

plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen

Benjamin Sourice

PLAIDOYER POUR
UN CONTRE-LOBBYING CITOYEN

ÉDITIONS *Charles Léopold Mayer*

38 rue Saint-Sabin 75011 Paris/France
Tél. et fax: 33 [0]1 48 06 48 86/www.eclm.fr

Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (FPH) et de ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem (Communauté des sites de ressources documentaires pour une démocratie mondiale) qui rassemble une trentaine d'associations, d'instituts de recherche et de réseaux autour d'un moteur de recherche (scrutari), d'un glossaire commun, le LexiCommon, et de la collection « Passerelle » : www.coredem.info

Vous trouverez des compléments d'information, des mises à jour, l'actualité de l'auteur, etc., sur le site www.eclm.fr

La **Fondation Sciences Citoyennes** a pour objectif de favoriser et prolonger le mouvement actuel de réappropriation citoyenne et démocratique de la science, afin de la mettre au service du bien commun. Elle soutient l'accroissement des capacités d'expertise de la société civile, les lanceurs d'alerte et promeut l'élaboration démocratique des choix scientifiques et techniques. <http://sciences-citoyennes.org>

Corporate Europe Observatory (CEO) est une association de recherche et de plaidoyer dont l'objet social est de documenter et remettre en cause les accès privilégiés et l'influence dont bénéficient les grandes entreprises et leurs représentants au sein des processus décisionnels de l'Union européenne. CEO travaille en étroite collaboration avec des groupes d'intérêt public et les mouvements sociaux en Europe et ailleurs pour développer des alternatives à la domination du monde des affaires. www.corporateeurope.org

L'auteur

Benjamin Sourice est journaliste indépendant et blogueur. Après plusieurs années dans la presse web et associative, durant lesquelles il coordonne un site d'information sur l'entreprise Monsanto et anime le journal *La Baleine* de l'association Les Amis de la terre, il collabore avec Marie-Monique Robin à M2RFilms, puis poursuit des activités de pigiste pour plusieurs rédactions. Depuis septembre 2012, il anime le blog « De l'intérêt du conflit » sur *Rue89*, commentant régulièrement l'actualité des lobbies et des conflits d'intérêts. Il est aussi un citoyen engagé et bénévole auprès d'associations et de collectifs militants.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2014

Essai n° 201

ISBN 978-2-84377-179-8

Mise en pages : La petite Manufacture - Delphine Mary

Conception graphique : Nicolas Pruvost

PRÉFACE

Jacques Testart¹

Benjamin Sourice l'affirme à plusieurs reprises : on ne peut empêcher ni la corruption ni le lobbying ; alors, plutôt que de rêver d'interdiction, il faut construire un contre-pouvoir citoyen. Certes, beaucoup d'associations persistent à penser que rien ne sera possible sous le règne du lobbying tout puissant et qu'il faut d'abord interdire toute tentative d'influence visant à obtenir des avantages particuliers au détriment de l'intérêt général. D'autres assument de pratiquer elles aussi une forme de lobbying, ne serait-ce que – à l'image du Corporate Europe Observatory – pour se montrer exemplaires en respectant toutes les mesures de transparence récemment édictées par l'Union européenne, même si leurs moyens restent dérisoires au regard de ceux des multinationales. Ainsi, le terme *plaidoyer* est-il souvent préféré par des associations voulant faire entendre leurs idées dans la poursuite de ce qu'elles estiment être le bien commun. Ce n'est bien sûr pas sans lien si l'auteur l'a fait sien pour porter ici son propos.

Au long de cet ouvrage, Benjamin Sourice développe l'idée de *capture réglementaire*, c'est-à-dire quand « le régulé capture le régulateur et devient alors capable d'instrumentaliser la prise de décision pour ses propres intérêts ». À cette stratégie de lobbying bien établie s'ajoute ce qu'il nomme *capture de la science*, quand scientifiques et experts des agences d'évaluation portent des conflits d'intérêts qu'ils sont supposés déclarer. Mais faute d'un véritable contrôle sur la véracité et l'exhaustivité de leurs déclarations, la dissimulation de ces intérêts masqués conduit à une instrumentalisation de la science pour influencer l'administration. Benjamin Sourice nous

1. Biologiste de la procréation, directeur honoraire de recherche à l'Inserm, Jacques Testart est le père scientifique du premier bébé éprouvette français. Il est également président d'honneur de la Fondation Sciences Citoyennes et auteur de nombreux ouvrages de réflexion sur la technoscience (voir son site : <http://jacques.testart.free.fr>).

rappelle ainsi que la transparence est le fondement nécessaire afin d'intervenir efficacement contre les abus des lobbies. D'abord, en combattant ceux qui distillent le doute dès que des signes inquiétants rapportés à propos d'une innovation sont susceptibles de nuire aux profits qu'elle procure. On sait combien les industriels du tabac et ceux de l'amiante ont usé du procédé pour faire différer de plusieurs dizaines d'années la condamnation de leurs produits. Cette stratégie, qui nécessite la complicité d'experts plus ou moins crapuleux, passe par la négation des études scientifiques alarmantes, soit en les ignorant, soit en contestant leur méthodologie.

L'argument s'est retourné récemment avec l'« affaire Séralini », concernant l'analyse d'un maïs génétiquement modifié (NK603) et de son herbicide associé (Roundup), puisqu'il apparut soudain que l'évaluation officielle des plantes génétiquement modifiées (PGM) dépend, depuis le début, d'une méthodologie bien plus critiquable que celle utilisée par le chercheur attaqué... Des débats passionnés ont eu lieu à cette occasion, conduisant différentes parties prenantes en France et à Bruxelles (agences spécialisées, experts scientifiques, politiques) à reconnaître l'insuffisance des procédures d'autorisation. Le principe de transparence, dont l'évident besoin s'est imposé, pourrait révolutionner les pratiques impudentes qui avaient cours jusqu'ici. Lorsque les lobbies se sentent menacés par une étude critique, la stratégie usitée est de réclamer systématiquement des « études complémentaires », afin de gagner du temps, mais surtout d'installer et de prolonger le doute pour continuer le « *business as usual* » !

Les lobbies industriels disposent d'autres armes encore, comme la « simplification » des lignes directrices qui conduisent à l'autorisation de mise sur le marché des produits. Pour les PGM, l'agro-industrie cherche ainsi à implanter en Europe les règles commodes qui banalisent ces plantes pesticides aux États-Unis, en affirmant par exemple le principe « d'équivalence en substance ». Si la composition chimique de la PGM est identique (sauf pour le transgène) à la plante non modifiée d'origine, il serait alors inutile de pratiquer des évaluations de toxicité, par ailleurs coûteuses, ou de procéder à un étiquetage spécifique des aliments humains (aujourd'hui obligatoire en Europe), ou de rechercher d'éventuels effets induits par l'« empilement » de plusieurs transgènes dans la même PGM.

La nouvelle arme fatale des lobbies est désormais contenue dans le projet d'accord de partenariat transatlantique (TTIP ou TAFTA), en discussion discrète depuis juillet 2013, qui prévoit que les normes de libre-échange, établies pour favoriser les grandes entreprises, seront les mêmes ici et chez l'oncle Sam... Évidemment, l'enjeu dépasse largement les PGM puisque l'empire économique ainsi constitué dicterait sa loi partout, et dans tous les domaines de la vie sociale et culturelle, quelles que soient les évolutions politiques dans chaque pays. On comprend que cela mobilise toutes les forces lobbyistes à Bruxelles ! Ces professionnels de l'influence sont, par ailleurs, complètement intégrés à la classe dirigeante européenne, puisque la Commission européenne privilégie le dialogue avec ceux qu'elle nomme les « représentants d'intérêts », considérés à ce titre comme parlant au nom de la société civile des différents pays de l'Union alors qu'ils constituent surtout le bras armé des multinationales. Benjamin Sourice rappelle l'existence ancienne d'organisations regroupant ces lobbyistes pour rendre leurs actions plus efficaces, à l'image de la Table ronde des industriels européens (ERT) fondée en 1985, ayant eu à travailler étroitement avec des hommes politiques de premier plan, comme Jacques Delors, qui, en soutenant ce système, signaient pourtant la mort de l'Europe qu'ils affirmaient souhaiter. Enfin, le jeu des *portes tournantes* et du *pantouflage*, permettant aux fonctionnaires et élus de passer avec profit du service public au service aux industries, et inversement, reste largement toléré par les institutions.

Ce cancer des institutions n'est pas sans interférence politique. La Commission européenne demeure bien trop perméable aux puissances financières et industrielles qui imposent leur loi grâce aux quelque 20 000 lobbyistes présents à Bruxelles. Bien qu'aujourd'hui, sous la pression d'affaires de corruption, un « registre de transparence » existe auprès de la Commission et du Parlement européen – comme il en existe aussi au niveau national (Assemblée nationale et Sénat en France) –, cet outil semble inefficace, ne serait-ce que par son imprécision, son caractère non obligatoire, la non-vérification des déclarations ou l'absence de pénalités des fraudeurs. Les lobbyistes sont tellement vigilants pour conserver leurs prérogatives qu'ils sont présents, nous apprend Benjamin Sourice, jusque dans le comité d'éthique de la Commission européenne...

La transparence, partout évoquée, mais partout mise à mal, est nécessaire pour créer des contre-pouvoirs car on ne se bat pas efficacement si tout est caché, mais elle devrait aller beaucoup plus loin : faire la différence entre le lobbying qui défend des intérêts financiers et le plaidoyer qui défend des idées ; rendre obligatoire l'inscription du premier sur un registre dûment vérifié, commun à l'Assemblée nationale et au Sénat ; exiger des traces explicites de toute intervention auprès des élus ou de leurs conseillers, au sein du Parlement et au-dehors ; connaître les sommes en jeu et la nature précise des intérêts défendus, etc. À défaut, cette fièvre de transparence s'éteindra avec les scandales qui l'ont fait naître comme cela risque d'arriver avec la loi sur la transparence de la vie publique de 2013. En revanche, on sait déjà qu'il ne reste presque rien de la proposition de loi avancée par la Fondation Sciences Citoyennes (FSC) pour créer une Haute autorité de l'expertise et de l'alerte², ce texte ayant été largement vidé de sa substance par le Parlement.

Alors, comme le souligne avec justesse Benjamin Sourice, si l'on veut instaurer une véritable démocratie, et particulièrement y faire accéder la science et l'innovation, il faudra bien que le citoyen profane s'en mêle. D'autant que les technosciences créent sans cesse de l'incertitude, souvent mieux appréhendée par des citoyens indépendants qu'une expertise savante par trop cloisonnée. Si les citoyens résistent à certaines innovations (la grande majorité ne veut pas des PGM par exemple), ce n'est pas qu'ils seraient ignorants – argument avancé par « ceux qui savent » pour mieux les saturer de nouveautés techniques par la seule force de la pédagogie et sans avoir besoin de les consulter. Au contraire, nous dit la philosophe des sciences Isabelle Stengers citée par Benjamin Sourice, nous sommes « à un moment critique de l'aventure scientifique » où l'invention doit « réapprendre à dialoguer avec d'autres savoirs [...] pour entrer en civilisation ». Mais n'acceptons pas qu'on remplace le mépris affiché à l'égard des populations par des leurres où leur avis serait ignoré par les décideurs qui prétendent le rechercher !

La « démocratie participative » ne peut pas se suffire de l'expression, souvent désordonnée, des opinions, comme à l'occasion des « débats publics » à la française. Elle mérite des procédures pour recueillir des avis aussi indépendants d'intérêts particuliers que nourris de savoirs variés. C'est ce que peut faire au mieux la conférence de citoyens quand elle prend la forme rationalisée et reproductible de *convention de citoyens*. Alors, un échantillon de la population, indépendant parce que tiré au sort, devient capable, à l'issue d'une formation pluridisciplinaire et contradictoire, de proposer les solutions qui ressemblent le plus à ce qu'on imagine être le « bien commun ». Dès lors, de quel droit nos élus, ces représentants qui se prétendent nos dirigeants, pourraient-ils repousser ces solutions citoyennes au profit d'un système corrompu ? Le chaînon manquant entre les sciences et la loi, c'est bien le citoyen !

Tout au long de cet ouvrage très documenté, Benjamin Sourice nous livre des armes aiguisées pour savoir et se défendre. Nous en avons bien besoin !

2. « Lettre ouverte aux sénatrices et sénateurs concernant la proposition de loi relative à la création de la Haute autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement », Fondation Sciences Citoyennes, 20 novembre 2012, <http://sciencescitoyennes.org/lettre-ouverte-aux-senatrices-et-senateurs/>

INTRODUCTION

« Le lobbying, c'est l'argent, l'alcool et les femmes », proclame un dicton américain, réduisant ainsi les stratégies d'influence des décideurs à une caricature mêlant espèces sonnantes et trébuchantes et abus de convivialité alcoolisée, quand ne s'y ajoute pas faiblesse charnelle tarifée. Ce stéréotype du « pourri », largement entretenu par les romans de gare et le cinéma hollywoodien, a tellement imprégné l'imaginaire populaire que le grand public a bien du mal à s'en affranchir lorsqu'il s'agit de juger de la probité de ses élus. Il n'est dès lors pas rare d'entendre des citoyens comme des militants en arriver à la conclusion qui s'imposerait : si le lobbying n'est rien d'autre que de la corruption, alors il suffit de l'interdire ! Mais a-t-on jamais réussi à interdire la corruption ? Cette confusion caricaturale et prompte à nourrir tous les populismes n'est donc en rien adaptée à la réalité du lobbying en politique, même s'il ne faut pas complètement exclure que la corruption puisse être la poursuite du lobbying par des moyens illégaux.

Il serait donc simpliste de confondre trop facilement lobbying et corruption. « L'appréciation de la "corruption" est bien plus complexe qu'elle n'y paraît », explique en effet le politologue Pierre Lascoumes, spécialiste des questions relatives aux liens ambigus qu'entretiennent le citoyen et son représentant par rapport aux différentes atteintes à la probité publique. Toujours selon ce chercheur, « les actes de corruption et d'enrichissement sont massivement réprouvés et judiciairement punis », car il y a là quelque chose de l'ordre du flagrant, de la déviance et de l'abus qui mérite d'être unanimement condamné. Mais, poursuit-il, « dans les faits, certains abus de fonction, la distorsion des règles d'impartialité, les ruptures d'égalité entre citoyens et la distribution de passe-droits sont souvent acceptés, voire justifiés¹ » au nom du pragmatisme et

1. Pierre Lascoumes, *Une démocratie corruptible*, Paris, Seuil, coll. « La République des idées », 2011, p. 7.

de l'efficacité de l'action politique, ou plus prosaïquement parce que les citoyens en tirent avantage. Il existerait donc deux types de corruption, celle qui serait honteuse et répréhensible, et celle qui serait douce et tolérable, ces « petits arrangements » avec la probité publique parfois maladroitement justifiés au nom de quelque « particularisme culturel » régional ou national. Ce sont ces dernières pratiques qui forment, toujours pour reprendre une expression de Lascombes, une « zone grise du pouvoir » où lobbying et corruption s'entrecroisent aux dépens de la démocratie.

Cette ambiguïté démocratique par rapport à la « corruption douce » a cela de saisissant qu'elle pose d'emblée la question de la double responsabilité tant de l'élu que du citoyen dans les attitudes de complaisance quant au favoritisme et aux conflits d'intérêts, des pratiques aussi mal encadrées que trop souvent tolérées. Toujours à la limite de la légalité, ces petits arrangements et gros conflits d'intérêts sont caractérisés par un « usage intéressé des marges de la loi² » impliquant une grande maîtrise des textes juridiques. Ces comportements prennent racine dans la « zone grise du pouvoir » où s'expriment, en dehors du regard des citoyens, les antagonismes d'intérêts et les jeux d'influence voilés. Hors de la lumière médiatique, les stratégies de corruption douce menant à une confusion entre décision publique et intérêts privés échappent d'autant plus facilement à la vigilance publique que la machinerie politique est devenue opaque et peu compréhensible. C'est pourtant au cœur de cette complexité bureaucratique de l'État que se forge la décision publique, dans le choc des intérêts et le souffle des lobbies.

Selon Pierre Lascombes, « pour comprendre les enjeux de la période contemporaine, il importe de dépasser le schématisme du « pur » et de « l'impur », une démarche qui nécessite de sortir d'une opposition fictive entre la défense d'un intérêt général immanent et une décision publique corrompue au service d'intérêts financiers. Au contraire, « il faut plutôt s'interroger sur la façon dont la tension entre les intérêts privés et publics est pensée, sa visibilité assurée, et leur ajustement pratiqué et justifié³ ». Cette réflexion peut également

s'étendre vers l'identification des intérêts en présence, les différents modes d'expression des acteurs et les leviers, licites et illicites, dont ils disposent pour faire prévaloir leurs intérêts. Ainsi, le lobbying s'inscrit dans cet affrontement des intérêts comme l'ensemble des mécanismes de l'influence exercée par certains acteurs privés pour orienter la décision publique ; le contre-lobbying – auquel nous appelons dans ce livre – apparaît alors comme le moyen de construire un véritable contre-pouvoir citoyen garant des règles du jeu démocratique et de la prévalence de l'intérêt général.

DE LA MODERNITÉ DU LOBBYING ET DE SES DÉRIVES

Polymorphe, alternant entre opacité maîtrisée et transparence calculée, souvent critiqué pour sa volonté permanente de s'auto-définir, le lobbying se fait insaisissable pour mieux échapper à toute tentative de régulation contraignante. Récemment, dans un ouvrage consacré aux « coulisses de l'influence en démocratie », deux lobbyistes de profession tentaient de définir les contours de leur métier : « Le lobbying est une démarche visant à influencer la décision publique ou, plus largement, à assurer la promotion et la défense d'intérêts particuliers auprès des pouvoirs publics⁴. » Un autre auteur vient compléter cette définition en considérant que la démarche du lobbyiste aura pour but d'« influencer, directement ou indirectement, les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et, plus généralement, toute intervention ou décision des pouvoirs publics⁵ ». Cependant, aucune de ces définitions ne s'attarde sur les moyens de cette influence, la discrétion des méthodes employées restant un point d'honneur pour tout bon professionnel.

Ces dernières années, le lobbying a évolué vers des formes d'actions modernes et sophistiquées, cherchant à faire de « porteurs d'intérêts » des partenaires incontournables du politique. Cette image

2. *Ibid.*, p. 9.

3. *Ibid.*, p. 88.

4. Marie-Laure Daridan et Aristide Luneau, *Lobbying. Les coulisses de l'influence en démocratie*, Pearson, 2012, p. 10.

5. Frank J. Farnel, *Le Lobbying. Stratégies et techniques d'intervention*, Les Éditions d'Organisation, 1994, p. 33.

policée d'un lobbying légaliste, loin des stéréotypes du passé, évacue adroitement l'utilisation de méthodes douteuses ayant fait la réputation sulfureuse du métier. Rien ne démontre aujourd'hui que la tromperie et la manipulation n'ont plus cours. Tout au plus s'évanouissent-elles derrière les promesses de bonne conduite et autres codes de déontologie avancés par les professionnels. Demeure pourtant un certain nombre de questions sur la légitimité du lobbying et des acteurs qui le pratiquent. Qui fait du lobbying? Comment? Toutes les formes d'influence se valent-elles pour défendre ses intérêts? Quelle déontologie pour les professionnels du secteur?

Pour juger de l'influence du lobbying sur la prise de décision en politique, il importe de faire la lumière sur ses méthodes de travail, les espaces où s'exercent son pouvoir et les règlements encadrant son action. Cette observation attentive permet d'identifier plus aisément les failles de la loi, ces « zones grises » où s'engouffrent les moins scrupuleux pour assurer la prévalence de leurs intérêts. Car si nous évoquions précédemment la coresponsabilité du citoyen et du politique, il va sans dire que le corrupteur abusant des marges de la légalité est le premier des coupables. Bien souvent, le scandale (politique, financier, sanitaire) est l'unique et pitoyable révélateur de ces stratégies d'influence dévoyées jouant sur la confusion des intérêts et l'utilisation de méthodes antidémocratiques.

Si le lobbying vise à orienter, la corruption tend à diriger. Lorsque le souhait d'influencer le pouvoir cède la place à la volonté de le contrôler, le lobbying se transforme alors en stratégie de capture de la décision publique au profit d'intérêts privés. Dans cet essai, qui prend bien souvent la forme d'une enquête journalistique, nous aborderons les risques de dérives qu'induit une capture du pouvoir entendue comme la situation dans laquelle l'entité régulée – dans notre cas, une entreprise ou un groupement industriel – se trouve en situation de dicter ses règles à l'entité régulatrice – qu'il s'agisse d'une agence d'expertise ou de régulation d'un marché, plus largement de toute structure de gouvernance nationale et internationale responsable de la production de normes. Le financement de données biaisées par des experts, l'infiltration des administrations et les conflits d'intérêts, la rémunération de « conseils » à des personnalités publiques, la confusion volontaire entre les intérêts publics et privés, la multiplication des « portes tournantes » entre

administration et industrie sont autant de comportements caractérisant le désir de capture de la décision publique par des intérêts privés. Nous démontrerons que cette situation, en substituant la recherche d'intérêts financiers court-termistes à l'intérêt général, finit inévitablement par mettre en échec les politiques publiques, décrédibiliser les décideurs et menacer les populations.

Les nombreux scandales sanitaires et politiques que nous évoquerons dans cet ouvrage attestent que si le lobbying a su évoluer, la corruption s'est aussi modernisée pour maintenir son emprise sur le pouvoir. En d'autres termes, celle-ci ne se réduit plus à quelques enveloppes maladroitement glissées sous une table; bien au contraire, elle vise désormais à offrir, en échange d'un service rendu, des opportunités économiques tout à fait légales – comme l'entrée au capital d'une société, la participation à un conseil d'administration ou la rémunération de conseils et de travaux de recherches. Le principal effet de cette corruption douce et légale est de confondre l'intérêt du décideur avec celui du corrupteur, provoquant ce qu'il convient désormais d'appeler des conflits d'intérêts.

REMETTRE LE CITOYEN AU CŒUR DES CHOIX DE SOCIÉTÉ

Dans une société où la création de normes concerne avant tout la régulation des marchés et la commercialisation de produits innovants, détenteurs de savoirs techniques et représentants politiques ont dû apprendre à se partager le pouvoir pour assurer une cogestion du risque et la responsabilité partagée du bien commun. Ce processus a été plus particulièrement marqué par l'irruption de l'expert dans le champ politique. En introduisant ainsi la science au cœur de la décision publique, il s'agissait avant tout d'appuyer et de justifier la décision publique sur des critères supérieurs de rationalité, mais aussi d'ouvrir un nouvel espace de création de normes dans lequel le pouvoir serait confié aux experts, dégageant ainsi le politique de certaines de ses responsabilités.

Ce transfert de pouvoir s'est fait au prix d'une moindre lisibilité du processus de décision, écartant progressivement le citoyen dans l'orientation des choix de société. En effet, la justification scientifique et technique qui prévaut désormais dans l'explication

des décisions politiques a entraîné une marginalisation du citoyen profane. Pourquoi la population ignorante serait-elle consultée sur l'introduction des bio ou nanotechnologies, quand seul le débat entre scientifiques éclairés peut permettre de trancher? Malheureusement, ce processus de transfert a longtemps ignoré, volontairement ou non, d'établir les conditions nécessaires à la production d'une expertise indépendante, seule capable d'assurer la poursuite de l'intérêt général. Devenues des cibles de lobbying du fait de leurs activités normatives, les agences d'expertise ont été d'autant plus faciles à capturer que le législateur a longtemps fait l'économie de règles contraignantes pour lutter contre les conflits d'intérêts ou encadrer les modalités de passage au privé. Cette absence de contrainte réglementaire peut également s'expliquer par une moindre transparence des décideurs publics, eux-mêmes étant la cible de tentatives de corruption qu'ils ne savent pas toujours déjouer.

Dans ces conditions, il faut s'interroger sur la dépossession du citoyen des moyens d'influencer la décision publique. Les barrières scientifiques, techniques ou intellectuelles au débat sont avant tout érigées pour créer les conditions d'un entre-soi antidémocratique visant à renforcer la position de quelques acteurs forts, sinon monopolisateurs. Si le citoyen ne dispose pas du même arsenal technique que les grands lobbies, il n'en reste pas moins la source première de toute légitimité démocratique quant à l'orientation des choix de société. Mettre en place les conditions d'un contre-lobbying revient donc à recentrer la décision publique autour de l'intérêt du citoyen et à rappeler les fondements éthiques qui doivent prévaloir dans la vie politique de nos sociétés modernes. Ainsi, la transparence du processus décisionnaire doit-elle être conçue comme un outil de lecture pour mieux appréhender la construction de la norme et révéler plus clairement les intérêts en présence. Plus qu'un simple enjeu de lisibilité, cette transparence doit permettre de rechercher une responsabilité supérieure du décideur, politique comme scientifique, dépassant la simple délégation de pouvoir pour atteindre une véritable « redevabilité » envers les citoyens, ce que les Anglo-Saxons nomment « *accountability* ». Par ailleurs, ne serait-il pas temps de faire entrer la science en démocratie et de reconnaître l'intelligence collective? Ainsi, les citoyens et la société civile doivent

s'emparer des moyens techniques d'intervention sur les enjeux de société liés aux innovations et aux choix technologiques afin de se réapproprier la maîtrise des risques. Finalement, ce qui est au cœur de ce *Plaidoyer pour un contre-lobbying citoyen*, ce n'est pas la seule dénonciation d'une usurpation du pouvoir par les lobbies. Il s'agit de questionner les conditions modernes de la participation réelle du citoyen à la décision publique, les outils à sa disposition pour y parvenir et le nécessaire partage des responsabilités dans le cadre d'une démocratie renouvelée et réconciliée avec son temps et l'idée d'un progrès pour tous.

PREMIÈRE PARTIE

LA SCIENCE SOUS INFLUENCE

Dans une société du risque omniprésente où le politique et le scientifique ont perdu le contrôle, la responsabilité n'a plus sa place. La technicisation croissante de la politique, en particulier sur les orientations technologiques et sanitaires, ouvre une nouvelle ère où le scientifique est érigé au rang d'« expert » dans l'ordre politique, et devient à la fois le partenaire indispensable et le fusible opportun du décideur. Or commençons immédiatement par briser un *a priori* trompeur : le chercheur et l'expert sont deux personnes différentes évoluant dans deux mondes bien distincts. « Toutes les controverses autour des questions de santé et d'environnement remettent en débat la même problématique des rapports tendus, voire du décalage, entre sciences académiques et expertise¹. » Cette affirmation de deux spécialistes du Centre national de recherche scientifique (CNRS) pourrait paraître paradoxale au profane pour qui l'image de l'expert recouvre souvent celle du scientifique en blouse blanche. Pourtant entre expertise et recherche, les domaines d'études, les méthodes et le personnel varient. Même si l'expertise tire sa légitimité de la science, son objet est « la production de connaissances intégrée à des processus de prise de décision de différentes natures (politique, économique, judiciaire...)»², ce qui en fait avant tout un outil à disposition des décideurs. Saisir cette distinction entre recherche et expertise s'avère fondamental pour comprendre le processus d'évaluation sanitaire et les enjeux économiques qui l'entourent, et ainsi les dangers des conflits d'intérêts lorsque ceux-ci conduisent à détourner la décision publique de la recherche du bien commun.

Marie-Angèle Hermitte, déontologue à l'Agence nationale de sécurité sanitaire (Anses) éclaire pour nous ce point : « Prenez par exemple les questions relatives à la toxicologie et à l'expertise sanitaire. La toxicologie expérimentale est empirique et laisse au chercheur la possibilité de faire évoluer le protocole, de changer les règles du jeu. À l'inverse, la toxicologie réglementaire d'évaluation de produits, telle qu'elle est faite par les entreprises et les agences sanitaires, suit des règles précises qui sont celles de l'OCDE.

1. Laura Maxim et Gérard Arnold, « Entre recherche académique et expertise scientifique : des mondes de chercheurs », *Hermès*, n° 64, novembre 2012, p. 9.

2. *Ibid.*

Ces règles émanent d'un consensus politique international visant à organiser le commerce et faciliter la circulation des marchandises³. » Ainsi, comme nous allons le développer largement, la manipulation de la science et la soumission des experts à des intérêts privés n'ont pas d'autre objectif que de prendre le contrôle du marché et d'assurer une position commerciale dominante des intérêts défendus par les lobbies industriels. Depuis deux décennies, les décideurs ont progressivement laissé glisser une partie de leur responsabilité vers ce secteur de l'expertise, désormais chargé d'orienter les politiques publiques dans de nombreux domaines techniques et normés comme l'industrie pharmaceutique, l'agrochimie et plus généralement les innovations à risque (nucléaire, biologie de synthèse, nanotechnologies). Si les experts sont en position de décider, alors la question de l'indépendance de l'expertise et, en creux, celle des conflits d'intérêts deviennent une problématique sociale majeure, non seulement parce qu'elles touchent à notre santé et à notre bien-être, mais plus profondément encore aux choix de société.

3. Marie-Angèle Hermitte, entretien avec l'auteur, 9 janvier 2013.

I. L'ALLIANCE DE L'EXPERTISE ET DE LA POLITIQUE

En France, depuis l'affaire du sang contaminé, l'État paraît entraîné dans un cycle infernal où chaque tentative de réforme de l'expertise semble appeler le scandale suivant, provoquant une perte de confiance tant dans la science que dans la politique. En 1987, lorsque la journaliste et médecin Anne-Marie de Casteret alerte sur « la tragédie des hémophiles⁴ » contaminés par le virus du sida lors de transfusions sanguines dans des hôpitaux français, le silence de l'administration est assourdissant. Il faudra attendre quatre ans pour que la journaliste soit enfin entendue, après qu'elle eut démontré la responsabilité de certains cadres dirigeants du Centre national de transfusion sanguine (CNTS) dans ce qui deviendra l'« affaire du sang contaminé ». Lanceuse d'alerte avant l'heure, ou tout simplement journaliste « rebelle à la version institutionnelle », celle que ses confrères surnommaient la « chagrineuse d'étouffeurs » fut la première à révéler « les malversations, les hésitations ou les erreurs des autorités sanitaires, déclenchant l'un des plus retentissants scandales de la V^e République⁵ ». Tous les éléments de l'affaire d'État sont ici réunis : détournement de la science, conflits d'intérêts, primauté du financier sur la santé publique, dévoiement des institutions sanitaires et mensonge d'État⁶. Ébranlée par les révélations médiatiques et les procès qui suivront, la classe politique tente de s'emparer des questions de sécurité sanitaire avec autant de maladresse que d'opportunisme en s'alliant avec le monde des experts, désormais invités à la table des décisions. Dans le procès du sang contaminé, les experts sanitaires jouent un rôle de premier plan en démontrant l'imprévisibilité de certains risques, permettant ainsi

4. Anne-Marie Casteret, « La tragédie des hémophiles », *L'Express*, 4 décembre 1987.

5. « Mort d'une journaliste », hommage posthume par Éric Mettout, *L'Express*, 21 mai 2006.

6. Philippe Froguel et Catherine Smadja, « Les dessous de l'affaire du sang contaminé », *Le Monde diplomatique*, février 1999.

aux ministres, aux conseillers et aux médecins impliqués d'obtenir une relaxe, à l'exception d'une poignée de dirigeants du CNTS. L'alliance entre experts et politiques est scellée. Lors de l'audience finale de ce procès médiatique en 2003, l'avocate générale réclama un non-lieu général car « la justice pénale n'a pas pour vocation de désigner un coupable pour tous les accidents de la vie⁷ ». Une parabole terrible de l'irresponsabilité générale dans une société du risque immanent que Georgina Dufoux, ancienne ministre des Affaires sociales de 1984 à 1986, avait résumé d'un lapidaire « responsable mais pas coupable ».

QUAND LE POLITIQUE S'EN REMET À L'EXPERT

Désormais contrainte d'offrir les apparences d'une gestion rationnelle des risques sociétaux, la nouvelle politique française de « sécurité sanitaire » se veut simple et rassurante : idéalement, d'un côté l'expert évalue le risque à la lumière de sa rationalité scientifique et fait des recommandations claires, de l'autre le politique prend des décisions et endosse la responsabilité de la protection des citoyens. L'État français confiera à Bernard Kouchner, l'archétype de l'expert-décideur, la mission d'organiser les premières instances d'expertise nationale en inaugurant, en 1993, l'Agence du médicament et l'Agence française du sang. La France tient désormais son étalon en matière d'expertise sanitaire : à chaque scandale, sa réforme précipitée et son agence dédiée ! En 2011, la France ne comptait pas moins de quatorze organismes de statuts divers (agences sanitaires, autorités publiques indépendantes, organisme de recherche...) intervenant dans quatre domaines (santé, alimentation, environnement, nucléaire). D'après un document de l'École des hautes études en santé publique (EHESP)⁸, « cette profusion d'agences nées à coup de scandales et de crises a son revers, les budgets, les statuts, les effectifs sont disparates ». Un point de vue que confirmaient le professeur Debré, député de Paris, et le professeur

Even, dans leur rapport d'enquête sur l'expertise française suite à l'affaire du Mediator. Ils soulignaient ainsi, dans un constat cinquantenaire, « la multiplicité, l'absence de cohérence et le chevauchement des objectifs de nos agences et leurs rivalités, la multiplication à l'infini de leurs structures internes, leurs lenteurs, le cloisonnement entre elles et, en leur sein même, de leurs différentes commissions, l'indécision et le poids souvent déterminant des conflits d'intérêts⁹ ».

Au chevauchement des fonctions, s'ajoute une confusion des rôles par un empiètement sur le domaine décisionnel, supposé réservé aux politiques, à l'instar de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM, anciennement Afssaps). Ne se limitant pas à l'évaluation des molécules médicamenteuses et à une veille de pharmacovigilance, l'agence est également chargée des autorisations de mise sur le marché (AMM) des médicaments, faisant de cette institution une cible privilégiée pour le lobby pharmaceutique. Bien que réformée le 1^{er} mai 2012, afin de garantir « une meilleure gouvernance » et une « organisation plus transparente » après l'affaire du Mediator, l'État a pourtant reconduit à leur poste la majorité des dirigeants et experts de l'ANSM. Un an plus tard, en mars 2013, les juges chargés de l'instruction du dossier du Mediator convoquaient le directeur général de l'ANSM pour lui signifier la mise en examen de l'agence pour homicide involontaire et blessures involontaires, liés à des fautes de négligence suspectées entre 1995 et 2009. Il serait reproché à « l'Agence d'avoir contribué à créer la situation qui a engendré le dommage des victimes et de n'avoir pas pris les mesures permettant de l'éviter », précisent les services de communication de l'ANSM¹⁰. Alors qu'à l'époque du sang contaminé, les dirigeants politiques s'étaient retrouvés en première ligne, aucun d'entre eux n'a été inquiété dans cette affaire, où seuls les experts sont désormais désignés comme uniques responsables. La multiplication des organes d'expertise n'aura peut-être finalement servi qu'à diluer encore un peu

7. Propos rapportés par l'association Act Up de défense des victimes du sida.

8. Julien Bilhaut et al., *Connaissance et gestion des liens d'intérêts en santé publique*, EHESP, 2009, p. 7, http://documentation.ehesp.fr/memoires/2009/mip/groupe_3.pdf

9. Philippe Even et Bernard Debré, *Les Leçons du Mediator. L'intégralité du rapport sur les médicaments*, Cherche-Midi, 2011, p. 8.

10. ANSM, « Affaire Mediator : les juges envisagent une mise en examen de l'ANSM », communiqué de presse, 19 mars 2013.

plus la responsabilité d'État, brouillant également la lisibilité de la décision au sein d'un appareil bureaucratique complexe. Ce transfert des responsabilités aux experts marque surtout une décentralisation progressive du pouvoir vers des organes technocratiques au fonctionnement opaque et potentiellement soumis à des intérêts sectoriels (industrie, santé, finance), sans pour autant garantir la primauté de l'intérêt général.

Dans ce nouveau paradigme où la justification technique est devenue indispensable à la prise de décision, politique et science ont dû fusionner leurs autorités respectives dans une recherche commune de légitimité symbolisée par l'« expert » omnipotent intégré au système décisionnaire. Dès lors, le représentant de l'État, incarnation d'un intérêt général aussi abstrait que subjectif, justifie sa décision, et donc son autorité, en l'appuyant sur des données techniques présentées par des experts comme purement rationnelles, et donc incontestables. Or, dans le domaine des orientations technologiques, la décision formelle du politique tend progressivement à valider le choix des experts : « De manière implicite, l'expert a parfois un rôle de décideur [car] étant donné les contraintes de temps et la multiplicité des données, la décision est implicitement déléguée [à l'expert]¹¹. »

La délégation des pouvoirs devrait donc être explicite et transparente afin d'organiser un partage des responsabilités et la reconnaissance du rôle tant de l'expert que du politique dans la prise de décision. Au contraire, le caractère implicite et opaque dans la délégation des pouvoirs permet l'installation d'une irresponsabilité organisée, terreau propice aux conflits d'intérêts et aux jeux d'influence. De la même manière, ce glissement du pouvoir décisionnaire fait des lieux d'expertise la cible privilégiée des opérations de lobbying précoce, dont l'objectif est d'orienter la décision publique en amont du volet politique, tout en donnant à cette influence de l'industrie le lustre de l'authenticité scientifique. Le problème majeur réside donc dans l'organisation transparente de la prise de décision avec des garanties d'indépendance à tous les échelons ainsi que la traçabilité

des positions exprimées tant par les experts que les décideurs. Or « malgré un encadrement important, cette indépendance n'est pas totalement garantie », conclut l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport datant d'avril 2011¹².

« Ces histoires d'indépendance de l'expertise ne sont pas idéologiques », explique Philippe Masquelier, président du Formindep¹³, soulignant qu'elles ont « des répercussions sur la qualité des soins » et les coûts de santé. Il cite l'exemple des « médicaments anti-Alzheimer, dont toute personne scientifiquement honnête doit reconnaître qu'ils sont très peu utiles », des molécules placebo qui « ont coûté 300 millions d'euros à l'assurance maladie en 2011. Soit 10 000 postes d'aides-soignants pour l'année. Un temps plein par maison de retraite ». Relativisant l'argumentaire du lobby pharmaceutique sur l'emploi, il rappelle aux décideurs que « la marchandisation de la santé détourne des moyens du juste soin¹⁴ ».

Cette question de l'indépendance de l'expert reste cependant difficile à entendre pour des personnes se considérant pleinement comme des scientifiques protégés par la rationalité héritée de leur discipline et imperméables aux conflits d'intérêts. De fait, et dans la grande majorité des cas, ces conflits ne se traduisent pas par une action volontairement malhonnête, mais ils induisent un biais psychologique qui laissera le plus souvent la place à un *a priori* favorable en fonction de liens de connaissance, de révérence ou d'intérêt financier. Une situation que le docteur Nicot du Formindep résume d'une métaphore particulièrement évocatrice : « Un expert ayant des liens d'intérêts avec l'industrie est comme un conducteur qui aurait bu, mais pense pouvoir conduire : il niera l'influence exercée sur lui et prendra des risques inconsidérés pour sa santé et celle des autres¹⁵. » Dès lors, « fournir des données indépendantes pour soigner à l'abri des influences des firmes pharmaceutiques,

11. Aude Auger et al., *Les Conflits d'intérêts et l'expertise dans le domaine de la sécurité sanitaire*, EHESP, 2011, p. 21, http://documentation.ehesp.fr/memoires/2011/mip/groupe_7.pdf

12. Françoise Bas-Théron, Christine Daniel et Nicolas Durand, *L'Expertise sanitaire*, Rapport de synthèse de l'Inspection générale des affaires sociales, mai 2011, p. 4.

13. *Association pour une formation et une information médicales indépendantes*, www.formindep.org
14. Citations de Philippe Masquelier tirées de l'article de Pascale Krémer, « Médecine : ceux qui disent non aux labos », *Le Monde*, 18 avril 2013.

15. Entretien avec Philippe Nicot, 4 février 2013.

c'est prendre les moyens de se protéger d'un vrai risque sanitaire, mesurable sur des critères de morbidité et de mortalité¹⁶ ».

Cette absence de garantie d'indépendance n'est pas tant liée à la rencontre de la science et du politique qu'à la confusion croissante de leurs intérêts respectifs avec ceux de l'économie et de la finance. Ce rapprochement entre expertise et politique comporte néanmoins un risque de glissement vers une « confiscation de l'expertise publique ou la constitution d'un monopole », dont le danger serait « une dérive de l'institution exprimant un avis quasi officiel de la science¹⁷ ». Une fois encore, réaffirmons que l'expertise intervient dans un contexte politique, décisionnaire, qui la différencie de la science formelle de laboratoire. Le risque de dérive autoritaire de la science politisée laisse donc entrevoir un mode de gouvernance incompatible avec l'existence d'une science non officielle, parfois dissidente, tout comme il retire à la société civile, jugée profane donc non légitime, le droit de porter des controverses sociales sur les orientations politiques touchant aux choix technologiques. En réalité, la véritable usurpation, le putsch sémantique est celui des lobbies industriels qui ont méthodiquement substitué le mot science à celui de technique, toute contestation citoyenne de la technique étant aussitôt disqualifiée au nom d'un supposé obscurantisme antiscience. Pourtant, inéluctablement, l'instrumentalisation de la science, l'influence des lobbies et l'existence de conflits d'intérêts entraînent la capture de l'expertise au profit d'intérêts privés où le progrès ne se mesure plus qu'à l'aune des profits boursiers.

QUAND LES LOBBIES INDUSTRIELS S'EMARENT DE L'EXPERTISE

Après avoir différencié la science des pratiques d'expertise, il convient de distinguer deux types d'expertise. L'« expertise de guichet¹⁸ » évalue un produit donné en vue de son autorisation et

résulte d'une demande des industriels (laboratoires, agroalimentaires, distributeurs). Dans ce cas, l'industrie fournit elle-même à l'administration les résultats d'une batterie de tests toxicologiques réglementaires (toxicité, dose limite...), les experts se contentant de vérifier le respect des normes établies par la procédure réglementaire. L'autre forme d'expertise résulte d'une demande des pouvoirs publics ou d'une auto-saisine des agences pour évaluer des risques sanitaires plus généraux. Ces analyses peuvent alors impliquer un véritable travail de recherche en collaboration avec des laboratoires indépendants. Prenons l'exemple du processus d'évaluation des organismes génétiquement modifiés (OGM) tel qu'il est réalisé par l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Cette agence impose que « toutes les études effectuées sur un OGM et soumises à l'EFSA doivent se conformer aux principes des bonnes pratiques de laboratoires de l'OCDE (Good Laboratory Practice – GLP) », mais aussi « aux normes BPF (bonnes pratiques de fabrication) ou ISO (organisme international de normalisation)¹⁹ ». Ces lignes directrices permettent aux entreprises de produire des données sanitaires standardisées qui seront fournies à l'EFSA dans le cadre d'une demande d'autorisation de mise sur le marché (AMM) d'un OGM. Si les conditions réglementaires sont réunies, en somme que le produit ne pose pas de problème sanitaire apparent d'après les données fournies, alors l'agence sanitaire valide la commercialisation de l'OGM.

En imposant ces protocoles expérimentaux, l'expertise réglementaire établit par la même occasion un périmètre de recherche restreint qui oriente en partie les conclusions. Il n'existe aucune raison de chercher un risque sanitaire là où aucun règlement n'impose de le faire. Corinne Lepage, eurodéputée et membre de la Commission environnement et santé du Parlement européen, qualifie cela d'« erreur méthodologique volontaire » : « On s'aperçoit que les lobbies de l'industrie ont réussi à faire considérer qu'une absence de preuve du risque était équivalente à une innocuité. Ce qui est d'autant plus faux lorsque les protocoles d'analyses établis

16. Communiqué du Formindep, 5 février 2012.

17. Rafael Encinas de Munagorri, « Quel statut pour l'expert ? », *Revue française d'administration publique*, n° 103, 2002, p. 382.

18. Françoise Bas-Théron, Christine Daniel et Nicolas Durand, *L'Expertise sanitaire...*, op. cit., p. 11.

19. Autorité européenne de sécurité des aliments, *Quel rôle joue l'EFSA dans l'évaluation des risques associés aux OGM ?*, février 2012.

ne se donnent pas la peine de rechercher le problème là où il est²⁰.» Ces tests sont notamment critiqués pour ne pas prendre en compte des effets à faibles doses, ou ceux liés au cumul (« effet cocktail ») des diverses substances chimiques auxquelles les humains sont exposés tout au long de leur vie. Le contrôle des protocoles est un enjeu commercial primordial, et l'objet de toute l'attention des officines de lobbying scientifique, tant leur évolution vers plus d'exigence, pour chercher des effets éludés ou dissimulés, pourrait remettre en cause la commercialisation de nombreux produits.

« Lorsque les produits sont déjà sur le marché, entre la découverte scientifique d'une potentielle toxicité et la modification des règlements sanitaires, il y a un délai et, durant tout ce temps, vous êtes dans le malaise », reconnaît Marie-Angèle Hermitte²¹. Cette différence de temporalité entre le temps de l'alerte et celui de la décision s'explique par le fait que « chaque agence a ses propres critères d'évaluation de la qualité des travaux scientifiques », c'est-à-dire la possibilité de tenir compte ou non d'une étude publiée afin de rendre une recommandation, et que « cette évaluation dépend souvent de l'avis des membres siégeant dans telle ou telle commission », explique Laura Maxim du CNRS²², par ailleurs experte européenne sur le programme Reach²³.

Ce mode de sélection discrétionnaire peut entraîner la marginalisation d'études critiques tout comme l'avis de lanceurs d'alertes allant à l'encontre du consensus réglementaire. Dans une tribune intitulée « Science et conscience »²⁴, une centaine de scientifiques français rappellent pourtant que « beaucoup des menaces qui pèsent sur notre planète ont été révélées par des scientifiques isolés puis confirmées par des études nombreuses venues de la communauté scientifique ». Si cet empirisme reste nécessaire dans l'avancée de la science pour confirmer les découvertes, encore faut-il que les précurseurs et les lanceurs d'alerte soient pris au sérieux et écoutés par

les experts publics plutôt que moqués et renvoyés à leurs études, comme cela est bien trop souvent le cas. Pour autant, la frilosité des experts n'explique pas à elle seule ces délais dans le retrait de molécules toxiques ou de produits dangereux. Selon Laura Maxim, différentes raisons peuvent expliquer l'inertie des pouvoirs publics comme « une mauvaise circulation de l'information, une absence de porte-parole ou encore des blocages institutionnels », avant de rappeler l'exemple de l'amiante : « Il aura fallu cent ans entre la découverte du cancer lié à une exposition à l'amiante et son interdiction²⁵. »

L'Agence européenne de l'environnement (AEE) rappelle en effet que certaines technologies mal évaluées, et mises de façon précipitée sur le marché, « ont parfois eu des effets extrêmement nocifs », alors même que des « signes avant-coureurs ont bien souvent été étouffés ou ignorés²⁶ ». En 2013, cette agence tirait un bilan sans concession des errements du passé à l'origine de scandales sanitaires comme « l'empoisonnement au mercure industriel, les problèmes de fertilité causés par les pesticides, les perturbateurs endocriniens présents dans les plastiques, et les produits pharmaceutiques modifiant les écosystèmes ». Toujours selon cette agence : « Les études de cas historiques montrent que les avertissements ont été ignorés ou écartés jusqu'à ce que les dommages pour la santé et l'environnement ne deviennent inéluctables. Dans certains cas, les entreprises ont privilégié les profits à court terme au détriment de la sécurité du public, en cachant ou en ignorant l'existence de risques potentiels. Dans d'autres cas, les scientifiques ont minimisé les risques, parfois sous la pression de groupes d'intérêts. » Comme l'avaient déjà théorisé les propagandistes de l'industrie du tabac – nous y reviendrons –, face à des risques scientifiquement incertains, le « doute est leur produit », celui qu'il faut vendre à tous et par tous les moyens pour maintenir le produit à risque le plus longtemps sur le marché...

La réalité du terrain impose de composer avec des éléments à la justification rationnelle moins évidente ou moins avouable. Il s'agit de

20. Corinne Lepage, entretien avec l'auteur, 6 février 2013.

21. Marie-Angèle Hermitte, entretien avec l'auteur, 9 janvier 2013.

22. Laura Maxim, entretien avec l'auteur, 18 décembre 2012.

23. Acronyme anglais pour « Enregistrement, évaluation et autorisation des produits chimiques ». Reach est un programme de la Commission européenne.

24. *Le Monde*, 14 novembre 2012.

25. Laura Maxim, entretien avec l'auteur, 18 décembre 2012.

26. *Signaux précoces et leçons tardives*, Rapport de l'Agence européenne de l'environnement, 23 janvier 2013.

tenir compte en particulier des enjeux économiques, tant en matière d'« indépendance nationale stratégique » que de « sauvegarde de l'emploi » dont les lobbies industriels se font les hérauts. Ainsi, il n'est pas rare dans le secteur du médicament, mais aussi ceux de l'agrochimie et d'autres secteurs à risque, que l'intérêt économique d'une société française soit ouvertement invoqué pour justifier la mise sur le marché rapide d'une molécule dont la toxicité n'est pas formellement écartée ou qui s'avère tout simplement inefficace. Garante du respect des règles de l'économie de marché, l'OCDE perçoit dans les conflits d'intérêts et la capture de l'expertise une menace contre la concurrence pure et parfaite des libéraux, c'est-à-dire une distorsion du marché au profit d'acteurs favorisés par leur entrisme, voire parfois une forme de protectionnisme déguisé lorsqu'il est discrètement organisé par l'État²⁷. Le chantage à l'emploi est également devenu une stratégie de lobbying classique pour l'industrie qui n'hésite pas à menacer directement des élus de fermer des unités de production dans leur circonscription en cas d'attitude peu coopérative²⁸. De même, il ne faut pas écarter l'idée d'une convergence d'intérêts financiers des élites dirigeantes, lorsqu'il ne s'agit pas purement et simplement de corruption. La combinaison de ces facteurs finit par poser la question du pouvoir réel du politique dans la prise de décision, s'il est finalement soumis à des intérêts lui échappant. Pour conclure ce tableau dont le pessimisme n'enlève rien au réalisme, ajoutons la supranationalité croissante de la définition des règles de sécurité sanitaire, en particulier au niveau européen, ainsi que la soumission des États à des règles commerciales internationales dans le cadre de l'OMC ou des accords de libre-échange (ALE). Si ces accords ont longtemps visé à abattre les barrières douanières, et les entraves physiques au commerce, les accords dits « de nouvelle génération » visent à réduire les obstacles au commerce « derrière les frontières²⁹ » : services, investissement, marchés publics, protection des droits de propriété intellectuelle, développement durable, concurrence, normes sanitaires et phytosanitaires... Tous ces champs réglementaires, habituellement

sous le contrôle des États, sont en passe d'être « homogénéisés » à la moulinette des multinationales, en particulier à travers les négociations en cours pour la création d'un grand marché transatlantique entre les États-Unis et l'Union européenne.

Avec le lancement, en juillet 2013, du premier cycle de négociation du Pacte transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP ou TAFTA) entre le gouvernement américain et la Commission européenne, c'est bien à une nouvelle « guerre des normes » à laquelle les différents lobbies sont invités à participer, tandis que les citoyens sont maintenus dans le secret des négociations. Pourtant, les répercussions sur les consommateurs seront importantes, aussi bien dans les domaines de l'Internet, de la santé que de l'alimentation. C'est ainsi toute une série de produits non autorisés dans nos contrées qui pourrait être introduite en Europe si les accords arrivent à leur terme en 2015³⁰. Des OGM au bœuf aux hormones, en passant par la viande à la ractopamine, le poulet à la chlorure ou les carcasses de porc nettoyées à l'acide lactique, les lobbies américains font pression sur leur gouvernement pour balayer les réticences européennes par rapport à ces produits à la sécurité sanitaire sujette à caution. Si en Europe le principe de précaution prévaut en cas de doute sur l'innocuité des produits, aux États-Unis la logique est inversée : le doute profite aux fabricants dont les produits sont considérés sûrs jusqu'à preuve scientifique du contraire. Le journal *Libération* rapportait ainsi dès juin 2013 que Demetrios Marantis, responsable américain du commerce, réclamait de l'Union européenne le respect de « standards internationaux scientifiques », par opposition à ceux de l'Union jugés « non scientifiques » par le Congrès américain, afin de « permettre plus d'exportations des produits cultivés et élevés en Amérique³¹ ». Une fois encore, la science est instrumentalisée comme un puissant levier de lobbying pour imposer des standards réglementaires favorables au commerce le plus débridé comme nous aurons l'occasion de le démontrer au long de cet ouvrage.

27. OCDE, *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, Policy Brief, 2005.

28. Alexandra Chaignon, « Lobbying. À la santé des labos », *l'Humanité*, 22 mai 2013.

29. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, *Les Accords de libre-échange (ALE)*.

30. Lori M. Wallach, « Le traité transatlantique, un typhon qui menace les Européens », *Le Monde diplomatique*, novembre 2013.

31. Lorraine Millot et Jean Quatremer, « Libre-échange transatlantique : l'Union européenne à la rame », *Libération*, 14 mai 2013.

Enfin, pour revenir à l'influence des conflits d'intérêts, ce phénomène doit également être appréhendé dans ses formes plus insidieuses, la pression exercée sur les experts comme sur les politiques pouvant se traduire par la prise en compte « d'intérêts mutuels bien compris », où les services rendus, parfois sans demande explicite et par simple fidélité, sont récompensés par un avancement de carrière grâce à l'influence du « protecteur » et de ses réseaux. Dans les cas les plus graves, le conflit d'intérêts peut être révélateur d'une stratégie d'infiltration et de corruption des administrations. Si ces pratiques sont réelles et bien documentées (presse, justice...), elles sont le fruit de dérives répréhensibles qui n'ont pas vocation à être généralisées à l'ensemble du corps administratif et d'expertise qui s'astreint dans sa vaste majorité aux règles établies. Pour la minorité qui succombe, et parce que les conséquences peuvent en être catastrophiques, il importe donc de s'intéresser aux circonstances et aux failles du système qui amèneront un individu à faire le choix d'un contournement des règles. Plus encore, il faut s'interroger sur la manière qu'ont les entreprises d'utiliser ces failles, et le goût du lucre de certains, comme autant de stratégies d'influence pour arriver à leurs fins mercantiles. Un retour sur l'affaire récente et médiatique du Mediator devrait permettre de développer plus concrètement tous les aspects que nous venons d'évoquer.

II. MEDIATOR ET « SYSTÈME SERVIER » : ARCHÉTYPE DE L'INFLUENCE DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE EN FRANCE

L'affaire du Mediator est la terrible et parfaite illustration des risques sanitaires associés aux conflits d'intérêts et au lobbying. Délaissant la problématique proprement médicale largement expliquée ailleurs, nous analyserons ici le système d'influence mis en place par l'entreprise Servier tant il illustre un mode classique, voire désuet, mais terriblement efficace de capture de la décision publique par des intérêts privés. Après avoir enquêté sur cette affaire, le journaliste Michel de Pracontal est catégorique : « L'écoute, intéressée mais fidèle, dont Jacques Servier bénéficie auprès d'acteurs importants est la clé de la stratégie de lobbying menée par [les laboratoires] Servier³². »

La méthode a même été théorisée dans une note à l'attention de Jacques Servier rédigée en 2006 par un de ses conseillers qui, décrivant « l'évolution de la stratégie d'influence de la maison Servier », évoque « l'importance croissante du lobbying scientifique » et observe que « les laboratoires Servier ont toujours eu une grande tradition d'influence scientifique par le truchement du dialogue singulier avec un certain nombre de leaders médicaux³³ ». La particularité et la longévité du « système Servier » en ont fait un cas d'école, pour les lobbyistes comme pour les juristes, tant les stratégies employées et les responsabilités évoquées s'imbriquent avec l'histoire des autorités sanitaires françaises.

L'ensemble de la chaîne du médicament représente une cible pour qui souhaite influencer les politiques de santé, et plus particulièrement les décisions relatives à la mise sur le marché des

32. Michel de Pracontal, « Lobbying pharmaceutique : la méthode Servier », *Médiapart*, 23 septembre 2011.

33. *Ibid.*

médicaments. Ainsi, il y a volonté de capture lorsque des maillons stratégiques – qu'il s'agisse d'institutions ou d'acteurs, de l'expertise sanitaire aux médecins « leaders d'opinion » en passant par la dimension politique, tant au sein des ministères (Santé, Industrie) que des partis – sont soumis à des tentatives d'influence pour orienter les politiques publiques dans un sens favorable aux affaires commerciales d'une entité privée, comme les laboratoires lorsqu'il s'agit de santé. Dans un contexte ultra-concurrentiel, le paradoxe réside dans le fait que les laboratoires s'affrontent parfois pour le contrôle du marché avec des médicaments aux qualités similaires, d'ailleurs surnommés les « me too ». Pour obtenir un avantage concurrentiel, ces laboratoires ont donc recours aux méthodes de lobbying, mais aussi à des méthodes d'« intelligence économique » plus discrètes. L'excellente compréhension et la diligente application de ces méthodes d'influence pourraient à la fois expliquer le succès commercial des laboratoires Servier, mais aussi leur emprise excessive sur la chaîne du médicament au point d'y induire des distorsions pouvant avoir conduit à une capture décisionnaire.

Les laboratoires Servier, fondés en 1948 par Jacques Servier, sont devenus la deuxième entreprise pharmaceutique française (derrière Sanofi) avec 3,9 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour 2012. Le groupe compte plus de 20 000 salariés répartis en France et dans 140 pays. Afin de protéger son entreprise contre une éventuelle prise de pouvoir des actionnaires, ou un rachat hostile, la construction financière de la société est organisée autour d'un actionnaire unique, à la fois propriétaire et dirigeant, Jacques Servier, ainsi devenu l'une des toutes premières fortunes de France. Cette structure originale participe de la réputation de « bunker » qui a été faite à ces laboratoires. Pourtant, depuis la fin des années 1990, l'édifice se fissure inexorablement au fur et à mesure que la justice et la presse s'intéressent aux secrets de l'entreprise.

LA MAÎTRISE DES RÉSEAUX

En 1999, des journalistes révèlent que « le laboratoire abrite, dans un appartement de son président, une officine composée

d'anciens de la police, de la DST et la DGSE³⁴ », chargée du « renseignement interne » sous la direction personnelle de Jacques Servier. Cette équipe a pour fonction de réaliser le fichage des collaborateurs proches et des candidats cherchant à intégrer la maison. Lors de l'enquête, la justice découvre 50 000 fiches sur certaines desquelles figuraient les orientations sexuelles, politiques ou syndicales supposées, ainsi qu'une analyse des cercles d'influence de chaque personne concernée. Des plaintes sont déposées au parquet de Nanterre, notamment par la CNIL au sujet du fichage illégal et par d'anciens candidats évincés, mais toutes finiront classées sans suite...

Surtout, les laboratoires Servier savent embaucher utile³⁵ : si nécessaire, des postes sont créés sur mesure et en dehors de l'organigramme pour s'attacher les services des meilleurs, ou bien l'entreprise rétribue généreusement les fidèles amis du groupe pour leurs « conseils ». Dans ce système comme ailleurs, les « portes tournantes » – l'alternance entre postes du public et du privé dans un même secteur – restent un élément structurant des politiques d'influence mises en place. Le recrutement opère de préférence chez les anciens hauts fonctionnaires, ministres ou députés disposant de quelque influence sur les politiques médicales. L'organisation d'un réseau aussi fiable que redevable est un autre élément important de toute stratégie d'influence efficace.

Le système de fichage, bien qu'archaïque, reste symptomatique d'une culture de « l'intelligence économique ». Sa saisie par la justice a permis d'établir que les cadres de l'entreprise tenaient un système de notes sur l'ensemble des acteurs gravitant autour du laboratoire. Tout y était minutieusement inventorié : médecins ayant bénéficié des largesses du laboratoire, experts fidèles à la maison ou enclins à des postures « morales », comptes-rendus de rencontres avec des hommes politiques, parmi lesquels nombre de ministres de la Santé. Le laboratoire a donc patiemment construit un réseau de sympathisants, où services rendus et amabilités reçues (voyages, subventions, champagne) étaient utilisés comme monnaie d'échange. Si de tels

34. Sophie des Déserts, « Mediator. La face cachée de Servier », *Le Nouvel Observateur*, 7 septembre 2011.

35. Cédric Mathiot et Yann Philippin, « Un labo dopé aux politiques », *Libération*, 23 décembre 2010.

avantages en nature ne constituent pas à proprement parler des délits, ils n'en représentent pas moins des éléments constitutifs de conflits d'intérêts pour ceux qui les acceptent !

Parmi les amis politiques de Jacques Servier, on retrouve notamment Philippe Douste-Blazy. La relation entre les deux hommes remonte à l'époque où ce dernier « n'était encore qu'un jeune cardiologue plein d'avenir » qui « en 1986, rédigeait des "articles sur honoraires" avant d'entrer dans le "groupe de consultants" de Servier, dont il fera partie jusqu'à fin 1988 », peut-on lire sur des notes rendues publiques par *Médiapart* en 2011³⁶. Sa relation avec Jacques Servier ne sera plus alors qu'un long échange d'amabilités et de gestes financiers, jusqu'à ce que Philippe Douste-Blazy devienne ministre de la Santé de 1993 à 1995 et de 2004 à 2005.

Les relations politiques du laboratoire ne s'arrêtent pas au cercle des ministres : Nicolas Sarkozy a longtemps entretenu des relations étroites avec Jacques Servier pour avoir été son avocat d'affaires dans les années 1990 et début 2000. L'ancien président conseillait le patron en matière de droits des sociétés et de droit immobilier, afin de renforcer la structure financière du laboratoire Servier³⁷. L'ancien président de la République évoquera d'ailleurs ce passé commun devant un parterre d'intimes du « système Servier » lorsqu'il remettra la grand-croix de la Légion d'honneur au patron du groupe le 31 décembre 2008. Certains journalistes politiques tatillons se demandent même si la remise de cette décoration ne serait pas la récompense d'une participation généreuse au « premier cercle de l'UMP » qui regroupe les 500 plus grands mécènes du parti³⁸. Ce qui est indéniable, c'est que Jacques Servier sait s'entourer et faire profiter de ses largesses de milliardaire : il entretient ainsi de façon assidue ses mondanités lors des dîners du « cercle Hippocrate » où il invite à sa table tout ce qui compte ou pourrait compter de personnalités politiques et médicales... Le cercle est animé par Michel Hannoun, un ancien député RPR responsable du programme de

l'UMP pour la santé en 2012³⁹, qui occupait également un poste de responsable « monde » des études chez Servier. Mais les membres du cercle refusent d'y voir un instrument de lobbying : les personnalités politiques reçues « viennent pour présenter la loi, pas pour qu'on leur dise quoi y mettre », assurait en 2010 un membre. Selon cet habitué, « le cercle Hippocrate n'est pas un instrument d'influence, mais un outil de veille qui permet à Servier de savoir ce qui se passe et de sentir où va le système de santé⁴⁰ ».

Il ressort de ce qui précède deux éléments essentiels à une stratégie de capture de la décision publique : d'une part l'organisation d'un réseau d'influence de haut niveau, tant politique que médical, dont la coordination est en partie assurée par un travail de renseignement méticuleux sur les acteurs clés ; d'autre part un système de rémunérations directes (« conseils ») ou indirectes (invitations, cadeaux, faveurs) qui incitera des acteurs en conflit d'intérêts à relayer l'influence de l'entreprise à différents échelons décisionnels.

MEDIATOR, RÉVÉLATIONS SUR LES COULISSES DE LA SANTÉ PUBLIQUE

Depuis la révélation du scandale du Mediator en 2010, c'est toute l'ingénierie d'influence des laboratoires Servier qui semble avoir déraillé, les rouages sautant les uns après les autres, vraisemblablement usés après tant d'années de service. En septembre 2011, *Le Figaro* affirme avoir eu accès aux retranscriptions d'écoutes réalisées dans le cadre de l'enquête sur le Mediator qui s'intéressait alors aux connexions du numéro deux du groupe Servier, Jean-Philippe Seta. Lors d'une conversation décousue, retranscrite par *Le Figaro*⁴¹, ce dernier s'entretient avec Claude Griscelli, professeur renommé de pédiatrie et ancien directeur général de l'Inserm de 1996 à 2001, passé ensuite par le Conseil d'État jusqu'en 2004. Dans cet

36. Michel de Pracontal, « Lobbying pharmaceutique... », *art. cit.*

37. *Ibid.*

38. Fabrice Arfi et Mathilde Mathieu, « Légion d'honneur : la riche promotion du Premier Cercle », *Médiapart*, 4 octobre 2012.

39. Jean-François Arnaud et Fanny Guinochet, « Politiques et industrie pharmaceutique : des liaisons inavouables qui dépassent le cas Cahuzac », *Challenges*, 11 avril 2013.

40. Cédric Mathiot et Yann Philippin, « Un labo dopé... », *art. cit.*

41. Anne Jouan, « Mediator : comment Servier a corrigé le rapport du Sénat », *Le Figaro*, 13 septembre 2011.

entretien pris sur le vif par les enquêteurs, Griscelli indique à celui qu'il nomme son « ami de 25 ans » avoir été convié par la sénatrice Marie-Thérèse Hermange (UMP) à consulter le rapport sénatorial que celle-ci co-rédigeait avec François Autain (PS).

La sénatrice Hermange est une familière du milieu hospitalier parisien pour avoir présidé le conseil d'administration de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP), devenant ensuite une interlocutrice privilégiée sur les questions de santé à l'Assemblée et au Sénat. Bien que la sénatrice ait nié connaître les liens personnels qui unissaient Griscelli et Seta, son collègue socialiste François Autain n'a pas manqué de noter le caractère « clandestin » de cet entretien particulier, soulignant qu'une audition officielle du professeur en pédiatrie aurait permis de lui demander sa déclaration d'intérêts. Le plus troublant, toujours d'après les bribes de la conversation interceptée, est que le professeur Griscelli assure à son ami avoir pris soin de « regarder les phrases clé qui concernaient la responsabilité de Servier », ajoutant ensuite avoir « fait changer pas mal de choses », en particulier en accentuant les reproches contre l'Afssaps. Pour sa part, le groupe pharmaceutique Servier a démenti avoir demandé des modifications dans le rapport sénatorial sur le Mediator, et les écoutes n'ont été retranscrites que partiellement, ce qui ne permet pas de pleinement dégager le contexte général de cet échange.

Néanmoins, sur la base de ces écoutes téléphoniques, Jean-Philippe Seta et Marie-Thérèse Hermange ont été mis en examen fin avril 2013 pour des faits supposés de trafic d'influence dans le cadre du procès du Mediator. Une enquête pour prise illégale d'intérêts est également en cours contre Claude Griscelli pour des liens financiers suspectés avec les laboratoires Servier entre 2004 et 2005, alors qu'il était conseiller pour le ministère de la Santé. *Le Figaro*, qui semble avoir eu accès à nombre d'informations privilégiées, évoque l'existence de « trois contrats d'expert de prestations intellectuelles [qui auraient été] signés entre M. Griscelli et les laboratoires Servier [...] pour une somme globale de 260 000 euros pour la période de 2008 à 2010⁴² ». Des chiffres qui donnent une indication

sur le niveau de rémunération de ces « leaders d'opinion » aussi précieux que courtisés pour exercer une influence discrète et efficace.

Un des fondamentaux dans toute stratégie de lobbying reste la maîtrise du processus administratif d'autorisation de mise sur le marché des produits et, dans le cas d'un médicament, de l'agrément pour un taux de remboursement élevé, condition indispensable pour garantir le succès financier d'une molécule. L'objectif de ces stratégies d'influence n'est pas tant de permettre la mise sur le marché de produits sciemment nocifs que de contrôler le processus politico-administratif de régulation du marché pour obtenir un avantage concurrentiel – être le « premier sur le marché » – ou, à l'inverse, être en capacité de nuire à ses concurrents en bloquant leurs demandes administratives. La stratégie d'influence vise donc à infiltrer le cœur des administrations pour en contrôler, au moins partiellement, le processus décisionnaire. Malheureusement, l'anesthésie complète des organes de vigilance sanitaire provoquée par ces stratégies finit inévitablement par engendrer les catastrophes que les agences avaient pour mission de prévenir!

La pleine compréhension de ce phénomène de capture des agences sanitaires ne saurait se limiter au cadre français. Non seulement on peut l'observer de l'autre côté de l'Atlantique – quelques scandales américains impliquant la Food and Drug Agency (FDA) en témoignent –, mais le phénomène a cours également au niveau européen où les agences sanitaires ont pris une place stratégique dans l'accès au marché. C'est donc en toute logique que les juges français ont élargi leur enquête sur le Mediator aux échelons communautaires, notamment à travers la mise en examen de Jean-Michel Alexandre et Éric Abadie, deux anciens cadres de l'Agence nationale de sécurité du médicament devenus par la suite experts européens. À ce jour, l'enquête reste ouverte et ces personnes sont présumées innocentes, mais au-delà de toute considération individuelle, leur parcours professionnel apparaît comme exemplaire, sinon symptomatique, de certaines carrières dans l'expertise publique.

Jean-Michel Alexandre, professeur de pharmacologie, a été « l'un des hommes les plus influents en matière de médicament en France de 1980 à 2000 », selon *Le Figaro*. De 1985 à 1993, il a été président de la commission d'autorisation de mise sur le marché à l'Agence du médicament, devenue ensuite l'Afssaps, puis directeur

42. Anne Jouan, « Mediator : une ex-sénatrice UMP mise en examen », *Le Figaro*, 26 avril 2013.

de l'évaluation des médicaments de 1993 à 2000, et enfin, président du Comité européen des médicaments à usage humain de 1995 à 2000. Le rapport d'enquête de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pointait déjà le rôle central joué par l'ancien dirigeant de l'Afssaps dans le maintien du benfluorex (nom scientifique du Mediator) sur le marché français. « Au regard de ses responsabilités scientifiques et administratives très importantes, comme de ses compétences pharmacologiques reconnues et de son aura personnelle, il est un acteur central des événements et des décisions prises entre 1993 et 2000 », confirment les enquêteurs de l'IGAS⁴³ dès janvier 2011. Cependant, après avoir mis fin à sa carrière d'expert public, la justice reproche à ce pharmacien renommé d'avoir accepté des missions de « conseil » auprès de l'industrie pharmaceutique sans avoir respecté le délai de carence de cinq ans. Pour s'affranchir de ces dispositions, Jean-Michel Alexandre aurait accepté de travailler avec une société de consulting, la Cris, fondée par une ancienne cadre de Servier, Marlène Garnier, mise en examen en février 2013, tout comme J.-M. Alexandre, dans le volet de l'instruction sur le Mediator consacré à la prise illégale d'intérêts. D'après des éléments de l'enquête révélés dans la presse, la justice s'intéresse aux liens qu'entretenait cette ancienne salariée de Servier avec Christian Bazantay, un avocat devenu secrétaire général du laboratoire Servier, suspecté d'avoir fait le lien dans l'attribution de missions de conseil à J.-M. Alexandre. La journaliste Anne Jouan, qui a suivi l'enquête, fait état d'une lettre qui aurait été versée à l'instruction précisant les missions confiées à ce dernier : « outre la défense des intérêts de notre société auprès du ministre de la Santé allemand et de l'Agence européenne du médicament, vos missions portent sur [...] les relations avec les hautes personnalités de la tutelle⁴⁴ ». En décembre 2011, *Le Figaro* révélait que Jean-Michel Alexandre pourrait avoir touché jusqu'à 1,2 million d'euros de la part de l'entreprise Servier entre 2001 et 2009.

L'influence ne se limite pas au niveau français, puisque Jean-Michel Alexandre a également présidé la commission de vigilance de

l'Agence européenne du médicament (EMA) de 1995 à 2000. Quant à Éric Abadie, diabétologue de formation, il s'agit d'un ancien directeur des affaires médicales du syndicat des industries pharmaceutiques (LEEM), premier lobby du secteur, qui fut recruté à l'Afssaps en 1994 par Jean-Michel Alexandre comme conseiller scientifique du directeur. Autant dire que cette nomination fut reçue comme celle du loup au poste de berger. Éric Abadie officiait également au niveau européen comme président de la commission de vigilance de l'EMA entre 2007 et 2012. Les députées Vertes Michèle Rivasi et Eva Joly s'étaient interrogées publiquement sur l'attitude « complaisante » et « les potentiels conflits d'intérêts » d'Éric Abadie, saisissant à ce titre la commission antifraude (OLAF) dès février 2011. Éric Abadie est suspecté par la justice de prise illégale d'intérêts, avec une potentielle implication judiciaire de son épouse également mise en examen pour recel de ce délit. Cette avocate spécialisée dans les litiges commerciaux aurait eu à conseiller les laboratoires Servier entre 2004 et 2008. Après plusieurs reports, en raison de problèmes de santé de Jacques Servier, le « grand procès du Mediator » devrait se tenir en 2014.

LES CONFLITS D'INTÉRÊTS AU CŒUR DE L'AFFAIRE

Il existe dans cette affaire un autre personnage emblématique du « système Servier » : Jean-Roger Claude, 77 ans, professeur de toxicologie et « pilier » de la commission d'autorisation de mise sur le marché (AMM) de l'Afssaps. Consultant pour Servier depuis 1972, il est marié à la directrice de la branche toxicologie du laboratoire, qui fut aussi pendant de longues années la présidente de la Société française de toxicologie, une influente association médicale. En septembre 2011, *Libération* fait état d'un échange musclé entre Jean-Roger Claude et un collègue de l'Afssaps, pour qui cette altercation serait due à ses liens avec Irène Frachon, pneumologue lanceuse d'alerte par qui le scandale est arrivé⁴⁵.

43. Anne-Carole Bensadon, Étienne Marie France et Aquilino Morelle, « Enquête sur le Mediator », *Inspection générale des affaires sociales*, janvier 2011, p. 52.

44. Anne Jouan, « Mediator : le système Servier dévoilé », *Le Figaro*, 16 janvier 2013.

45. Yann Philippin, « Mediator : un expert affirme avoir été menacé », *Libération*, 22 septembre 2011.

Approfondissant son enquête, le journal découvre le quotidien de l'agence avant qu'elle ne soit réformée pour devenir l'ANSM et la gestion hasardeuse des conflits d'intérêts en son sein : « M. Claude est accusé d'avoir participé à des délibérations de l'Afssaps sur le Mediator, alors qu'il aurait dû sortir en raison de ses "conflits d'intérêts" avec Servier. » *Libération* indique dans son enquête avoir découvert que « Jean-Roger Claude [aurait] utilisé pendant des années le mail de son épouse, cadre chez Servier, comme adresse professionnelle. Ce qui [signifierait] que les échanges de courriels entre l'agence et les membres de la commission d'AMM atterrissaient directement chez Servier ! Ce qui [aurait] pu permettre au labo d'obtenir des informations privilégiées, y compris sur ses concurrents⁴⁶ ».

Le témoignage de l'expert de l'Afssaps est le second faisant état de pressions, après celui du cardiologue Georges Chiche racontant avoir été interpellé à plusieurs reprises suite à l'alerte qu'il avait adressée aux services de pharmacovigilance, en 1999, rapportant un cas de valvulopathie dont l'origine suspectée était le Mediator. L'intimidation, tout comme la mise à l'écart professionnelle, des lanceurs d'alerte et des experts à « contre-courant » exprimant des avis non consensuels, sont autant d'éléments entrant pleinement dans la logique de la capture de la décision publique.

Enfin, le dernier élément constitutif du lobbying scientifique vise une mise sous tutelle des canaux d'expression de l'expertise scientifique, en premier lieu la presse spécialisée. À propos du manque d'indépendance de la presse médicale, la Haute autorité de santé (HAS) reconnaissait en mai 2013 que « diverses "affaires" en 2009 et 2010 liées à la publication de numéros spéciaux publicitaires non déclarés comme tels, le témoignage dans la presse d'une journaliste faisant état de pressions de la part du groupe Servier, et enfin les nombreuses auditions réalisées au cours du 1^{er} semestre 2011 par l'IGAS, le Sénat, l'Assemblée nationale et lors des Assises du médicament ont [...] posé la question de l'indépendance éditoriale et/ou, à tout le moins, de la transparence des liens d'intérêts, et plus globalement de l'éthique éditoriale⁴⁷ ». Plus fondamentalement,

les revues médicales subsistant grâce aux revenus générés par les encarts publicitaires, certains laboratoires peuvent ainsi « se payer » des journaux et y faire publier des articles favorables à leurs produits, alors même que ces articles scientifiques servent d'outils d'analyse dans les procédures de contrôle sur la sécurité des produits en vue de leur commercialisation...

L'exemple paroxystique des méthodes des laboratoires Servier analysé, nous pouvons désormais passer au cœur des stratégies de lobbying scientifique à l'échelle mondiale afin de mieux saisir les méthodes employées, et systématisées, qui permettent aux entreprises de mettre sur le marché des molécules parfois dangereuses pour la santé.

46. *Ibid.*

47. *Bonnes pratiques et critères de qualité des revues et journaux de la presse médicale française*, Haute autorité de santé, mai 2013, p. 18.

III. LE LOBBYING SCIENTIFIQUE, AU RISQUE D'UNE SCIENCE SANS CONSCIENCE

Si jusqu'ici nous avons principalement évoqué la capture du processus décisionnaire par les intérêts privés, avec ce que cela implique de distorsion des règles et de lobbying politico-administratif, nous devons désormais nous pencher plus précisément sur la capture de la science au profit des entreprises et de l'innovation technologique la plus débridée. Dans la lutte pour l'indépendance de l'expertise sanitaire et l'encadrement des conflits d'intérêts, il est une opinion partagée parmi ceux qui ne trouvent rien à redire au système actuel : il n'y aurait pas de bons experts sans conflits d'intérêts, de même que les liens financiers avec l'industrie n'interféreraient pas avec le jugement scientifiquement rationnel de l'expert. Or, ces liens financiers ne se limitent pas à l'emploi direct par l'industrie ou la subvention de recherches, mais englobent plus largement le fait pour un expert d'être actionnaire d'une société, de faire du conseil ou d'être rémunéré pour témoigner en tant que « leader d'opinion » dans sa spécialité. À ces activités « professionnelles » peuvent s'ajouter l'acceptation de cadeaux ou des participations défrayées à des colloques dans des lieux souvent exotiques, auxquels sont parfois également invités les conjoints. Pourtant, selon les funambules du « cloisonnement des intérêts », cette prodigalité du secteur privé serait répudiée aussitôt que l'expert enfile sa blouse immaculée d'agent public ou de professionnel de la santé. Une telle vision est contestée par des études universitaires qui démontrent une prévalence des opinions favorables lorsque le scientifique se retrouve, consciemment ou non, en situation de conflit d'intérêts. Face à la capture de la science par des intérêts privés, les discours naïfs pourraient même laisser craindre le développement d'un véritable

« syndrome de Stockholm de la science » parmi les chercheurs. Or, cette capture de la science n'a qu'un seul objectif pour les lobbies : contrôler les publications scientifiques sur lesquelles les experts administratifs appuient leurs recommandations de mise sur le marché des nouveautés ou inversement, s'il y a lieu au vu de la science, de retirer un produit dont la toxicité aurait été découverte tardivement... Dans un monde où le politique s'est défaussé de ses responsabilités sur les experts, détourner la science permet de contrôler la décision en fin de chaîne.

Depuis les années 1980, nombre d'études ont été publiées sur l'impact des relations financières entre les médecins et chercheurs d'un côté et l'industrie de l'autre, pour relever l'influence de ce que Sheldon Krinsky nomme « le biais de financement » (« *funding effect*⁴⁸ »). En novembre 2012, le CNRS publiait un numéro de la revue *Hermès* intitulé « Les chercheurs au cœur de l'expertise » et consacré pour partie à l'influence des conflits d'intérêts. Dans ce dossier, Laura Maxim et Gérard Arnold présentent une synthèse inédite des diverses stratégies d'influence de la science. Après avoir analysé de nombreuses études, il ne fait aucun doute pour ces deux chercheurs qu'il existe « une corrélation directe entre le financement d'une recherche par un industriel et la communication de résultats qui lui sont favorables⁴⁹ ».

La littérature scientifique démontre ainsi que les études financées par l'industrie pharmaceutique sur l'efficacité thérapeutique de nouveaux médicaments sont bien plus favorables que celles qui sont indépendantes. Comme nombre d'acteurs critiques du secteur, Laura Maxim et Gérard Arnold n'hésitent pas à parler d'« influence volontaire sur la littérature biomédicale » faisant « partie d'une stratégie industrielle » des laboratoires. Les deux auteurs soulignent que les conflits d'intérêts sont peu ou pas déclarés lors de la publication d'études dans des revues scientifiques. Plus grave encore,

ils mettent en avant la mainmise du secteur pharmaceutique sur la rédaction des « guides pratiques cliniques », ces références médicales publiques qui servent à orienter les prescriptions des médecins et pour lesquelles « l'influence des conflits d'intérêts est très étendue en termes de patients concernés⁵⁰ ».

En 2002, le docteur Choudhry publiait une étude portant sur l'analyse des conflits d'intérêts de cent experts ayant participé à la rédaction de 37 guides pratiques sur des pathologies importantes (l'asthme, l'hypertension, la dépression, le diabète, etc.)⁵¹. Les résultats étaient aussi inédits que troublants : 59 % de ces experts avaient des relations directes avec les compagnies dont les médicaments étaient concernés par les guides, et seuls 2 % d'entre eux avaient déclaré leurs conflits d'intérêts. Cette situation touche également la « bible de la psychiatrie », le *Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux* (DSM) reconnu comme une référence internationale, dont 70 % des auteurs ont des liens financiers avec l'industrie pharmaceutique⁵². Ces dernières années, ce manuel, proposé par l'Association américaine de psychiatrie et servant à la classification des maladies mentales, a été critiqué pour sa « psychatrisation des troubles sociaux » et la « surmédicalisation des émotions », en particulier la banalisation des psychotropes pour traiter l'anxiété et le stress quotidien (précarisation, surmenage, *burn out*...) ⁵³.

La France n'est bien entendu pas épargnée par le phénomène. Dans l'hexagone, le bilan 2009 de l'Afssaps, l'ancienne Agence française du médicament, précisait que seuls 28 % des 1 400 membres titulaires et suppléants des instances n'avaient déclaré aucun conflit d'intérêts. La moyenne est de six liens d'intérêts déclarés par expert dans cette agence. Sur les 6 000 liens déclarés à l'Afssaps, « la majorité concerne des congrès ou colloques (31 %), des essais cliniques (23 %) et des activités de conseil (20 %) ⁵⁴ ». L'Inspection générale des affaires

48. Sheldon Krinsky, "Publication bias, data ownership, and the funding effect in science: threats to the integrity of biomedical research", in Wendy Wagner et Steinzor (dir.), *Rescuing Science from Politics, Regulation and the Distortion of Scientific Research*, Cambridge University Press, 2006, p. 61-85.

49. Laura Maxim et Gérard Arnold, « Comment les conflits d'intérêts peuvent influencer la recherche et l'expertise », *Hermès*, n° 64, novembre 2012, p. 48.

50. *Ibid.*

51. N. K. Choudhry, H. T. Stelfox et A. S. Detsky, "Relationships between authors of clinical practice guidelines and the pharmaceutical industry", *Journal of American Medical Association*, vol. 287, n° 5, février 2002, p. 612-617.

52. Laura Maxim et Gérard Arnold, « Comment les conflits d'intérêts... », *art. cit.*, p. 49.

53. Valérie Simard, « Contre la surmédicalisation des émotions », entretien avec Patrick Landman, *La Presse*, 25 mai 2013.

54. Françoise Bas-Théron, Christine Daniel et Nicolas Durand, *L'Expertise sanitaire...*, *op. cit.*, p. 36-37.

sociales avertit néanmoins que les liens d'intérêts répertoriés dans les déclarations publiques d'intérêts (DPI) sont « à interpréter avec prudence », en particulier à cause « de la différence d'appréciation entre experts des intérêts qu'il leur semble pertinent de déclarer », et de l'absence de contrôle réel sur la véracité des déclarations.

DES FANTÔMES DANS LE PLACARD

Les stratégies de lobbying scientifique de l'industrie sont loin de se limiter au placement d'experts en conflits d'intérêts ou à la production d'études biaisées. En 2005, le *Guardian* publiait la lettre ouverte d'une chercheuse anglaise, Adriane Fugh-Berman, s'indignant d'avoir été approchée pour signer un article scientifique déjà rédigé, et dont les conclusions remettaient en cause la sécurité d'un produit pharmaceutique concurrent de la firme demandeuse. Dans sa tribune, la lanceuse d'alerte dénonçait l'utilisation de « nègres scientifiques » ou « auteurs-fantômes », des chercheurs apposant leur nom sur des études commanditées par l'industrie et réalisées par des cabinets de communication spécialisés⁵⁵. Cette pratique, qu'elle jugeait « habituelle au sein de l'industrie », s'inscrit de fait dans une véritable stratégie marketing de *publication development* visant à inonder les revues scientifiques d'études favorables à un produit avant sa mise sur le marché. Fugh-Berman indiquait ainsi que « les compagnies pharmaceutiques dépensent trois fois plus d'argent dans la promotion d'un produit avant son lancement que dans l'année qui suit sa mise sur le marché ». De manière globale, les sommes consacrées à la promotion des produits pharmaceutiques représenteraient le double de celles investies dans la recherche et le développement. Ce budget promotion inclut également l'organisation de tournées de conférences (*speaking tours*) dans lesquelles interviennent à grands frais des sommités scientifiques rétribuées (*key opinion leaders*) pour prêcher les vertus des molécules miracles à venir. Entre 1993 et 2003, les prescriptions de médicaments

auraient fait un bon de 70 % aux États-Unis grâce à ces stratégies de marketing conquérantes⁵⁶.

Pourquoi des chercheurs sont-ils tentés de signer des articles scientifiques pour lesquels ils n'ont fourni aucun travail ? « Publier ses travaux dans des journaux scientifiques, si possible prestigieux, est fondamental pour un chercheur. Sa réputation personnelle, et les subsides qu'il est en droit de demander pour poursuivre ses recherches sont directement dépendants de la qualité et du nombre de ses publications », avance Jean-Marie Vailloud du Formindep. De son côté, l'industrie cherche à publier des études favorables à la mise sur le marché d'une nouvelle molécule pour favoriser son lancement. Plus qu'une simple promotion, il s'agit réellement d'une caution scientifique. C'est donc en toute logique que s'établirait une sorte de « trame informelle d'intérêts convergents entre les firmes pharmaceutiques et les chercheurs leaders d'opinion », conclut Vailloud. La question des « nègres scientifiques » recoupe donc celle du financement de la recherche et de son mode d'évaluation, deux questions hautement sensibles pour déterminer les conditions d'exercice d'une science libre d'influence mercantile. Or, l'imbrication d'intérêts partagés entre certains scientifiques, les revues et l'industrie devenue la principale pourvoyeuse de fonds pour la recherche, sont des facteurs constitutifs des conflits d'intérêts, induisant de nombreux biais dans la prise de décision. Si certains scientifiques, en toute ingénuité, s'évertuent à nier cette influence de l'industrie, celle-ci n'a en revanche aucun doute sur le pouvoir de ces stratégies de lobbying scientifique pour tirer des bénéfices du marché. Dès lors, seul le scandale fait office de principe de réalité dans ce jeu de dupes.

SCANDALES À LA CHAÎNE

À force de manipuler la science et les règles de sécurité sanitaire, l'industrie pharmaceutique est devenue une véritable usine à

55. Adriane Fugh-Berman, "Not in my name", *The Guardian*, 21 avril 2005.

56. John Carey, Amy Barrett et Carol Marie, "Lessons from the Vioxx fiasco", *BusinessWeek Magazine*, 28 novembre 2004.

scandales. En octobre 2012, le journal canadien *Le Soleil* publiait un article⁵⁷ démontrant l'étendue réelle du phénomène des « auteurs-fantômes » et le discrédit qu'il entraînait pour la recherche médicale. Les documents internes d'un laboratoire leader, rendus publics à la suite d'un litige, ont permis de révéler qu'entre 1998 et 2000, « pas moins de 85 articles scientifiques sur [une molécule antidépresseur] avaient été rédigés à l'initiative directe » de son producteur. Durant cette période, « l'ensemble de la littérature scientifique comptait seulement 211 articles » sur cette molécule, ce qui aurait permis au laboratoire impliqué de produire « une masse critique d'articles favorables au médicament », diluant ainsi les études critiques dans cette masse. D'autres documents révélés à la suite d'enquêtes similaires démontrent qu'il en a été de même pour d'autres médicaments produits par différents laboratoires. La pratique serait si répandue que des agences d'« écriture scientifique » se seraient spécialisées dans la production d'études clés en main susceptibles d'être signées par des prête-noms renommés ou désireux d'augmenter leur taux de publications⁵⁸.

L'affaire ayant entouré le retrait du marché du Vioxx (rofécoxib) est particulièrement instructive. Ce médicament a été commercialisé comme anti-inflammatoire par le laboratoire Merck en 1999, avant que l'entreprise ne le retire subitement du marché en 2004 suite à la révélation d'effets cardiovasculaires inquiétants. Ces risques d'insuffisance cardiaque avaient pourtant été repérés dès 2001, mais une centaine d'articles d'« auteurs-fantômes », tous favorables au produit, avaient été publiés dans diverses revues scientifiques, diminuant ainsi l'impact de l'alerte. L'éditeur de revues scientifiques Elsevier a reconnu en 2010 que « deux publications d'Elsevier de 2003, présentées comme des journaux sans biais, étaient en réalité des publications sponsorisées [par l'industrie pharmaceutique] qui manquaient de la transparence adéquate⁵⁹ ».

57. Marc-André Gagnon et Sergio Sismondo, « Des auteurs-fantômes discréditent la recherche médicale », *Le Soleil*, 2 octobre 2012.

58. Pierre Barthélémy, « Un scandaleux marché noir de la science en Chine », *Le Monde.fr*, 1^{er} décembre 2013.

59. "Elsevier's New Custom Publication Guidelines Set New Standards for Publishing Pharma-Sponsored Content", communiqué de presse du groupe Elsevier, 23 février 2010.

Cette affaire des « faux journaux scientifiques » impliqua principalement le bureau australien d'Elsevier responsable de la parution de *The Australasian Journal of Bone and Joint Medicine* financé par les laboratoires Merck pour y publier des articles favorables à leurs produits. Au total, entre 2000 et 2005, le bureau australien a édité une série de huit « journal of », une dénomination laissant suggérer l'existence de standards habituels de sérieux scientifique, et pouvant produire une méprise auprès du lectorat sur le caractère promotionnel de ces revues⁶⁰. À la suite de cette affaire, considérée comme une dérive « inacceptable et isolée », l'éditeur a annoncé un renforcement de ses critères en matière de relecture par des comités scientifiques et une plus grande transparence dans la publication d'articles promotionnels.

L'une des autres pratiques mises à jour serait l'existence d'« essais cliniques promotionnels » (« seeding trials ») baptisés par les services marketing de Merck de l'acronyme Advantage⁶¹ auprès de praticiens américains rémunérés pour administrer le Vioxx et noter d'éventuels effets indésirables⁶². Selon la revue scientifique de l'*American College of Physicians*, ces « seeding trials » sont des essais cliniques dont « le protocole est établi pour l'industrie pharmaceutique pour faire la promotion de pharmacothérapies récemment homologuées ou en phase d'être approuvées par les autorités sanitaires⁶³ ». Se présentant sous une forme scientifique, ces essais peuvent être de façon générale assimilés à une opération marketing visant à familiariser les médecins avec le nouveau produit.

Ce n'est qu'en 2004 que les laboratoires Merck ont retiré leur molécule vedette du marché. Le chiffre d'affaires du Vioxx atteignait alors les 2,5 milliards de dollars de vente annuelle⁶⁴ pour quelque 80 millions de consommateurs. En 2004, une étude

60. Mayur Amin, vice président Recherche et Relations avec les milieux académiques d'Elsevier. Témoignage devant le Parlement anglais dans le cadre d'auditions: "Peer review in scientific publications - Science and Technology Committee Contents", 1^{er} juin 2011.

61. Hill, Ross, Egilman et Krumholz: "The Advantage seeding trial: a review of internal documents", *Annals of Internal Medicine*, journal de l'American College of Physicians, août 2008.

62. Carl Elliott, "Useless Pharmaceutical Studies, Real Harm", *New York Times*, 28 juillet 2011.

63. Hill, Ross, Egilman et Krumholz: "The Advantage...", *art. cit.*

64. John Carey, Amy Barrett et Carol Marie, "Lessons from...", *art. cit.*

confidentielle du docteur Graham réalisée pour la FDA⁶⁵ indiquait une estimation de 27 785 victimes potentielles liées aux effets indésirables du rofécoxib. Lors d'une audience devant le Sénat américain, David J. Graham a estimé que le rofécoxib pourrait avoir « causé entre 30 000 et 55 000 décès⁶⁶ ». Après l'un des plus grands procès que l'industrie pharmaceutique américaine ait dû affronter, les frais d'indemnisation frôlent les 5 milliards de dollars suite aux poursuites intentées aux États-Unis, mais aussi au Canada et en Australie. Dans son rapport d'activité 2012, le FBI indique également que Merck a été condamné à verser une amende pénale (« criminal fine ») de 321 millions de dollars, auquel se sont ajoutés 628 millions de dollars d'indemnisation pour l'État fédéral et les programmes de sécurité sociale⁶⁷. En dépit de tels dommages-intérêts, il n'est pas certain que la rentabilité du Vioxx ait été entamée sur ses cinq années d'exploitation, laissant encore quelques milliards de dollars dans les poches des laboratoires et de leur actionnariat. En France, si le Vioxx a également été commercialisé, aucune poursuite contre les laboratoires n'a abouti et le nombre de victimes reste un mystère.

De façon générale, en fournissant des données biaisées, ces études produites par l'industrie ont pour objectif de modifier l'état général de la science et ainsi faire émerger un consensus factice ou une polémique artificielle, disqualifiant un concurrent ou un lanceur d'alerte. Selon Virginia Barbour, rédactrice pour la revue médicale renommée *PLoS Medicine*, ces pratiques « représentent la plus grave histoire de manipulation et d'abus de l'édition académique jamais entreprise par l'industrie pharmaceutique afin d'influencer les décisions de soins de santé⁶⁸ ». Ces publications servent en effet de base d'analyse aux experts étatiques pour évaluer la sécurité des produits en circulation sur le marché. Ainsi, cette capture de la science au service de l'intérêt financier des laboratoires se

réalise nécessairement au détriment de l'éthique et de la crédibilité tant des scientifiques que des pouvoirs publics. Ces manipulations entraînent la faillite globale du système de prévention sanitaire, et la mort de milliers de patients, conduisant *in fine* à une défiance généralisée des citoyens envers leur système de santé et ses praticiens. Mais qui contrôle réellement la création et l'application de ces normes supposées protéger la santé des citoyens ?

65. Memorandum interne de David J. Graham et Paul Seligman, "Risk of Acute Myocardial Infarction and Sudden Cardiac Death in Patients Treated with COX-2 Selective and Non-Selective NSAIDs", *Food and Drug Agency*, 30 septembre 2004.

66. "Congress Questions Vioxx, FDA", *PBS News*, 18 novembre 2004.

67. Federal Bureau of Investigation, "The FBI story 2012", U.S. Department of Justice, 2013.

68. Virginia Barbour, "Ghostwriting documents now fully available on PLoS Medicine website", *PlosBlog*, 21 août 2009. Les archives déclassées des laboratoires sont disponibles sur : <http://www.plosmedicine.org/static/ghostwriting.action>

DEUXIÈME PARTIE

LES CONFLITS D'INTÉRÊTS,
UNE ÉPIDÉMIE GÉNÉRALISÉE

L'infiltration grandissante des lobbies au cœur des systèmes décisionnaires et l'idéologie insidieuse qu'ils y distillent – les intérêts financiers au-dessus de toutes valeurs – représentent une véritable épidémie. Si un virus n'a aucune organisation, les lobbies industriels ont eux un plan bien arrêté, celui du profit. Rien dans les stratégies de lobbying n'est laissé au hasard, tout n'y est qu'une succession de tactiques savamment orchestrées par des professionnels des affaires publiques. Dans cette partition viciée, les experts dissimulant leurs conflits d'intérêts pour mieux s'infiltrer servent autant de caution scientifique que morale. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) en a fait la douloureuse expérience au début des années 2000, en prenant la mesure des efforts de l'industrie du tabac pour saper non seulement les politiques de prévention anti-tabac de l'institution, mais aussi sa crédibilité. Les cigarettiers ont ainsi théorisé, et appliqué, la « stratégie du doute » visant à maintenir l'opinion et les décideurs dans l'ignorance des risques liés au tabagisme. Dans le domaine des risques sanitaires, ces méthodes sont désormais appliquées tant à l'échelle mondiale que communautaire ou étatique par des industriels peu scrupuleux. Si l'industrie du tabac, malgré ses batailles perdues, reste influente, elle est désormais concurrencée par celle des pesticides et de la pétrochimie, tout comme celle des hydrocarbures, lorsqu'il s'agit d'intoxiquer les esprits et les corps. Malheureusement pour notre santé, les institutions européennes et leurs nombreuses agences d'expertises ont elles aussi été contaminées en l'absence de défenses immunitaires solides contre les lobbies.

I. L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ SOUS CONTRÔLE

« Les propres documents des cigarettiers montrent qu'ils considéraient l'OMS, organisation internationale en charge de la santé publique, comme l'un de leurs principaux ennemis¹. » C'est par ces mots que s'ouvre un rapport édifiant de l'Organisation mondiale de la santé sur un demi-siècle de manipulation de l'industrie du tabac pour saper les tentatives de régulation du tabagisme et retarder la reconnaissance du caractère cancérigène de ses produits. Basé sur la déclassification de documents internes aux firmes – en raison des multiples procès intentés contre elles –, ce rapport d'experts commandé par l'ancien directeur général, Gro Harlem Brundtland, est présenté lors la Conférence internationale de l'OMS sur le tabac à New Delhi en janvier 2000. Ces révélations déjà anciennes, et particulièrement traitées par les médias et les spécialistes de la communication, démontrent surtout la théorisation profonde des méthodes de lobbying et le haut degré de coordination de ces stratégies de sape. Ainsi l'OMS rapporte que « les cigarettiers se sont dissimulés derrière divers organismes à vocation pseudo-universitaire, de politique publique ou d'affaires prétendument indépendantes, mais dont les liens financiers avec l'industrie du tabac n'ont pas été dévoilés », démontrant une véritable entreprise de mystification de l'opinion publique. Ces documents, véritable mode d'emploi pour la capture de la décision publique, montrent également l'importance des conflits d'intérêts et des portes tournantes pour orienter les politiques depuis l'intérieur de l'institution et à travers divers réseaux. Face à cette stratégie d'infiltration, les auteurs du rapport se demandent « si le processus de prise de décision à l'OMS n'a pas

1. Dr Thomas Zeltner, Dr David A. Kessler, Anke Martiny, Dr Fazel Randera, *Les Stratégies utilisées par l'industrie du tabac pour contrer les activités de lutte antitabac à l'Organisation mondiale de la santé*, Rapport du comité d'experts sur les documents de l'industrie du tabac, *Organisation mondiale de la santé*, juillet 2000.

été ainsi compromis ». Parmi les autres stratégies et tactiques dévoilées par l'OMS, le rapport évoque notamment : « [Limiter] le financement [de l'OMS] en provenance de sources privées » ; « Discréditer des responsables » ; « Créer un désaccord entre la FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) et l'OMS » ou encore « Travailler avec des journalistes à remettre en cause les priorités de l'OMS, son budget, son rôle, etc. »².

L'INDUSTRIE DU TABAC ET LA STRATÉGIE DE L'ÉCRAN DE FUMÉE

Les méthodes de l'industrie du tabac ont ainsi été méthodiquement disséquées par les auteurs de ce rapport accablant pour reconstituer le puzzle de la manipulation et de la tromperie dont l'OMS n'était que l'une des cibles, l'objectif final étant de maintenir le fumeur dans l'ignorance et la dépendance. Face à la montée des alertes sanitaires liant tabac et cancer, l'industrie du tabac fera du « doute » son nouveau produit phare. Les spécialistes de la communication suggèrent aux industriels de distiller ce doute sur le caractère cancérigène de la cigarette, la principale méthode proposée consistant à financer secrètement des publications scientifiques contredisant les thèses officielles de l'OMS. Pour alimenter ces controverses factices, les fabricants s'offrent les services de leaders d'opinion, scientifiques comme politiques, pour affirmer dans les revues ou face caméra qu'il n'existe aucune preuve scientifique du lien de causalité entre tabagisme et cancers. Pour retarder les réformes, les comités sanitaires nationaux sont infiltrés par des experts corrompus se faisant l'écho des mêmes interrogations, et réclamant systématiquement des études complémentaires avant de pouvoir se prononcer. Dès 1998, deux chercheurs américains Barnes et Bero avaient d'ailleurs mis en évidence l'influence des conflits d'intérêts sur les études touchant au tabagisme passif, la dernière grande bataille du lobby tabacophile. Ils démontrèrent que « 74 % des articles qui concluaient à l'absence d'effet négatif sur la santé

2. *Ibid.*, p. 3.

étaient écrits par des auteurs ayant été directement financés par l'industrie du tabac ou ayant participé à au moins deux colloques financés par cette industrie³ ».

Ces mercenaires de l'expertise sont également utilisés pour attaquer la réputation de scientifiques antitabac et critiquer la validité de leurs travaux qualifiés de *junk science* (science poubelle). Eux-mêmes se réclament de la *sound science*, une expression difficilement traduisible, mais recouvrant des études basées sur des arguments solides ou éprouvés, un argument d'autorité tiré non des laboratoires, mais des sociétés de relations publiques pour justifier une position politique basée sur des fondements scientifiques. Fin octobre 2013, le magazine d'investigation américain *Mother Jones* révélait ainsi la liste secrète des bailleurs privés du Conseil américain pour la science et la santé, particulièrement actif dans la promotion d'une *sound science*, mais qui dans son quotidien travaillait particulièrement à s'opposer aux associations écologistes ou de défense des consommateurs⁴, défendant par exemple le *fracking*, la technique d'extraction des gaz de schiste, ou encore rejetant les conclusions scientifiques sur les risques potentiels du bisphénol A et des pesticides à l'atrazine. Les journalistes n'ont dès lors pas été surpris de trouver dans la liste des généreux bailleurs de cette association paravent les géants américains du pétrole, des pesticides et des biotechnologies, ainsi qu'une chaîne de fast-food et autres producteurs de sodas...

Bien qu'unaniment dénoncées, les méthodes des Big Tobacco sont pourtant devenues emblématiques d'un *dirty lobbying*, une guérilla sale et illégale de la désinformation où la fin justifie tous les moyens. Cette stratégie du doute constitue désormais une véritable grille de lecture des tactiques d'influence en matière de santé et d'environnement, comme le démontre David Michaels⁵. Ces méthodes éprouvées par l'industrie du tabac se retrouvent aujourd'hui théorisées et appliquées au sein de nombreuses industries controversées

3. Laura Maxim et Gérard Arnold, « Comment les conflits d'intérêts... », *art. cit.*, p. 54.

4. Andy Kroll et Jeremy Schulman, "Leaked documents reveal the secret finances of a pro-industry science group", *Mother Jones*, 28 octobre 2013.

5. David Michaels, *Doubt is Their Product. How Industry's Assault on Science Threatens Your Health*, Oxford University press, 2008.

pour leur impact sur la santé ou l'environnement, la polémique sur le réchauffement climatique en étant l'un des exemples les plus flagrants. Qu'il s'agisse de l'impact des hydrocarbures de schiste, des pesticides ou des OGM, mais également de l'industrie pharmaceutique, les mêmes stratégies de manipulation de la science et de propagation du doute sont à l'œuvre. Et si l'OMS, comme d'autres institutions, a été dupée, elle n'ignore plus rien de la force de frappe des industries du risque. Mais une décennie plus tard, a-t-elle vraiment su tirer les leçons de cette vaste fumisterie ?

GRIPPE A, LA GABEGIE DES LABORATOIRES

Quelques années après ces révélations, l'OMS est en crise : problème de déficit, mauvaise gouvernance, opacité des décisions et gestion hasardeuse des conflits d'intérêts continuent de miner la crédibilité de l'organisation onusienne. Une affaire illustre particulièrement cette faillite morale : la gestion calamiteuse de la pandémie de grippe A (H1N1) en 2009. Ce cataclysme organisationnel pousse le Conseil de l'Europe à ouvrir une enquête en janvier 2010. Le président de sa Commission santé, Wolfgang Wodarg, parle de la grippe H1N1 comme d'« une fausse pandémie » et « l'un des plus grands scandales médicaux du siècle⁶ ».

Depuis les épidémies de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS, 2003) et de grippe aviaire (H5N1, 2006), les épidémiologistes craignaient l'apparition d'une nouvelle souche de grippe mutée. Pour faire face à ce risque, l'OMS avait décidé en 2005 de revoir son Règlement sanitaire international (RSI) et d'établir un *Plan mondial de préparation à une pandémie de grippe*. Par la même occasion, la définition du seuil de pandémie était modifiée avec une réduction notable des critères de mortalité et de morbidité, le nombre de victimes n'étant désormais plus un critère déterminant. « Une pandémie, c'est lorsqu'un nouveau virus de la grippe apparaît et se répand dans le monde entier, le fait d'avoir un nombre élevé de

morts ne fait pas partie de la définition de l'OMS⁷ », confirmera en 2010 Keiji Fukuda, conseiller spécial de l'OMS sur les pandémies grippales.

Cette modification des règles sanitaires internationales passe totalement inaperçue à l'époque, mais un plan bien arrêté, auquel le lobby pharmaceutique pourrait ne pas être totalement étranger, semble déjà se dessiner dans l'ombre. Le principal effet de ces nouvelles règles : dès lors qu'un risque de pandémie (niveau 1) est identifié par l'OMS, les États membres s'engagent à trouver les réponses adéquates, notamment en signant des contrats de préachat de vaccins et d'antiviraux avec les laboratoires. Ces contrats doivent prendre automatiquement effet si une pandémie de niveau maximal 6 est déclarée par l'OMS.

Dès 2005, les principaux fabricants – Sanofi-Aventis, Novartis, Baxter, Roche et GlaxoSmithKline – investissent près de 4 milliards de dollars pour développer vaccins et médicaments « antipandémiques ». Au printemps 2009, des cochons mexicains succombent sous le regard inquiet du monde médiatique qui pense tenir sa nouvelle grippe espagnole (de 50 à 100 millions de morts entre 1918 et 1919). Le 11 juin 2009, les laboratoires pharmaceutiques sont totalement opérationnels lorsque Margaret Chan, directrice générale de l'OMS, déclare face aux caméras du monde entier que « sur la base des données factuelles disponibles et de leur évaluation par des spécialistes [...], la pandémie (niveau 6) de grippe 2009 a maintenant commencé ». Les retours sur investissement sont désormais garantis pour les entreprises : en 2009, Sanofi réalise une hausse de 12,8 % de son bénéfice grâce à la vente de ses vaccins antigrippaux pour 440 millions d'euros. Au total, la banque JP Morgan estime que les ventes de vaccins ont rapporté entre 7 et 10 milliards de dollars aux laboratoires⁸. En novembre 2011, la France incinérât en toute discrétion des millions de doses périmées et invendues sur son stock de 94 millions de vaccins commandés par Roselyne Bachelot en 2009⁹. Plus de 20 millions de doses ont été détruites,

6. Louise Voller et Kristian Villesen, "Faked pandemic", *Journal Information* (Danemark), 27 décembre 2009.

7. « Grippe A : L'OMS sous influence ? », *Le Journal du Dimanche*, 26 janvier 2010.

8. *La Gestion de la pandémie H1N1 : nécessité de plus de transparence*, Rapport de la Commission des questions sociales, de la santé et de la famille, Conseil de l'Europe, 4 juin 2010.

9. Tony David, « La France détruit ses vaccins contre la grippe A », *L'Express*, 12 septembre 2011.

et le coût total pour les finances françaises s'élevait à 400 millions d'euros, tandis que seuls six millions de Français se faisaient vacciner ! Au final, les bénéfices record des laboratoires seront inversement proportionnels au nombre de morts provoquées par cette grippe A qui se révélera moins létale que la souche saisonnière : elle fera 18 500 victimes confirmées¹⁰ quand cette dernière cause entre 250 000 et 500 000 décès chaque année dans le monde.

Ce nombre relativement faible de victimes aurait pu consacrer la victoire de l'OMS, mais c'était sans compter quelques esprits chagrins mécontents de devoir payer la facture de millions de vaccins inutiles. Le 4 juin 2010, le *British Medical Journal* (BMJ) et le Bureau of Investigative Journalism publient une enquête retentissante¹¹. Cet article révèle que « des experts ayant participé à la rédaction des lignes directrices de l'OMS face à une pandémie grippale ont reçu des rémunérations d'industriels pharmaceutiques [...] impliqués dans la fabrication des médicaments ou des vaccins contre les virus grippaux¹² ». Le même jour, la Commission de la santé de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adopte un rapport aux termes plus diplomatiques¹³, mais aux conclusions aussi cinglantes : prises la main dans la pharmacie, les instances de l'OMS ont « dilapidé une partie de la confiance du public européen » ! L'OMS avait déjà été accusée de « négligence » en 2007 par la revue médicale *The Lancet* pour avoir privilégié « l'opinion des experts dans le développement de ses recommandations¹⁴ » en oubliant régulièrement de préciser sur quels éléments de preuve scientifique s'appuyaient les quelque 200 recommandations annuelles de l'organisation.

Cette incapacité à éradiquer les conflits d'intérêts au sein de l'OMS révèle plus profondément une prise de contrôle de l'institution par des acteurs privés, par ailleurs devenus des bailleurs

incontournables pour l'OMS suite au recul budgétaire d'États surendettés. En consultant les livres de comptes de l'OMS, on peut lire par exemple qu'en 2010 GlaxoSmithKline a versé 523 844 dollars de contributions financières et 22 131 940 dollars en « contributions de biens et services en nature », sans en connaître précisément l'objet¹⁵. Autre acteur devenu incontournable, la fondation Bill et Melinda Gates représente environ 10 % du budget de l'OMS. En 2008, la fondation Gates devenait le deuxième contributeur volontaire après les États-Unis : cette année-là, elle a versé 338,8 millions de dollars à l'OMS.

Après un budget 2009-2011 bouclé sur un déficit record de 330 millions de dollars, l'OMS aura beaucoup de mal à réduire les partenariats publics-privés, ce qui pourrait laisser craindre une tentative de privatisation de l'OMS par les lobbies industriels. En cette période de crise, le retrait des États des politiques mondiales offre l'opportunité aux lobbies industriels de mettre au pas cette honorable institution qui contribua à éradiquer de nombreuses maladies dans le monde. Métastasant dans l'ensemble du système de santé, l'épidémie de conflits d'intérêts ne semble plus être l'unique apapage de l'OMS, mais bien au contraire un phénomène en voie de généralisation aux autres secteurs de l'expertise sanitaire, en particulier à l'échelon européen.

10. Dr. Fatimah S Dawood *et al.*, "Estimated global mortality associated with the first 12 months of 2009 pandemic influenza A H1N1 virus circulation: a modelling study", *The Lancet Infectious Diseases*, vol. 12, n° 9, septembre 2012, p. 687-695.

11. Deborah Cohen et Philip Carter, "Conflicts of interest WHO and the pandemic flu 'conspiracies'" [« Conflits d'intérêts : l'OMS et le complot de la pandémie H1N1 »], *British Medical Journal*, 4 juin 2010.

12. Paul Benkimoun, « H1N1 : nouvelles accusations contre l'OMS », *Le Monde*, 5 juin 2010.

13. *La Gestion de la pandémie H1N1 : nécessité de plus de transparence...*, *op. cit.*

14. Andrew Oxman, John Lavis et Atle Fretheim, "Use of evidence in WHO recommendations", *The Lancet*, juin 2007.

15. *Contributions volontaires par fonds et par donateur pour l'année qui s'est achevée le 31 décembre 2010*, OMS, A64/29 Add.1, 7 avril 2011.

II. LES LOBBIES AU CŒUR DE L'EXPERTISE EUROPÉENNE

«Aucune agence ne gère les situations de conflit d'intérêts de manière appropriée.» Ce verdict n'est pas le fait d'un Don Quichotte eurosceptique, mais bien celui de la Cour des comptes européenne en conclusion d'une enquête au sein des instances communautaires¹⁶. Commandé par le Parlement européen en 2011 suite à plusieurs affaires, cet audit publié en octobre 2012 vient confirmer les dénonciations de la société civile et d'une poignée d'eurodéputés face à l'influence des lobbies qui minent les institutions communautaires. Depuis plusieurs années, un organe d'expertise sanitaire fait notamment polémique: l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA). Créée en 2002 à la suite des divers scandales sanitaires dans le domaine alimentaire (vache folle, dioxine, listeria), cette agence a pour mission de rendre des avis scientifiquement fondés sur les risques alimentaires et environnementaux (OGM, pesticides, etc.). Elle participe également au contrôle sanitaire des produits alimentaires, de leur emballage ou mode de production, circulant dans le marché européen. À ce titre, l'EFSA émet des recommandations pour les autorisations de mises sur le marché, ce qui en fait un acteur stratégique pour l'industrie agroalimentaire. Pourtant, jusqu'en décembre 2011, elle ne disposait d'aucune politique de gestion des conflits d'intérêts susceptible de garantir son indépendance; aujourd'hui encore, malgré une réforme de son système entamée en 2012, l'agence fait l'objet de nombreuses attaques contre sa politique de transparence et du fait des conflits d'intérêts qui entament sa crédibilité.

Bien que dans les milieux renseignés des ONG bruxelloises, la controverse sur l'indépendance de l'EFSA soit antérieure, c'est en 2010 que l'autorité européenne commence à faire l'objet d'une

16. Cour des comptes européenne, *La Gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, Rapport spécial n° 15, 2012.

attention politique et médiatique particulière. En septembre, José Bové révèle que Diana Banati, la présidente du conseil d'administration de l'EFSA, est également membre depuis quelques mois du Conseil des directeurs de l'International Life Sciences Institute Europe (ILSI), une organisation considérée comme un faux nez de l'industrie. Lorsque la double casquette de la présidente est dévoilée, cette dernière quitte ses fonctions de l'ILSI mais conserve son poste de dirigeante à l'EFSA. Face à la stupeur des eurodéputés, l'agence rejette catégoriquement « les attaques infondées sur l'indépendance de l'EFSA et de sa présidente », ajoutant « qu'en aucun cas l'intégrité des personnes impliquées ne pouvait être mise en question¹⁷ ». Pour affirmer sa position, le conseil d'administration décide en octobre 2010 de reconduire Diana Banati à la tête du directoire pour un nouveau mandat de quatre ans. Cependant, sous la pression, elle finira par démissionner en mai 2012, mais sitôt son fauteuil de l'EFSA abandonné, l'intéressée emprunte les portes tournautes la menant directement au poste de directrice exécutive de l'ILSI Europe.

L'International Life Sciences Institute serait donc une agence d'expertise neutre aux yeux de l'EFSA... Ce serait oublier un rapport de l'OMS dénonçant ouvertement le rôle joué par certains dirigeants de l'ILSI, aux côtés des entreprises du tabac, pour minimiser les réglementations antitabagisme entre 1983 et 1998¹⁸. Basée à Washington, cette organisation est financée par les subsides de multinationales de l'agroalimentaire, de la chimie et des biotechnologies. On retrouve parmi elles certaines des « cibles » préférées des ONG, comme Ajinomoto, premier producteur mondial d'aspartame (suspectée d'être cancérigène), BASF (chimie), Monsanto (biotechnologie végétale), Syngenta (semences), Unilever (chimie et alimentation), mais aussi Coca-Cola, McDonald's, Danone ou Nestlé. L'ILSI refuse malgré tout d'être considéré comme un groupe de pression, se présentant plus volontiers comme un « forum neutre » où se croisent les intérêts d'industriels avec des scientifiques et des

dirigeants politiques afin « d'intégrer la science dans la réglementation¹⁹ ». L'organisation produit surtout une littérature scientifique « grise » s'appuyant sur les données fournies par les entreprises et servant de référence dans l'élaboration des nouvelles règles sanitaires. Elle siège ainsi dans des organes internationaux de régulation comme le Codex Alimentarius, sous contrôle de la FAO et de l'OMS, dont une des missions consiste à fixer les normes internationales de présence de résidus chimiques (pesticides, phtalates...) dans notre alimentation. Suite à quelques manœuvres opaques, l'ILSI est écarté en 2006 de toute participation directe au processus normatif relatif à l'élaboration de normes microbiologiques ou chimiques concernant l'eau ou la nourriture au sein de ce Codex Alimentarius²⁰.

Mais revenons à l'EFSA. À l'occasion des dix ans de cette agence en février 2012, quatre ONG dressèrent un réquisitoire implacable contre le détournement systématique de l'Agence au profit d'intérêts privés dans un rapport sur ces « conflits indigestes » précédemment évoqués²¹. Face aux révélations en cascade, insatisfaits des réformes engagées, les députés européens bloquent en mai 2012 le versement du budget alloué de plusieurs agences, dont l'EFSA. La décision concerne également l'Agence européenne du médicament (EMA) – empêtrée dans les mêmes types de conflits d'intérêts avec l'industrie pharmaceutique – et l'Agence européenne de l'environnement (EEA). Dès 2010, Jacqueline McGlade, directrice de l'EEA, a été la cible d'attaques de la part d'une poignée d'eurodéputés contre la gestion financière de son agence, pour un coûteux projet de façade végétale et des formations du personnel dans les Caraïbes rétribuées à Earthwatch, une ONG dont elle fut administratrice. Cette campagne de déstabilisation contre « les conflits d'intérêts de l'écosphère²² » aura coûté son poste à McGlade, éconduite par la

17. Béatrice Héraud, « L'EFSA rattrapée par les conflits d'intérêts », *Novethic*, 11 mai 2012.

18. The Tobacco Free Initiative, *The Tobacco Industry and Scientific Groups ILSI: A Case Study*, OMS, février 2011.

19. Nina Holland, Claire Robinson et Rod Harbinson, *Conflits indigestes! Une décennie d'influence industrielle à l'Autorité Européenne de Sécurité Alimentaire (EFSA)*, Corporate Europe Observatory et Earth Open Source, février 2012, p. 13.

20. Tim Lougheed, "WHO/ILSI affiliation sustained", *Environmental Health Perspectives*, vol. 114, n° 9, septembre 2006.

21. Nina Holland, Claire Robinson et Rod Harbinson, *Conflits indigestes!...*, op. cit. ; p. 13.

22. Gil Rivière-Wekstein, « Conflit d'intérêts : ce que ne nous dit pas Madame Lepage », *Agriculture et Environnement*, 27 mai 2013.

Commission juste un mois avant la parution du rapport critique « Signaux précoces, leçons tardives » (janvier 2013) dénonçant les manœuvres des lobbies, et le détournement des institutions européennes, pour maintenir sur le marché des produits dangereux...

Le Parlement justifie sa décision de geler les fonds de ces agences en rappelant, notamment en ce qui concerne l'EFSA, que cette dernière « devrait se concentrer sur l'intérêt public dans sa prise de décision indépendante, en tenant compte de toutes les données et informations pertinentes ». Il souligne plus loin que « les règles régissant les déclarations d'intérêts devraient également être accompagnées d'une série de conséquences à appliquer lorsque ces règles ne sont pas respectées », insistant sur l'obligation « d'éviter que de nouveaux cas de "pantouflage" ne se produisent²³ ». Fin 2012, la Cour des comptes européenne rend public un audit cinglant sur *La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE*, confirmant les craintes des eurodéputés sur les liens opaques qui unissent certains experts des agences et les lobbies.

CARTE BLANCHE POUR LES LOBBIES

« L'Union européenne ne dispose d'aucun cadre réglementaire exhaustif consacré aux conflits d'intérêts qui permettrait d'imposer des exigences minimales comparables en matière d'indépendance et de transparence, applicables à l'ensemble des agences de l'Union et des principaux acteurs qui exercent une influence sur la stratégie, sur les opérations et sur la prise de décision »²⁴. Lorsque paraît l'audit de la Cour des comptes européenne en octobre 2012, quelques mois après la fronde des eurodéputés, cette déclaration donne franchement le ton : l'heure de l'inventaire a sonné ! Quatre des principales agences européennes ont été scrutées par cet organe de contrôle : l'EFSA, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (EASA), l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) et l'Agence européenne du médicament (EMA). Le bilan est accablant :

le système d'encadrement européen des conflits d'intérêts connaît des failles béantes, véritable carte blanche aux lobbies pour infiltrer l'administration communautaire.

Concernant la sécurité aérienne à l'EASA, le travail de la Cour a été simple puisque cette dernière « ne dispose pas d'une politique de procédures spécifiques relatives aux conflits d'intérêts » ni, semble-t-il, ne rechercherait à obtenir les déclarations d'intérêts de son personnel. Coincée par son mandat, la Cour a aussitôt refermé la boîte noire : volez, il n'y a rien à voir ! Sans surprise, l'EFSA est épinglée pour ses liens étroits avec l'ILSI, six autres experts siégeant aux instances décisionnaires étant pointés par la Cour pour leurs liens avec cet institut. Les auditeurs s'étonnent sobrement de cette différence de traitement quand l'ancienne présidente de l'EFSA l'a payé, elle, de sa place. Les enquêteurs rappellent tout de même que suite au départ de plusieurs experts de l'Autorité sanitaire vers des cabinets de conseil ou des entreprises, le médiateur européen avait jugé en 2011 que « les négociations relatives à des emplois futurs relevant du "pantouflage" peuvent constituer un conflit d'intérêts » et que « l'EFSA n'avait pas respecté les règles de procédure applicables » prévues par le droit européen²⁵. Par esprit de diplomatie, le rapport souligne néanmoins les efforts menés au sein de l'EFSA pour établir une politique de gestion cohérente des conflits d'intérêts depuis fin 2011.

À l'ECHA – qui joue un rôle fondamental dans la régulation du secteur de la chimie industrielle et des pesticides –, les enquêteurs découvrent que les déclarations d'intérêts du personnel de l'agence étaient conservées dans des enveloppes scellées et n'avaient jamais été examinées ! Pour sa défense, l'agence explique que ces déclarations ne devaient être ouvertes « qu'en cas de suspicion » sur l'impartialité d'un agent... Pourtant, en ouvrant les scellés, les inspecteurs tombent des nues : ils découvrent par exemple qu'un responsable de l'ECHA déclare louer un appartement à une entreprise ayant déposé de nombreuses demandes auprès de l'ECHA ou qu'un autre affirme avoir travaillé dans le passé pour une entreprise dont son

23. Avis de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, C7-0286/2011-2011/2226(DEC).

24. Communiqué de presse de la Cour des comptes européenne, 11 octobre 2012.

25. Médiateur européen, « Gestion d'un conflit d'intérêt potentiel résultant du passage d'un membre du personnel au secteur privé », Affaire : 0775/2010/ANA ouvert le 25 mai 2010 - Décision le 23 mai 2013.

unité traitait également les demandes. Une fois encore, l'excuse de la naïveté et de l'excès de confiance est peu recevable.

Au final, le rapport de la Cour des comptes européenne déplore que les agences étudiées n'aient mis en place aucune procédure pour traiter les cas où des agents ne déclareraient pas la totalité de leurs intérêts. De même, les intérêts passés et présents des agents ne sont pas pris en compte lors du recrutement. Ainsi, à l'Agence du médicament, si « la possession d'intérêts financiers [personnels] et la détention de brevets sont interdites aux agents », rien n'empêche les membres de leur famille d'en être détenteurs. Du moins aurait-on pu imaginer que ce coup de semonce donné par un tel rapport aurait amené ces agences, au premier rang desquelles l'EFSA, à se réformer en profondeur... Malheureusement, les ONG attachées à l'indépendance des experts ne se laissent pas facilement impressionner par les promesses de réformes de l'agence. Une enquête du Corporate Europe Observatory en octobre 2013 dévoile que, malgré le renouvellement de 80 % de ses effectifs, six experts sur dix de l'EFSA restent en conflit d'intérêts. Au total, quelque 460 cas sont répertoriés, avec une palme décernée au panel « Produits diététiques, nutrition et allergies » dont 17 des 20 membres totaliseraient à eux seuls 113 conflits d'intérêts²⁶. La journaliste Stéphane Horel qui a accompagné le CEO dans ces investigations tient néanmoins à apporter une nuance à ce constat d'impuissance de l'EFSA : « L'idée que se fait l'agence du conflit d'intérêts tourne autour de l'image dramatique de corruption et d'infiltration de l'institution par des taupes de l'industrie, animées par de mauvaises intentions²⁷. » La réalité serait plus subtile, mais non moins pernicieuse : « L'influence de l'industrie tend à s'exercer à travers des processus structurels de long terme consistant à construire des relations au sein même de la communauté scientifique, et d'y promouvoir une culture, des dynamiques collectives, l'acceptation de paradigmes, etc. » Tenter de réformer un fonctionnement administratif est une chose, changer sa mentalité en est une autre...

26. Stéphane Horel, *Unhappy Meal. The European Food Safety Authority's Independence Problem*, Rapport Corporate Europe Observatory, 23 octobre 2013.

27. Stéphane Horel citée dans Stéphane Foucart, « Sécurité alimentaire européenne : 59 % des experts en conflit d'intérêts », *Le Monde*, 23 octobre 2013.

L'EFSA EMPÊTRÉE DANS SES LIENS AVEC L'INDUSTRIE

Le 19 septembre 2012, l'étude du biologiste français Gilles-Éric Séralini sur le maïs OGM NK603 et le Roundup est publiée en ligne par la revue scientifique américaine *Food and Chemical Toxicology*, une référence du milieu scientifique. En France, *Le Nouvel Observateur* fait sa une sur le sujet en exclusivité : « Les OGM sont des poisons »... L'annonce est brutale, l'alerte mondiale ! L'étude déclenche aussitôt un contre-feu médiatico-scientifique où des experts francs-tireurs engagés par l'industrie contestent tous azimuts la validité des travaux et la probité du professeur français par des manœuvres douteuses... En quelques heures, sans avoir même eu accès aux données brutes de l'étude, un organisme basé en Angleterre – le Science Media Center – met à disposition de la presse internationale les commentaires de scientifiques soi-disant indépendants, mais dont les conflits d'intérêts s'égrainent par chapelets. Se présentant comme une entreprise indépendante « qui travaille à promouvoir les opinions de la communauté scientifique », ce Science Media Center est en réalité financé à 70 % par des entreprises, dont les grands noms de l'industrie de la biotechnologie comme BASF, Bayer, Novartis ou CropLife International²⁸. Les commentaires fournis par cette agence, véritables éléments de langage, sont largement repris par les grandes agences de presse : la souche de rat développerait des tumeurs spontanées, le protocole ne respecterait pas les lignes directrices l'OCDE, les statistiques seraient trop faibles... Bref, tout est fait pour présenter cette étude alarmante comme de la « mauvaise science », une stratégie usuelle pour les spécialistes de la communication de crise que sont aussi les lobbyistes.

Pendant que la guerre fait rage pour décrédibiliser le scientifique français, l'EFSA convoque le 28 septembre les responsables d'agences sanitaires de quatre États membres (France, Allemagne, Belgique et Pays-Bas) pour discuter de l'affaire. Le mandat de l'EFSA est explicitement indiqué dans les comptes-rendus de la réunion : « Collaborer avec les États membres pour discuter des préoccupations

28. Sophie Chapelle, « L'offensive de Monsanto pour décrédibiliser l'étude sur les OGM », *Bastamag*, 21 septembre 2012.

scientifiques et éviter les divergences» dans la contre-expertise de l'étude Séralini. La vingtaine de membres présents s'accorde sur des critiques communes à l'encontre de l'étude, fixant de concert un agenda afin que l'EFSA rende au plus vite un « pré-avis » sur l'étude, une procédure tout à fait inhabituelle. Ce travail préliminaire se fera sous la supervision du docteur Per Bergman, directeur de l'évaluation scientifique des produits règlementés, avec l'assistance de plusieurs membres de groupes scientifiques sur les pesticides et les OGM. Le « pré-avis » sera rendu par l'EFSA en un temps record : le 4 octobre, l'agence déclare à la presse que les conclusions de l'étude sont d'« une qualité scientifique insuffisante pour être considérées [comme] valides pour l'évaluation des risques ».

En s'empressant de rejeter cette étude, sans même avoir eu accès à l'ensemble des données brutes, « l'EFSA couvre sa propre responsabilité dans le dossier OGM : reconnaître la validité de l'étude reviendrait à couper la branche sur laquelle elle est assise depuis des années²⁹ », juge Corinne Lepage, soutien déclaré du professeur français et qui publiait au même moment un ouvrage sur les OGM dénonçant l'absence de responsabilité des experts européens³⁰. Cet avis de l'EFSA sur l'étude Séralini a été rédigé sous le contrôle de deux experts de l'agence – Alberto Mantovani et Andrew Chesson – chargés d'en vérifier la qualité scientifique, un choix tout à fait discutable sur le plan déontologique. Chesson fut en effet le rédacteur principal de l'avis initial concernant le NK603 rendu en 2003 par l'EFSA et stipulant que ce maïs OGM « est aussi sûr que le maïs non transgénique et que sa mise sur le marché [...] n'est pas susceptible de provoquer des effets indésirables sur la santé humaine ou animale³¹ ». Il était dès lors difficile pour cet expert de se déjuger, sans remettre en cause sa crédibilité et celle de son employeur.

Par ailleurs, l'avis que Chesson avait rendu en 2003 était cosigné par Gijts Kleter, aujourd'hui vice-président du panel OGM de l'EFSA.

29. Corinne Lepage, « OGM : l'EFSA a manqué à une déontologie élémentaire », *Le Nouvel Observateur*, 7 octobre 2012.

30. Corinne Lepage, *La Vérité sur les OGM, c'est notre affaire !*, Éditions Charles Léopold Mayer, septembre 2012.

31. *L'EFSA émet des avis sur un nouveau maïs transgénique : le maïs NK603 est considéré comme aussi sûr que le maïs conventionnel*, communiqué de presse, EFSA, 4 décembre 2003.

Entre 2002 et 2007, alors qu'il occupait ses fonctions à l'EFSA, Kleter était consultant pour l'International Life Sciences Institute (ILSI) où il conseillait l'industrie agroalimentaire sur les méthodes d'évaluation sanitaire de céréales dont les qualités nutritives pouvaient être « améliorées » par la biotechnologie, notamment les OGM. Il a ainsi travaillé aux côtés de lobbyistes pour proposer une simplification de l'évaluation des plantes génétiquement modifiées. Gijts Kleter semble être un scientifique tout à fait préoccupé par la chose publique puisque depuis 2000, il est également le délégué national des Pays-Bas au sein de la commission de l'OCDE sur les nouveaux aliments et ingrédients alimentaires (*novel food*), chargée d'établir des « documents scientifiques consensuels » pour orienter les futures réglementations sanitaires. C'est là un cas de conflit d'intérêts institutionnels tout à fait notable : un même expert est mandaté par un pays pour participer à l'établissement des futures normes sanitaires ; également consultant pour l'industrie, cet expert est rémunéré pour conseiller les entreprises sur la manière d'appliquer ces nouvelles règles qu'il a contribué à établir ; enfin, expert européen, il donne son avis sur le respect de normes sanitaires dont il est en partie l'auteur et sur lesquelles il a conseillé les entreprises afin qu'elles obtiennent la mise sur le marché de leur produit. Le cas pourrait être isolé. Or, ils ne sont pas rares ces experts multi-casquettes dont le parcours emprunte les portes tournantes pour se terminer aux postes de direction ou au sein de conseils d'administration d'entreprises auparavant sous leur responsabilité.

Un autre cas notable d'absence d'étanchéité entre l'EFSA et les entreprises qu'elle contrôle a pour nom Europabio. Ce lobby européen des biotechnologies organisait une conférence le 24 octobre 2012 à laquelle se sont rendus des membres de l'EFSA. Parmi ceux qui ont fait le déplacement, Mme Paoletti, membre du groupe d'évaluation du dossier Séralini, et M. Kuiper, ancien président du groupe d'évaluation des OGM de 2003 à 2012, mis à la retraite après trois mandats consécutifs, mais dont les liens avec l'ILSI avaient été dénoncés dès 2004³², sans que cela entrave sa

32. "Throwing caution to the wind, A review of the European Food Safety Authority and its work on genetically modified foods and crops", Friends of the Earth Europe, novembre 2004.

longue carrière au sein de l'EFSA³³. Ces deux membres influents de l'EFSA ont sans doute eu l'occasion de bavarder avec leur ancienne collègue, Mme Suzy Renckens, qui fut coordinatrice scientifique du Panel OGM de 2002 à 2008, avant de quitter l'agence pour prendre un poste de lobbyiste chez Syngenta, puis Europabio en 2012. Ce genre de conflit d'intérêts lié au reclassement professionnel (« pantouflage ») pose un réel problème lorsque ces personnes ont contribué à établir des normes, ici le cadre réglementaire d'évaluation des OGM par l'EFSA, dont les effets sur la sécurité sanitaire demeurent longtemps après leur passage à l'agence.

Dans son avis final rendu le 28 novembre 2012, l'EFSA estimera « qu'il n'est pas nécessaire de réexaminer les précédentes évaluations réalisées sur la sécurité du maïs NK063 ou de tenir compte de ces résultats dans l'évaluation menée actuellement sur le glyphosate [l'herbicide commercialisé sous la marque Roundup par Monsanto...] ». Pour les autorités européennes, la face est sauve et le dossier classé : retour au « *business as usual* » ! Comparés aux données initiales dont disposait l'EFSA pour rendre son avis positif sur le NK603, les travaux du professeur Séralini proposaient pourtant une analyse sur une vie entière – soit deux ans pour les rats –, davantage de paramètres sur les doses alimentaires administrées à ces derniers et une analyse séparée des effets du Roundup et du maïs NK603 conçu pour tolérer cet herbicide. Au-delà du contexte scientifique, cette étude indépendante révèle avant tout la faiblesse des normes définies par l'OCDE, lesquelles limitent les études toxicologiques à quatre-vingt-dix jours pour les études standards menées par l'industrie. En multipliant par huit la durée d'observation, cette étude avait le mérite d'appréhender de nouveaux facteurs, comme l'impact des expositions chroniques à de faibles doses et non plus seulement la toxicité aiguë liée au risque d'empoisonnement. Un article récent publié dans une revue affiliée au réputé *British Medical Journal* confirme la volonté de l'EFSA de maintenir sa politique concernant l'évaluation des organismes transgéniques : « L'EFSA s'est opposée au besoin d'imposer systématiquement des

tests alimentaires sur les animaux pour les OGM. De plus, l'agence soutient qu'une durée de quatre-vingt-dix jours est suffisante pour observer n'importe quel effet³⁴. » Est-elle cependant suffisante pour observer le développement de tumeurs qui n'apparaissent, selon l'étude Séralini, qu'après une centaine de jours d'expérience ?

Peut-être n'aurons-nous jamais réellement de réponses à ces questions concernant les tests d'OGM et de pesticides sur le long terme après la rétractation de la revue *Food and Chemical Toxicology* (FCT) fin novembre 2013. En retirant l'étude Séralini *et al.* sur le maïs NK603 et le Roundup, le directeur éditorial de la revue a en effet pris la lourde responsabilité de couper court à ce débat dont l'étude sur les conséquences à long terme des OGM constituait indéniablement une première historique, et surtout la base de discussion de futurs travaux de recherches sur le sujet. Par ailleurs, la posture du directeur éditorial est d'autant plus surprenante au regard des standards scientifiques que l'analyse des données fournies n'a pas permis de trouver « de preuve de fraude ou de présentation trompeuse des données³⁵ », pourtant deux facteurs reconnus comme déterminants dans le retrait de publication par le Cope (Committee on publication ethics), le code éthique pour les revues scientifiques auquel adhère *Food and Chemical Toxicology*. Seul le caractère non conclusif de l'étude, comme précédemment souligné par l'EFSA et l'Anses, a servi de justification pour le retrait de l'étude, alors même que de nombreuses autres recherches innovantes et exploratoires sont maintenues, justement afin que le monde scientifique s'en empare aux fins de vérification. Selon la Fondation Sciences Citoyennes, inquiète de voir se développer une « presse scientifique sous influence », les raisons avancées par l'éditeur ne peuvent pas justifier le retrait d'une publication, « d'autant que celui-ci maintient les précédents articles – dans le même journal – des études pourtant plus courtes (quatre-vingt-dix jours) réalisées par Monsanto et ayant conduit à l'autorisation du maïs incriminé (NK603) et d'autres

33. *How EFSA Dealt with French GM Study: What Lessons?*, Corporate Europe Observatory, 29 novembre 2012.

34. Claire Robinson, Nina Holland, David Leloup et Hans Muilerman, "Conflicts of interest at the European Food Safety Authority erode public confidence", *Journal of Epidemiology and Community Health*, février 2013, p. 1-13.

35. Marie Astier, « OGM : une nouvelle offensive est lancée contre l'étude de l'équipe Séralini », *Reporterre*, 29 novembre 2013.

plantes génétiquement modifiées³⁶», alors même que les auteurs industriels de ces études également contestées refusent toujours de fournir les données brutes de leurs tests. Enfin, ce retrait inhabituel et tardif intervient une fois encore sur fond de pression du lobby pro-OGM sur la revue scientifique avec l'intégration à l'équipe de rédaction de FCT d'un nouveau spécialiste des biotechnologies, le docteur Richard Goodman, lequel avait travaillé chez Monsanto entre 1997 et 2004 avant de poursuivre des activités avec l'ILSI³⁷, tout comme d'autres membres du comité éditorial de FTC. Une fois encore, les conflits d'intérêts dissimulés et l'influence de l'industrie pèsent sur la production d'une science apaisée et indépendante au détriment de la santé et du progrès.

Le travail scientifique du professeur Séralini avait été particulièrement attaqué sur les résultats concernant le caractère potentiellement cancérigène de l'herbicide Roundup, le best-seller de Monsanto dont la toxicité est sujette à caution au moment même où l'EFSA étudie la possibilité de prolonger son autorisation de mise sur le marché. En effet, le chercheur n'observait pas de linéarité dans la réponse dose/effet, en d'autres termes les rats du groupe ayant reçu de faibles doses de Roundup étaient finalement en moins bonne santé que ceux ayant reçu des doses importantes. Or ces effets à faible dose sont particulièrement étudiés par la communauté des endocrinologues qui les suspectent de perturber le fonctionnement hormonal et d'être responsables de nombreuses maladies aux causes aujourd'hui mal comprises. De leur côté, les toxicologues de l'EFSA contestent l'existence de ces effets à faible dose. C'est donc, en partie, sur ce principe de linéarité stricte de réponse dose/effet que les experts ont réfuté la validité des preuves scientifiques apportées par l'étude Séralini. Derrière ce qui pourrait sembler une querelle de chapelle entre spécialistes se cache en réalité un débat majeur sur l'évaluation toxicologique de molécules

affectant notre système hormonal: les «perturbateurs endocriniens» qui envahissent notre environnement et menacent notre santé.

36. Fondation Sciences Citoyennes, « Une presse scientifique sous influence : l'exemple de l'étude sur le maïs OGM NK603 », communiqué de presse, 28 novembre 2013.

37. Claire Robinson et Jonathan Latham, "The Goodman affair: Monsanto targets the heart of science", *Independent Sciences News*, 20 mai 2013.

III. LES PERTURBATEURS ENDOCRINIENS OU LA FAILLITE DE L'EXPERTISE EUROPÉENNE

Les réformes politiques passent, les intérêts financiers restent. Fin 2012, l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) est à nouveau au cœur d'une bataille politique, sur fond d'influence voilée du secteur industriel et de controverse scientifique artificielle. L'objet de la tourmente ? Un projet de réglementation européenne concernant les perturbateurs endocriniens. Ces molécules sont des polluants chimiques interférant avec le système hormonal humain, principalement présents dans certaines classes de pesticides (comme le DDT), mais aussi dans les produits de consommation courante, comme le bisphénol A, et de nombreux phtalates utilisés dans la production d'emballages, de cosmétiques ou encore de vêtements. Déjà suspecté de provoquer des malformations du fœtus, le bisphénol A – l'un des perturbateurs endocriniens les plus répandus – augmenterait le risque de cancer du sein pour les petites filles à naître, d'après les conclusions d'une étude présentée par l'Anses³⁸. Ces molécules « hormono-mimétiques » seraient également liées au déclin de la fertilité masculine ou au développement du diabète et de l'obésité.

Bien que connues depuis les années 1950, ces substances ne feront l'objet d'études plus poussées qu'à partir des années 1990. En juillet 1991, 21 scientifiques réunis autour de Theo Colborn, pionnière dans la santé environnementale et fondatrice du Endocrine Disruption Exchange, lancèrent « l'appel de Wingspread » pour alerter des effets délétères des perturbateurs endocriniens tant chez l'homme que dans l'écosystème. Rapidement, ces premières observations sont confirmées par les travaux d'endocrinologues du monde entier, mais

38. *Évaluation des risques sanitaires du bisphénol A (BPA) pour la santé humaine*, Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), t. 1, mars 2013. Voir les conclusions du travail, en ligne, www.anses.fr, 9 avril 2013.

leurs découvertes peinent à être reconnues du milieu des experts toxicologues refusant d'admettre l'impact des effets à faible dose. Par ailleurs, des chercheurs alertent régulièrement sur les risques accrus par un « effet cocktail » lié à l'exposition à de multiples molécules perturbatrices tout au long de la vie, mais dont les conséquences restent très peu analysées par les autorités réglementaires.

C'est dans ce contexte d'avancée rapide des connaissances scientifiques que les autorités européennes ont décidé d'encadrer plus précisément les perturbateurs endocriniens et leur définition. Le marché européen ne compte pas moins de 143 000 substances chimiques en circulation, dont pas moins de 870, toutes présentes dans notre environnement, ont été identifiées comme potentiels perturbateurs endocriniens. Depuis 2006, l'Union européenne a lancé un inventaire de ces substances à travers le Règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques (Reach). L'enjeu est donc de taille pour l'industrie, une classification contraignante des perturbateurs endocriniens pouvant signifier à terme l'interdiction de nombreuses substances chimiques utilisées dans l'industrie agroalimentaire, mais aussi des pesticides, des produits de santé ou des cosmétiques.

L'industrie des pesticides est la première à se positionner par rapport à l'urgence de la situation. En effet, Bruxelles a établi un nouveau règlement relatif à « l'évaluation des produits phytopharmaceutiques » spécifiant qu'avant fin 2013 la mise – ou le maintien – sur le marché d'une molécule devait être déterminée à partir d'« une définition fondée sur des critères scientifiques » des perturbateurs endocriniens. La stratégie des lobbyistes est alors simple : sans définition, il n'y a pas de règlement, et donc pas de retrait d'autorisation... Autre nuance introduite par les juristes de l'industrie, les « phytoprotecteurs ou synergistes » (les pesticides) reconnus comme perturbant le système endocrinien ne pourront plus obtenir d'autorisation, « à moins que l'exposition de l'homme à cette substance soit négligeable », autrement dit si « les résidus de la substance active dans les denrées alimentaires et les aliments pour animaux ne dépassent pas la valeur par défaut fixée³⁹ ».

39. Règlement CE n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil européen du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Or, cette valeur est déterminée par les experts de l'EFSA qui n'hésitent pas à faire du zèle comme lorsqu'en 2007 l'Agence relevait la dose journalière admissible (DJA) du bisphénol A de 10 à 50 µg par jour. En d'autres termes, les perturbateurs endocriniens seront interdits mais nos assiettes pourront en contenir dans les limites du raisonnable, celles-ci étant suggérées par l'industrie...

« LA GUERRE DES COMMISSIONS »

Pour clarifier la situation, la Direction générale de l'environnement de la Commission commande en 2009 un premier rapport sur l'état de la science à Andreas Kortenkamp, professeur de toxicologie humaine à l'université Brunel de Londres. Rendant ses conclusions en janvier 2012, l'expert mandaté reconnaît officiellement les potentiels effets toxiques à faibles doses des perturbateurs endocriniens (PE). Cette étude est perçue comme un camouflet par les experts de l'EFSA. Alors que l'expertise européenne semblait avancer vers une position plus en accord avec le consensus scientifique international, la Direction générale de la santé et du consommateur (DG Sanco) s'empare de la question et confie en octobre 2012 une nouvelle mission d'expertise à l'EFSA. Les directions générales Environnement et Sanco sont désormais face-à-face, campant chacune sur des positions divergentes et scientifiquement irréconciliables. Derrière cette « guerre des commissions » inédite, certains eurodéputés attentifs, comme Corinne Lepage ou Michèle Rivasi, voient une tentative de déstabilisation des institutions liée au lobbying des industriels ainsi que le résultat de conflits d'intérêts mal gérés au sein de l'EFSA.

Le 3 décembre 2012, l'agence désigne un nouveau panel chargé de statuer sur la classification des perturbateurs endocriniens et leurs risques. Ceux qui attendaient l'EFSA au tournant ne sont pas déçus ! Dans une enquête reprise par *Le Monde*⁴⁰, la journaliste

40. Paul Benkimoun et Stéphane Foucart, « Le dernier groupe d'experts constitué par l'EFSA mis en cause pour des conflits d'intérêts », *Le Monde*, 13 décembre 2012.

Stéphane Horel⁴¹ démontre que parmi les 18 experts du panel, 8 sont en conflits d'intérêts pour leurs liens avec l'industrie, dont 3 avec le lobby agroalimentaire représenté par l'International Life Sciences Institute. Le cas le plus troublant est celui du toxicologue suisse Josef Schlatter, conseiller de l'ILSI depuis 1999, également membre depuis 2009 d'un groupe paravent des industriels de l'agroalimentaire – le Conseil européen de l'information sur l'alimentation (EUFIC) – et qui, dans les années 1970 et 1980, réalisait déjà des travaux pour le compte de l'industrie du tabac alors qu'il n'était qu'étudiant.

Lorsque la presse ou les associations révèlent ce genre de conflits d'intérêts, les administrations rétorquent souvent qu'il est difficile de trouver des experts qualifiés n'ayant aucun lien avec l'industrie. Cette fois, l'EFSA semble avoir trouvé la parade : éviter les experts qualifiés ! Son panel ne compte pas le moindre spécialiste en endocrinologie humaine, qui serait pourtant utile pour étudier les effets à faibles doses ! Seuls trois experts du panel ont une expérience significative dans le domaine des systèmes endocriniens. D'après le réseau Pesticides Action Network Europe (PAN), quinze de ces experts sont considérés comme « non-actifs » pour n'avoir publié que très peu d'articles scientifiques dans les cinq années précédentes. La répartition nationale des experts interpelle aussi : aucun expert français de l'Anses n'a été invité à siéger au panel, alors que celui-ci compte cinq Britanniques et trois Allemands, certains ayant contribué à établir les lignes directrices de leur pays. Dans son rapport pour la DG Environnement, le professeur Kortenkamp avait pourtant jugé les positions anglaises et allemandes « arbitraires, non justifiées scientifiquement et insuffisamment protectrices ». Face à ces critiques, l'agence sanitaire anglaise avait défendu la souplesse de sa réglementation en arguant des effets financiers délétères qu'aurait une définition trop stricte des perturbateurs endocriniens. Face à cette position laxiste, Kortenkamp ne mâche pas ses mots : « Elle [l'agence anglaise] ne remplit pas sa mission qui est de protéger

notre santé, pas de préserver les intérêts des industriels⁴². » Malgré les nombreuses critiques contre les suspicions de conflits d'intérêts du panel, aucun des experts ne sera finalement écarté par l'EFSA.

LA VICTOIRE DES LOBBIES

Le 20 mars 2013, les experts de l'EFSA rendent leur avis sur la définition des perturbateurs endocriniens⁴³. Surprise ! D'un côté, l'agence reprend une ancienne définition de l'OMS adoptée dès 1999 par l'Union européenne, de l'autre elle introduit un concept indéfini : les substances actives sur le système endocrinien (SASE) dont les effets nocifs ne sont pas prouvés. L'agence recommande donc d'étudier au cas par cas ces substances dans « une approche fondée sur le poids de la preuve » laissée à l'appréciation de l'expert. D'un point de vue scientifique, l'EFSA ne reconnaît pas l'existence d'un « consensus international sur l'existence et/ou la pertinence des effets dits à faible dose » et réclame des travaux supplémentaires sur les effets combinés de plusieurs molécules (« effet cocktail »). Dans une résolution votée une semaine avant que l'EFSA ne rende son avis, le Parlement européen rappelait pourtant qu'« il existe aujourd'hui environ 27 000 rapports de recherche qui examinent les perturbateurs endocriniens et leurs effets sur les hommes et les animaux⁴⁴. « L'EFSA ignore volontairement des milliers d'études et des décennies de recherche en endocrinologie⁴⁵ », s'emporte dans *Le Monde* le docteur Frederick vom Saal, un endocrinologue américain précurseur sur l'alerte contre le bisphénol A.

41. Journaliste et documentariste, coauteure avec Brigitte Rossignaux des documentaires *Alimenteurs* (2012) et *Médicamenteurs* (2010).

42. Paul Benkimoun et Stéphane Foucart, « Bisphénol A, phtalates... soupçons d'ingérence industrielle à Bruxelles », *Le Monde*, 12 décembre 2012.

43. Communiqué de presse, « L'EFSA apporte son assistance à la Commission européenne dans la définition de critères scientifiques pour les perturbateurs endocriniens », Autorité européenne de sécurité des aliments, 20 mars 2013.

44. *Rapport sur la protection de la santé publique contre les perturbateurs endocriniens*, Commission européenne de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, 30 janvier 2013, p. 13.

45. Paul Benkimoun et Stéphane Foucart, « La doctrine de l'autorité européenne de sécurité sanitaire est de plus en plus isolée », *Le Monde*, 12 octobre 2012.

À contre-pied de ces inquiétudes, l'Association européenne de protection des cultures (ECPA) – qui regroupe les principaux fabricants de pesticides – s'est de son côté félicitée de l'avis de l'EFSA. Selon l'ECPA, dans une démonstration de rhétorique orwellienne dont les lobbies bruxellois ont le secret, cet avis « représente le point de vue indépendant de nombreux experts scientifiques de premier plan en Europe et fournit une position objective sur l'état actuel de la science sur la perturbation endocrinienne⁴⁶ ».

Ce que révèle cette polémique entourant les perturbateurs endocriniens illustre parfaitement l'articulation entre science, expertise et réglementation, ainsi que les nombreux biais qui s'offrent aux lobbysistes pour orienter les décisions dans un sens favorable à l'intérêt de leurs clients ou de leurs secteurs industriels. Nous avons jusqu'ici abordé une facette « technique » du lobbying, celle qui vise à instrumentaliser la science, phénomène que nous avons qualifié de « capture de la science » : l'objectif principal est de créer les conditions d'un consensus scientifique fictif ou bien de distiller le doute selon la stratégie adoptée. Dans un second temps, cette science captive des intérêts industriels sert de levier, de caution intellectuelle, pour orienter les organes d'expertises sanitaires. Une manœuvre facilitée par le positionnement d'« agents infiltrés », ou tout simplement convaincus de la prédominance de la logique néolibérale, qui s'assurent de relayer les opinions scientifiques les plus favorables aux intérêts économiques : nous avons qualifié ce phénomène de « capture de l'expertise ». Pourtant, dans cette société du risque, le pouvoir de l'expert n'existe que par la volonté du politique qui lui a délégué une part de ses responsabilités par rapport aux incertitudes technologiques. Ajoutons que, dans l'Union européenne comme dans chaque État, les agences sanitaires, loin d'être autonomes, dépendent d'une hiérarchie, qu'il s'agisse d'un ministère ou d'une direction générale rattachée à la Commission européenne... Il est donc temps d'étendre notre étude du lobbying et de ses moyens d'action vers un registre plus politique.

46. Henriette Jacobsen, « La définition des perturbateurs endocriniens de l'EFSA suscite la controverse », *EuroActiv.fr*, 5 avril 2013.

TROISIÈME PARTIE

L'EMPRISE DU LOBBYING
SUR LES DÉCIDEURS PUBLICS

Le lobbying est une guerre dont l'art, comme dans toute bataille, vise à coordonner simultanément l'offensive sur de multiples fronts, afin de réduire les marges de manœuvre et les possibilités de repli de son adversaire. La manipulation de la science et les autres phénomènes que nous venons d'étudier ne sont finalement que des armes par destination dont la cible finale reste le décideur. Cependant, en créant une distorsion de la vérité, notamment en contrôlant l'état des connaissances scientifiques ou techniques, les lobbyistes faussent le cadre de compréhension de problématiques sociales auxquelles sera confronté l'élu ou le fonctionnaire. Les mêmes conflits d'intérêts, les mêmes phénomènes de portes tournantes, bref la même corruption douce touchent les classes dirigeantes du système communautaire européen. Si ce n'est une corruption flagrante, les décisions européennes restent influencées dans le prisme dominant d'une pensée élitiste et néolibérale, cloisonnées dans une « bulle bruxelloise » bien éloignée des peuples européens. Cependant, l'implication des lobbies et des grandes entreprises européennes dans la construction de l'Union n'est pas un phénomène nouveau, et leur présence se fait sentir dans l'ADN même de la construction communautaire. En revanche, la défense en toute opacité d'intérêts particuliers et l'impact de politiques imposées au détriment des citoyens déstabiliseraient presque les institutions européennes, si les deux camps ne partageaient pas la même arrogance.

I. LA COMMISSION EUROPÉENNE HORS DE CONTRÔLE

«La Commission européenne forme un gouvernement sans peuple ni opinion publique¹», constate Martin Pigeon, chercheur pour l'ONG Corporate Europe Observatory spécialisée dans la surveillance des lobbies bruxellois. Selon lui, «la plupart des grands lobbies historiques à Bruxelles, qu'il s'agisse du patronat, des syndicats, des environnementalistes, des consommateurs ou des fermiers, ont été constitués à la demande de la Commission et financés par elle». En l'absence de matérialité d'une opinion publique, l'Union européenne a privilégié une légitimité démocratique basée sur le dialogue avec une société civile constituée de représentants d'intérêts, intégrant ainsi les différents lobbies dans son processus décisionnel. Selon la Commission, «les représentants d'intérêts peuvent exercer une fonction essentielle dans le dialogue ouvert et pluraliste sur lequel repose un système démocratique»; ils sont, pour les députés au Parlement, «une source importante d'information dans le cadre de l'exercice de leur mandat²». Certes, mais ces représentants d'intérêts ont-ils vocation à écarter des affaires européennes les différents peuples qui constituent l'Union? Autrement dit, le lobbying peut-il permettre à lui seul la juste représentation de l'intérêt général des peuples et assurer un fonctionnement démocratique des institutions européennes? Si tous les intérêts sont représentés, cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont tous égaux, ou qu'ils possèdent les mêmes moyens de persuasion pour influencer les politiques communautaires. L'expérience démontre que les intérêts économiques prévalent souvent sur ceux portés par les syndicats ou les défenseurs de l'environnement.

1. Martin Pigeon, entretien réalisé avec l'auteur le 28 janvier 2013.

2. Note du Parlement européen sur les «Droits d'accès pour les représentants de groupes d'intérêt», 2011.

Au fil de la construction européenne, cette « société civile » s'est principalement structurée autour d'intérêts économiques et catégoriels défendus par des professionnels de l'influence. Aujourd'hui, les lobbyistes sont parfaitement intégrés à la classe dirigeante européenne constituée d'un peuple d'expatriés installés au cœur de la bulle bruxelloise, partageant avec les fonctionnaires et représentants européens un même quotidien de travail, ainsi qu'une grande proximité sociale (statut, étude, salaire). La réalité de cet esprit de classe explique en partie l'autonomisation progressive d'une « eurocratie³ » coupée de ses bases populaires dont l'image, associée à l'arrogance politicienne des dirigeants européens, contribue largement à l'euroscpticisme ambiant. Si, dans le contexte de repli nationaliste que connaissent certains pays du continent, l'idée d'un « peuple européen » rassemblé autour d'un intérêt général devient difficile à se représenter, cela ne saurait servir d'argument pour nier l'existence d'intérêts communs et d'aspirations démocratiques partagées entre les Européens.

Jusqu'au milieu des années 2000, la primauté donnée aux lobbies n'a fait l'objet d'aucun encadrement strict afin d'assurer une juste représentativité des divers intérêts. Cette question de la sur-représentation des intérêts économiques au sein des institutions européennes s'inscrit dans un débat historique opposant deux visions irréconciliables du modèle européen : d'un côté, l'intégration des économies nationales au sein d'un marché commun libéral ; de l'autre, la construction d'une Europe des peuples fondée sur des valeurs démocratiques. Malheureusement, la négation du vote de trois peuples (Irlande, Pays-Bas et France) opposés au projet de Constitution européenne en 2005 et le passage en force du Traité de Lisbonne en 2007 marquent un coup d'arrêt brutal à la construction d'une Europe démocratique.

Plus profondément encore, le déficit démocratique européen est inscrit au cœur même de son fonctionnement institutionnel puisque le Parlement européen, seul organe élu, n'a toujours pas la possibilité d'initier des lois et des règlements, monopole de la

Commission en la matière oblige. Quant au Conseil des ministres de l'Union européenne, il a finalement davantage de prérogatives (vote de toutes les lois, nomination et recommandation) que le Parlement dans le processus législatif, paradoxe d'une confusion grave dans la séparation des pouvoirs où l'exécutif et le législateur ne font qu'un ! C'est donc au milieu de cette machinerie institutionnelle complexe, peu représentative et déconnectée de l'opinion publique, que viennent se greffer les lobbies afin d'influencer le processus décisionnaire de la Commission et du Parlement.

LES LOBBIES DANS L'ADN EUROPÉEN

Il faut se replonger dans l'histoire de la construction européenne – notamment les années 1980 et l'adoption de l'Acte unique en 1986 – pour comprendre comment les lobbies ont réussi à se substituer progressivement aux peuples. Dans l'impasse politique, alors que sévissait (déjà) une crise économique, les dirigeants européens ont réorienté le projet d'Union des peuples d'Europe vers un projet libéral encouragé, voire dessiné, par le secteur privé et les industriels européens désireux de réformer la « vieille Europe sociale ». Un ouvrage collectif essentiel démontre comment les grands groupes industriels sont devenus des acteurs majeurs du jeu politique international grâce à leur influence au plus haut niveau⁴. Cet ouvrage documente en particulier la pénétration de l'European Round Table of Industrialists (ERT, ou « Table ronde européenne des industriels »), un groupe de pression regroupant quelque 45 capitaines d'industrie, tous dirigeants de multinationales européennes. Parmi les firmes actuellement représentées figurent Bayer, BP, Total, DaimlerChrysler, Fiat, Renault, Ericsson, Siemens, Nokia, Philips, Nestlé et Unilever. Se donnant pour mission de relancer l'Europe en pleine crise, l'entente entre la Table ronde et la Commission a joué un rôle historique dans l'élaboration de l'Acte unique européen, trouvant en la personne de Jacques Delors un intermédiaire de premier ordre.

3. Didier Georgakakis, *Le Champ de l'Eurocratie. Une sociologie politique du personnel de l'UE*, Éditions Economica, 2012.

4. Belén Balanyá, Ann Doherty, Olivier Hoedeman, Adam Ma'anit et Erik Wesseliuss, *Europe Inc. Comment les multinationales construisent l'Europe et l'économie mondiale*, Pluto Press, 2000. Voir également le documentaire *The Brussels Business*, de Friedrich Moser et Matthieu Lietaert.

En 1985, le président de l'ERT Wisse Dekker, fondateur de Philips, envoie à Jacques Delors – tout juste nommé à la tête de la Commission – une copie du projet « Europe 1990 : un agenda pour l'action » dont l'objectif vise à faire tomber les barrières commerciales, harmoniser les réglementations et abolir les frontières fiscales sur les cinq prochaines années. La même année, le rapport *Missing Links*⁵ rédigé par Pehr Gyllenhammar, le patron de Volvo, encourage le Conseil des ministres à construire un vaste réseau d'autoroutes en Europe. Ce programme est repris par Delors en 1991 dans le projet Trans Europe Network (TEN) et ses 12 000 kilomètres de voies rapides pour poids lourds⁶. En ce début des années 1990, l'ERT est un soutien inconditionnel de la monnaie unique et des accords de Maastricht. En 1993, Jacques Delors expliquera : « Ce que j'ai fait en 1984, c'est de rechercher un consensus par défaut avec les gouvernements qui refusaient tout sauf cette idée d'un grand marché et d'obtenir un consensus par enthousiasme des industriels », ajoutant sans fausse modestie que « les dirigeants de l'ERT ont été à l'avant-garde du soutien à mon idée⁷ ». La Commission se rallie aux recommandations de l'industrie, sans prendre en compte les critiques pourtant contenues dans des rapports qu'elle commandera elle-même⁸. En 1989 par exemple, elle ordonna un examen des conséquences du marché unique sur l'environnement, en particulier sur de potentiels effets négatifs concernant le transport de déchets sur une grande échelle, l'acceptation de produits moins rigoureusement contrôlés, l'intensification du trafic routier et la difficulté de mettre en place des taxes environnementales. Plus d'un quart de siècle après l'Acte unique, les lobbies restent des forces de proposition centrales dans l'élaboration des règles européennes, même si leur influence n'est plus aussi assumée par la Commission qu'à l'époque de Jacques Delors...

5. Round Table of European Industrialists, *Missing Links. Upgrading Europe's Transborder Ground Transport Infrastructure: A Report for the Round Table of European Industrialists*, 1984.

6. François Ruffin, « Ainsi naissent les autoroutes », *Le Monde diplomatique*, juin 2010.

7. « Demain l'Europe », *Antenne 2*, 7 juillet 1993.

8. Belén Balanyá, Ann Doherty, Olivier Hoedeman, Adam Ma'anit et Erik Wesselius, *Europe Inc....*, *op. cit.*

TRANSPARENCE DU LOBBYING EN EUROPE : FAUX-SEMBLANTS ET INÉGALITÉS

« C'est par les discours, les débats et les votes que doivent se résoudre les grandes questions, avec détermination, patience et dévouement. » Surprenante, cette formule pleine d'emphase démocratique et gravée au pied d'un arbre planté devant le Parlement bruxellois n'a pas pour auteur un des pères fondateurs de l'Union européenne, mais un syndicat d'union des lobbyistes, la Society of European Affairs Professionals (SEAP). « Cette organisation s'est constituée en 1997, au moment où s'ouvrait un débat sur la régulation des lobbies », explique Olivier Hoedeman, fondateur de l'association Corporate Europe Observatory, avant de préciser : « Ils sont arrivés en prônant l'"autorégulation" : la profession allait édicter ses propres règles, elle se chargerait de son éthique, il n'était pas nécessaire d'en passer par la loi, etc. Ils ont défendu le *statu quo*, et ils ont gagné : ils ne respectent même pas les règles minimales qu'ils s'étaient fixées, par exemple se déclarer comme lobbyistes avant de pénétrer dans les bâtiments⁹. »

Jusqu'en 2008, la stratégie des professionnels du lobbying reste la même : protéger les secrets commerciaux de leurs clients, garantir un encadrement non contraignant, prôner l'autorégulation à travers des chartes de déontologie et surtout éviter toute restriction d'accès aux lieux de pouvoir. Cette année-là, et sous la pression des ONG, la Commission européenne met en place un premier registre des lobbyistes (un système similaire existait déjà depuis 1996 pour le Parlement européen). Basé sur une approche volontaire et un code de conduite non contraignant, la Commission souhaite que son registre « contribue à la transparence, au respect de la législation et de l'éthique, afin d'éviter par exemple des pressions excessives ou un accès illégitime aux informations et aux décideurs politiques¹⁰ ».

En juin 2011, le Parlement européen et la Commission se dotent enfin d'un « registre de transparence commun ». Les inscrits devront

9. François Ruffin, « À Bruxelles, les lobbyistes sont "les garants de la démocratie" », *Le Monde diplomatique*, juin 2010.

10. *Note de synthèse sur la législation européenne : le registre du lobbying*, Commission européenne, 2011.

désormais fournir le nombre d'employés engagés, les propositions législatives auxquelles ils se sont intéressés ainsi que le montant du financement de l'UE qu'ils ont reçu. L'enregistrement au registre implique également que les organisations s'engagent à respecter un code de conduite commun qui les oblige par exemple « à toujours s'identifier par leur nom et l'entité pour laquelle elles travaillent, et à ne pas obtenir d'informations par des moyens malhonnêtes ». Cependant le registre reste volontaire et non obligatoire tandis que le code de conduite se limite à une déclaration de bonnes intentions sans possibilité de sanctions en cas de manquement.

Si l'on en croit le nouveau registre de transparence commun mis en place le 23 juin 2011, il existait en 2013 plus de 5750 « entités » intervenant auprès de la Commission et du Parlement. Il faut dire que la définition du lobbying retenue est extrêmement large : il s'agit de toute initiative visant à « influencer sur l'élaboration des politiques et des processus décisionnels des institutions européennes ». Ce cadre général englobe donc les fédérations d'entreprises, les syndicats, les cabinets de conseil et d'avocats d'affaires, les associations ou les *think tanks*, mais aussi les représentants religieux ou de collectivités territoriales. Toutes ces catégories sont amalgamées sans distinction d'objectifs, de moyens ni même de représentativité. Le registre recense ainsi 670 cabinets d'avocats et de lobbying inscrits, sans distinction d'effectifs, et plus de 2860 représentants d'intérêts. De leur côté, les représentants d'associations comptent 1496 inscrits tandis que les « groupes de réflexion » (*think tanks* et universitaires) sont près de 400. Selon les estimations classiques, ce serait au total plus de 15 000 lobbyistes qui seraient présents dans la capitale européenne (pour 21 500 employés de la Commission à Bruxelles et 754 eurodéputés).

Plus de deux ans après sa création, le bilan du registre européen de la transparence est mitigé : entre déclarations inexactes et absence d'enregistrement de certains acteurs influents, la démarche volontaire voulue par le commissaire Maroš Šefčovič semble déjà atteindre ses limites. Malgré un cadre plus strict, de puissantes industries continuent d'ignorer les règles européennes de transparence sans que cela les empêche de trouver porte ouverte à la Commission. « Le registre volontaire échoue par le manque d'engagement d'une part importante des lobbyistes à s'enregistrer. D'autre part, il reste

rempli de données incomplètes et invérifiables », indique la plateforme associative Alter-EU, spécialisée dans la surveillance des pratiques de lobbying européen¹¹. Parmi les exemples cités, la société de vente en ligne eBay déclarait en 2011 un budget lobbying inférieur à 50 000 euros alors qu'elle aurait employé au moins cinq lobbyistes, dont deux étaient accrédités auprès de la Commission. À l'inverse, une entreprise turque ne disposant d'aucun bureau en Europe et produisant des vêtements biologiques pour bébés se voit propulsée parmi les trois plus gros contributeurs bruxellois, avec un budget lobbying déclaré de 20 millions d'euros, probable résultat... d'une erreur de traitement. Malheureusement, sans astreinte sur l'authenticité et la vérification des données fournies par les services de la Commission en charge du registre, la conformité des informations ne peut tout simplement pas être garantie.

Alors que le Parlement a émis à plusieurs reprises le souhait d'évoluer vers un régime d'inscription obligatoire, la Commission défend toujours une approche volontaire. En mai 2013, Maroš Šefčovič précisait sa position sur son blog individuel : « J'ai toujours pensé que l'approche volontaire était la meilleure pour les institutions européennes, notamment à cause des nombreux problèmes légaux qui se posent. Pour obliger les gens à s'enregistrer, il faudrait une base légale sur laquelle s'appuyer. Il y a aussi la question de définir qui devra être enregistré obligatoirement et quelles devraient être les sanctions. Je suis convaincu que la vaste majorité des groupes d'intérêts n'a rien à cacher et qu'à terme ils s'enregistreront tous¹². » En novembre 2013, alors qu'une commission réunissant le commissaire Šefčovič et un groupe d'eurodéputés travaillait sur une révision du registre, le journal allemand *Der Spiegel* révélait que le président de ce groupe, le député allemand Rainer Wieland, était partenaire d'un cabinet d'avocats bruxellois offrant des services de

11. Alter-EU, *Rescue the Register! How to Make EU Lobby Transparency Credible and Reliable*, Rapport Alter-EU, juin 2013, p. 6.

12. Maroš Šefčovič, "Getting it right on transparency", blog individuel du vice-président de la Commission européenne, mai 2013 (traduction de l'auteur), <http://blogs.ec.europa.eu/sefcovic/getting-it-right-on-transparency/>

« consulting », un potentiel conflit d'intérêts qu'il avait oublié de mentionner à ses collègues¹³...

Pour les universitaires Justin Greenwood et Joanna Dreger, auteurs d'une étude d'impact du registre du lobbying en avril 2013, « la couverture du registre englobe désormais les trois quarts des organisations à but lucratif ou liées au business, et environ 60 % des ONG. Ces chiffres représentent tout de même une proportion significative pour un registre volontaire, mais cela ne permet pas d'atteindre l'objectif d'une "obligation d'inscription *de facto*" comme se l'était fixé la commission à la création du registre¹⁴ ». Les chercheurs soulignent également une certaine confusion dans les activités déclarées, indiquant dans leur étude que les associations vitrines, « faux-nez » de l'industrie, comptent pour 15 % des ONG enregistrées alors qu'elles devraient être listées parmi les groupes de lobby commercial.

Au-delà du formalisme bureaucratique de cette catégorisation des acteurs du lobbying, le sociologue David Demortain, qui a passé une longue période en observation participante au sein d'un grand cabinet de lobbying, met en exergue « la particularité du contexte bruxellois » et les inégalités de pouvoirs entre les différents acteurs. Selon lui, « les réseaux d'action publique restent peu accessibles pour les acteurs non rompus à leurs normes. L'enjeu démocratique réside dans l'accès aux acteurs publics et institutions, qui reste limité pour les groupes professionnels, mouvements sociaux, petites entreprises, qui ne sont pas organisés au niveau européen, ni présents en permanence à Bruxelles. Ces acteurs souffrent donc d'un désavantage quant à leur capacité à établir le type de relation interpersonnelle que le lobbying implique. En outre, d'un point de vue structurel, le coût financier de telles opérations par des

professionnels du lobbying [estimées entre 200 000 et 400 000 euros par l'auteur] pose le problème d'une inégalité dans l'accès¹⁵ ».

Ces inégalités d'accès et de moyens constituent un problème central dans la juste régulation des lobbys et la question de leur représentativité. Par exemple, si l'influence du lobby du Conseil européen de l'industrie chimique (Cefic) – impliqué dans les négociations du programme Reach sur la régulation des substances chimiques en Europe – est aussi importante, c'est que l'organisme compte quelque 170 employés et représente plus de 29 000 compagnies, sans parler des lobbyistes *in-house* travaillant directement pour les grandes entreprises de la chimie. Davantage que la seule transparence, les mesures dites de divulgation (*disclosure*) – qui imposent de rendre publics la masse salariale et les moyens budgétaires engagés sur une campagne – apparaissent donc comme un instrument primordial pour organiser une représentation équitable des intérêts. Malheureusement, loin de cet idéal, une poignée d'entreprises parmi les plus influentes continuent de jouer la carte d'un lobbying de l'ombre pour imposer leurs intérêts. En octobre 2013, une enquête du *New York Times* révélait les pratiques opaques des grands cabinets d'avocats d'affaires américains installés sur la place bruxelloise¹⁶. Astreints par la loi de déclarer leurs activités de lobbying outre-Atlantique, ces avocats d'affaires refusent de s'inscrire au registre du lobbying européen, préférant dissimuler les intérêts de leurs clients derrière le secret professionnel, bien qu'il s'agisse ici d'activités économiques sans lien avec la justice. Il faut par ailleurs garder à l'esprit que l'intervention des juristes est fondamentale dans le processus de lobbying lorsqu'il s'agit de rédiger de nouveaux règlements ou de les amender.

Selon Alter-EU, plus de cent entreprises impliquées dans le lobbying à Bruxelles ne déclarent toujours aucune activité de la sorte dans le registre. Parmi les grands absents, on compte notamment Apple et Amazon qui ferrailent aux côtés de Google et Facebook (« Bande de Gafa ») pour limiter la portée d'un projet de règlement

13. Von Claus Hecking, "Deutscher EU-Politiker Wieland: Der Lobby-Versteher", *Der Spiegel*, 4 novembre 2013.

14. Justin Greenwood et Joanna Dreger, "The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?", *Interest Groups and Advocacy*, vol. 2, avril 2013, www.palgrave-journals.com/iga/journal/v2/n2/full/iga20133a.html

15. David Demortain, « Le lobbying à Bruxelles, ou la politisation comme métier », *Terrains et travaux*, n° 8, 2005, p. 18.

16. Eric Lipton et Danny Hakim, "Lobbying Bonanza as firms try to influence European Union", *The New York Times*, 18 octobre 2013.

européen relatif à la protection des données personnelles en ligne. En mars 2013, le site allemand Lobbyplag révélait qu'Amazon avait fait déposer dix amendements au texte législatif grâce à son travail de lobbying auprès des députés européens¹⁷. Pour Alter-EU, « le cas de Olli Rehn, vice-président de la Commission européenne et commissaire pour les affaires économiques et monétaires, illustre parfaitement comment le non-respect du registre est toléré au plus haut niveau¹⁸ ». Ainsi, 62 % des rendez-vous que le commissaire a eus entre janvier 2011 et février 2012 se sont faits avec des organismes non enregistrés, dont trois avec les représentants de Goldman Sachs, la banque d'affaires américaine dont aucun représentant n'est inscrit. Aux États-Unis, où la déclaration des activités de lobbying est obligatoire, les registres indiquent que 47 des 51 lobbyistes américains de Goldman Sachs ont utilisé les portes tournantes pour passer de l'administration américaine au service de la firme. En Europe, les vases communicants entre la banque américaine et la haute administration fonctionnent également puisque Mario Draghi, le président de la Banque centrale européenne, ainsi que Mario Monti, ancien président du Conseil des ministres italien, sont tous deux d'anciens cadres dirigeants de la banque. Or, en l'absence de déclaration de ses activités en Europe, il est difficile de savoir si Goldman Sachs emploie des méthodes similaires en recrutant des lobbyistes parmi les anciens dirigeants et hauts fonctionnaires de l'Union européenne. En revanche, le pantouflage est devenu un véritable plan de carrière pour quelques dirigeants européens et hauts fonctionnaires opportunistes.

II. QUAND LES LOBBIES DÉSTABILISENT LES INSTITUTIONS

À Bruxelles, les portes tournantes battent à tout vent ! « De plus en plus, des fonctionnaires seniors, des chefs de cabinets ou conseillers particuliers, proches de la retraite mais au summum de leur compétence, décident de partir travailler en face. Ces personnes connaissent exactement les rouages décisionnels, l'organigramme réel de l'influence au sein de l'administration et les rapports de force interne, une information stratégique qu'ils monnaient au moment de leur embauche », explique Martin Pigeon¹⁹, spécialiste de l'étude du microcosme bruxellois au sein de Corporate Europe Observatory (CEO). Au-delà de la visibilité institutionnelle, « au moment où ils quittent leur poste, ces personnes possèdent beaucoup d'« informations noires », c'est-à-dire confidentielles et stratégiques pour les entreprises, ce qui justifie leur intérêt pour le secteur privé et les coûts importants pour monnayer leurs conseils ». Les plus influents, comme les anciens commissaires au commerce ou à la concurrence, peuvent devenir administrateurs de grandes entreprises mais plus classiquement, ils intègrent des cabinets de consulting et d'avocats où ils font fructifier leur carnet d'adresses. À Bruxelles, une expression a même fait florès pour désigner ces personnes disposant de relations privilégiées à l'intérieur de la Commission : les *door openers*, littéralement « ceux qui ouvrent des portes ».

Après quelques entorses à la déontologie, la Commission s'est dotée d'un comité d'éthique chargé de surveiller la reconversion de ses anciens cadres et d'éviter les conflits d'intérêts. Durant les deux années suivant leur départ, le comité d'éthique surveille tout particulièrement les personnes ayant occupé des postes stratégiques

17. Philippe Vion-Dury, « Bruxelles: les textes des lobbies "copiés-collés" dans les lois », *Rue89*, 8 mars 2013.

18. Alter-EU, *Rescue the Register!...*, *op. cit.*, juin 2013, p. 10.

19. Entretien avec l'auteur, 28 janvier 2013.

(contrôle, régulation...) ou détenant des informations sensibles dont la divulgation serait susceptible de menacer les « intérêts légitimes » de l'institution. Afin d'éviter tout conflit d'intérêts, chaque commissaire s'astreint à rendre compte de ses activités professionnelles pendant ses dix-huit premiers mois de fonction au sein du secteur privé, en particulier avec les secteurs liés à ses anciennes responsabilités. En cas de manquement, les indemnités du commissaire (65 % de son salaire sur trois ans, environ 10 000 euros par mois) peuvent être suspendues. Cependant, ce comité privilégie une approche consultative puisqu'en dix ans d'existence, il n'a recadré qu'un seul ancien commissaire sur les dizaines de hauts responsables ayant emprunté les portes tournantes.

Interrogé sur le sujet, un ancien haut fonctionnaire européen reconverti en avocat d'affaires pour un cabinet prestigieux explique : « Au moment de ma reconversion, quand j'ai relu ces clauses, ça m'a foutu une boule au ventre : ça me retirait une bonne partie du business au sein du cabinet ! » Désireux de « s'en tenir aux règles », d'après lui certains « osent braver l'interdit », et dans ce cas « il est normal qu'ils soient sanctionnés en leur retirant leurs indemnités compensatoires ». Plus prosaïquement, toujours selon cet ancien fonctionnaire, la décision de passer au privé relève d'un simple « calcul rationnel coût/avantage » : en d'autres termes, si le cabinet comble largement le manque à gagner lié à la perte d'indemnité, « l'offre devient difficile à refuser ». Les rémunérations élevées des hauts cadres dirigeants, sujet sensible souvent décrié par l'opinion, doivent ainsi être considérées comme un enjeu stratégique pour s'acheter les services des « meilleurs » dans un contexte concurrentiel, opposant les entreprises entre elles, mais également les entités privées et publiques, l'administration pouvant difficilement s'aligner avec les *stock-options*, bonus et autres parachutes dorés offerts par ces grandes firmes...

CAS D'ÉCOLE

Après la fin du mandat de la première commission Barroso, début 2010, presque la moitié des commissaires (Günter Verheugen, Charlie McCreevy, Benita Ferrero-Waldner, Joe Borg, Meglena

Kuneva et Louis Michel) avaient repris des fonctions dans des entreprises ou des associations professionnelles d'industries impliquant pour partie des activités de lobbying. Le Maltais Joe Borg, ancien commissaire aux Affaires maritimes et à la pêche était ainsi autorisé à rejoindre une des plus grandes sociétés internationales de conseil, la FIPRA, en échange de la « promesse » de ne pas s'impliquer sur les dossiers de politique maritime dont le cabinet est responsable. Le comité d'éthique restera silencieux lorsque, deux mois après la fin de son mandat, l'ancien commissaire à l'Industrie, l'Allemand Günter Verheugen s'associera à son ancienne directrice de cabinet pour fonder une entreprise de relations publiques au nom sans ambiguïté sur sa valeur ajoutée, la European Experience Company. Il offrit également ses services à la société de conseil FleishmanHillard et aux banques Royal Bank of Scotland et Volksbanken Raiffeisenbanken, toutes impliquées dans des activités de lobbying auprès de la Commission.

Seul Charlie McCreevy a vu son plan de retraite contrarié par le comité d'éthique en 2010. L'ancien commissaire au Marché intérieur avait rejoint le conseil d'administration de la banque anglaise NBNK Investments PLC, une compagnie créée spécialement pour tirer avantage de nouvelles règles financières élaborées par les services de McCreevy. Ces mesures anti-crise prévoyaient qu'en cas de renflouement par des fonds européens, les compagnies financières sauvées devaient brader une partie de leurs actifs. Disposant d'informations confidentielles, en particulier sur la qualité des actifs de sociétés renflouées sous son mandat, McCreevy et ses acolytes de NBNK prévoyaient de racheter au meilleur prix ces actifs pour constituer un nouveau groupe bancaire et empocher une belle plus-value ! Alerté de la manœuvre, le comité d'éthique obligera McCreevy à renoncer à son projet. La fortune souriant aux audacieux, il rejoint la Bank of New York Mellon dès 2011, un poste qu'il cumulera avec une position de Non Executive Director chargé des relations avec la Commission au sein de Ryanair, créant à nouveau quelques remous en acceptant ce rôle de *door opener* pour la compagnie aérienne²⁰.

20. « Bruxelles autorise l'ancien commissaire Charlie McCreevy à rejoindre Ryanair », *Les Échos*, 6 mai 2010, p. 26.

Les portes tournantes fonctionnent également à plein régime pour faire entrer des experts issus du privé au sein des institutions, comme le démontrent les récentes politiques communautaires en matière de régulation de la finance et la grande transhumance des technocrates de la finance vers des postes à responsabilité dans plusieurs pays européens. De façon plus profonde et moins visible, les institutions européennes se sont entourées de quelque 800 groupes consultatifs jouant parfois les porte-plume pour rédiger les projets de futures directives de la Commission. Au total, plus de 30 000 experts sont mobilisés, dont la majorité sont des représentants d'États membres de l'Union. Mais ces groupes informels et opaques comptent aussi des représentants du secteur privé, une position privilégiée d'*insider* permettant d'exercer un lobbying bien en amont de la décision finale. Récemment, un de ces groupes a particulièrement marqué les politiques européennes consacrées aux questions de régulation financière. Dirigé par Jacques de Larosière, ancien directeur français du Fonds monétaire international (FMI), le groupe de Larosière rend en février 2009 une série de recommandations qui, en quelques semaines, deviennent la position officielle de la Commission européenne. Cinq des huit membres de ce groupe travaillaient, à l'époque, pour l'industrie financière. Ces formes de lobbying sont d'autant plus efficaces que l'accès à ces réunions stratégiques est restreint et non public, et la composition du panel pas toujours connue, ce qui offre à n'en pas douter quelques garanties de confidentialité.

En 2012, sept cas suspects de portes tournantes entre la Commission et le privé ont été enregistrés par l'association de veille CEO. Trois de ces cas concernaient des fonctionnaires actifs dans la régulation de la finance passés au service de celle-ci tandis que deux autres impliquaient les politiques de santé et l'industrie pharmaceutique. Parmi ceux-ci, on trouve Jörgen Holmquist, qui fut à la tête de la Direction générale Marché intérieur et services (DG MARKT) entre janvier 2007 et juin 2010, puis membre jusqu'à sa retraite en juin 2012 de la task force pour la Grèce mise en place par la Commission. Dès octobre 2012, ce responsable de premier ordre pour les politiques de régulations financières de l'Union a rejoint en tant que « conseiller senior » le cabinet de lobbying Interel spécialisé dans les services financiers. Consultés, les services de déontologie

de la Commission ont donné leur blanc-seing, ne trouvant « aucun conflit d'intérêts » dans ce passage au privé.

Fatiguée par ce claquement permanent de portes, une coalition européenne d'ONG (Corporate Europe Observatory, Greenpeace, LobbyControl et Spinwatch) saisissait en octobre 2012 le médiateur européen qui, en février 2013, ouvrait officiellement « une enquête sur la manière dont la Commission met en pratique ses règles concernant les conflits d'intérêts dans des cas de "portes tournantes" » et les « allégations selon lesquelles la Commission, de manière systémique, ne traite pas correctement de tels cas²¹ ». Dans le viseur de la coalition d'ONG se trouve le comité d'éthique chargé des conflits d'intérêts, puisque certains de ses membres nageraient eux-mêmes en pleine confusion...

Il en va ainsi de Michel Petite, ancien directeur général du service juridique de la Commission jusqu'en 2007, membre du Comité d'éthique depuis 2010, reconduit en 2013 et... conseiller depuis sa retraite en 2008 pour le cabinet d'avocats international Clifford Chance, spécialisé dans le droit des affaires et les relations publiques ! « Institution au sein de l'institution », M. Petite a été conseiller juridique des présidents Jacques Delors, Romano Prodi et José Manuel Barroso. En remerciement de ses loyaux services, ce dernier le nomme en 2010 à la tête du Comité d'éthique de la Commission. Composé de trois personnes, ce Comité *ad hoc* est en charge de contrôler la reconversion dans le privé des hauts fonctionnaires et anciens commissaires, en particulier lorsque l'emploi visé pourrait porter atteinte à l'intégrité de la Commission. Jusqu'en 2012, la contradiction entre les différentes fonctions de Michel Petite passera inaperçue.

LE LOBBY CIGARETTIER À L'ASSAUT DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Au moment de sa reconduction fin 2012, plusieurs députés se sont émus du cumul des fonctions de Petite, inquiets de le voir ainsi

21. Le Médiateur examine les pratiques de la Commission dans des cas de « portes tournantes », communiqué de presse du médiateur européen (EO/13/4), 14 février 2013.

engagé aux côtés du cabinet Clifford Chance dans des activités de lobbying pour le compte de Philip Morris International. Une information confirmée par l'intéressé auprès des services de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) en novembre 2012²². Surtout, cette polémique intervient sur fond de « Dalligate » – scandale, ou « coup monté » suivant les versions, ayant poussé le commissaire à la Santé John Dalli à démissionner après des accusations de corruption en lien avec le lobby du tabac. Ces faits méritant à eux seuls une investigation indépendante, différentes versions des faits étant avancées selon les protagonistes, nous devons nous contenter d'interroger l'impact du lobbying et des conflits d'intérêts dans une affaire aussi politique qu'économique ayant ébranlé les institutions européennes.

En octobre 2012, John Dalli démissionne suite à des allégations faisant état d'une rencontre, hors de tout cadre officiel et sans témoignage direct, de lobbyistes affiliés à la compagnie suédoise Swedish Match spécialisée dans la production de *snus*, un tabac à chiquer consommé en Suède mais interdit à la vente dans le reste de l'Union européenne. Durant une réunion à huis clos à Malte, celui qui fut présenté comme un émissaire de Dalli, son compatriote maltais Silvio Zammit, aurait réclamé 60 millions d'euros²³ à la compagnie suédoise pour faire autoriser le *snus*, selon les dires de Swedish match. Cette supposée « tentative de corruption » est dénoncée en mai 2012 à l'OLAF par le cigarettier suédois. Après sa démission forcée, et alors qu'aucune preuve tangible n'a été présentée au Parlement, John Dalli « se décrit en victime d'un complot : des industriels du tabac [...] lui auraient tendu un piège, pour le faire tomber, alors qu'il s'apprêtait à présenter une proposition de directive musclée pour encadrer davantage la vente de tabac sur le continent²⁴ ». À plusieurs reprises, la Commission a repoussé la publication de cette directive issue des services de Dalli.

22. Commission européenne et Office européen de lutte anti-fraude, « Réponses aux questions du Comité de contrôle budgétaire du Parlement européen concernant la démission de l'ancien commissaire John Dalli », 30 novembre 2012, p. 36.

23. « 60 millions d'euros, prix demandé pour corrompre un commissaire européen », *RTBF*, 19 octobre 2012.

24. Ludovic Lamant, « L'industrie du tabac campe au cœur de Bruxelles », *Médiapart*, 7 janvier 2013.

La secrétaire générale de la Commission, Catherine Day, est intervenue au moins à deux reprises à l'été 2012 pour prolonger les négociations, son service jugeant trop sévère « l'interdiction générale des tabacs non fumés » et « le traitement des produits contenant de la nicotine²⁵ » (les cigarettes électroniques). Cette réaction faisait suite à l'annonce de la DG Santé et consommateurs (SANCO), en mai 2012, d'écarter définitivement du marché européen les produits dérivés du tabac et le *snus*...

L'intrigue tourne au roman de gare lorsque la presse révèle que la société Swedish Match serait associée depuis 2009 avec Philip Morris pour commercialiser son *snus* en Europe, les intérêts de la *joint venture* étant défendus par le cabinet Clifford Chance. Fin 2012, alors que l'enquête sur le « Dalligate » piétine, Michel Petite revient sous les feux médiatiques pour avoir facilité l'organisation de deux rendez-vous en 2011 et septembre 2012 entre des avocats de Clifford Chance et des membres de la Commission pour discuter de la nouvelle directive tabac... Ces interventions sont confirmées publiquement par la Commission : « Petite a expliqué que son cabinet d'avocats fournissait des conseils juridiques à un groupe de tabac (Philip Morris International) et a fait valoir ses positions sur certains aspects légaux de la législation sur le tabac²⁶ », du lobbying dans les règles de l'art.

Selon un rapport secret de l'OLAF rendu public par la presse maltaise fin avril 2013²⁷, Michel Petite aurait servi d'intermédiaire pour établir le contact entre Swedish Match et la Commission, en particulier les services de Catherine Day, qui avait repoussé plusieurs fois la directive, ce qui offrit un peu plus de temps au lobby cigarettier. Toujours d'après le rapport de l'OLAF, Michel Petite aurait également été consulté par Swedish Match sur la procédure à suivre pour dénoncer John Dalli. Un an après cette affaire, aucune preuve matérielle n'a encore été présentée et la version des faits de différents protagonistes, dont des salariés de Swedish Match et Dalli, ne cesse de varier, laissant présager un bel enfumage dont le lobby du

25. Christoph Pauly, « À Bruxelles, les "big tobacco" sont chez elles », *Press Europ*, 30 novembre 2012 (reprenant les révélations initiales parues dans le journal allemand *Der Spiegel*).

26. « Des eurodéputés souhaitent une commission spéciale sur l'affaire Dalli », *AFP*, 9 janvier 2013.

27. Matthew Vella, "Dalligate, the OLAF report", *Malta Today*, 28 avril 2013.

tabac a le secret... Même si la directive a finalement été présentée au Parlement en décembre 2012 pour y être discutée et amendée, le «Dalligate» aura surtout permis de retarder le processus législatif. Comme le pressent *Le Monde* en janvier 2013, le lobby du tabac joue la montre: «si le texte n'est pas adopté par le Parlement et les États avant la fin de la commission Barroso, mi-2014, il ne pourra entrer en vigueur. Et il faudra alors tout reprendre à zéro²⁸!» Afin d'éviter un tel camouflet, et d'enterrer définitivement cet épisode embarrassant du «Dalligate», les députés européens se sont finalement prononcés début octobre 2013 en faveur d'une version allégée de la directive tabac, renonçant à un affichage trop contraignant sur les emballages et à l'interdiction immédiate des cigarettes fines ou mentholées (qui ne seront interdites qu'en 2020). Un mois avant le vote, *Le Parisien* révélait l'intense lobbying des Big Tobacco sur les eurodéputés et leur fichage en fonction du degré de proximité qu'ils entretiendraient avec l'industrie. Les documents révélés par *Le Parisien* précisent également que 161 lobbyistes seraient employés par Philip Morris à Bruxelles. Linda McAvanla, rapporteure du projet au Parlement, s'est indignée de cette stratégie de lobbying «évoquant une opération militaire²⁹». De fait, les documents révélés par l'OMS précisaient déjà que les Big Tobacco désignaient l'institution onusienne comme «l'ennemi».

Finalement, la complexité de cette affaire révèle le caractère nocif des conflits d'intérêts sur lesquels s'appuient des entreprises pour monter des stratégies d'influence dont le but unique est le profit, et ce au mépris de la santé du citoyen. Le tabagisme fait chaque année 700 000 victimes dans l'Union européenne et en 2013, il aura fait au moins une victime collatérale: Michel Petite. En février 2013 en effet, trois ONG – LobbyControl, Corporate Accountability International et Corporate Europe Observatory – avaient déposé une réclamation auprès du Médiateur européen, Emily O'Reilly, pour dénoncer son conflit d'intérêts. Le 18 décembre 2013, la Commission a finalement décidé de se séparer de Michel Petite

alors que la Médiatrice s'apprêtait à rendre publiques les conclusions de son enquête. Cette dernière s'est déclarée «heureuse que la Commission ait suivi son conseil [tant] il était difficile d'argumenter que les activités du précédent chef liées à ses clients ne constituaient pas un conflit d'intérêt potentiel. Il est important que les soupçons du public européen puissent maintenant être dissipés³⁰». Il est vrai que, plongée dans les scandales à répétition et incapable de se conformer à ses propres règles déontologiques, l'Union européenne voit se développer un euroscepticisme de masse nourrissant les souverainismes nationaux et le repli identitaire. Mais alors que certains acteurs politiques locaux misent sur la «vertu nationale» pour sortir de ce lobbying à outrance, sont-ils sûrs que la France n'est pas concernée?

28. Jean-Pierre Strobants, «UE: l'éviction du commissaire à la santé Dalli lève un voile sur le poids des lobbies à Bruxelles», *Le Monde*, 10 janvier 2013.

29. Marc Payet, «Lobby du tabac: Philip Morris fiche les eurodéputés», *Le Parisien*, 21 septembre 2013.

30. Médiateur européen, «La Commission européenne suit le conseil de la Médiatrice de remplacer le chef du Comité d'éthique *ad hoc*», Communiqué de presse n° 22/2013, 18 décembre 2013.

III. LE LOBBYING EN FRANCE ET L'AMBITION TECHNOCRATIQUE

« Les méthodes de lobbying communautaire sont évidemment utilisées en France, mais ici cela aurait un côté sale qu'il faudrait cacher à tout prix. Le problème, contrairement à Bruxelles, c'est qu'en masquant cette réalité, on ne peut pas organiser un équilibre et des contrôles. » Ce témoignage averti est celui d'un avocat-lobbyiste, salarié d'un des plus grands cabinets parisiens, pour qui la situation bruxelloise, avec ses lieux d'influence autorisés, semble bien enviable. Son profil est exemplaire de la carrière du lobbyiste moderne : après avoir passé plusieurs années au sein de cabinets ministériels, puis haut fonctionnaire européen, il a décidé de donner un tournant plus « business » à sa carrière. Comme l'ensemble de ses collègues, il n'a pas de commentaires à apporter sur les failles du système communautaire, préférant l'autocongratulation corporatiste sur les efforts consentis. Son opinion reflète surtout l'état d'esprit actuel de la profession en France, centrée sur l'urgence de faire reconnaître la place du lobbying et son savoir-faire dans l'élaboration des lois, dans l'objectif de sortir de l'ombre. Longtemps en France, la vision rousseauiste d'un intérêt général immanent doublée du mythe de l'omnipotence politique ont interdit de considérer le lobbying comme une réalité hexagonale. Les représentants politiques ont toujours préféré un discours effarouché sur les « lobbies de l'ombre » et autres « dérives anglo-saxonnes » pour ne pas alarmer outre mesure leur électorat.

Ce déni, auquel s'ajoute une absence complète d'encadrement jusqu'à la fin des années 2000, a laissé se développer une forme de lobbying à la française où l'influence des réseaux, les connivences et les conflits d'intérêts sont le ciment de relations incestueuses entre représentants publics et lobbyistes. Pourtant, depuis plus d'une dizaine d'années, les syndicats de professionnels de l'influence, le « lobby des lobbies », tentent de mener une opération

mains propres en dotant la profession d'une charte déontologique³¹ en gage de bonne volonté. Au-delà de l'idée d'autorégulation chère à leurs mentors européens, cette stratégie vise à faire oublier les pratiques douteuses du passé. La mission s'avère délicate au vu des préjugés négatifs véhiculés par une profession qui porte encore le fardeau d'un héritage peu glorieux, ses échecs terminant généralement en gros titres dans la presse.

UN PASSÉ À FAIRE OUBLIER

Habitué à l'ombre, le lobbying à la française est légataire d'une histoire faite de manipulations qui n'a rien à envier à celle de son modèle américain, penseur des méthodes des *spin doctors* depuis « la fabrique du consentement » d'Edward Bernays³² dans les années 1920. S'il est en France une personne illustrant l'utilisation précoce de telles méthodes de distorsion de l'opinion, ou « construction de consensus » selon le double langage habituel, il pourrait s'agir de Marcel Valtat, fondateur de l'agence Communications économiques et sociales (CES) en 1962. Cet ancien membre du parti communiste ayant connu la disgrâce politique après un passage dans un cabinet ministériel a finalement fait une brillante carrière dans le lobbying jusqu'à son décès en 1993. Durant ces années glorieuses, l'agence CES a eu parmi ses nombreux clients quelques entreprises industrielles impliquées dans certains des plus grands scandales sanitaires du siècle passé. Ainsi, dès 1969, face aux alertes des scientifiques sur les dangers des pesticides, Marcel Valtat obtient ses premières lettres de noblesse en participant à l'organisation de la défense des intérêts des producteurs de DDT³³, un insecticide redoutable pour la santé et l'environnement dénoncé par la

31. Charte de déontologie de l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL).

32. Edward Bernays, neveu de Sigmund Freud, a théorisé dans les années 1920 les conditions du « consentement » des foules à partir des découvertes en psychologie sociale et de l'inconscient freudien. Il est considéré comme le père de la propagande politique institutionnelle et de l'industrie des relations publiques.

33. Fabrice Nicolino et François Veillerette, *Pesticides. Révélations sur un scandale français*, Fayard, 2007.

biologiste lanceuse d'alerte Rachel Carlson dans *Printemps silencieux* en 1962.

À partir des années 1980, avec l'aide de CES, l'Association française des producteurs d'amiante (AFA) organise la création du Comité permanent amiante (CPA), un groupe informel qui réunit régulièrement dans les locaux de l'agence de communication des industriels, experts et fonctionnaires pour discuter du dossier de l'amiante en France. À l'image des stratégies développées par l'industrie du tabac pour masquer le caractère cancérigène de ses produits, le CPA devient progressivement, sous l'influence des industriels, une machine à distiller le doute sur les dangers de l'amiante, bien qu'ils aient été scientifiquement démontrés depuis les années 1960. Contre l'interdiction de la « fibre tueuse », le lobbying du groupe portait la possibilité d'un « usage raisonné », ce qui permit à l'amiante de se maintenir sur le marché jusqu'en 1997. En 2005, les sénateurs français ont officiellement reconnu que le lobby de l'amiante avait mené à travers le CPA une véritable entreprise « d'anesthésie des pouvoirs publics³⁴ », un engourdissement institutionnel symptomatique de la capture de la décision publique obtenu par un verrouillage de tous les échelons de la décision (administration, ministre, élu) et de l'alerte (expert, médecin, syndicat). Selon le rapport du Sénat, l'utilisation de l'amiante est responsable en France de 35 000 décès entre 1965 et 1995, et pourrait causer jusqu'à 100 000 décès d'ici à 2030. Entre 2002 et 2012, l'État et les caisses primaires d'assurances maladie ont déboursé plus de 10,5 milliards d'euros pour indemniser les victimes et leur famille. En janvier 2012, plusieurs membres du CPA, dont Jean-Pierre Hulot, ancien secrétaire du groupe et ancien dirigeant de CES, ont été mis en examen pour homicides et blessures involontaires, bien qu'à ce jour le « grand procès de l'amiante » soit dans l'impasse et que tous restent juridiquement présumés innocents.

Ce scandale de l'amiante révèle néanmoins un aspect fondamental : le lobbying, lorsqu'il vise à capturer la décision publique

34. *Le Drame de l'amiante en France : comprendre, mieux réparer, en tirer des leçons pour l'avenir*, Rapport d'information du Sénat, n° 37 (2005-2006), de Gérard Dériot et Jean-Pierre Godefroy, fait au nom de la mission commune d'information, déposé le 26 octobre 2005, p. 71.

et à anesthésier les autorités de contrôle, peut non seulement avoir pour conséquence d'innombrables décès, mais également un coût financier exorbitant pour les caisses de l'État. Dans un contexte d'externalisation des coûts, les actions de lobbying ont pour mission d'établir un système réglementaire garantissant un transfert des coûts sociaux et environnementaux vers l'État, différenciant ainsi miraculeusement le responsable, le pollueur et le payeur, ce dernier se trouvant être le contribuable...

Le cabinet CES et Marcel Valtat ont participé à réunir une incroyable coalition d'intérêts entre producteurs de tabac, industriels de l'amiante et scientifiques écolo-sceptiques en lançant «l'appel d'Heidelberg» la veille de l'ouverture du Sommet de la Terre de Rio en juin 1992. Tous les classiques du genre s'y retrouvaient : les scientifiques s'inquiètent de cette «idéologie irrationnelle qui s'oppose au développement scientifique et industriel», mettant en garde contre les «pseudo-sciences» pour ouvrir sur une nécessité d'aider les pays pauvres à se développer grâce à la technologie. Vingt ans après, le journaliste Stéphane Foucart³⁵ explique comment cet appel signé par une centaine de scientifiques, dont plusieurs prix Nobel, n'avait été qu'une opération de communication diligentée par des industriels (tabac et amiante) cherchant à décrédibiliser l'écologie montante³⁶. Se plongeant dans les nombreux documents déclassifiés de l'industrie du tabac, il découvre une note de Philip Morris dont le contenu laisse peu de place à l'interprétation : cette «coalition internationale de scientifiques basée à Paris [aurait] son origine dans l'industrie de l'amiante, mais elle est devenue un large mouvement indépendant». L'auteur de la note ajoute : « nous sommes engagés aux côtés de cette coalition à travers la National Manufacturers Association française, mais nous restons discrets parce que des membres de la coalition s'inquiètent qu'on puisse faire un lien avec le tabac ». Afin de capitaliser sur le retentissement de cet appel mondial, les industriels vont financer une fausse société savante, le Centre international pour une Écologie

scientifique³⁷, qui organisera pendant plusieurs années des conférences pour minimiser les risques environnementaux, et dont les locaux se trouvaient au siège parisien de CES.

Si nous élargissons notre observation du lobbying français au-delà de cette seule société CES, on découvre d'autres poids lourds de ce marché, dominé par les deux plus grands groupes français de communication, Publicis et Havas Worldwide (l'ancienne Euro RSCG), démontrant ainsi les liens qui unissent intrinsèquement marketing et lobbying. Autre point notable, ces deux agences sont également spécialisées dans la communication personnelle d'hommes et de femmes politiques, organisant tantôt les campagnes de séduction publique ou, à l'inverse, aidant certains d'entre eux à traverser des épisodes médiatiques délicats, comme ce fut le cas pour Dominique Strauss-Khan et Jérôme Cahuzac, tous deux conseillés par Stéphane Fouks, dirigeant d'Havas Worldwide (dont le propriétaire est le milliardaire Vincent Bolloré). Les liens de confiance unissant les dirigeants de ces cabinets et leurs clients politiques sont autant de portes d'accès privilégiées pour exercer un lobbying de proximité. Stéphane Fouks aurait confié aux journalistes Aurore Gorius et Michael Moreau que « douze personnes de l'agence [travaillaient en 2012] à l'Élysée ou dans les ministères. Rien qu'à la présidence de la République, ils sont cinq³⁸ »

Et la concurrence est rude pour occuper les places dorées du sommet. Ainsi, en novembre 2012, c'est Publicis Consultants qui raflait l'appel d'offre du Service d'information du gouvernement Ayrault, après l'avoir déjà piloté sous François Fillon. Rattaché à Matignon, le SIG (105 agents, 15 millions d'euros de budget) est « chargé de piloter et de coordonner au niveau interministériel la com' du gouvernement », explique le journaliste David Bensoussan, de *Challenges*, avant de conclure que « ce marché sensible est très prestigieux et place l'heureux élu au cœur de la machine³⁹ ».

35. Auteur de *La fabrique du mensonge. Comment les industriels manipulent la science et nous mettent en danger*, Paris, Denoël, 2013.

36. Stéphane Foucart, « L'appel d'Heidelberg, une initiative fumeuse », *Le Monde*, 16 juin 2012.

37. Voir http://tobaccodocuments.org/health_canada/R2283.pdf

38. Aurore Gorius et Michaël Moreau, *Les Gourous de la com'. Trente ans de manipulations politiques et économiques*, Paris, La Découverte, coll. Cahiers libres, 2012 (2^e édition).

39. David Bensoussan, « Communication du gouvernement : Publicis gagne le gros lot », *Challenges*, 24 novembre 2012.

Bien que, selon leur code de déontologie, les lobbyistes « s'imposent une obligation de moyens, mais pas de résultat », dans ce contexte ultra-concurrentiel où les cabinets français ferrailent avec leurs homologues anglo-saxons, seul le succès des opérations permet de fidéliser le client. Avançant désormais dans une transparence accrue à la recherche d'une légitimité nouvelle, les entreprises de lobbying mettent autant la lumière sur certaines de leurs activités qu'elles étendent la part d'ombre nécessaire pour mener des stratégies complémentaires. L'influence est toujours un jeu de miroir aux apparences trompeuses.

CONTRÔLER SON IMAGE POUR MIEUX S'IMPOSER

La classe politique française s'est longtemps refusée à reconnaître l'existence du lobbying en France, cette pratique d'influence qui s'accommoderait mal avec l'intérêt général dont les élus sont les dépositaires. En 2006 néanmoins, cette hypocrisie vole en éclat⁴⁰. À l'occasion d'un reportage⁴¹, le journaliste interroge des députés sur la présence de lobbyistes au Palais Bourbon. Les réactions se font outrées, la dénégation est générale ! Pourtant, en arrière-plan, un personnage tente de se faire discret : le lobbyiste des chasseurs, spécialiste du pied de grue à l'Assemblée, et autorisé à roder dans les travées du Palais grâce à un sauf-conduit fourni par un député. Scandale ! Chassé par une porte, l'importun revenait aussitôt par l'autre muni d'une accréditation officielle de lobbyiste. Dès 2007, les députés mettent en place un premier système d'enregistrement pour « résoudre le problème du lobbying à l'Assemblée », marquant un tournant dans la reconnaissance du lobbying en France.

Désormais autorisés à entrer dans la lumière, mais toujours chargés d'un passé encombrant et englués dans une culture du mystère propre à tous les fantasmes, ces spécialistes de l'image

publique vont s'appliquer leur propre méthode pour conquérir une nouvelle légitimité, et surtout un nouveau marché. Les agences prennent alors le pari d'une exposition maximale pour reprendre le contrôle de leur image en jouant publiquement la transparence et l'incarnation de la déontologie, avec pour objectif un retournement complet de l'opinion pour s'imposer progressivement en partenaires incontournables du jeu institutionnel. Première étape pour faire oublier la mauvaise réputation : renommer l'activité pour mieux la recycler et laisser derrière soi les vieux préjugés. Or, si le mot « lobbyiste » véhicule indéniablement une connotation péjorative et un certain dédain historique pour la vie institutionnelle anglo-saxonne, les quelques tentatives de francisation comme « persuadiste » ou « corridorsite » ne convainquent pas la profession.

L'autolabellisation devient donc une constante du métier : le bon professionnel n'est pas lobbyiste, il est « avocat d'affaires », « responsable des relations institutionnelles » ou « consultant stratégique », des dénominations directement issues des cabinets américains. Michel Offerlé, professeur de sciences politiques, explique que « l'usage du vocabulaire des *public affairs* ou de la consultance internationale s'impose alors pour la défense d'intérêts clairement identifiés comme commerciaux, celui de l'*advocacy* [ou plaidoyer] pour les causes données comme généreuses et celui de l'intelligence économique dans des secteurs dits stratégiques⁴² ». Si tous rejettent donc le mot lobbying, les pouvoirs publics continuent d'utiliser ce terme pour définir l'ensemble des pratiques d'influence. En France, trois catégories de professionnels sont alors officiellement identifiées : les lobbyistes salariés d'entreprises (*in-house*), ceux appartenant à un cabinet de conseil ou d'avocats d'affaires, et de façon plus large ceux relevant d'organisations transversales, sectorielles et interprofessionnelles, incluant les syndicats, les associations ou les *think tanks*. La bataille sémantique pour se redonner une virginité aurait-elle été perdue par les lobbyistes ? Ce serait mésestimer les capacités d'adaptation de ces professionnels de la pub...

40. Vincent Nouzille et Hélène Constanty, *Députés sous influence. Le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée nationale*, Fayard, 2006.

41. Frédéric Couchet, « Les lobbies au cœur de la République », *Lundi Investigation*, Canal +, 2006.

42. Hélène Michel (dir.), *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2006.

PROVOQUER LA CONFUSION

«Ce qui ne peut être évité, il faut l'embrasser», écrivait Shakespeare. Coincés, les lobbyistes vont alors retourner la situation en embrassant cette fois-ci volontairement cette dénomination généraliste – le lobbying – pour la confondre avec celle de l'expertise et de la production des savoirs par la société civile. En d'autres termes, ces professionnels ont réalisé un tour de passe-passe aussi simple qu'efficace : si tout est lobbying, plus rien n'est lobbying! Ainsi, leur action perd de son caractère hier infamant puisque, aujourd'hui, tous ceux qui tentent de porter des intérêts ou simplement une parole dans l'espace public sont rangés sous le même vocable. Roger Lenglet, philosophe et pourfendeur de lobbies, l'explique très bien : «Les lobbyistes ont fait proliférer les clubs de réflexion et d'influence (*think tanks*) en France et en Europe pour défendre les intérêts de leurs clients. Ces *think tanks* visent le plus souvent à construire des consensus tout en apparaissant comme des centres d'expertise. Leur but est fondamentalement d'agir sur l'opinion des décideurs tout en créant les conditions intellectuelles et morales (ou idéologiques) qui favorisent cette influence. Leur développement est si important et il intègre tant de leaders d'opinion que, malheureusement, il a fini par entraîner la confusion avec les groupes de réflexion d'universitaires ou de chercheurs réellement indépendants des lobbies⁴³.» Cette technique de «camouflage» des intérêts portés par le *think tank* va permettre d'agréger dans une même pensée technicienne et savante, souvent difficile d'accès pour le citoyen, un mélange de science, d'opinion personnelle et d'orientation commerciale dissimulées sous le voile de la haute expertise.

Cette stratégie de confusion est payante puisque le terme lobbying se généralise même aux pratiques des groupes inter-professionnels (Medef) et des syndicats, des associations et des groupements de citoyens dans leur relation aux élus. Cependant, la nature des intérêts défendus – public/privé, général/particulier – reste un point sensible qui divise fondamentalement les acteurs de

la société civile. À ce titre, Roger Lenglet, fin connaisseur de «l'industrie du mensonge» à laquelle il a consacré plusieurs ouvrages, s'interroge : «Que gagne-t-on en substituant l'anglicisme "lobbying" à la variété des mots que l'on possède déjà pour exprimer la diversité des relations aux pouvoirs avec précision? [...] Pour quelle raison vouloir imposer "lobbying" pour exprimer les *mobilisations* des citoyens, leur *vigilance*, leurs *exigences*, leur *résistance*, leurs *manifestations*, leurs *pétitions* et, le cas échéant, leurs *rébellions*, leurs *luttés*, leurs *ruses*, leurs *mouvements* et leurs *revendications*? *Se réunir*, *se coaliser*, *négocier* ne sont-ils pas plus clairs et circonstanciés que "faire du lobbying"⁴⁴? N'est-ce pas finalement l'expression juste d'un contre-lobbying citoyen venant se confondre avec l'existence d'une démocratie vivante et participative?

Pour les associations, la chose est entendue : cette volonté d'englober toutes les pratiques sous le vocable unique de lobbying, sans distinction d'objectifs et de moyens, ne serait qu'une manœuvre visant à banaliser la marchandisation de pratiques d'influence s'accordant difficilement avec l'intérêt général. Selon le Collectif citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying (ETAL), «actuellement, les intérêts économiques et financiers à court terme tendent à primer sur les autres secteurs – social, environnemental, culturel – ce qui entre en contradiction avec les principes et les objectifs d'un développement durable⁴⁵». Effectivement, au-delà du vocable, la question fondamentale est celle de la juste représentation des intérêts communs à travers la promotion d'espaces de dialogue entre décideurs, société civile et citoyens. Malheureusement aujourd'hui, ces espaces ont tendance à être monopolisés par des lobbies structurés et organisés, rendant largement inaudibles les voix citoyennes. Certains, dans une logique d'inspiration anglo-saxonne, souhaiteraient privilégier une représentation égalitaire de tous les intérêts particuliers pour en tirer un substrat d'intérêt général, oubliant cependant de tenir compte du déséquilibre des forces en présence. Un jour, lors d'un débat public traitant du lobbying, une femme résuma parfaitement

43. Roger Lenglet, *Lobbying et santé, ou comment certains industriels font pression contre l'intérêt général*, Éditions Pascal, 2009.

44. *Ibid.* (extrait du livre publié en ligne avec l'accord de l'auteur par le site Adéquations).

45. *Appel citoyen pour un encadrement et une transparence des activités de lobbying en direction des instances de décision publiques*, Réseau citoyen ETAL, décembre 2009.

les risques de cet égalitarisme de façade : « Pensez-vous que demain, les défenseurs des Droits de l'homme seront considérés comme un lobby parmi tant d'autres et que les "intérêts" qu'ils représentent mériteront d'être équilibrés ? » Sans nier le droit à chacun d'exprimer sa position, tant celle des acteurs économiques dominants que du citoyen lambda, il faut néanmoins garder à l'esprit la supériorité des valeurs démocratiques et humanistes sur lesquelles il ne saurait être question de transiger.

LE LIVRE BLEU DU LOBBYING À L'ASSEMBLÉE : UN PROJET TECHNOCRATIQUE

Pris dans le feu croisé de la société civile d'un côté, et l'offensive des professionnels pour faire accepter leur métier de l'autre, les députés sont contraints de reconnaître l'existence de ces pratiques en France. Depuis 2006, diverses études parlementaires sont venues poser les bases d'une réglementation fondée sur l'autorégulation et la pleine reconnaissance du rôle des lobbyistes dans le processus législatif. En 2008, la publication du *Livre bleu du lobbying*⁴⁶ par la Commission des affaires économiques de l'Assemblée marque « l'aboutissement de plusieurs mois d'un travail mené en concertation avec plus de 350 acteurs du lobbying⁴⁷ ». Ce rapport est assez mal accueilli par les députés, reprochant à son rédacteur Jean-Paul Charié de s'être fait la voix et la plume des lobbyistes. Du moins a-t-il le mérite de constituer un document fondateur qui permet de saisir la réalité de l'influence à la française.

Dès l'introduction du rapport, le ton est donné : « L'enjeu du lobbying : une meilleure gestion de la cité ! » Le lobbyiste est présenté comme un expert « en prise avec la réalité » et un partenaire naturel du politique. Le rapport suggère ensuite un minimum de contraintes dans l'encadrement de la profession, proposant simplement de créer un registre d'inscription non obligatoire, la mise en place de badges d'accès facilitant la circulation et la visibilité, mais

aussi l'ouverture d'une « salle des lobbies » au sein du Parlement... Cette dernière proposition serait visiblement un petit excès de zèle du rédacteur puisque tant les professionnels que les élus écartent cette hypothèse blasphématoire. Lors d'une réunion préparatoire au rapport, la question du contrôle des cadeaux et des voyages « de terrain » offerts aux députés est abordée par les lobbyistes inquiets, le rapporteur tonne que la transparence ne doit pas virer au « show-biz » médiatique, invitant les lobbyistes à garder leurs marques d'amitiés pour le domaine privé.

Le rapport se démarque également par sa forme, multipliant des formules aussi lapidaires que péremptoires. Après l'idée de régulation contraignante du secteur, c'est donc au tour de la transparence d'être mise en pièce. Ainsi, « il ne s'agit pas de se cacher, au contraire, dans l'intérêt général, il faut faire savoir et faire partager. Mais il ne s'agit pas non plus d'étaler sur la place publique. Face à certaines informations retransmises raccourcies, simplifiées et donc déformées, le public risque de se tromper ou de généraliser. La transparence mal exploitée déforme les appréhensions et jugements, dessert au lieu d'aider ». S'ensuit le chapelet usé des arguments contre la transparence : « Trop de communication mal maîtrisée peut dénaturer les débats, peut créer des tensions, polluer le relationnel, peut développer le subjectif et l'émotionnel aux dépens de l'efficacité. » Mais de quelle efficacité parle-t-on ici ? Celle des stratégies de lobbying ? Car en vérité, il est difficile de saisir en quoi des politiques publiques menées par des élus auraient tant besoin de discrétion.

Tout au long du rapport, le mantra du lobbyiste est maintes fois répété au point de devenir définition officielle : « En fournissant au bon interlocuteur, au bon moment, la bonne information, le lobbyiste aide le politique à prendre ses décisions en toute connaissance de cause », il faudrait donc « favoriser le lobbying au lieu de le craindre » et considérer le lobbyiste comme un expert porteur d'information. À la lecture du rapport, les lobbyistes seraient fondamentalement des personnes incomprises : leur métier – la défense d'intérêts privés – serait victime de préjugés alors qu'ils travaillent en réalité à « servir une société de progrès pour l'homme », le problème réel étant que « les rigidités, nos avantages acquis, existent de tous les côtés » et constitueraient des « entraves » à la réussite de notre pays.

46. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, *Le Livre bleu du lobbying*, Rapport d'information sur le lobbying déposé le 16 janvier 2008 par Jean-Paul Charié.

47. *Ibid.*

Rigidité, entrave, avantages acquis, progrès : la connotation des termes utilisés inscrit indéniablement ce discours dans le champ lexical des luttes sociales « traditionnelles », luttes qui trouvent désormais une forme plus moderne et plus feutrée dans le lobbying. Si par le passé le rapport de force avait une place symbolique dans le jeu social – un lobbyiste n'a-t-il pas rappelé ironiquement « que la grève est une forme de lobbying » –, aujourd'hui l'art de la négociation, le dialogue social est devenu l'affaire d'experts aussi bien formés qu'informés, tous promus au rang de partenaires sociaux sans distinction aucune. Le *Livre bleu du lobbying* retentit alors comme un avertissement aux acteurs historiques des luttes sociales : « la vérité d'hier peut vite évoluer » ou bien « la vérité binaire devient relative », suggérant dans un langage obscur que la prise de position partisane et idéologique n'aurait plus sa place dans le consensus des intérêts bien compris du système économique.

Pour les auteurs du rapport, il va de soi que « le lobbying bien compris » est une profession de foi à « la démocratie, la gestion du pays et la politique », mais aussi à « la croissance » et à « son dynamisme ». De la même manière, la politique est également désacralisée pour laisser place à la « bonne gouvernance », c'est-à-dire la gestion optimale, ultra-rationnelle et scientifiquement fondée, des affaires étatiques dans le cadre des lois supérieures du marché. Dans ce contexte, la production d'une expertise incontestable, scientifique ou économique sert à justifier les choix raisonnables du politique pour qui, hors du cadre libéral établi par les experts, « il n'y a pas d'alternative », comme le martelait Margaret Thatcher.

C'est ainsi que se dessine au cœur du rapport la vision d'un régime de l'efficacité où les lobbyistes et autres experts tiendraient une place d'honneur : « Aux côtés de l'autorité politique et de l'autorité technocratique existe dorénavant une troisième composante incontournable : l'autorité technique. » Il s'agit ni plus ni moins que de la définition de la technocratie, un gouvernement des experts dans lequel la reconnaissance de qualités particulières, telles que la maîtrise de la science, de la technique législative ou du droit des affaires, serait l'unique justification d'un pouvoir légitime. Cette vision technocratique si clairement exprimée dévoile l'alliance des experts de la gouvernance et des acteurs économiques au nom de l'efficacité et de la compétitivité. L'élu et le citoyen sont alors

relégués aux marges du pouvoir où l'idée d'une représentation démocratique réelle est assimilée par les technocrates à un populisme aussi anachronique que démagogue.

Voilà donc en profondeur le débat sur la place du lobbying dans nos sociétés aspirant à la démocratie : la concentration du pouvoir dans les mains d'« experts » autoproclamés, au détriment du peuple et de ses représentants, est-elle compatible avec la défense de l'intérêt général ? Comment nommer le régime d'un État capturé par une élite technocratique travaillant à la défense d'intérêts oligopolistiques ? Le mot « démocratie » a longtemps permis de définir cette forme de gouvernement mais, en l'absence d'antagonisme par rapport à des dictatures épouvantails, il semblerait que ce vernis idéologique perde de son éclat. Pour éviter de sombrer dans cette mascarade, il s'agit donc de penser une démocratie de la complexité garantissant tant le droit d'expression de la diversité des points de vue que le devoir d'éviter tout accaparement du pouvoir entre les mains d'une classe oligarchique dominante... Cette métamorphose vers une démocratie partagée impliquera indéniablement de transformer la politique en art de la responsabilité et de créer de nouveaux contre-pouvoirs citoyens, tant dans le contrôle que la participation, par rapport à l'influence des lobbies. La meilleure façon de contrer son adversaire reste encore de connaître et de maîtriser ses propres techniques.

IV. MANUEL DE LOBBYING À LA FRANÇAISE

Un des signes les plus probants de l'acceptation du lobbying dans la société française réside dans la multiplication des formations universitaires pour préparer aux nouveaux métiers de l'influence, du traditionnel cursus en sciences politiques ou grande école de commerce, au plus récent master en intelligence économique de l'école de guerre économique. Avec le développement de ces cursus, ce sont aussi les manuels de lobbying rédigés par des professionnels qui se sont multipliés, et deviennent autant de sources claires pour saisir les méthodes utilisées. Pourtant, une constante demeure : à chaque auteur, sa définition du lobbying, avec en fond ce besoin éperdu de légitimer son influence.

Pour Philippe Malaval, professeur de marketing à l'ESC Toulouse et coauteur du manuel *Pentacom*⁴⁸, le lobbying désigne « une stratégie d'influence du pouvoir politique, exécutif ou législatif, dans le but de modifier une réglementation dans un sens favorable aux intérêts de l'organisation initiatrice ». Malgré la sempiternelle imprécision sur le genre d'intérêts défendus (privé ou général), cette définition souligne un élément important : le lobbying touche autant le pouvoir exécutif, les ministères et les administrations, centrales ou régionales, que les institutions législatives ou les directions de partis politiques. Pourtant, le lobbying, dans sa perception la plus commune, reste encore largement associé à la pratique consistant à placer des amendements prérédigés auprès de parlementaires conciliants pour détourner la loi. Cette idée d'intrusion au cœur du processus législatif, où l'intérêt privé viendrait sournoisement supplanter l'intérêt général, tient surtout d'un stéréotype aussi simpliste que commode pour les lobbyistes. Effectivement, si ce genre

48. Philippe Malaval, Jean-Marc Décaudin et Christophe Bénaroya, *Pentacom. Communication corporate, interne, financière, marketing b-to-c et b-to-b*, Pearson Education, 2012, p. 282.

d'opération peut parfois se montrer redoutable pour vider une loi de ses dispositions les plus contraignantes, il est aussi bien souvent un semi-aveu d'échec de la tentative d'influence. À l'inverse, le lobbying efficace privilégiera une démarche plus en amont du processus législatif, avant même la rédaction de la loi. Quelle raison alors pourrait-il y avoir à amender une loi qu'un lobby aurait fait rédiger dans son intérêt? Enfin, le stéréotype est commode pour les lobbyistes car il concentre l'attention du public sur les seules questions d'accès physique au Parlement, laissant par ailleurs ces professionnels libres d'agir hors de tout contrôle auprès des autres institutions.

En France, seules 20 % des lois relèvent de l'initiative des parlementaires, tandis que 80 % émanent du bureau du Premier ministre et des ministères avec l'aide des juristes du Conseil d'État. Ce sont ensuite les commissions parlementaires, des organes restreints et spécialisés (commission des lois, des finances...), qui sont chargées de la rédaction du texte législatif avant de le soumettre au vote de l'Assemblée nationale et du Sénat. Chaque étape de la construction législative est une opportunité de lobbying, la stratégie d'influence visant à appréhender dans sa globalité le cycle et le calendrier législatif pour multiplier les chances d'orienter la décision finale. Or, à ce jour, si le Parlement a fait quelques efforts de transparence, rien n'a été institué concernant les pratiques de lobbying auprès des ministères ou des administrations locales. Il n'y existe aucun registre ou aucune accréditation, et la transparence au sein de ces enclaves administratives reste minimale puisque les décisions y sont couvertes du secret des délibérations. Pire, le Conseil constitutionnel, en rejetant en octobre 2013 les dispositions de la loi sur la transparence de la vie publique prévoyant la publication des déclarations d'intérêts des fonctionnaires et des membres de cabinets ministériels, a supprimé le seul outil de contrôle citoyen sur les potentiels conflits d'intérêts au sein de ces institutions hautement stratégiques pour influencer la loi en profondeur.

Pourtant, la transparence est primordiale du fait de la multiplication, au sein des institutions, des centres d'expertise ouverts aux acteurs privés. Désormais, l'État encourage et structure ces « instances de consultation » auprès des professionnels afin de recueillir leur opinion sur les projets de loi. Créé en 2003, le Comité

consultatif de la législation et de la réglementation financières (CCLRF) sous la tutelle de Bercy, est ainsi systématiquement « saisi pour avis par le ministre chargé de l'économie de tout projet de loi, d'ordonnance, de décret ou d'arrêté, et de toute proposition de règlement ou de directive européens, traitant de questions relatives au secteur de l'assurance, au secteur bancaire et aux entreprises d'investissement⁴⁹ ». Or, ce comité, qui a un droit de regard sur toute tentative de régulation du secteur financier et constitue donc un lieu de lobbying tout aussi discret que stratégique, est composé selon ses statuts des « acteurs de l'assurance, de la banque et des entreprises d'investissement », assistés de deux députés et de quelques fonctionnaires. Participant à la rédaction du texte de réforme bancaire fin 2012, le comité a accouché d'un règlement bien en deçà des textes votés aux États-Unis ou en Angleterre pour séparer les activités spéculatives des banques. Face à la déception citoyenne de voir une reprise en main de la finance, les acteurs du secteur bancaire se félicitaient de leur côté « d'avoir été entendus par Bercy⁵⁰ ».

ENCERCLER SA CIBLE

Les manuels enseignent qu'une bonne stratégie de lobbying nécessite en premier lieu d'identifier les cibles et les parties prenantes. Les « cibles étant en général étatiques et gouvernementales », il est exigé du lobbyiste « une connaissance parfaite des processus décisionnels des différentes administrations ou organisations intéressantes⁵¹ ». Cette connaissance des arcanes du pouvoir, de ces bureaux et comités où les décisions se prennent, explique la valeur particulière qu'accordent les cabinets de lobbying aux anciens hauts responsables publics, esprits kafkaïens habitués aux limbes bureaucratiques. Leur force réside dans la connaissance de l'organigramme véritable du pouvoir au-delà des apparences médiatiques et

49. Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière (LSF).

50. Anne Michel, « Réforme bancaire : Paris moins ambitieux que Londres ou Washington », *Le Monde*, 28 novembre 2012.

51. Philippe Malaval, Jean-Marc Décaudin et Christophe Bénaroya, *Pentacom...*, op. cit., p. 287.

du protocole bureaucratique. Par exemple, dans un cabinet ministériel composé de hauts fonctionnaires en poste depuis longtemps, loin des fluctuations du jeu politique, le pouvoir réel ne revient pas nécessairement au ministre fraîchement nommé. L'ancienne ministre de l'Environnement (1995-1997) Corinne Lepage apporte un témoignage éclairant sur les conditions réelles du pouvoir au sein des ministères et l'influence considérable des hauts fonctionnaires: «Potentiellement, là où les conflits d'intérêts posent un problème majeur, c'est dans le processus de remontée de l'information et de gestion des connaissances apportées aux décideurs.» Et de rajouter, «d'après mon expérience ministérielle, le filtre de l'entourage peut se révéler dramatique. Il est parfois ardu, en particulier aux plus hautes responsabilités, de connaître les tenants et les aboutissants de son administration de tutelle face à un esprit de corps très fort de la part des fonctionnaires. L'administration aura donc tendance à valider le bien-fondé des décisions qu'elle a pu prendre par le passé et, en cas de manquement, il est complexe de remonter la chaîne de responsabilités⁵²».

Les cabinets ministériels comptent également de nombreux experts et conseillers spéciaux que ce dernier impose au moment de sa nomination. Ces collaborateurs de confiance sont reconnus pour leur «expérience de terrain» avec un parcours professionnel le plus souvent ancré dans le secteur parapublic ou privé ce qui, par réseau, peut en faire des cibles privilégiées pour un accès au ministre. De plus, les collaborateurs comme les hauts fonctionnaires peuvent être tentés par un passage au privé en utilisant les portes tournantes, le terme «pantouflage» désignant une vieille tradition française au sein des grands corps (Cour des comptes, ingénieurs des Mines, etc.). «On ne peut servir deux maîtres à la fois», rappelait Martin Hirsch, «l'intérêt général et l'argent⁵³».

Après l'exécutif, l'autre cible des agences de lobbying se trouve bien évidemment du côté de l'Assemblée et du Sénat. Le lobbying s'y porte en priorité au sein de commissions spécialisées et de leurs membres, en particulier auprès d'un responsable de commission

ou d'un rapporteur spécial pour leur capacité d'influence sur les travaux soumis au Parlement. La commission des lois et son président sont des acteurs-clés du processus législatif et donc l'objet d'un lobbying intense. L'influence se joue également dans de plus discrètes commissions, un des lieux privilégiés du lobbying industriel en France se trouvant être l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Cet organe est né du constat en 1983 que l'Assemblée et le Sénat n'étaient pas en capacité d'apprécier la portée de politiques dans des domaines particulièrement techniques. Depuis, ce comité qui réunit 18 sénateurs et autant de députés, assistés par un comité scientifique, a été la cible de toutes les opérations de lobbying industriel sur l'orientation des choix technologiques français. Devenu par la force un bastion pro-nucléaire, ce comité est également une porte d'entrée désignée pour le lobby du gaz de schiste.

Poursuivant notre analyse du lobbying parlementaire, les députés investis d'un thème sont également des cibles prioritaires, car «dans le meilleur des cas» comme l'explique encore Philippe Malaval, «le responsable adhérera totalement au projet au point d'espérer être cité comme initiateur du nouveau texte». Les professionnels de la politique ne s'y trompent pas : avoir une loi à son nom est un excellent gage d'activisme législatif à faire valoir auprès de ses électeurs pour être réélu, ce qui incite pleinement le député à porter quelque attention aux suggestions du lobbyiste. Un cas vient à l'esprit, celui d'Hervé Gaymard, auteur de plusieurs lois touchant au monde de l'édition particulièrement favorables aux intérêts des grandes maisons. Un journaliste de *Rue89* découvre début 2013 que le député de Savoie est membre du conseil d'administration de la société d'édition Dargaud depuis 2008 et qu'il s'est bien gardé de le rendre public⁵⁴. Le conflit d'intérêts est manifeste, mais l'éphémère ministre de l'Économie se déclare «sans état d'âme», cette fonction «bénévole» au sein du conseil d'administration étant, selon ses dires, liée à sa qualité de «fan de BD»!

52. Corinne Lepage, entretien avec l'auteur le 6 février 2013 au Parlement européen, Strasbourg.

53. Martin Hirsch à propos de l'affaire Cahuzac, *France info*, 4 avril 2013.

54. François Kruger, «Gaymard, administrateur de Dargaud, et fan de l'édition à l'Assemblée», *Rue89*, 6 mai 2013.

Enfin, les attachés parlementaires, parfois soumis à des conditions de travail précaires (salaire, contrat), sont des cibles toutes désignées. Certains se laissent ainsi tenter par quelques cadeaux ou « ménages », ces rémunérations parallèles pour des tâches accomplies pour des entreprises ou des cabinets de lobbying, en échange d'un travail de veille ou le placement opportun d'amendements auprès de leur parlementaire. Selon le député René Dosière⁵⁵, entre 30 et 40 % des attachés parlementaires étaient employés par des entreprises privées en 2013, un chiffre invérifiable, précisément faute de transparence. Interrogé, un attaché parlementaire chevronné raconte que « ce genre de pratique n'avait pu être réellement encadré » car « cela nécessiterait de reconnaître le statut professionnel des attachés parlementaires comme membres à part entière du personnel du Parlement. Or, nous n'avons aucun statut officiel, notre contrat de travail est uniquement lié à la personne du député qui nous emploie. Vouloir nous appliquer ces règles évidentes de déontologie passerait nécessairement par une revalorisation de notre statut et l'attribution de certains avantages pour sécuriser nos emplois et nos rémunérations ». Finalement, depuis la loi sur la transparence de septembre 2013, si les attachés n'ont pas obtenu gain de cause, les députés devront néanmoins spécifier sur leurs déclarations d'intérêts les activités annexes de leurs assistants tandis que le régime du bénévolat a été limité. Malgré tout, cette confusion des genres demeure suffisamment éclairante pour comprendre les débuts de quelques apprentis lobbyistes, car c'est aussi dans les choix de carrières ambivalents, dans les oscillations entre public et privé, que se construisent les futurs conflits d'intérêts.

PETITE LEÇON D'OPPORTUNISME LÉGISLATIF

En mai 2009, le journal *Le Monde* révélait⁵⁶ une note stratégique confidentielle rédigée par Jean-Christophe Adler, dirigeant du

cabinet Affaires publiques consultants (APC) et ancien président de l'Association française des conseils en lobbying (AFCL), le lobby des lobbies. Dans ce qui se présente « comme un mode d'emploi du lobbying en milieu parlementaire », rapporte *Le Monde*, le lobbyiste énumère « les nouveaux espaces d'influence ouverts aux entreprises pour faire valoir leur expertise auprès du législateur » suite à la réforme constitutionnelle redéfinissant le processus législatif. Listant au total une vingtaine d'« opportunités de lobbying », l'auteur de la note s'enthousiasme de l'« allongement du calendrier de préparation d'un texte » entre le dépôt d'un projet de loi et son examen en séance. Il se félicite que « le temps de la pédagogie pour sensibiliser les différentes parties prenantes augmente », permettant ainsi d'« informer les élus » et de « mobiliser les relais d'opinion », selon des méthodes déjà énoncées dans ce chapitre. En revanche, la note avance des opportunités nouvelles, en particulier concernant la nouvelle obligation des études d'impact des lois. L'auteur recommande ainsi de « développer des argumentaires pour nourrir les études d'impact », ce qui nécessite le recours à des experts privés et d'« anticiper les mesures d'application de la loi nouvelle », pouvant parfois jouer sur la corde usée d'impacts négatifs souvent purement spéculatifs.

Comme le souligne *Le Monde*, « le contrôle des nominations à des hautes fonctions de responsabilité n'échappe pas, non plus, à l'intervention des consultants », la note attirant l'attention des professionnels sur « l'occasion pour les entreprises de chercher, par l'intercession des parlementaires, à obtenir des candidats qu'ils se positionnent sur tel ou tel sujet », histoire de vérifier que les nouveaux promus soient bien « lobby-compatibles ». Les lobbies font les questions mais également les réponses : confirmant leur influence auprès de l'exécutif, la note précise qu'« il est indispensable de renforcer le dialogue avec l'administration et les ministères concernés pour que les cabinets ministériels disposent d'éléments de réponse aux questions des parlementaires ». À une époque où les lobbyistes tentaient de banaliser leur métier, la publication de cette note a fait l'effet d'un mini-séisme dans le milieu. « L'ensemble constitue un véritable mode d'emploi du lobbying parlementaire. Il emporte les doutes, s'il en subsistait, sur l'influence qu'exercent les lobbyistes auprès des élus », ajoute le journaliste du *Monde*, presque ironique, après avoir cité quelques députés faussement indignés...

55. Mounia Van de Castele, « Transparence : et si les assistants parlementaires sortaient de l'ombre ? », *La Tribune*, 17 juin 2013.

56. Patrick Roger, « Les cabinets de lobbying espèrent tirer profit des nouveaux droits du Parlement français », *Le Monde*, 19 mai 2009.

LES COLLOQUES À L'ASSEMBLÉE, ENTRE « RACKET » ET SPONSORING

Il existe en France une méthode de lobbying tout à fait particulière. Elle consiste à organiser entre les murs du Palais Bourbon ou du Luxembourg des colloques et autres « rencontres parlementaires » sous le patronage d'un élu, mais dont la logistique et la facturation sont confiées à des sociétés de relations publiques spécialisées dans ce business lucratif. Ces réunions publiques rassemblant un parterre d'élus, de députés et de sénateurs, et parfois des membres du gouvernement, sont organisées à l'initiative d'entreprises ou d'associations de la société civile pour aborder des thèmes liés à l'actualité politique ou plus largement des questions sensibles ou techniques nécessitant un travail d'information auprès des élus. Ces colloques, dont le coût total peut dépasser les 50 000 euros, nécessitent de faire appel à des partenaires financiers, le plus souvent des entreprises qui s'offrent ainsi une tribune publique de choix, lorsqu'elles n'en sont pas elles-mêmes les commanditaires réels. Or comme l'a justement pointé Jean Gicquel, le déontologue à l'Assemblée nationale, dans son rapport de février 2012⁵⁷, « il paraît difficilement concevable que les contributeurs, dont, pour certains, la contribution s'élève à 15 000 euros pour la participation à un colloque, ne tentent pas d'influer sur son contenu, les participants et l'intitulé des questions posées ». Évoquant « l'omniprésence des sociétés de relations publiques », le déontologue notait alors que « les colloques organisés par des entreprises privées faisant état du patronage d'un parlementaire » sont susceptibles de « soulever des questions d'ordre éthique », puisque cette méthode de lobbying est également « une activité commerciale qui prend place dans ce lieu si symbolique pour le débat démocratique qu'est l'Assemblée nationale ». En 2011 déjà, le Sénat, dans son rapport sur la prévention des conflits d'intérêts, dressait le même constat, « tout en prolongeant sa réflexion vers une piste plus inquiétante encore » comme le rappelle le déontologue. Selon les sénateurs : « Ceux qui payent le plus sont ceux qui disposent du temps de parole le plus long, si bien

57. Jean Gicquel, « Rapport du déontologue au Bureau de l'Assemblée nationale », 22 février 2012.

qu'en réalité la présence des parlementaires dans ces colloques est monnayée par l'entité organisatrice auprès des acteurs d'un secteur (ce qui s'apparente, dans certains cas, à un véritable "racket")⁵⁸. »

Dans son rapport sur le lobbying, le vice-président de l'Assemblée nationale, le député Christophe Sirugue réclamait « de mettre fin à de telles pratiques qui nuisent à l'image des parlementaires » et « d'inscrire formellement, dans le code de déontologie des représentants d'intérêts, l'interdiction d'organiser des colloques à l'Assemblée nationale dans lesquels les participants sont contraints de payer le droit d'intervenir⁵⁹ ». Par ailleurs, la présence des parlementaires à ces rencontres étant le principal argument de vente des sociétés organisatrices, il semblerait que la participation des élus soit parfois sujette à rémunération. En septembre 2013, la déontologue à l'Assemblée rappelait aux députés que si « la rémunération pour la participation à un colloque est parfaitement concevable », elle « peut cependant devenir problématique sur le plan déontologique » et laisser « soupçonner une exploitation commerciale de l'expertise parlementaire⁶⁰ », susceptible de soulever des conflits d'intérêts sérieux. La rémunération de ces interventions, ainsi que les organismes ou sociétés rattachés à l'organisation des colloques devraient donc faire l'objet d'une déclaration d'intérêt public, tout en veillant à ce que ces « activités annexes rémunérées » ne soient pas « assimilées à une activité de consultant ». Cependant, malgré ces déclarations et un nouveau code d'encadrement du lobbying, les sociétés de relations publiques continuent d'organiser ces « rencontres parlementaires ».

Depuis le nouveau règlement de l'Assemblée nationale en matière de relation aux représentants d'intérêt adopté en octobre 2013, il est désormais interdit d'organiser des colloques au sein de l'Assemblée et de facturer la participation des intervenants. Signe d'un lobbying décomplexé, les activités « ouvertement » commerciales se sont donc déplacées vers la Maison de la Chimie à deux

58. *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Sénat, n° 518 (2010-2011), p. 95.

59. Christophe Sirugue, « Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale », 27 février 2013, p. 16.

60. Noëlle Lenoir, « Lettre d'actualité de la déontologue de l'Assemblée nationale », septembre 2013.

pas du Palais Bourbon. Néanmoins, les sociétés organisatrices ont conservé le titre de « rencontres parlementaires », avec la nuance que l’affichage des partenaires financiers sponsorisant les événements est explicite. Enfin, notons que ces rencontres sont souvent animées par des journalistes qui trouvent dans ces ménages une source de revenus complémentaires non négligeables, et pourtant potentiellement source de conflits d’intérêts. À titre d’exemple, les *Neuvièmes rencontres parlementaires sur l’agriculture durable*⁶¹ étaient organisées par le cabinet M&M Conseil, et présidées par un député (UMP) et un sénateur (PRG), en présence du ministre délégué à l’Agroalimentaire, avec pour animateur un journaliste de France Inter. Ce colloque s’ouvrait sur un discours de Xavier Belin, président du syndicat agricole majoritaire, la FNSEA, et également président de l’entreprise Sofiprotéol, acteur financier et leader industriel de la filière française des huiles et protéines végétales. Suivaient ensuite des interventions d’experts de l’INRA et autres établissements publics (Agreenium), mais également du lobby des fertilisants (UNIFA) et de celui des pesticides (UIPP), tandis qu’aucune organisation ou aucun syndicat agricole ne représentait les producteurs bio ou tout autre modèle agricole pouvant sincèrement revendiquer une démarche soutenable. La seule chose durable que défendait ce colloque semble finalement être les intérêts financiers du lobby agro-industriel...

FAÇONNER L’OPINION PUBLIQUE

Le lobbying est avant tout une affaire de stratégie à la fois ferme dans ses objectifs et flexible dans ses moyens. Dans le cas où les parlementaires « ne se montrent pas particulièrement motivés » ou que des fonctionnaires tatillons trouvent « des raisons pour approfondir les études et ne pas prendre la décision de présenter le nouveau texte aux élus⁶² », plusieurs autres techniques peuvent être envisagées pour mettre la pression sur les pouvoirs publics. Il s’agit de

multiplier les canaux de communication en menant des campagnes publiques relayées dans les médias afin de créer l’image d’une cause partagée dépassant les intérêts particuliers d’une entreprise ou d’un secteur professionnel. Cherchant à façonner l’opinion, la mission du communicant est de faire émerger une position plus neutre, un « consensus » qui reste favorable aux intérêts de son client, mais qui sera présenté comme une solution négociée et d’autant plus acceptable.

Dans ce jeu d’influence, les *think tanks* et les leaders d’opinion sont des alliés de poids puisqu’ils sont producteurs de « points de vue », autant d’éléments à intégrer au débat ou alimentant des tribunes de presse. La rédaction d’études chiffrées, comme la compilation d’expertises, réalisées par des sources reconnues (institut de sondage, groupement d’experts...), permet d’appuyer le bien-fondé d’une démarche de lobbying en lui offrant une justification étayée. La technique dite « d’élargissement de l’intérêt défendu » passe elle par la création de « syndicats interprofessionnels » transversaux pour mutualiser les efforts de lobbying sur des sujets sensibles, par exemple l’agroalimentaire, afin d’obtenir un gain de crédibilité et permettre d’associer des acteurs à l’image plus positive (l’agriculteur travailleur plutôt que la multinationale d’agrochimie). En parallèle de ces stratégies, il est recommandé de mettre sur pied des « associations d’usagers », aussi appelées *front groups* ou « groupes paravents », dont l’objectif sera de « revendiquer les mêmes options que le syndicat interprofessionnel », nous apprend encore Philippe Malaval⁶³. Il s’agit ainsi de créer l’image d’une rencontre d’intérêts tendant vers le bien public pour convaincre les élus. En recoupant quelques adresses à Bruxelles, on s’aperçoit aisément que des cabinets de lobbying sont le siège de multiples associations aux intérêts partagés avec les entreprises clientes du cabinet, bien que ces associations ne fassent pas état de leur lien avec l’industrie.

Enfin, le « cyberlobbying » s’est largement développé dans des stratégies d’information – ou de désinformation – du public. En dehors des réseaux sociaux fortement mobilisés par les lobbyistes, Internet leur sert de terrain de jeu pour déployer des stratégies

61. *Neuvièmes rencontres parlementaires sur l’agriculture durable*, Maison de la Chimie, 3 décembre 2013.

62. Philippe Malaval, Jean-Marc Décaudin et Christophe Bénaroya, *Pentacom...*, op. cit., p. 291.

63. *Ibid.*, p. 288.

moins avouables de discrédit ou encore d'usurpation d'identité, en copiant les codes visuels d'un adversaire afin de produire une confusion paralysante. En juillet 2003, une étude particulièrement intéressante⁶⁴ expliquait la manière dont les grandes firmes de biotechnologie utilisaient la méthode dite du « *perception management* » (PM) pour façonner l'opinion sur la question des OGM. Sous couvert d'informations présentées comme neutres sur un site de débat public (www.ogm-debats.com, aujourd'hui inactif) tenu par un paravent associatif (DEBA), les lobbyistes derrière cette opération évacuaient systématiquement les points de vue dissidents. La technique du PM est un ensemble de mécanismes psychologiques mis au point par le département de la Défense américain, avant d'être adapté aux champs de l'économie, pour mettre en œuvre des stratégies d'influence visant à modifier favorablement la manière dont les individus se représentent le monde et leur environnement. Comme le montre l'étude, « ces stratégies d'influence du PM sont distillées dans une masse d'informations réelles, ce qui rend ces opérations d'influence difficilement identifiables comme telles. C'est pourquoi cette technique d'influence reste l'une des plus pertinentes dans les sociétés développées dans lesquelles les populations ont accès à l'information⁶⁵ ». À l'inverse, nous pourrions nous interroger sur la multiplication des sites véhiculant toutes sortes de rumeurs, véritables pourvoyeurs d'intoxication informationnelle du citoyen visant à façonner la perception d'un monde dirigé par une main invisible et condamné à l'impuissance...

D'autres techniques issues du monde de l'intelligence économique, voire s'inspirant des méthodes de propagande militaire, sont également utilisées : ainsi la guerre sémantique fait-elle rage pour s'approprier les mots et forger une novlangue détournée (parler de santé des plantes et de produits phytopharmaceutiques, plutôt que de pesticides) dont le *greenwashing* (écoblanchiment) est devenu l'une des formes les plus prégnantes. Dans un registre moins avouable, la calomnie ou encore l'amalgame permettent de caricaturer et de discrédibiliser son ennemi, et ce d'autant plus

discrètement que les sites internet n'assurent qu'une transparence limitée sur les auteurs d'attaques informationnelles dans le cyberspace. D'après cette logique, arracher des OGM dans les champs serait, pour les industriels, la preuve d'un obscurantisme antiscience et un signe d'opposition aux biotechnologies à usage médical comme l'insuline, bien que cette position n'ait jamais été défendue par les écologistes. Ces mêmes stratégies peuvent également être utilisées pour discrédibiliser, ou « salir », des personnes gênantes comme les lanceurs d'alerte.

Ces diverses méthodes de lobbying, mélange de techniques anciennes et modernes, ne doivent cependant pas négliger un aspect fondamental : l'influence à la française s'inscrit également dans le contexte de liens interpersonnels, de réseaux et d'une absence d'encadrement strict des relations entre dépositaires de l'autorité publique et représentants du monde économique. Ainsi, dans un ouvrage qu'il a consacré aux conflits d'intérêts⁶⁶, l'ancien secrétaire d'État aux Solidarités Martin Hirsch raconte-t-il plusieurs intentions « amicales » dont il a fait l'objet, et qu'il a systématiquement éconduites : mise à disposition d'un jet privé, invitations à l'opéra ou encore séjours dans de luxueux palaces. S'il est exagéré de parler de collusion généralisée à partir de dérives individuelles, il n'en reste pas moins qu'une certaine convivialité élitiste et le partage d'habitudes mondaines favorisent le développement de relations privilégiées. Cette porosité sociale et cette confusion des intérêts se retrouvent en partie dans certains clubs parlementaires financés et animés par des agences de lobbying, et des entreprises offrant des « moments privilégiés » aux élus hors du cadre des institutions. Le récent cas d'un dîner offert par British American Tobacco aux députés membres du Club des amateurs de Havane pour une addition de 10 000 euros n'a rien d'une exception. Pour Martin Hirsch, il ne fait aucun doute que « les petits cadeaux entretiennent les bons conflits », même si nombre d'obligés réfutent l'influence de ces cadeaux sur leur liberté de jugement, tout comme s'offusquent les médecins entretenus par l'industrie pharmaceutique. Selon l'ancien secrétaire d'État aux Solidarités : « Le drame intervient lorsque

64. C4iFR, « Le cyberlobbying ou les nouvelles logiques d'influence sur Internet. Étude de cas : le débat sur les OGM », *Les dossiers d'analyse*, n° 201, juillet 2003.

65. *Ibid.*, p. 10.

66. Martin Hirsch, *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*, Stock, 2010.

les responsables publics ne considèrent plus les cadeaux comme des cadeaux mais comme un dû.» Nous serions là en effet face à une banalisation complète de ce qui dans d'autres pays constitue un manquement grave à la déontologie la plus élémentaire. Pour éviter d'en arriver à cette extrémité, il nous faut trouver les moyens de contrecarrer cette logique de « corruption douce » induite par les professionnels de l'influence, afin de redéfinir les fondements démocratiques d'une honnête représentation des intérêts et des citoyens.

QUATRIÈME PARTIE

LA TRANSPARENCE, UN OUTIL
AU SERVICE DE LA VIGILANCE
CITOYENNE

Après avoir exposé dans le détail quelques-unes des principales stratégies d'influence de la décision publique, tout en cherchant à établir une typologie des tactiques de capture, il est temps de se tourner vers la riposte citoyenne à opposer aux lobbies pour réinvestir le cœur de la politique. Les questions touchant à l'éthique et à la déontologie dans la pratique politique, tout comme le nécessaire encadrement du lobbying pour éviter les dérives technocratiques, constituent autant d'éléments de réflexion pour définir un contre-pouvoir citoyen porteur d'un renouveau démocratique. À cet égard, le concept de transparence mérite d'être pleinement reconnu pour lutter contre ces phénomènes de capture prospérant dans la zone grise du système. Il ne doit cependant pas être consacré comme une fin en soi. Au contraire, la transparence démocratique n'est rien d'autre que la condition nécessaire au développement d'un régime de la redevabilité du décideur public et de la traçabilité de sa décision dans lequel les responsabilités seraient tout à la fois renforcées et partagées. Pour atteindre cet objectif, beaucoup reste à faire. Mais déjà les expériences se multiplient, plus ou moins couronnées de succès, car si les réformes pour la transparence sont porteuses d'une volonté de renouveau démocratique, il n'en reste pas moins qu'il s'agit de changer en profondeur les mentalités et de s'attaquer aux fondements du système marchand afin de faire triompher l'intérêt général. À ce titre, les citoyens et la société civile doivent pouvoir se constituer en contre-pouvoir organisé afin de contrebalancer le poids des lobbies et des particularismes. Cette responsabilisation du citoyen, sortant du simple rôle de votant épisodique, le conduira à devenir acteur grâce à la pleine reconnaissance de son droit de contrôle et de participation à la décision publique dans l'orientation des choix de société.

I. PETIT TOUR DU MONDE DU CONTRE-LOBBYING

Afin d'envisager quelques facettes de ces alternatives qui pourraient être le ferment de ce changement, nous sortirons de la perspective française pour analyser les systèmes d'encadrement du lobbying aux États-Unis, au Canada et dans les pays scandinaves. La compréhension du cadre réglementaire de ces pays constituera alors une excellente base de réflexion pour analyser un système français longtemps empêtré dans son hypocrisie à l'égard des lobbies, mais qui, contraint par une série de scandales liés aux conflits d'intérêts de ses dirigeants, cherche désormais à ouvrir une nouvelle voie plus transparente.

LES ÉTATS-UNIS, BERCEAU DU CONFLIT D'INTÉRÊTS

Dire que les États-Unis représentent une terre de contradictions serait un euphémisme des plus naïfs. Si les concepts de lobbying et de conflit d'intérêts, tout comme leurs premières tentatives de régulation, trouvent leurs origines dans la législation américaine, Washington rayonne dans le monde comme la capitale de tous les réseaux, de toutes les influences, symbole d'une faillite à maîtriser l'influence des lobbies. Historiquement, les méthodes modernes du lobbying se sont en effet développées aux États-Unis au long du xx^e siècle. Après une série d'abus, le Congrès vote en 1946 la première législation d'encadrement des lobbies, le Federal Regulation of Lobbying Act, créant un prototype imparfait de registre des lobbyistes. C'est dire si l'étape américaine demeure inévitable pour saisir les écueils d'une transparence qui, faute de contrôle et de sanctions, finit par rendre le conflit d'intérêts quasi institutionnel.

« Depuis les années 1970 jusqu'au milieu des années 2000, les États-Unis étaient le seul pays à disposer de règles prescriptives et

efficaces visant à éviter l'apparition de conflits d'intérêts chez les responsables publics¹», s'enthousiasment les sénateurs français. Auditionnée par la commission des lois, Elisabeth Zoller, directrice du Centre de droit américain à l'université Paris 2, explique la précocité de ces règles par l'importance de la « théorie des apparences » qui imposerait à chaque responsable public de « donner de lui-même une image de parfaite indépendance et de probité afin de combattre la méfiance naturelle du peuple² ». Ainsi – et la notion est importante –, s'il s'agit de ne pas se retrouver en conflit d'intérêts avéré, il convient également d'éviter toute situation qui pourrait en donner les apparences, chose bien difficile à traduire en termes législatifs...

Aux États-Unis, les règles relatives aux conflits d'intérêts privilégient la mise en place d'une transparence stricte, considérée comme préventive, sans y adjoindre de peines dissuasives, hormis la sanction électorale que peut infliger une opinion avertie. Ainsi, la déclaration d'intérêts d'un député américain expose la totalité de son patrimoine personnel, ses participations financières dans des entreprises ou encore les activités professionnelles des membres de sa famille, avec une mention spéciale si ces derniers exercent des activités de lobbying. Par ailleurs, il n'est pas permis aux parlementaires de cumuler leur mandat avec une autre charge publique ni même d'exercer un métier en parallèle, tout comme il est interdit d'employer un membre de sa famille parmi ses collaborateurs. Enfin, il est strictement interdit de proposer ou de recevoir des cadeaux ou toutes sortes d'avantages en nature en dehors du cadre privé.

Autre point fondamental de la doctrine américaine, les institutions sont marquées par le concept de « représentation réelle des intérêts », compris comme la somme des intérêts particuliers dont l'élu assure le juste équilibre. À ce titre, les pratiques d'influence des lobbies sont considérées comme « une manière parmi d'autres de favoriser la représentation d'un maximum d'intérêts³ » et

s'inscrivent légitimement dans le processus démocratique américain. Comme le politique, les lobbyistes sont astreints aux mêmes exigences de transparence s'exprimant dans l'obligation faite de s'inscrire sur un registre et de fournir un maximum d'informations permettant d'être identifiés comme tels. Au pays des *revolving doors* (portes tournantes), où les allers-retours entre le public et le privé sont la norme et non l'exception, les entreprises doivent préciser si un de leur lobbyiste enregistré a exercé des fonctions publiques au cours des vingt dernières années. Si la violation de ces règles déclaratives peut entraîner de sévères pénalités financières, à l'inverse l'encadrement des pratiques de lobbying se limite à des règles de déontologie autoproclamées et dénuées de contrainte réelle.

L'un des principaux enjeux de la transparence américaine demeure l'accessibilité et la diffusion des données auprès du grand public. La profusion de données fournies par les élus et les entreprises de lobbying a pour effet pervers de noyer les informations les plus importantes dans les tréfonds des bases de données publiques. La publicité et l'accessibilité des données étant deux choses bien différentes, il n'est parfois pas si aisé de se procurer des données publiques. Pour assurer une meilleure visibilité des informations disponibles, le Center for Responsive Politics – une ONG fondée par d'anciens parlementaires pour « retracer l'influence de l'argent sur les politiques américaines » – a lancé au début des années 2000 le site OpenSecrets.org. Fonctionnant sur le mode dit des « données ouvertes » (*open data*), ce site collecte et rend publiques les informations relatives aux patrimoines des élus, aux dépenses de lobbying des entreprises et au financement des campagnes électorales. Paradoxalement, et c'est là le principal écueil du système américain, si un député peut difficilement accepter un cadeau dépassant les 300 dollars sans risquer d'être accusé de conflit d'intérêts, en revanche, pour financer sa campagne, il peut lever des millions de dollars provenant d'entreprises ou de syndicats professionnels.

En 2010, le magazine d'investigation *Mother Jones* se demandait : « Que se passerait-il si les membres de notre Congrès n'étaient pas répartis selon leur parti, mais selon l'argent qu'ils ont perçu des entreprises tout au long de leur carrière ? » Le résultat donnait alors un Sénat dominé à 57 % par le secteur de la finance, des assurances

1. *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information du Sénat français, n° 518, 12 mai 2011.

2. *Ibid.*

3. Service central de prévention de la corruption, Rapport annuel, 2009.

et de l'immobilier. Suivaient – avec 25 % – les cabinets d'avocats et de lobbying puis, avec seulement 5 et 3 %, les secteurs de la santé et de l'agrobusiness⁴. Au Sénat, le « champion des banques », le républicain new-yorkais Charles Schumer avait collecté un total de 62,2 millions de dollars en neuf ans de mandature alors que la « championne d'Hollywood » (soutenue par Time Warner ou Disney), la démocrate californienne Barbara Boxer atteignait la somme record de 75,3 millions de dollars après trois mandats. Le top 3 des plus gros donateurs comprend l'entreprise de télécommunication AT&T, suivie du syndicat national de l'immobilier et de la banque Goldman Sachs. Le site OpenSecrets.org indique que cette dernière a quadruplé ses dépenses de lobbying entre 2005 et 2010, c'est-à-dire au moment où la crise des *subprimes* faisait rage. Équilibrée dans ses libéralités – ou prudente –, la banque qui a majoritairement financé les sénateurs démocrates, annoncés comme les favoris, lors de l'élection de 2008, a soutenu massivement le républicain Mitt Romney aux présidentielles de 2012.

De façon générale, la puissance du lobbying américain s'appuie sur des ressources considérables. En 2012, le site OpenSecrets.org recensait 12 390 lobbyistes inscrits au registre fédéral pour une dépense globale de 3,3 milliards de dollars. Face à cette puissance de frappe, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI) s'interrogent sur les moyens d'assurer une meilleure gouvernance du secteur bancaire et financier en pleine crise. Pour l'OCDE, la démonstration est faite du « lien entre le lobbying intensif des entreprises dans les secteurs de la finance, de l'immobilier et des assurances et les pratiques d'emprunt à haut risque⁵ » ayant conduit à la production massive d'actifs toxiques provoquant la crise des *subprimes*. Toujours selon l'OCDE, « la prévention de futures crises pourrait passer par l'affaiblissement de l'influence politique du secteur financier ou par un suivi plus scrupuleux des activités de lobbying⁶ ». Plus de régulation ou plus de transparence ?

4. Dave Gilson, "Who owns Congress? A campaign cash seating chart", *Mother Jones*, septembre 2010.

5. Recommandation de l'OCDE sur les principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying, février 2010, p. 1.

6. *Ibid.*

Un choix faussement cornélien que les sociétés de lobbying n'auront pas de mal à trancher... Si les États-Unis ont longtemps fait figure de précurseur sur les questions de transparence de la vie publique, la faiblesse des sanctions et le financement privé des campagnes ne permettent pas de tenir la comparaison avec leur voisin nord-américain.

LE CANADA, UN MODÈLE À SUIVRE ?

Le Canada est l'un des pays les plus avancés en matière de prévention des conflits d'intérêts et d'encadrement du lobbying. En adoptant la loi fédérale sur la responsabilité le 12 décembre 2006, le gouvernement conservateur de Stephen Harper dotait le pays d'une série de règlements et d'organes de contrôle uniques pour assurer une gestion plus éthique des affaires publiques.

Cette réforme institutionnelle d'envergure intervenait dans un contexte de défiance généralisée de l'opinion publique envers la classe politique après la révélation, en février 2004, de l'affaire des commandites. Ce scandale d'envergure levait le voile sur le financement occulte du parti libéral du Canada et de conflits d'intérêts graves impliquant le détournement de 332 millions de dollars canadiens de fonds publics entre 1994 et 2003⁷. Le gouvernement libéral de Paul Martin fut déchu en janvier 2006 après des élections anticipées remportées par les conservateurs. Le nouveau Premier ministre, Stephen Harper, avait mené sa campagne sur le thème de l'« imputabilité », autrement dit, la responsabilité des dirigeants politiques en matière de bonne gestion des affaires publiques.

La loi fédérale sur la responsabilité qu'il fera presque aussitôt adopter s'organise en plusieurs volets : un code de conduite stricte sur la bonne gestion des conflits d'intérêts ; un encadrement législatif des pratiques de lobbying et des portes tournantes ; une promotion de la transparence par la reconnaissance d'un « droit à l'information » des citoyens canadiens ; une réforme du code électoral et du financement des partis. Cette loi inclut également une

7. « Commandites : la facture atteint 332 millions », *Radio Canada*, 25 mai 2005.

série de réformes sur la gestion des sociétés publiques et l'enca-drement des relations commerciales avec celles-ci, tout comme la mise en place d'un système de protection des fonctionnaires qui révèlent des actes illégaux. L'objectif assumé de ces réformes était d'« accroître la confiance du public dans l'intégrité des députés⁸ » et de rappeler le devoir d'exemplarité qui incombe aux élus.

Si le Canada n'est pas le seul pays à s'être muni d'un code de déontologie pour ses députés, il s'est surtout donné les moyens de le faire appliquer au-delà de la simple déclaration de bonne intention. Depuis le 9 juillet 2007, le pays s'est doté d'une commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique en la personne de Mary Dawson, titulaire du poste depuis sa création. Cette autorité indépendante applique également la loi sur les conflits d'intérêts des fonctionnaires. La commissaire a pour fonction de « donner des conseils confidentiels aux titulaires de charge publique et aux députés sur l'observation de la loi et du code », ainsi que « d'examiner leurs rapports confidentiels concernant, entre autres, les biens, les dettes et les activités ». L'originalité du système canadien réside dans la possibilité pour la commissaire d'« enquêter sur des contraventions potentielles » de sa propre autorité, un pouvoir d'investigation étendu auquel s'ajoute une obligation de mise à disposition des renseignements auprès du Parlement et du public. Dans les procédures concernant des parlementaires, c'est aux membres de la chambre concernée de voter les sanctions après la présentation publique de l'enquête de la commissaire. Si les charges contre le parlementaire sont retenues par la chambre, les sanctions vont d'une amende de 500 dollars jusqu'à la perte du poste assortie d'une période d'inéligibilité, mais la loi ne prévoit aucune sanction pénale.

Le dernier rapport d'enquête de la commissaire aux conflits d'intérêts a été rendu public en juillet 2011. L'enquête visait une ancienne ministre conservatrice de l'Ontario qui, en septembre 2009, avait écrit à certains élus de sa circonscription sur du papier à en-tête de son ministère pour vanter le projet d'implantation d'un homme d'affaires dans la région. Or, à la même époque,

son mari entretenait des liens d'affaires avec le dirigeant de cette compagnie. Mary Dawson, dans les conclusions de son dossier a établi que le mari « avait un intérêt personnel dans cette lettre » qui aurait été rédigée « en vue d'obtenir un bénéfice financier éventuel ». Dès la révélation de la lettre, et avant même les conclusions de la commissaire, l'ancienne ministre a été démise de ses fonctions pour avoir contrevenu aux lois sur les conflits d'intérêts interdisant « d'agir de façon à favoriser ses intérêts personnels ou ceux d'un membre de sa famille ». Au Canada, contrairement à la France, les relations familiales sont considérées à juste titre comme une source potentielle de conflits d'intérêts méritant un contrôle des autorités.

Côté pile, le Canada s'est donc doté des instruments permettant de « surveiller » son personnel politique et ses fonctionnaires. Restait à s'occuper du « côté face », à savoir les lobbyistes eux-mêmes. En la matière, ce pays avait quelques années d'avance. Dès 1988 en effet, le gouvernement fédéral d'Ottawa s'était doté d'une loi sur l'enregistrement des lobbyistes instaurant, comme Bruxelles et Paris le feront plus tard, un registre volontaire d'inscription des personnes et des sociétés intervenant auprès des titulaires de charges publiques. Au fil du temps, ce système d'autorégulation de la profession s'est montré insatisfaisant pour les parlementaires canadiens qui s'agaçaient du faible taux d'enregistrement des lobbyistes, tout comme d'une transparence insuffisante sur les intérêts représentés et les renseignements fournis.

Afin de mettre un terme à cette érosion du lien de confiance des citoyens dans leurs institutions, les autorités provinciales et fédérales ont décidé d'encadrer plus strictement le lobbying. Après la loi québécoise sur la transparence et l'éthique en matière de lobbyisme votée en 2002, le gouvernement canadien vote la loi sur le lobbying en 2008 et nomme un commissaire spécial chargé de contrôler les pratiques d'influence auprès de tout titulaire de charges publiques, du Premier ministre au directeur d'établissement public. Pour cela, ce commissaire au lobbying dispose de pouvoirs d'enquête accrus. La loi impose désormais aux lobbyistes de respecter un code de déontologie exigeant qu'ils « se comportent de façon intègre et honnête, qu'ils soient ouverts et francs dans leurs activités de lobbying et qu'ils respectent les normes les plus élevées de professionnalisme

8. « Code de conduite sur les conflits d'intérêts des députés » adopté par la Chambre des communes le 29 avril 2004, puis modifié en juin 2007.

et d'éthique⁹). En matière de transparence, ils sont tenus de « révéler l'identité de la personne ou de l'organisation pour laquelle ils font ces démarches ainsi que l'objet de ces dernières ». La véracité des informations et la possibilité de les vérifier sont également des éléments inscrits dans ces règles de déontologie. Ce processus de transparence du lobbying s'accompagne d'une reconnaissance par les autorités de la légitimité du « lobbyisme » selon l'expression consacrée au Québec et d'une professionnalisation croissante du secteur au fait du nouveau protocole.

Concrètement, la loi fédérale exige des lobbyistes qu'ils déclarent publiquement leurs activités sur le site internet du Commissariat au lobbying. En se rendant sur ce portail, il est aisé pour chacun de savoir que 5218 lobbyistes actifs sont inscrits au registre et qu'ils se divisent entre des « lobbyistes-conseil », issus de cabinets professionnels, et des « lobbyistes salariés » représentants d'entreprises ou d'organisations. Une recherche par mot-clé permet de consulter très simplement l'identité des lobbyistes porteurs d'intérêts sur un thème donné, mais aussi de connaître l'objet du lobbying et sa cible (loi, règlement, subvention...), ainsi que l'identité des personnes rencontrées.

Aussi bien encadré que soit le lobbying, certaines vieilles ficelles existeront toujours pour contourner les règles. Ainsi, l'une des dernières affaires instruites par la commissaire au lobbying Karen Shepherd révèle les pratiques d'influence de la maîtresse d'un ancien ministre des Affaires étrangères. La jeune femme avait profité de ses entrées au ministère pour défendre, contre 50 000 dollars de rémunération, les intérêts d'une entreprise désirant passer contrat avec l'État. La manœuvre découverte, le couple se sépara avec fracas. Pour se venger de son amant, l'éconduite avoua à la presse avoir eu accès à des documents secret-défense laissés sur la table de chevet, ce qui mit fin prématurément à la carrière du chef de la diplomatie. Néanmoins, et en l'absence de poursuites par le ministère de la Justice, la lobbyiste indélicat n'a pas été inquiétée,

la simple violation du code de déontologie n'entraînant aucune amende ni peine d'emprisonnement.

Terminons cet exemple canadien par la question des portes tournantes, élément important dans notre typologie de la capture de la décision publique par des intérêts privés. Suite à la loi sur le lobbying de 2008, la législation canadienne établit une nouvelle catégorie de hauts fonctionnaires appelés « titulaires d'une charge publique désignée », incluant désormais les ministres, les membres du personnel ministériel et les hauts fonctionnaires. En septembre 2010, la définition d'un titulaire de charge publique a été élargie de manière à inclure les députés et les sénateurs. Désormais, le nouveau règlement interdit « au personnel désigné d'exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement du Canada durant une période de cinq ans après avoir quitté leurs fonctions¹⁰ ».

Malgré ces dispositions, la commissaire au lobbying ne dispose que d'un droit de rappel à l'ordre et de la possibilité d'interpeller la gendarmerie royale du Canada afin qu'elle transmette le dossier à la justice. Les forces de l'ordre n'ont démontré que peu de zèle jusqu'à présent, aucun dossier transmis n'ayant fait l'objet de poursuites. Interrogé sur le sujet, le secrétariat du Commissariat au lobbying confirme : « Nous pensons que le dépôt de rapports renforce la conformité en rappelant aux lobbyistes les conséquences qui peuvent s'ensuivre s'ils omettent de s'enregistrer, notamment sur leur réputation et leur crédibilité, et sur leur capacité d'attirer ou de conserver leurs clients¹¹. »

Cet effet dissuasif est sans doute à relativiser pour des cabinets importants à la réputation bien établie. En 2009, à peine un an après son départ en retraite, un ancien membre de cabinet du Premier ministre obtenait sans difficulté un poste dans une agence de consulting influente d'Ottawa. Pris en flagrant délit de pantouflage, il ne fut jamais inquiété malgré un rapport d'enquête de la commissaire. Comme l'énonçaient les sénateurs français dans leur étude sur les conflits d'intérêts, « le droit ne suffit pas à créer l'honnêteté »,

9. *Dix choses qu'il est important de savoir sur le lobbying, un guide pratique pour les titulaires d'une charge publique fédérale*, Commissariat au lobbying du Canada, 2012.

10. *Plan d'action pour l'imputabilité fédérale, une nouvelle feuille de route*, Trésor public canadien, 2006.

11. Réponse à des questions posées par email au secrétariat du Commissariat aux conflits d'intérêts, mars 2013.

mais les règles canadiennes ont tout de même contribué à changer la culture politique nationale. Désormais, tous les acteurs publics ont l'opportunité d'interroger leur éthique personnelle à la lumière de dispositions législatives claires et transparentes sous l'œil attentif d'une autorité indépendante. Avec le recul, il ne semble pas que cette transparence canadienne ait entraîné la moindre vague de « voyeurisme » ou de « populisme » parmi la population et les médias, comme aiment à le prédire les détracteurs français de ces politiques clairvoyantes.

LA RIGUEUR SCANDINAVE

Dans l'imaginaire collectif, comme dans les classements d'ONG (par exemple le *Corruption Perceptions Index* de Transparency International), les pays nordiques sont perçus comme très peu touchés par la corruption. Même les données historiques auraient tendance à étayer cette représentation avantageuse : en Suède, la loi sur la liberté de la presse édictait dès 1766 le principe d'accès public aux documents officiels¹². Plus près de nous, depuis 1986 exactement, la loi de procédure administrative oblige l'ensemble des fonctionnaires suédois à publier une déclaration d'intérêts dont le niveau de détail augmente avec leur grade. Si les parlementaires n'y sont pas astreints, la majorité s'y soumet volontairement ou afin de se plier aux règles internes de leur parti. En cas de conflit d'intérêts supposé, les ministres sont automatiquement récusés. Le degré de probité exigé prête parfois à sourire : en 1995, le « scandale des couches » coûta sa carrière politique à l'une des femmes politiques les plus populaires de Suède, Mona Sahlin. Promise au poste de Premier ministre, la jeune maman de 38 ans fut démise de ses fonctions et écartée de son parti pour avoir utilisé sa carte de crédit gouvernementale afin de régler l'achat de couches et la location d'une voiture, chaque facture ayant pourtant fait l'objet d'un

remboursement *a posteriori*¹³ ; en 2006, le gouvernement suédois dû se séparer en l'espace d'une semaine de sa ministre de la Culture et de celle de l'Économie après que la presse eut révélé qu'elles ne s'étaient pas acquittées de la redevance télévisuelle depuis plusieurs années !

Point important de la culture nordique, les élus sont redevables devant les citoyens de l'utilisation des fonds publics. Au Danemark, le code de conduite des fonctionnaires exige des ministres une publication mensuelle des dépenses faites sur fonds publics, en particulier concernant leurs déplacements. En Suède, les journalistes nomment chaque année l'un de leurs collègues « grand épilucheur national », sa mission consistant à contrôler systématiquement l'utilisation des fonds publics par le gouvernement et les élus. Pour Marie Chêne, déléguée de Transparency International, « au-delà d'une application stricte de la loi », l'image de probité de ces pays s'explique par « un consensus large selon lequel la lutte contre la corruption doit impliquer la participation des citoyens ainsi que des mécanismes de transparence efficaces comme une obligation de divulgation des informations¹⁴ ».

États-Unis, Canada et Scandinavie. Au-delà des particularismes culturels, l'exemple de ces pays démontre que la transparence d'État et l'ouverture des données favorisent le développement d'un véritable contrôle citoyen à travers la presse et les associations. Dès lors, une culture de responsabilité et de redevabilité des acteurs publics s'impose comme le fondement éthique des pratiques politiques.

12. Paul. T. Levin, "The Swedish model of public administration: separation of powers", *Journal of Administration and Governance*, vol. 4, n° 1, 2009, p. 38-46.

13. Stephen Kinzer, « The Shame of a Swedish Shopper (a Morality Tale) », *The New York Times*, 14 novembre 1995.

14. Marie Chêne, "What makes New Zealand, Denmark, Finland, Sweden and others 'cleaner' than most countries?", Transparency International, 7 décembre 2011.

II. LA TRANSPARENCE À LA FRANÇAISE

Avant 2013 et la réforme sur la transparence, la France s'illustrait en matière de conflits d'intérêts des acteurs publics par son archaïsme et une certaine naïveté frôlant l'irresponsabilité, car rien dans la loi n'en définissait les contours ni même les sanctions. Dans la presse, les affaires cèdent la place aux scandales; du côté politique, les effets d'annonce succèdent aux occasions manquées. Rien n'est fait pour couper le mal à la racine, et stopper la dangereuse érosion du capital confiance des citoyens envers leurs représentants... Il aura fallu les mensonges d'un ministre du Budget pris en flagrant délit de fraude fiscale pour que le corps parlementaire français daigne s'intéresser sérieusement à la transparence et à la déontologie de la vie publique dans un calendrier une fois de plus précipité par l'actualité.

Assez ironiquement, les thèmes de la « République exemplaire » et du « renouveau démocratique » furent le fer de lance de la campagne de François Hollande. À son arrivée au pouvoir, le président socialiste avait donné des gages en imposant à ses ministres une « charte de déontologie » évoquant la bonne gestion des conflits d'intérêts et le respect de règles aussi évidentes que régulièrement bafouées sous l'ancienne présidence, en particulier celles concernant les cadeaux et voyages privés aux frais de dirigeants étrangers pas toujours démocrates. Las, ce dispositif reposait sur un « principe de confiance » et de « bonne foi » des ministres, sans qu'aucune entité ait la charge de vérifier les déclarations d'intérêts auxquels ils étaient soumis. Cette naïveté coupable sera violemment malmenée après les révélations sur l'affaire Cahuzac en décembre 2012, suivies des aveux du ministre du Budget, laissant un François Hollande sonné, criant à la « trahison » de celui qui lui avait « nié les yeux dans les yeux » détenir un compte en Suisse...

Suivant un processus d'action-réaction désormais classique depuis l'ère Sarkozy, dès le 24 avril 2013, Jean-Marc Ayrault, Premier

ministre, présente en Conseil des ministres un double projet de loi relatif à la transparence de la vie publique. Ce projet a pour ambition affichée de « placer notre pays au rang des démocraties les plus avancées en matière de prévention des conflits d'intérêts », annonçant ainsi la première grande réforme française en la matière. Face à cette transparence rafraîchissante pour les institutions, quelques élus se scandalisent contre ce « strip-tease de la République », touchés dans leur pudeur par tout ce « voyeurisme ». Présenté en première lecture le 25 juin 2013, ce train de mesures anticonflit d'intérêts aura fait des allers-retours mouvementés entre les Palais Bourbon et du Luxembourg. Durant un mois, députés comme sénateurs, en particulier les radicaux et membres de l'opposition, mais également quelques dissidents socialistes, offrirent une résistance notable face aux réformes réclamées. Après des débats houleux et une pluie d'amendements, la loi organique relative à la transparence de la vie publique est finalement votée le 17 septembre 2013 et publiée au journal officiel le 11 octobre 2013. Cette réforme laisse penser qu'un renouveau démocratique pourrait effectivement s'engager, même si le plus dur restera sans doute de faire évoluer des esprits conservateurs et d'affronter les populistes jouant de l'amalgame du « tous pourris »...

Scandale ou non, la réforme des institutions en matière de gestion des conflits d'intérêts était devenue une mesure de salubrité publique. Il faut dire que le retard français avait largement dépassé le stade du simple embarras que provoquerait un « particularisme français », chauvin et nationaliste, derrière lequel se sont longtemps réfugiés les plus réactionnaires. La situation dans laquelle se trouvent quelques-uns des principaux dirigeants politiques français serait tout simplement inconcevable dans les pays scandinaves, en Allemagne ou au Canada. Inconcevable, soit parce que la loi l'interdit, soit parce que les règles de déontologie publique proscrivent les conflits d'intérêts depuis de nombreuses années. « L'idée que l'exercice d'une charge publique s'accompagne d'avantages, d'immunité et de privilèges est une idée très ancrée dans l'esprit français¹⁵ »,

15. Daniel Lebègue, président de Transparency International France, entretien avec l'auteur le 7 janvier 2013.

avance Daniel Lebègue, président de Transparency International France. Cet esprit de privilège a traversé les âges, de la monarchie absolutiste aux corps napoléoniens, se prolongeant dans les républiques censitaires du XIX^e siècle jusqu'au présidentielisme contemporain. Le politologue Yves Meny apporte de son côté une analyse plus socio-historique à cette tolérance française pour les conflits d'intérêts : « Les causes sont à la fois structurelles et culturelles. D'abord structurelles, car résultat de l'osmose qui a prévalu très longtemps entre l'économie et le politique. Pour des raisons qui sont d'abord historiques, l'État français s'est mêlé d'économie, il fut même parfois l'instigateur du développement économique... Et puis ultérieurement, ce rôle de l'État a été renforcé par le fait que ses élites sont recrutées dans un champ assez étroit, celui des grandes écoles, et que très souvent ces anciens des grandes écoles, après avoir servi l'État, sont passés dans le secteur privé. Ça ne veut pas dire que les gens qui pantoufflent sont des gens corrompus mais il y a une osmose entre ces deux mondes¹⁶. »

L'actualité n'a de cesse de le rappeler. Ces zones grises, ces failles dans l'encadrement des activités professionnelles et financières des élus et des membres de la fonction publique, ont toujours été des incitations aux dérapages de personnalités peu scrupuleuses et déterminées à tirer quelques avantages personnels de leur position privilégiée. À l'inverse, des hommes et des femmes politiques intègres ont toujours lutté pour défendre la probité et l'exemplarité nécessaires au bon exercice de leur fonction. Malheureusement, l'honnêteté fait très rarement la une des journaux...

AU CŒUR DE LA RÉFORME SUR LA TRANSPARENCE, MIEUX DÉFINIR LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Depuis l'affaire Woerth-Bettencourt en 2010, le mot « conflit d'intérêts » est passé dans le langage français courant au point parfois d'en perdre son sens. En effet, jusqu'au vote de la loi organique sur la transparence de la vie publique (septembre 2013), les textes

16. Yves Meny, « La confusion des pouvoirs produit les conflits d'intérêts », *Médiapart*, 6 juillet 2010.

juridiques français ne reconnaissaient pas d'existence légale aux conflits d'intérêts *stricto sensu*, le terme étant avant tout employé dans le droit anglo-saxon. Si les dérives les plus graves, telles la corruption, la concussion ou la prise illégale d'intérêts et le trafic d'influence, étaient sanctionnées pénalement, la confusion des genres entre intérêts publics et privés demeurait dans une zone grise hors du champ judiciaire. Dès lors, cette impunité ne pouvait qu'encourager la prolifération de comportements limites où l'influence et le pouvoir devenaient sources de gains. Cependant, comme nous l'évoquions précédemment, tous ces délits sont liés à l'image partiellement surannée de la corruption, celle des dessous de table et des petits arrangements. C'est trop vite se dispenser de penser la corruption douce du système comme une imbrication d'intérêts bien compris, en particulier financiers. Ainsi, si les qualificatifs évoqués constituaient de graves délits passibles de prison, les conflits d'intérêts sont souvent plus subtils, plus intériorisés au point de ne pas trouver leur juste place dans cette typologie juridique. La première des mesures qui s'imposaient dans la lutte contre les conflits d'intérêts en France était donc de leur donner une définition légale pour mettre en lumière la corruption douce régnant sur ces zones grises.

Pour apaiser une opinion publique échauffée après l'affaire Woerth-Bettencourt, Nicolas Sarkozy décidait donc en septembre 2010 de mettre en place la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique dont la direction fut confiée à Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État. Pour le haut magistrat, la conclusion de ces travaux sonne comme une évidence : « Seule l'adoption de dispositifs préventifs efficaces, articulés avec des dispositifs répressif et prohibitif renouvelés permettra, dans un cadre institutionnel original, l'émergence d'une véritable culture de la déontologie¹⁷. » Bref, il faut réaménager les lois, faire de la prévention mais aussi se donner les moyens de contrôler et de sanctionner, sans quoi les choses ne changeront pas. En janvier 2010, la commission remet donc une liste de

propositions précises pour mieux encadrer les conflits d'intérêts¹⁸ au sein de l'administration, écartant notoirement les élus du dispositif à la demande du président. Dans son introduction, la commission Sauvé affirmait avec force que « la prévention des conflits d'intérêts a pour but premier de renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques », rappelant par la suite que « l'impartialité, l'objectivité et la probité » sont des valeurs « déterminantes [...] pour garantir non seulement l'État de droit, mais plus généralement les valeurs constitutives du "vivre-ensemble", ciment de notre République ». Dans le fond, la question des conflits d'intérêts interroge donc notre capacité à faire communauté et à reconnaître une égalité de droits et de devoirs à tous ses membres, sans privilèges ni abus de pouvoir.

Partant de ce postulat républicain, la définition du conflit d'intérêts proposée par la commission Sauvé possédait le mérite de l'efficacité : « Un conflit d'intérêts est une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission, lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions. » Les intérêts qui sont visés sont principalement matériels, liés à un patrimoine, à des contrats ou à des activités professionnelles précisait alors Jean-Marc Sauvé. De plus, de manière tout à fait originale, la commission a tenu à préciser que « l'intérêt privé d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public s'entend d'un avantage pour elle-même, sa famille, ses proches ou des personnes ou organisations avec lesquelles elle entretient ou a entretenu des relations d'affaires ou professionnelles significatives, ou avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles ». En élargissant le cercle des conflits d'intérêts, la commission cherchait à coller à la réalité de terrain tout en couvrant ainsi un maximum de situations courantes de corruption moderne, de l'emploi de complaisance pour un membre de

17. Nicolas Molfessis (dir.), « Les mouvements du droit face aux conflits d'intérêts », *La Semaine juridique*, décembre 2011.

18. *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique*, Rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au président de la République le 26 janvier 2011.

la famille à la détention non déclarée d'actifs financiers dans une société. Cet excès de zèle expliquerait en partie la mise au placard du rapport, tandis que le gouvernement Fillon ne fit jamais parvenir de proposition de loi au Parlement, enterrant ainsi le débat sur les conflits d'intérêts à quelques mois des élections de 2012.

Ces thèmes de la transparence et de l'exemplarité de la vie publique seront alors largement exploités par le camp socialiste durant la campagne présidentielle, mais la nouvelle majorité n'aura pas eu le temps de prendre ses quartiers que déjà la voilà débordée par les agissements d'un ministre fraudeur. Ironie du calendrier, un mois avant que *Médiapart* ne révèle l'affaire du compte en Suisse du ministre du Budget Jérôme Cahuzac, le 9 novembre 2012, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, plus connue sous le nom de commission Jospin rendait ses propositions de réformes « pour un renouveau démocratique ». Le groupe entourant l'ancien Premier ministre suggérait alors de conforter le dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts et du pantouflage, estimant également qu'il était « indispensable de renforcer les incompatibilités professionnelles applicables aux parlementaires¹⁹ ». Au moment de la publication de ce rapport, l'opposition avait brocardé « le manque de réalisme » de ses conclusions et la « déconnexion du terrain » dont auraient souffert les membres de la commission. Ces réactions épidermiques d'autodéfense s'expliquaient sans doute par le fait que, au-delà des conflits d'intérêts entre fonctions publiques et privées, la commission Jospin s'attaquait également au cumul des mandats en suggérant leur interdiction pure et simple, une mesure visant explicitement à renouveler la classe politique. Partant du constat que « le cumul d'un mandat parlementaire avec des responsabilités locales est devenu une habitude française », la commission Jospin proposait de « rendre incompatible le mandat de parlementaire avec tout mandat électif autre qu'un mandat local simple ». En effet, le cumul des mandats est un problème tout à fait central : s'il interroge bien évidemment sur les potentiels conflits d'intérêts entre les diverses fonctions, auxquelles

s'ajoutent parfois des activités professionnelles, il soulève aussi la question de la maîtrise de dossiers par un seul décisionnaire. L'emprise des lobbies sera d'autant simplifiée que l'élu n'aura pas le temps de traiter en profondeur son sujet. Dépassé par sa charge de travail, il se laissera influencer par celui qui lui facilitera la tâche en préservant les apparences, la discrétion des stratégies de lobbying pouvant aussi être liée à la volonté d'élus de cultiver leur image d'êtres omnipotents.

Mettant le doigt sur un sujet polémique qui le vouait à rejoindre le rapport Sauvé dans un placard du Palais Bourbon, le travail de la commission Jospin fut finalement « repêché » par l'actualité un mois après sa publication, le feuilleton Cahuzac²⁰ rappelant dramatiquement l'urgence de mettre un terme à l'archaïsme français. La première contribution du rapport Jospin fut de fournir aux députés une définition du conflit d'intérêts plus consensuelle que celle proposée en son temps par Jean-Marc Sauvé, et qui fut inscrite dans la loi organique sur la transparence de la vie publique en octobre 2013. Désormais, en France, « constitue un conflit d'intérêts une situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés de nature à compromettre l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». La nature des « intérêts privés », de même que l'« exercice objectif » d'une fonction restent cependant des notions subjectives qu'il reviendra aux juges de mieux définir dans leur jurisprudence, ainsi qu'aux membres de la Haute autorité à la transparence, le nouvel outil de contrôle instauré par ces réformes dont nous verrons un peu plus loin le fonctionnement novateur.

UN RÉGIME DES INCOMPATIBILITÉS DÉPASSÉ, MAIS DIFFICILE À RÉFORMER

En France, le régime des incompatibilités prévu au code électoral (articles LO 137 à 153) a longtemps été l'unique instrument de régulation des conflits d'intérêts pour les élus. Dans l'histoire contemporaine, un tel régime s'instaure progressivement afin de

19. *Pour un renouveau démocratique*, Rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, novembre 2012, p. 85.

20. Fabrice Arfi, « Le compte suisse du ministre du Budget », *Médiapart*, 4 décembre 2012.

séparer les fonctions représentatives ou administratives de l'exercice de certaines activités professionnelles sensibles. Il est notable que ces réformes se soient presque toujours forgées dans le feu de scandales à étouffer, soulignant le caractère peu préventif d'un règlement récalcitrant à son époque. Chaque fois, ces textes ont été votés dans la difficulté, le consensus retenant uniquement des amendements *a minima* sous promesse d'une grande réforme annoncée, mais toujours repoussée.

Dans l'une de ces coïncidences qui pourraient laisser croire que l'histoire est effectivement un éternel recommencement, Samuel Legoff, attaché parlementaire et fin connaisseur des institutions françaises, rapporte à ce sujet le scandale de la Gazette du Franc²¹. En 1925, la banquière Marthe Hanau profita de ses relations dans le monde politique et financier pour monter une escroquerie selon le schéma de la pyramide de Ponzi, celui-là même utilisé par le financier Bernard Madoff dans les années 2000. L'arnaque reposait sur l'édition d'une gazette, un journal économique dans lequel des sommités de la finance et de la politique vantaient les mérites des produits financiers, en réalité fictifs, que la banque Hanau vendait à de petits épargnants rassurés par ces bonnes recommandations. Plusieurs hommes politiques, au fait de la combine, furent achetés par la banquière indélicat d'abord pour participer, puis pour garder le silence quand les premiers doutes furent soulevés. L'affaire fut finalement dévoilée par un concurrent suspicieux, laissant le scandale exploser et poussant son instigatrice au suicide. Se posa alors, pour la première fois, la question de la compatibilité d'exercer à la fois des fonctions dans la finance ou de détenir des actifs financiers conséquents et de siéger au Parlement.

Si le Parlement décida en 1928 de mieux encadrer les incompatibilités de cumul de fonctions publiques et privées, il prit soin d'exclure du champ d'application «les cumuls existant avant le début du mandat». Pied de nez magistral : si le député décide d'accepter des fonctions en contradiction avec ces nouvelles règles, sa démission devient automatique, mais il reste «autorisé à se représenter

devant ses électeurs [...], sa réélection permettant de purger l'incompatibilité²²» et de finalement cumuler les fonctions sans être inquiété. Bien des années plus tard, en 1971, le Parlement se réunit dans l'urgence pour légiférer à nouveau sur les incompatibilités suite au scandale de la Garantie foncière, compromettant un député de la majorité gaulliste, André Rives-Henry, et des membres de cabinets ministériels impliqués aux côtés d'un couple d'escrocs extravagants, les Frenkel, sévissant dans l'immobilier en copropriété²³. Lors d'une séance publique à l'Assemblée, le rapporteur de la nouvelle loi interdisant aux parlementaires la gestion de société de spéculation immobilière (achat, vente, construction) déplorait candidement que «le mandat devienne un moyen d'accéder à certaines fonctions» et qu'il soit «la clef destinée à ouvrir les voies de la fortune²⁴».

Cherchant à inverser ce paradigme, la commission Jospin proposait en 2012 «une incompatibilité *a priori*» du mandat de parlementaire avec toute activité professionnelle, en dehors de quelques exceptions sur lesquelles les députés auraient été amenés à se prononcer²⁵. Cette option fut rapidement écartée par l'opposition, dénonçant la volonté de créer une «assemblée d'*apparatchik*» composée de «députés hors sol» déconnectés du monde économique²⁶. Se restreignant une fois encore au simple amendement de ce code électoral vieux d'un siècle, la réforme sur la transparence n'apporte guère plus qu'un aménagement à la marge des incompatibilités. Si ces dispositions validées en octobre 2013 rectifient quelques aberrations dénoncées de longue date, il n'en demeure pas moins que certaines failles bien identifiées ont été laissées béantes comme la possibilité de cumuler des activités parlementaires avec une activité privée de conseil...

21. Samuel Legoff, *Le Traitement des conflits d'intérêts en droit parlementaire français*, Mémoire de master en droit constitutionnel, Paris 1, non publié, 2012.

22. Samuel Legoff, *Le Traitement des conflits d'intérêts...*, op. cit., p. 7.

23. Damien De Blic «La Garantie foncière : un scandale comme on n'en fait plus», *Secret Public*, 2005.

24. Samuel Legoff, *Le Traitement des conflits d'intérêts...*, op. cit., p. 8.

25. Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, *Pour un renouveau...*, op. cit., p. 85.

26. Assemblée nationale, Compte-rendu de la deuxième séance du 18 juin 2013 de la discussion du projet de loi organique sur la transparence de la vie publique.

Le régime des incompatibilités inscrit au code électoral a toujours été l'enjeu d'âpres batailles politiques, ces règles qui régissent la vie publique des parlementaires ayant été laissées au soin unique de ces derniers, leur octroyant le privilège de s'autoréguler. Il n'est dès lors pas surprenant que nombre d'amendements à ce code aient été pris dos au mur sous la pression de l'opinion publique. Toutefois, la plupart de ces règles relèvent du bon sens démocratique, comme celle visant à éviter les conflits d'intérêts internes à l'État pouvant compromettre la séparation des pouvoirs. Le mandat de parlementaire est donc incompatible avec l'exercice d'une fonction publique non élective, c'est-à-dire tout poste de fonctionnaire, y compris dans le corps professoral ou dans la fonction publique hospitalière. Afin de préserver la stricte séparation entre législatif et judiciaire, il est interdit de cumuler un mandat avec des fonctions dans la magistrature publique. En revanche, et c'est là une tradition française, il est possible de porter la robe d'avocat dans la limite d'une interdiction de plaider contre l'État ou toute autre entité publique. Comme nous le verrons par la suite, le double statut parlementaire et avocat pose problème lorsque l'élu s'oriente vers des activités de conseil en droit des affaires apparentées au lobbying.

La direction ou l'administration d'entreprises nationales et d'établissements publics nationaux sont interdites aux parlementaires, ceux-ci étant également chargés de contrôler les finances et la bonne gestion de ces organismes. Concernant l'interdiction de siéger aux conseils d'administration des entreprises publiques, selon les sénateurs, ces dispositions se justifient afin « d'éviter toute confusion avec l'intérêt particulier de ces structures, certes publiques, mais qui ont des intérêts autonomes qui peuvent tout à fait être distincts de l'intérêt général²⁷ ».

Cette dernière phrase mérite d'être soulignée : si effectivement ces sociétés – telles EDF, Areva ou GDF – recherchent un « intérêt autonome » classiquement caractérisé par la maximisation de leur profit, il est surprenant que, selon ce principe d'« intérêt distinct de l'intérêt général », cette disposition ne soit pas étendue à toutes les

sociétés privées. En juin 2013, le député socialiste de Seine-et-Marne Olivier Faure se demandait s'il est « acceptable qu'un député reçoive des jetons de présence [une forme de rémunération pour siéger] à un conseil d'administration d'une entreprise cotée en Bourse²⁸ ». Effectivement, malgré la réforme sur la transparence de la vie publique, les parlementaires restent autorisés à siéger aux conseils d'administrations des grandes entreprises françaises, voire étrangères. Si jusqu'à présent cela ne faisait l'objet d'aucune obligation de publicité, ni même d'un encadrement spécifique, ces activités doivent désormais être indiquées dans la déclaration d'intérêts de l'élu, comme nous le préciserons plus loin.

De même, le code interdit de cumuler des fonctions d'élus avec la direction de sociétés privées bénéficiant d'avantages ou de contrats avec l'État, puisque les élus sont aussi responsables de l'allocation des budgets et des dépenses. Durant de nombreuses années, le code électoral ne prévoyait aucune incompatibilité pour les dirigeants de holding dont les sociétés affiliées traitaient avec l'État. Aussi appelées « sociétés mères », les structures issues de montages financiers complexes regroupent des participations dans diverses sociétés et garantissent un certain anonymat sur l'identité des principaux actionnaires. C'est ainsi que Marcel et Olivier Dassault siègent au Parlement français alors que l'État est le premier client de plusieurs de leurs sociétés d'armement et d'aviation, mais dont la direction décentralisée est assurée par le holding Groupe industriel Marcel Dassault sous le contrôle de la famille. Plusieurs fois attaqué à ce sujet, le sénateur Marcel Dassault a toujours obtenu gain de cause auprès du Conseil constitutionnel, le code électoral ne prévoyant pas cette configuration financière typique de ce nouveau capitalisme dématérialisé. Le code a finalement été amendé lors de la dernière réforme pour mettre fin à cette aberration, ce qui n'empêchera pas les Dassault de terminer leur mandat, les nouvelles modalités n'entrant en vigueur que lors des prochaines élections...

27. *Prévenir effectivement les conflits d'intérêts pour les parlementaires*, Rapport d'information du Sénat, mai 2011.

28. Julien Martin, « Dix députés en colère : "Abolissons nos privilèges !" », *Le Nouvel Observateur*, 20 juin 2013.

LES PARLEMENTAIRES LOBBYISTES

Terminons cette revue des failles du système des incompatibilités avec l'un des conflits d'intérêts les plus graves qui puissent se poser, et d'ailleurs l'un des plus mal encadrés : le cumul de fonctions parlementaires avec des activités de lobbying et de conseil privé. Depuis 1995, le code électoral interdit à tout parlementaire de « commencer à exercer une activité de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat », tout en prévoyant que « cette interdiction n'est pas applicable aux membres des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire dont le titre est protégé », en premier lieu les avocats et les notaires. Jusqu'en 2013, la première faille de ce dispositif était qu'un élu pouvait légalement ouvrir son cabinet de lobbying, généralement sous forme d'auto-entreprise individuelle, entre deux mandats durant la période de campagne électorale. C'est ainsi que François Fillon fondait début juin 2012, soit deux semaines avant son élection à l'Assemblée, une société de consulting baptisée « 2F Conseil » dont il est l'unique actionnaire, se conformant ainsi à la loi.

L'autre faille majeure réside dans les conditions d'accès à la profession d'avocat, un décret de 1991 permettant aux fonctionnaires de catégorie A ou assimilés (parlementaires) ayant huit années d'expérience d'être « dispensés de la formation théorique et pratique et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat », réduisant l'accès au barreau à une simple formalité administrative. Soulignons que le statut d'avocat, et non celui de simple « consultant », permet de placer les activités de conseil sous le sceau du secret professionnel garantissant notamment l'inviolabilité de la correspondance.

Aujourd'hui, 29 députés et 23 sénateurs restent enregistrés comme avocats après que certains de leurs collègues ont rendu la robe suite à la médiatisation de cas douteux. L'actualité en 2010 avait notamment été marquée par Jean-François Copé, devenu avocat d'affaires tout en cumulant plusieurs mandats électifs et la présidence du groupe UMP à l'Assemblée nationale et dont Martin Hirsch avait révélé les activités parallèles extrêmement lucratives²⁹.

Démissionnant de son cabinet en 2010 sous la pression médiatique, Copé a en réalité poursuivi « à titre individuel » ses activités d'avocat-conseil jusqu'en avril 2013³⁰. Ce cas défraya la chronique car il symbolisait dans toute sa splendeur le conflit d'intérêts à la française : une même personne cumulant en toute légalité mandat local (maire) et national (député) ; charge publique et responsabilité partisane (président du groupe) ; mandat public et activité privée rémunérée (avocat d'affaires).

Le cas des parlementaires faisant commerce de leur expertise et de leurs conseils, sous couvert du secret des affaires ou bien de celui dû aux avocats, a bien évidemment été l'une des questions épineuses du débat sur la transparence au printemps 2013. Après avoir rejeté de multiples tentatives d'amendements visant à bloquer cette réforme, les députés réussirent enfin à modifier le code électoral pour interdire à un parlementaire de débiter toute activité professionnelle qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat, limitant ainsi ces effets d'aubaines sources de polémiques. Ils avaient également prononcé l'interdiction pure et simple d'exercer une fonction de conseil, y compris pour les avocats. Ce point, défendu de longue date par les ONG anticorruption (Transparency, Anticor), constituait une avancée importante dans la lutte contre l'influence des lobbies, afin de ne pas permettre à celui qui rédige la loi de s'en faire le marchand ! À la surprise générale, le Conseil constitutionnel, après une saisie de l'opposition, a jugé ces dispositions irrecevables et annulé la modification du code électoral, préférant conserver un système caduc dont les failles ne manqueront pas de susciter de nouvelles vagues d'indignation... Les parlementaires restent donc libres de revêtir la robe d'avocat et de s'appuyer sur le secret professionnel pour monnayer discrètement leur influence, à la différence qu'ils devront désormais déclarer publiquement ces activités à la Haute autorité de la transparence de la vie publique.

29. Martin Hirsch, *Pour en finir...*, op. cit., Stock, 2010.

30. Vivien Vergnaud, « Pourquoi Copé cesse d'être avocat », *Le Journal du Dimanche*, 22 avril 2013.

LA HAUTE AUTORITÉ DE LA TRANSPARENCE, NOUVEAU GARDIEN DU TEMPLE RÉPUBLICAIN

Sans mécanisme d'application, de contrôle et de sanction, la loi ne serait que pure déclaration d'intention. En instaurant en 2013 une Haute autorité de la transparence de la vie publique (HAT), les députés ont entendu les requêtes nombreuses appelant à la création d'un collège arbitral pour mieux encadrer la vie institutionnelle française. Cette nouvelle Haute autorité marque un bouleversement majeur en instaurant un nouvel équilibre des pouvoirs et la reconnaissance de la transparence comme un droit fondamental. Dans sa capacité à contrôler tant le pouvoir législatif qu'exécutif, ce nouvel organe tend vers une homogénéisation des droits et devoirs auxquels sont assujettis l'ensemble des acteurs publics, élus comme fonctionnaires. La HAT assure désormais la prévention et le contrôle des conflits d'intérêts pour les quelque 8000 élus locaux et nationaux mais aussi les responsables publics au sein des ministères, leurs collaborateurs et les dirigeants des entreprises publiques ou d'organismes administratifs indépendants (AAI). Les eurodéputés français sont également soumis au même contrôle que leurs collègues nationaux. Il s'agit là encore d'une avancée importante, car si l'Europe a su mettre en place des mécanismes déclaratoires étendus pour les élus et leurs collaborateurs, il n'existe aucun mécanisme de contrôle, le degré de précision étant relatif à la culture nationale de chacun en matière de transparence.

Dotée du statut d'Autorité administrative indépendante (AAI), cette Haute autorité est supposée être libre d'« agir en pleine autonomie, sans que son action puisse être orientée ou censurée³¹ ». La HAT doit être présidée par une personnalité nommée en Conseil des ministres après avis du Parlement et est composée de six experts indépendants, membres élus de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour des comptes ainsi que de deux personnalités qualifiées nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. En décembre 2013, Jean-Louis Nadal, ancien procureur général près la Cour de cassation, devenait le premier président de

la HAT, après avoir obtenu le blanc-seing parlementaire. Les deux organes parlementaires se retrouvent enfin sous la coupe d'une même autorité chargée de vérifier les éventuels conflits d'intérêts de leurs membres. En effet, si les propositions de Jean-Marc Sauvé n'avaient pas abouti à un projet de loi, les députés s'étaient tout de même emparés du sujet pour instaurer en avril 2011 un déontologue nommé par les membres du Bureau de l'Assemblée. Sous le contrôle des députés, celui-ci était chargé de recueillir leurs déclarations d'intérêts et de surveiller la bonne application d'un code de déontologie tenant sur une simple page. Dans les faits, le déontologue ne disposait d'aucun pouvoir de vérification ni même d'injonction. La même année, le Sénat avait également adopté un système similaire, mais autonome et plus transparent prévoyant la publication des déclarations d'intérêts, même si, en l'absence de contrainte réelle, celles-ci manquaient grandement de précision.

Concernant la déclaration et le contrôle du patrimoine des élus, sujet qui fit polémique lors des débats du printemps 2013, la Haute autorité à la transparence reprend également les fonctions de la Commission pour la transparence financière de la vie politique dont la mission consistait à vérifier que les personnalités publiques n'avaient pas bénéficié d'un enrichissement anormal grâce à leurs fonctions. Or, comme le rappelle le député socialiste René Dosière, cette Commission bénéficiait d'un pouvoir de contrôle largement insuffisant : « La Commission ne connaissait pas les revenus des intéressés. Or, comment voulez-vous vérifier une variation de patrimoine dès lors que vous n'avez pas connaissance des revenus³²? » En vingt-cinq années d'existence, seuls douze dossiers suspects ont été transmis au procureur et tous ont été classés sans suite. Il est à noter que Jérôme Cahuzac se soumettait également à ces déclarations depuis 1997 lorsqu'il fut élu à l'Assemblée, mais qu'il ne fut jamais inquiété.

Cette absence de contrôle est révolue, tout du moins sur le papier, puisque la nouvelle autorité dispose désormais d'un pouvoir d'injonction, en cas de déclaration incomplète, pour avoir

31. *Les AAI, un nouveau mode d'exercice du pouvoir dans l'État*, La Documentation française, 2013.

32. René Dosière, propos recueillis par Arnaud Focraud, « Transparence : une Haute autorité, pour quoi faire ? », *Le Journal du Dimanche*, 10 avril 2013.

accès aux déclarations fiscales des personnalités sous son contrôle en faisant soit une demande directe auprès de l'intéressé, soit une demande de coopération auprès de l'administration fiscale si un doute persiste. Par ailleurs, chaque ministre nouvellement nommé fera l'objet d'une vérification de sa situation fiscale sous le contrôle de la Haute autorité. Cependant, comme le note Myriam Savy de Transparency France, «la Haute Autorité restera dépendante en termes d'accès aux données de l'exécutif et du bon vouloir des administrations de coopérer³³», soulignant un risque de «saturation des services fiscaux». Si la HAT dispose d'un pouvoir d'auto-saisine, elle peut aussi être saisie à la demande du Premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que par des associations agréées de lutte contre la corruption, premier pas vers la constitution d'un contrôle citoyen novateur. En revanche, au nom du respect de la séparation des pouvoirs, le Conseil constitutionnel n'a pas validé la proposition de confier à la HAT un pouvoir d'injonction lui permettant de demander à un parlementaire de faire cesser un conflit d'intérêts. De même, le Conseil a spécifié que de façon générale, HAT ne peut enjoindre à une personne de mettre fin à une situation de conflit d'intérêts si cela l'oblige à démissionner de son mandat ou de ses fonctions³⁴.

En cas de fausses déclarations, le régime des sanctions a été renforcé pour inciter à la précision : des sanctions pénales sont prévues, allant de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende, si la fraude est le fait d'un membre du gouvernement. La HAT dispose également du pouvoir de saisir directement le parquet en cas de fraude identifiée. Par ailleurs, la HAT est également mieux armée pour encadrer les départs d'agents publics vers le secteur privé. Ainsi, le législateur a prévu que «le texte étend aux membres du gouvernement et aux titulaires de fonctions exécutives locales l'interdiction faite aux fonctionnaires de rejoindre à l'issue de leurs fonctions une entreprise avec laquelle ils avaient été en relation du fait de ces

fonctions», et ce pour trois ans après leur départ. Les sanctions en cas de manquement sont renforcées, en portant la peine pour prise illégale d'intérêts à trois ans de prison et 45 000 euros d'amende.

Seule désormais la pratique pourra permettre de juger de l'efficacité de cette nouvelle Haute autorité à la transparence, mais sa création marque indiscutablement une avancée importante dans la mise en place de contre-pouvoirs innovants, mettant fin à une longue tradition d'autorégulation des classes dirigeantes françaises. Plus encore, la publication des déclarations d'intérêts marque la reconnaissance du principe de transparence et renforce la capacité des citoyens à contrôler les intérêts portés par ceux qu'ils choisissent comme représentants.

DÉCLARATIONS PUBLIQUES D'INTÉRÊTS : UN GRAND PAS EN AVANT

La publicité des déclarations de patrimoine des élus a suscité un vif débat politique opposant la transparence au respect de la vie privée, allant jusqu'à provoquer une certaine hystérie collective, d'aucuns hurlant au populisme et à la démagogie des voyeurs. Disons-le tout de go, s'il est important que ces informations patrimoniales puissent être sous le contrôle d'une autorité afin d'éviter tout enrichissement illicite, la divulgation publique de détails matériels ne renseigne en rien sur la probité d'une personne. Finalement, seules les déclarations de patrimoine des ministres seront publiques, tandis que celles des parlementaires seront consultables en préfecture, tout autre agent étant dispensé de publicité, mais néanmoins contrôlé. Cependant, le débat houleux entourant la publication du patrimoine a surtout permis de détourner la notion de transparence de son utilité première : l'élu ou le fonctionnaire dépend-il d'intérêts extérieurs susceptibles d'entraver sa mission ? Si la possession d'une villa ou d'un tableau de maître ne permet pas de répondre à cette question, il est tout à fait légitime de connaître les sources de revenus et les intérêts financiers détenus par les acteurs de la vie institutionnelle. À ce titre, la divulgation de la déclaration d'intérêts est un des outils de contrôle les plus efficaces pour prévenir les conflits d'intérêts et le détournement de fonctions afin d'en tirer des avantages.

33. Transparency International France, «Contrôle des déclarations d'intérêts et de patrimoine : la Haute Autorité doit être dotée des moyens de remplir pleinement sa mission», 26 avril 2013.

34. Conseil constitutionnel, décision n° 2013-675 DC concernant la loi organique relative à la transparence de la vie publique, 9 octobre 2013.

Point d'orgue de la réforme, la mise en place d'une déclaration publique d'intérêts – à laquelle sont désormais soumis 8000 serveurs de l'État – constitue le plus grand effort de transparence jamais consenti en France, en dépit de règles de publicité variables. Cette déclaration renseigne des pans importants de la vie politique jusqu'alors maintenus dans l'ombre, notamment « les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection » et durant les cinq années précédentes, permettant enfin de connaître les activités réelles de nos représentants; de la même manière, « les activités de consultant exercées à la date de l'élection et au cours des cinq dernières années » sont concernées, ce qui permettra de connaître ces « parlementaires lobbyistes », certes minoritaires mais qui décrédibilisent les autres. Tous ces acteurs devront préciser « les participations financières directes dans le capital d'une société » et le montant exact de chacun des intérêts économiques cités devra être précisé. Autre point notable, la déclaration d'intérêts est élargie aux activités professionnelles du conjoint (information non publique), le reste de la famille ayant été écarté par le Conseil constitutionnel au nom du respect de la vie privée. Accessoirement, les parlementaires devront aussi faire mention du nom de leurs collaborateurs et des éventuelles activités annexes de ceux-ci, en particulier s'il s'agit de lobbying. Enfin, le fait de rendre publiques ces déclarations, et d'assurer par un libre accès le caractère réutilisable des données fournies, permettra d'améliorer la lisibilité des intérêts en présence et de renforcer le contrôle citoyen sur la vie publique. Au-delà, ces informations sont fondamentales dans le choix éclairé d'un représentant au moment des élections, tout comme dans le recrutement d'un collaborateur impartial. Seul bémol, mais pas des moindres, le Conseil constitutionnel a rejeté la disposition qui prévoyait d'interdire la publicité des déclarations d'intérêts des personnes non élues, excluant ainsi du champ de la transparence celles dont le rôle et l'influence peuvent être primordiaux comme les membres de cabinets ministériels et collaborateurs du président de la République, des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que les membres des autorités administratives indépendantes... Autant de personnes dont les liens d'intérêts avec des entités extérieures peuvent avoir un impact direct sur les politiques publiques, comme nous avons pu

le voir plus tôt concernant l'influence des lobbys et les tentatives d'infiltration de l'administration.

Cette transparence balbutiante au service de la déontologie de la vie publique ne saurait donc faire totalement oublier le rôle des lobbys et leur éternelle adaptation au contexte institutionnel. De plus, comme nous avons pu le voir précédemment, les stratégies de lobbying sont toujours polymorphes (politique, scientifique, civile) et interinstitutionnelles, implantant leur influence le plus en amont possible de la décision. Si cette réforme sur la transparence fait souffler un vent de renouveau démocratique, elle ne concerne néanmoins qu'une partie des acteurs publics, et ne règle pas le problème du rapport aux lobbys, dont la nouvelle doctrine a été confiée au vice-président de l'Assemblée, Christophe Sirugue, chargé de réformer des relations toujours aussi peu assumées entre professionnels de l'influence et députés.

ENCADREMENT DU LOBBYING : BRISER LES FAUX-SEMBLANTS

À son arrivée en juin 2012, le président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone promet de transformer la chambre en « maison de verre » se devant d'être « transparente, exemplaire, irréprochable, parce que la force de la loi est subordonnée à l'exemplarité du législateur³⁵ ». Quelques mois plus tard, dans la tourmente de l'affaire Cahuzac, la volonté du président Hollande de rendre public le patrimoine des élus douche les résolutions de Claude Bartolone, désormais fâché contre le « voyeurisme ». Dans le même temps, fin février 2013, Christophe Sirugue, vice-président de l'Assemblée nationale et président de la délégation chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, présente ses propositions pour réformer les *règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale*. Éclipsé par la polémique Cahuzac et la réforme sur la transparence, ce débat public sur la

35. Charlotte Rotman, « Face aux lobbys, l'Assemblée veut régler la pression », *Libération*, 8 mars 2013.

place des lobbies dans la vie institutionnelle française n'obtient qu'un écho mitigé. Le Bureau de l'Assemblée décide finalement le 26 juin 2013 des conditions d'application des quinze propositions issues du rapport Sirugue, avec une entrée en vigueur annoncée pour octobre 2013. Si ces nouvelles règles marquent quelques avancées où le symbolique se dispute au consensuel, l'association Transparency les juge « minimales » au vu du retard accumulé, tandis que l'association Regards citoyens dénonce une « réforme inopérante » et « manquant d'ambition » du fait de son faible degré de contrôle et de sanction³⁶.

Pourtant, comparé aux travaux réalisés par ses prédécesseurs, le rapport de Christophe Sirugue s'applique à briser consciencieusement les faux-semblants sur le lobbying à l'Assemblée. Dès les premières lignes, le groupe réunissant plusieurs députés arrive à un premier « constat » : « Il semble difficile, voire impossible, d'interdire les lobbies à l'Assemblée nationale. » Autre point notable, le rapport souligne que la perception négative du lobbying renvoie à « un monde politique où les décisions se prennent portes fermées, avec des enjeux de pouvoir qui échappent aux règles démocratiques », confirmant ainsi une coresponsabilité sous-tendue du politique dans l'opacité régnant au Parlement.

En revanche, le rapport n'avance qu'une définition imprécise sur la caractérisation d'un groupe de pression, avançant seulement qu'« un lobby est défini comme une entité organisée qui cherche à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à ses intérêts ». La nature de l'intérêt demeure absente, ce qui ne résout en rien la question de la représentativité et de la catégorisation des acteurs. Il n'existe ainsi aucune sorte de typologie des intérêts représentés qui permettrait une meilleure visibilité entre intérêts particuliers ou financiers liés aux sociétés privées et intérêts sectoriels ou généraux des syndicats et des associations.

Poursuivant dans sa dénonciation des stéréotypes, le rapport prend à rebours l'hypocrisie française sur la République préservée

des lobbies. Les auteurs avancent alors, non sans autosatisfaction partisane, que « l'émergence du lobbying en France paraît remonter au début des années 1980 », expliquant qu'« avec l'arrivée d'une nouvelle majorité au pouvoir, le monde industriel et commercial voit disparaître la relation privilégiée qu'il entretenait avec les décideurs publics ». Pour autant, la réflexion s'arrête là, alors que partant de ce constat ce rapport aurait pu souligner que la longévité de carrière d'un élu favorise le développement de certaines habitudes dans la relation aux lobbyistes : avec le temps, la confiance s'installe puis, parfois, la connivence... Ainsi, le non-cumul comme la limitation des mandats successifs pourraient constituer des pistes à explorer contre la capture de la décision publique par des lobbies. À l'inverse, un renouvellement trop fréquent risquerait de provoquer une perte d'expertise des élus, une désinformation que les lobbyistes ne manqueraient pas d'exploiter à leur compte...

LA FIN DU « LOBBYING À LA PAPA » ?

En rompant avec « la vieille acception du terme lobbyiste comme celui qui fait les couloirs pour alpaguer le parlementaire », le député Sirugue marque un changement de paradigme dans l'appréhension du lobbying en France. Partant donc du constat, discutable mais réaliste, qu'une interdiction serait difficile à appliquer tant les actions d'influence sont diffuses, il devient alors anachronique, si ce n'est hypocrite, de limiter l'encadrement du lobbying au simple contrôle de l'accès aux bâtiments parlementaires. Ces bases posées, le rapport Sirugue énumère une liste de recommandations à destination du Bureau de l'Assemblée, responsable de la relation entre députés et représentants d'intérêts. Ces propositions sont largement reprises par le Bureau dans un nouveau règlement entré en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2013. Désormais, s'inscrivant dans la droite ligne du modèle européen, toute entité qui en fait la demande, et remplit les conditions, est désormais inscrite automatiquement à un registre des représentants d'intérêts. À trop plagier le modèle européen, le nouveau registre en reproduit aussi les failles en n'imposant aucune obligation d'enregistrement aux lobbyistes pour accéder aux députés. En juillet 2009, l'Assemblée

36. Regards citoyens, « Lobbying à l'Assemblée : la transparence n'est rien sans contrôle », *Libération*, 26 mars 2013.

s'était déjà dotée d'un premier registre volontaire, mais l'absence de contrainte l'avait vite transformé en objet de critique contre la faible volonté d'encadrer les allers et venues des lobbyistes au sein du Palais Bourbon. Pire, certaines sociétés de relations publiques ayant obtenu l'accréditation utilisaient le sésame institutionnel comme un élément de marketing auprès de leurs clients, tandis que les autres, les non-inscrits comme les bannis, pouvaient tout de même faire entrer à l'Assemblée pour rendre une visite aux élus sur simple demande de rendez-vous. Preuve de l'inutilité de cet ancien registre volontaire, sur les quelque 140 inscrits au registre depuis 2009, une vingtaine d'organismes accrédités au Palais Bourbon ne sont jamais venus retirer leur badge d'accès.

Concernant les modalités d'inscription, le Parlement n'a pas souhaité retenir « l'option canadienne » qui consistait à faire de l'inscription au registre « une procédure obligatoire préalable à la prise de contact avec un parlementaire ». Un choix regrettable qui aurait permis d'interdire à tout lobbyiste non inscrit d'entrer en contact avec un décideur public, permettant par la même occasion d'organiser un suivi renforcé. Si cette disposition peut paraître handicapante pour les plus petites structures, elle a cependant le mérite de limiter drastiquement les approches officieuses, les jeux de réseaux et les rencontres hors du Parlement. Au lieu de cela, la réforme reste au milieu du gué, laissant aux députés et aux lobbyistes toute latitude pour se rencontrer hors des murs de la République, dans ces lieux cossus de la capitale tant renommés pour leur table que leur discrétion.

UNE BASE DE DONNÉES DES LOBBIES

De façon plus innovante, les nouvelles dispositions sur l'encadrement des lobbies visent à produire une information utile pour le député et les citoyens. Le registre est dorénavant conçu comme « une banque de données sur les lobbies », davantage qu'une simple liste d'accréditations. Un nouveau formulaire permet de renseigner « différentes rubriques, différenciées en fonction de la nature du demandeur. Une organisation professionnelle devra ainsi préciser les chiffres de sa représentativité, une association devra faire état

de ses sources de financement et de la qualité de ses membres (personnes physiques ou morales) ». Une mesure qui devrait permettre de mieux débusquer les « faux-nez » financés par l'industrie et de garantir un minimum de représentativité des associations. Les représentants d'intérêts doivent également décrire la nature des actions menées, notamment par leur chiffrage financier, mais les termes du règlement restent suffisamment généraux pour laisser craindre un certain laxisme en la matière...

En effet, certaines entreprises et agences de lobbying se cachent derrière le secret des affaires et le risque de concurrence déloyale pour refuser un accès public à leurs travaux comme aux tarifs de leur prestation. Pourtant, nombre d'acteurs de la société civile réclament une prise en compte systématique des montants de lobbying engagés par une entreprise sur une question d'intérêt public. L'objectif de cette demande est de permettre un équilibre financier dans l'accès aux décideurs et une meilleure pondération des intérêts représentés. Une société ou un groupement disposant d'un budget conséquent et de professionnels de la communication peut aisément accaparer le débat en inondant le décideur d'informations. À l'inverse, une association militant à l'échelle locale contre un projet touchant directement la population peut se retrouver marginalisée faute de moyen. À ce titre, la consultation des bénéficiaires ou de toutes les personnes impactées par un projet d'aménagement devrait être une constante démocratique pour une juste représentation des intérêts.

Toujours dans l'idée de créer une « banque de données » du lobbying, Christophe Sirugue a proposé d'« étudier la possibilité de mettre en ligne les contributions des représentants d'intérêts sur un projet ou une proposition de loi, pour les seuls représentants d'intérêts inscrits sur le registre ». Une idée fondamentale pour assurer une meilleure traçabilité de la décision, une meilleure vérification des informations fournies et ôter aux élus toute envie de plagier des amendements soufflés par des lobbyistes. Malheureusement, le caractère volontaire prime encore sur l'obligatoire, et rien n'impose au lobbyiste de publier sa contribution. De plus, en limitant cette règle aux seuls représentants inscrits, l'incitation reste très faible voire contre-productive. Les opérations de désinformation de l' élu – une pratique frauduleuse et pénalement répréhensible – risquent

ainsi de se poursuivre à travers des structures de lobbying non inscrites et moins transparentes. Du point de vue de la traçabilité de la décision, les noms de lobbyistes, leur domaine d'activité et l'identité du client représenté devront désormais figurer obligatoirement dans tout rapport parlementaire dès lors qu'ils auront été auditionnés par un député ou une commission.

Alors que le rapport Sirugue proposait d'inscrire au *Feuilleton* (le nom de la circulaire interne évoquant l'actualité de l'Assemblée) toutes les réunions avec des lobbyistes se tenant dans les salles de l'Assemblée, le Bureau n'a pas suivi cette proposition. Sur ce point, des associations³⁷ encouragent les parlementaires à mettre en ligne leur agenda en précisant les noms des personnes rencontrées, les thèmes abordés, tout en incitant chacun à mettre à disposition les documents remis lors de ces entretiens. À ce sujet, l'idée d'une banque de données sur les lobbies pourrait être étendue à la mise à disposition des informations suivant la logique *opensource* (libre de droits) avec un droit de réutilisation. Pourquoi ne pas instaurer également un principe de coparticipation aux réunions avec les lobbyistes permettant à plusieurs députés de différents partis d'assister à ces briefings? Cela pourrait se faire par la création d'un système de partage vidéo et de rediffusion des réunions, par ailleurs déjà en place pour les travaux de commissions retransmises en direct sur Internet et accessibles au public. Enfin, la dernière mesure envisageable pourrait consister à intégrer de nouveaux éléments de consultation participative des citoyens à travers des plates-formes informatiques, des éléments que nous développerons dans notre dernière partie sur les promesses de l'*open data* et des nouveaux outils de participation citoyenne.

DES ÉLUS « INFLUENÇABLES ET ACHETABLES » ?

Parmi les autres lacunes du système français, et non des moindres, le nouveau règlement ne fait aucune référence à l'encadrement

des « cadeaux ». Si, depuis 2011, les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat obligent les députés et les sénateurs à déclarer au déontologue tout cadeau ou séjour d'une valeur supérieure à 150 euros, il n'existe en revanche aucune obligation de publicité de ces cadeaux. Au Parlement européen³⁸, par exemple, il est tout simplement interdit aux députés d'accepter les cadeaux dépassant cette même somme et seuls les voyages dans le cadre de missions parlementaires sont tolérés. Si le Sénat dispose bien d'un registre volontaire des voyages, il semblerait que seule la SNCF en ait l'usage avec uniquement deux déclarations enregistrées en tout et pour tout, alors que nos sénateurs font régulièrement le tour du monde. Déjà dérisoires, ces déclarations ne stipulent ni les noms des sénateurs invités, ni ceux de leurs éventuels accompagnateurs.

Pourquoi, si certains de ces voyages relèvent d'une réelle opportunité d'aller sur le terrain, les bénéficiaires ne pourraient-ils pas le mentionner publiquement et remettre à leur retour un rapport de mission pour partager leur expérience? La solution ne semble jamais avoir été envisagée, peut-être parce que certains parlementaires éprouveraient quelque embarras à justifier professionnellement leur présence dans les loges de comités d'entreprise lors d'événements sportifs ou culturels, des invitations d'ailleurs assujetties à aucune déclaration. En 2006, le groupe Suez avait ainsi généreusement convié une vingtaine de députés à assister à la finale de la Coupe du Monde France-Italie à Berlin, et ce juste deux mois avant que les élus ne se penchent sur la fusion entre Gaz de France et Suez.

Concernant la transparence sur ces « libéralités », le député UMP Laurent Wauquiez avait tenté en juin 2013 d'introduire un amendement demandant d'inclure dans les déclarations d'intérêts des élus la publication des cadeaux et avantages susceptibles d'influencer leurs décisions. Certains sénateurs de l'UMP montèrent cependant au créneau contre leur collègue pour dénoncer « cette mention injurieuse pour les élus [qui] laisse penser qu'ils sont influençables et

37. Transparency International France, « Encadrement du lobbying : beaucoup reste à faire », 5 juillet 2013.

38. Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts.

achetables³⁹», obtenant ainsi que l'amendement soit rayé du projet de loi sur la transparence. Cette question des cadeaux doit pourtant être réglée : s'il ne s'agit pas « d'acheter » un élu, la corruption étant déjà punie par la loi, la générosité des lobbies vise indéniablement à « fidéliser le client » pour s'assurer la bienveillance de l'élu, le relationnel étant un élément central dans une opération de lobbying. Quant à savoir si les élus sont influençables, assurer l'inverse serait quelque peu présomptueux. Surtout, ce serait tenir en mésestime la rationalité financière de ces sociétés qui dépensent chaque année des millions d'euros en lobbying et cadeaux...

Pour conclure, la réforme française sur l'encadrement du lobbying n'aura pas permis de réduire le fossé entre les deux chambres et d'instituer un corpus réglementaire commun, ni même une base de données unique par la fusion des deux registres. Pire, ce nouveau train de mesures n'évoque aucunement le lobbying auprès des administrations et des ministères, une influence opaque qui continue à se maintenir hors de tout champ réglementaire, laissant libre cours à toutes les manœuvres. Il faut admettre que la transparence totale des relations entre acteurs publics et lobbyistes, et peut-être plus encore celle concernant les avantages offerts, reste un tabou central au cœur des institutions. Surtout, ces zones d'ombre risquent de couvrir certains conflits d'intérêts susceptibles de naître de la connivence entre décideurs et acteurs de l'influence, lorsque ce n'est pas purement et simplement une fusion des activités politiques et du lobbying. La question de son encadrement est donc intrinsèquement liée à celle de la prévention et de la répression des conflits d'intérêts en politique ou dans l'exercice de toute charge publique.

Comme le rappelle avec justesse Daniel Lebègue de Transparency France : « L'aspect central n'est pas simplement de mettre en place une transparence des institutions, mais bien d'améliorer les mécanismes de "redevabilité" des élus et de favoriser une meilleure traçabilité de la décision publique⁴⁰. » L'objectif est donc d'assurer les

conditions d'indépendance nécessaires au bon exercice des fonctions publiques, ainsi que la possibilité pour les citoyens d'exercer un rôle de vigilance et de contrôle envers leurs représentants. Il nous faudra pour cela constituer de nouveaux outils citoyens, tant dans la recherche d'une expertise indépendante, que pour la mise en pratique d'un contrôle accru et d'une participation effective.

39. Texte justificatif d'un amendement déposé par la sénatrice Nathalie Goulet, et étudié en commission le 10 juillet 2013.

40. Daniel Lebègue, président de Transparency International France, entretien avec l'auteur le 7 janvier 2013.

CINQUIÈME PARTIE

CONSTRUIRE LES CONTRE-
POUVOIRS CITOYENS
DE DEMAIN

La transparence n'est qu'un outil au service de la constitution de contre-pouvoirs citoyens. Plus qu'un concept, il s'agit d'encadrer et de contrôler le processus de décision publique afin d'assurer l'indépendance et la primauté de l'intérêt général quant aux tentatives de corruption et de capture de l'administration par des lobbies. En faisant l'effort de déclarer leurs intérêts, les élus s'exposent désormais à un contrôle accru dans lequel la presse et les citoyens auront un rôle primordial à jouer : fonder de nouvelles relations civiques basées sur la « redevabilité » et la réciprocité des engagements, fers de lance d'une confiance retrouvée. Le contre-lobbying ne peut se faire en effet sans l'implication de citoyens déterminés à défendre leurs intérêts dans la reconnaissance de leurs savoirs et la revendication de leur nécessaire participation. Jusqu'à aujourd'hui, les lanceurs d'alertes ont joué un rôle précurseur dans la défense d'une expertise contradictoire, seule capable d'assurer un ultime rempart par rapport à des intérêts financiers bénéficiant de puissants relais. En ouvrant des failles dans ce système cadenassé, ils appellent à l'émergence d'une nouvelle classe de « citoyens profanes », pleinement déterminés à participer aux orientations scientifiques et technologiques. C'est donc dans l'ouverture de nouveaux espaces de dialogue et de participation que la science pourra enfin entrer en civilisation et embrasser à nouveau la démocratie, tandis qu'à leur tour, les citoyens prendront les responsabilités qui leur sont dues dans la direction des choix de société. Cette promesse d'une nouvelle démocratie, plus ouverte et participative, à laquelle les sciences et les technologies apportent les outils nécessaires à son épanouissement, marque sans doute l'ultime alternative pour contrer la volonté de domination d'intérêts financiers menaçant l'équilibre de nos sociétés.

I. UNE EXPERTISE INDÉPENDANTE AU SERVICE DU CITOYEN

Depuis le scandale du sang contaminé au début des années 1990, les gouvernements successifs ont toujours réagi après coup pour faire évoluer les organismes de sécurité sanitaire, multipliant ainsi les structures, diluant les responsabilités, mais ne prenant pas le temps de penser les causes profondes, en particulier l'influence des lobbies industriels et des conflits d'intérêts. Le phénomène est exactement le même en matière de transparence de la vie publique : « Toutes les règles, peu nombreuses, qui ont été instaurées en France en matière de conflits d'intérêts ou de corruption ont été mises en place avec le fusil dans le dos », commente Yves Mény¹. Et ce politologue de poursuivre, « la classe politique fait toujours les réparations en vol : on bricole quelque chose pour sembler répondre aux attentes de l'opinion et des médias », mais « tous ces comités de déontologie mis en place dans la foulée des scandales des années 1990 crèvent la faim, ils n'ont pas les moyens humains et matériels pour faire un travail sérieux ». Dans la durée, les organismes sanitaires soumis à une réforme permanente finissent par être déstabilisés et l'expertise dévalorisée, laissant le champ libre au noyautage d'entreprises désireuses de placer quelques experts de confiance.

La réduction du délai de réflexion de nos gouvernants et l'instan-tanéité de la loi sont devenues des phénomènes politiques globaux des démocraties modernes, plongeant leurs racines dans l'illusion auto-entretenu de la politique et de sa capacité de réponse immédiate à tous les problèmes. Cette conduite à vue facilite d'au-tant l'accès des lobbies aux décideurs du fait de leur réactivité et de leur capacité à apporter des solutions clés en main. De même,

1. Yves Mény, « La confusion des pouvoirs produit les conflits d'intérêts », *Médiapart*, 6 juillet 2010.

si la gestion du risque sanitaire est devenue une mission régaliennne lourde de responsabilités, la demande de «risque zéro» de la part des citoyens semble également à questionner. Dans un monde d'incertitudes, l'incompatibilité entre la gestion instantanée du risque et le développement empirique des connaissances scientifiques pose fondamentalement la question de l'organisation de la décision publique, reposant tant sur une expertise pluraliste que sur le respect du principe de précaution. Ainsi, l'alliance de la science et de la politique devrait se refonder autour de la reconnaissance du doute partagé et d'une éthique de l'humilité face aux risques émergents. Dès lors, le seul comportement envisageable devient celui de la recherche mutualisée, de la coopération transparente et de l'ouverture démocratique des sciences et des politiques de gestion du risque afin d'inclure le citoyen et de reconstruire une confiance partagée.

« LOBBY PHARMA » : QUAND LE SECRET DES AFFAIRES COUVRE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Étudiés par les universitaires et encadrés par la loi, les conflits d'intérêts sont un sujet central dans le débat scientifique outre-Atlantique depuis le début des années 1990. En France, il faudra attendre le commencement des années 2000 pour voir s'esquisser les prémices d'un débat chez les experts et les médecins. En 2002, la loi Kouchner dite du «droit des patients» représente une première avancée : elle ne reconnaît pas seulement un libre accès aux données médicales personnelles pour les patients, elle instaure également un dispositif d'encadrement des conflits d'intérêts. Elle stipule en effet qu'un médecin s'exprimant dans un congrès ou dans les médias doit faire publiquement état de ses liens d'intérêts. Pourtant le texte ne sera pas suivi de son décret d'application avant 2007, démontrant ainsi l'absence de volonté réelle d'encadrer les conflits d'intérêts en France. Une fois rendue applicable, les faits parleront d'eux-mêmes. En 2008, l'association Formindep organisa une « opération de testing » en observant les pratiques d'un panel de cent médecins intervenant publiquement : aucun n'appliquait la loi ! Un journaliste de Radio France qui demandait un jour à son

invité, un médecin réputé, de déclarer ses liens d'intérêts conformément à la loi, n'obtint pour seule réponse que le claquement de la porte du studio d'enregistrement.

Il aura donc fallu qu'éclatent plusieurs scandales sanitaires, et avec eux la preuve du caractère mortifère des conflits d'intérêts, pour que la France s'engage enfin dans ce que les autorités annonçaient comme une « réforme radicale [pour une] transparence totale [et] clarifier les relations entre le monde de la santé et de l'industrie », selon les mots du ministre de la Santé Xavier Bertrand en août 2011². Le projet de loi présenté par ce dernier s'articulait alors autour de trois grands axes : la transparence des liens d'intérêts, la réorganisation de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM, l'ancienne Afssaps) et un contrôle renforcé de la filière du médicament. La loi relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé sera finalement adoptée le 19 décembre 2011 avec une feuille de route : « Optimiser la gouvernance des agences intervenant dans le secteur du médicament ; adapter la procédure et les conditions d'autorisation de mise sur le marché (AMM) ou encore renforcer le système de surveillance des médicaments (pharmacovigilance)³. »

Désormais, les experts et fonctionnaires impliqués dans des politiques sanitaires doivent remplir des déclarations individuelles d'intérêts (DPI) dans lesquelles figurent leurs liens d'intérêts avec l'industrie, qu'il s'agisse de contrats professionnels, d'avoirs financiers ou de liens familiaux. Ces déclarations doivent obligatoirement être remises avant la prise de fonction, et actualisées au moins une fois par an. Toute omission est passible d'une amende de 30 000 euros. Le nouveau système repose notamment sur une obligation de déport de la décision en cas de conflit d'intérêts, obligeant l'expert concerné à se retirer de la salle lors des délibérations, une pratique jusqu'ici peu courante.

L'autre volet innovant de la réforme de Xavier Bertrand concerne la gestion des conflits d'intérêts et la mise en place d'une « loi anti-cadeau », directement inspirée du règlement américain, dit

2. « Après le Mediator, la loi remède de Bertrand », *Libération*, 1^{er} août 2011.

3. Assemblée nationale, projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, étude d'impact, juillet 2011.

«*sunshine act*», de transparence sur les liens d'intérêts financiers unissant industrie pharmaceutique et professionnels de la santé. Sous ces airs avantageux ne se cache qu'une version amendée d'une loi de 1993 longtemps ignorée, revue en 2007, qui «interdit le fait, pour les membres des professions médicales, de recevoir des avantages en nature ou en espèces, sous quelque forme que ce soit, d'une façon directe ou indirecte» de la part de l'industrie pharmaceutique. Déjà en 2007, des exceptions au nom de l'«hospitalité» avaient été introduites par le lobby pharmaceutique pour laisser perdurer la pratique des «invitations», que ce soit à des colloques, des réceptions ou autres festivités gustatives.

C'est précisément à ces avantages en nature que la loi Bertrand entendait s'attaquer en instaurant une obligation de déclaration publique de tout avantage consenti aux professionnels de la santé – ainsi qu'aux étudiants en médecine, une vraie nouveauté – par l'industrie pharmaceutique. Une élection législative et deux décrets plus tard, «l'esprit de la loi est détourné» et instaure «au contraire l'opacité» selon l'Ordre national des médecins⁴. Il aura fallu attendre presque dix-huit mois pour que le décret d'application de la «loi anti-cadeau» paraisse en mai 2013, à l'initiative de la ministre de la Santé suivante Marisol Touraine, une durée largement suffisante pour que le lobby pharmaceutique parvienne à réduire la portée du décret. Ainsi le syndicat des entreprises du médicament (LEEM) aura-t-il obtenu que la ministre de la Santé retire du champ d'application de la loi «les rémunérations versées aux professionnels de santé en contrepartie des travaux effectués pour le compte de l'industrie⁵». Or, rien n'oblige les laboratoires à rendre publics la nature exacte et les montants des prestations fournies par les professionnels au nom du respect d'«un secret des affaires qui l'emporte finalement sur la protection de la santé publique», déplore l'Ordre national des médecins. Seule avancée obtenue, tous les cadeaux et avantages offerts (invitations, séjours...) de plus de 10 euros devront être obligatoirement déclarés par les laboratoires, un site internet devant être créé pour recenser les médecins concernés. En somme,

4. L'Ordre national des médecins, «Décret sur la publication des liens d'intérêt et la transparence : nous sommes très loin du compte», communiqué de presse, 23 mai 2013.

5. *Ibid.*

«il faudra déclarer une invitation à déjeuner, mais un contrat de promotion d'un médicament restera sous silence», résume Philippe Nicot du Formindep⁶. De même, les contrats financiers des leaders d'opinion, spécialistes du conseil et du marketing déguisé, rémunérés à grands frais pour courir colloques et médias où vanter de nouveaux traitements miracles resteront secrets, alors qu'ils constituent peut-être les conflits d'intérêts les plus significatifs.

Circonstance aggravante, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), habituée à défendre les droits des usagers en général, a cette fois pris le parti de limiter l'accès aux données sur les professionnels de la santé. «Sous l'impulsion de la CNIL, les déclarations d'intérêts des experts sanitaires et des médecins, tout comme les listes de cadeaux faits par les laboratoires aux médecins, ont été cadenassées par des mesures techniques», dénoncent les spécialistes des données publiques de Regards Citoyens⁷.

Les autorités administratives ont également choisi de limiter l'accès aux informations uniquement à l'entrée du nom de la personne ciblée par la recherche. En utilisant ces stratagèmes numériques, il devient impossible de lancer une recherche sur une entreprise ou bien de consulter les données liées aux promotions commerciales d'un médicament spécifique à travers des conventions financières, l'organisation de colloques et autres généreuses actions de lobbying. Vous souhaitez connaître l'ensemble des professionnels de la santé ayant déclaré un lien d'intérêts avec l'entreprise Servier? Aucune des mesures mises en place ne permet de répondre à cette question, à moins d'un travail fastidieux. Les déclarations d'intérêts remises par les experts de la Haute autorité de santé sont en effet d'abord remplies à la main avant d'être numérisées. Chacun y va désormais de sa plume pour remplir sa déclaration et l'administration publie en ligne des numérisations d'image bancales, souvent illisibles et non réutilisables.

La CNIL a en effet considéré que la publication des DPI s'apparente à une certaine forme d'atteinte à la vie privée, rappelant également le «droit à l'oubli» dont chacun doit disposer sur les

6. Philippe Nicot, Formindep, entretien avec l'auteur le 7 juin 2013.

7. Benjamin Sourice, «La CNIL, nouvelle arme des politiques contre la transparence», *Ragemag.fr*, 12 juin 2013.

informations personnelles diffusées sur Internet. Au nom de ces principes, la CNIL a demandé aux autorités de limiter l'accès comme la disponibilité dans le temps des données rendues publiques par les médecins et les experts, renforçant au contraire la sensation de voyeurisme à l'égard de ceux qui se plient aux règles. Cerise sur le gâteau, la CNIL avait proposé que ces déclarations d'intérêts soient supprimées sitôt que l'expert quittait ses fonctions, une demande que le gouvernement a écartée pour maintenir leur conservation publique durant les cinq années suivant l'arrêt de l'activité de l'expert⁸. En limitant drastiquement la réutilisation et la diffusion large d'informations d'intérêt public, l'administration fait le choix de restreindre le développement d'une expertise citoyenne vigilante, ainsi que la pratique du « datajournalisme » émergent.

QUELLE INDÉPENDANCE POUR LES EXPERTS ?

Il convient de répondre d'abord à deux mythes qui s'affrontent au sein du monde de l'expertise. Dans leur rapport sur l'affaire du Mediator, les professeurs Debré et Even récusent ouvertement la « légende selon laquelle il n'y aurait de bons experts que travaillant étroitement avec l'industrie⁹ ». Au contraire, concernant la publication d'études biaisées, les firmes recruteraient avant tout ceux qui ne parviennent pas à publier à un haut niveau par eux-mêmes, mais voient la porte des grands journaux s'ouvrir grâce aux accointances de leur protecteur avec certaines rédactions. Autrement dit, « c'est l'industrie qui fabrique largement la réputation des auteurs qui la servent et non l'inverse¹⁰ ».

L'autre fable consiste à nier toute possibilité d'indépendance au nom d'une multitude d'intérêts aussi incontrôlables que subjectifs, où se mélangent sans distinction et sous un même vocable tant les liens financiers que les opinions politiques, voire religieuses. Cette manœuvre de dilution provoque volontairement une confusion visant à masquer une véritable hiérarchie dans le sérieux des

conflits d'intérêts, un lien financier et contractuel étant largement plus significatif qu'un problème de posture idéologique toujours discutable. Un expert ayant des liens avec Monsanto ne peut être comparé, sur une même échelle, avec un chercheur de l'INRA reconnu pour ses travaux en biotechnologie et défendant une posture favorable à son objet de recherche. Au fil des controverses scientifiques, il apparaît que l'expertise devrait avant tout se prémunir d'une dérive politico-médiatique hors de toute considération scientifique, tout en évitant de sombrer dans la posture scientiste d'une vérité autoritaire et indiscutable.

« Plutôt que de parler de rationalité scientifique, un terme bien prétentieux, je pense qu'il vaudrait mieux parler de compétence, d'expérience et d'indépendance financière, des critères bien plus concrets et faciles à évaluer », affirme Laura Maxim¹¹. Les questions d'humilité de l'expertise et de sa crédibilité passent donc par la reconnaissance d'orientations intellectuelles relevant de l'opinion personnelle de chacun, et dont la négation reviendrait à limiter les libertés de conscience et d'expression des scientifiques. Bien au contraire, une expertise moderne devrait favoriser l'expression ouverte et diverse d'opinions dans le cadre d'une discussion scientifique qui reconnaîtrait enfin la pluralité des avis contre le dogme d'une Vérité scientifique unique.

Écartant le mythe d'une indépendance parfaite, il s'agirait peut-être de réorganiser pleinement l'expertise afin de la revaloriser tout en créant les conditions d'une meilleure responsabilisation des experts dans leur participation à la décision publique. Comme le suggèrent les professeurs Debré et Even dans leur rapport sur le Mediator, il s'agirait d'instituer une « responsabilité individuelle et nominale des experts, dont les propositions de décisions transmises par les agences au ministre doivent être signées, motivées et diffusées, en mettant fin à l'irresponsabilité collective de commissions quasi anonymes, dont les décisions actuelles, mal motivées et peu accessibles, sont prises par un collège¹² ». Les deux médecins proposent alors que « les décisions soient prises par deux ou trois

8. *Ibid.*

9. Philippe Even et Bernard Debré, *Les Leçons du Mediator...*, op. cit., p. 53.

10. *Ibid.*

11. Laura Maxim, chercheuse au CNRS, entretien avec l'auteur réalisé le 18 décembre 2012.

12. Rapport de la mission sur la refonte du système français de contrôle de l'efficacité et de la sécurité des médicaments, mars 2011, p. 9.

super-experts hautement compétents, motivant, signant, acceptant la responsabilité de leurs décisions, qui seraient publiquement diffusées».

Le principe des «super-experts» a cependant comme inconvénient de renforcer considérablement l'autorité de l'expert dont il sera difficile de contester l'avis pour le preneur de décision. À l'inverse, d'autres acteurs proposent d'ouvrir l'expertise en instituant un système basé sur une configuration plus collégiale censée favoriser une confrontation des avis. Basée sur le principe du contradictoire, cette organisation collégiale laisserait la possibilité de faire apparaître les avis minoritaires ainsi que la teneur des débats ayant abouti à l'avis final du comité. La valorisation du contradictoire, si elle permet d'assurer un appui plus neutre à la décision publique, entraîne néanmoins une moindre responsabilisation de l'expert.

Ensuite, face à la supposée difficulté de recruter des experts indépendants, un argument derrière lequel se retranchent souvent les directeurs d'agences sanitaires pour justifier des choix maladroits, il s'agirait de composer des jurys chargés du recrutement sur des critères de transparence, avec présentation *a priori* des liens d'intérêts, ainsi que des critères d'excellence scientifique. Cela impliquerait donc de revoir les procédures de recrutement et de formation des experts pour assurer une plus grande indépendance. Seulement, pour atteindre ces objectifs, il conviendrait de réformer en profondeur l'expertise française afin d'améliorer sa reconnaissance professionnelle dans le milieu scientifique et ne plus en faire un sacerdoce, sous-payé (quasi-gratuité) et chronophage pour les chercheurs. De façon très concrète, le professeur Even proposait en 2011 à l'administration «une liste de 300 universitaires haut de gamme ignorés par les agences de santé publique» dont «il suffirait d'en embaucher 40 à, par exemple, 120 000 euros par an, ce qui ne serait rien sur les 111 millions de budget annuel de l'ANSM (ancienne Afssaps)¹³». Tant au niveau français qu'européen, la création d'une carrière d'expert professionnel adossée à une formation adéquate se pose. Si certains jugent qu'un parcours professionnel entièrement au service de l'administration conduirait les experts à

se couper des réalités scientifiques, d'autres estiment qu'en échange d'une rémunération adéquate, ces postes pourraient constituer une fin de carrière valorisante pour des scientifiques ayant longtemps œuvré pour la recherche publique.

L'un des problèmes les plus patents parmi ceux qui émergent concerne la multiplication des financements en partenariat public/privé entre des laboratoires nationaux alliés au secteur industriel. Si ces solutions de financement peuvent effectivement présenter un intérêt pour la recherche sur les innovations techniques ou d'autres recherches à but productif, cela pose un réel problème lorsqu'il s'agit de mener des recherches en toxicologie ou d'autres disciplines touchant à la sécurité sanitaire. L'argent restant le nerf de la guerre, le financement de cette expertise publique pourrait passer par la mise en place d'une redevance industrielle versée à un fonds public. Pour Marie-Angèle Hermitte, il faut «tirer profit du mouvement mondial d'externalisation croissant des études pour créer un fonds public d'expertise alimenté par l'argent des entreprises en demande. Au lieu de financer directement un laboratoire ou une entreprise spécialisée dans l'évaluation, les entreprises verseraient l'argent au fonds public qui se chargerait ensuite de distribuer ces sommes et de faire réaliser les études. Ainsi, on évite de peser sur les finances publiques, car il n'y a aucune raison que ce soit l'argent du contribuable qui finance ces pratiques de laboratoire. C'est aussi avantageux pour les entreprises car ça garantit une certaine impartialité, on ne pourra plus les accuser d'avoir manipulé les résultats¹⁴». Cependant, la déontologue de l'Anses ajoute qu'«il ne faut pas que ce soit une redevance, il faut que ce soit le paiement d'une prestation de service précise en fonction des coûts réels. Une redevance fixe ne permet pas la flexibilité tarifaire nécessaire¹⁵». D'autre part, ce fonds public pourrait contribuer au financement d'un secteur public de recherche indépendant dans des domaines touchant à l'intérêt général et plus particulièrement à la sécurité sanitaire.

Même si ces propositions peuvent indéniablement faire avancer les choses, il faut néanmoins garder en tête que le recours à

13. «Conflits d'intérêts : la réforme du médicament ne règle rien», *Rue89*, 2 février 2011.

14. Marie-Angèle Hermitte, entretien avec l'auteur, 9 janvier 2013.

15. *Idem*.

l'expertise d'État n'est pas la panacée; rappelons ici que le mouvement d'externalisation de l'expertise vers des laboratoires privés a été la conséquence de scandales sanitaires (sang contaminé, amiante, Tchernobyl...) largement couverts par les experts officiels. Interrogé sur le sujet, l'eurodéputé Vert José Bové acquiesce : « effectivement, le recours à l'État a ses limites. Que ce soit sur la production de l'expertise ou le contrôle de produits, l'État peut être tenté de protéger certains intérêts industriels stratégiques, ce qui est d'autant plus vrai lorsqu'il s'agit de production nationalisée comme pour EDF et le nucléaire. [...] Le problème, c'est que les dirigeants étatiques confondent la notion de service public avec celle de monopole »¹⁶. Cela revient à la même situation qu'une entreprise en position de capture de la décision publique capable de contrôler le marché pour son seul bénéfice.

Pour l'écologiste français, « quelle que soit la situation donnée, face à ces positions monopolistiques, la solution sera toujours de promouvoir des contre-pouvoirs. De ce point de vue, les laboratoires autonomes d'expertise, comme il y en a sur le nucléaire (Criirad) ou les biotechnologies (Griigen), mais aussi des associations de veille citoyenne, ont toute leur place dans ce dispositif d'une expertise réformée et transparente¹⁷ ». De la même manière, comme nous allons le voir, l'« entrée en démocratie de l'expertise » ne saura se faire sans une pleine protection des lanceurs d'alertes, ainsi que l'organisation d'une participation élargie des citoyens à travers le développement d'une expertise profane.

II. LE LANCEUR D'ALERTE : UNE VIGIE CITOYENNE

Dans la lutte contre la capture de la décision publique par des intérêts privés, le lanceur d'alerte joue un rôle tout à fait stratégique : il brise le consensus factice savamment asséné par les experts de la communication de masse. Sans la fabrication de ce consentement de façade, il est fort probable que faute de sécurité avérée, en particulier du point de vue scientifique, la mise sur le marché de produits à risque provoquerait de vives controverses et une possible interdiction du produit. Dès lors, cette voix dissidente portée par le lanceur d'alerte se glisse comme un grain de sable dans les rouages de la machine à consentir aux mains des lobbyistes. Si les lanceurs d'alerte sont si violemment combattus, c'est parce qu'une seule personne renseignée et déterminée, lorsqu'elle décide de rendre publiques des informations sensibles, peut ébranler les fondations d'un système dont l'opacité n'avait d'autre but que de masquer des intérêts divergents du bien commun. Pour l'association Transparency International France, porteuse aux côtés d'autres associations françaises du combat pour la reconnaissance de ces vigies citoyennes, « l'alerte éthique est le geste accompli par un individu, témoin, notamment dans son activité professionnelle, d'actes illicites ou dangereux pour autrui, touchant à l'intérêt général, et qui décide d'alerter les autorités ayant le pouvoir d'y mettre fin¹⁸ ». Le lanceur d'alerte dispose le plus souvent d'un haut degré de qualification, scientifique ou technique, lui permettant de construire une contre-expertise qui servira ensuite de socle critique pour relancer le débat public sur des sujets controversés.

Longtemps déconsidérés, traînés dans la boue par ceux-là mêmes qui auraient dû être mis en accusation, comparés à des délateurs

16. José Bové, entretien avec l'auteur, 6 février 2013 au Parlement européen de Strasbourg.
17. *Idem*.

18. Transparency International France, « Appel à une protection globale des lanceurs d'alerte éthique », 15 octobre 2012.

importuns par des autorités parfois complices, les lanceurs d'alerte sont souvent victimes de représailles. Pourtant, à l'inverse du « difamateur », le lanceur d'alerte ne recherche aucun intérêt personnel, ni même la volonté de nuire. Il cherche bien au contraire à protéger contre un danger identifié et servir le bien commun. Les conséquences personnelles peuvent être graves pour le lanceur d'alerte, souvent isolé, en l'absence d'un cadre légal suffisamment protecteur. « Du licenciement jusqu'à la "mise au placard", il se retrouve directement exposé aux représailles dans un système hiérarchique qui ne le soutient pas car souvent subordonné à des intérêts financiers ou politiques », explique la Fondation Sciences Citoyennes (FSC)¹⁹. En Angleterre, une ONG qui accompagne les lanceurs d'alertes depuis 1993, Public concern at work, a réalisé plusieurs études sur le territoire britannique montrant que près de 20 % d'entre eux ont été licenciés après un signalement et 16 % d'entre eux déclarent avoir eu des problèmes de santé, en particulier de dépression²⁰.

Le temps de prise en compte du risque, de sa vérification à sa reconnaissance publique, peut en effet être très long, plongeant alors le lanceur d'alerte dans de coûteuses batailles judiciaires et d'épuisantes tourmentes médiatiques. Lorsque, en 1994, André Cicolella, un toxicologue français de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), s'apprête à révéler ses découvertes sur les risques toxiques des éthers de glycol²¹, il ne s'attend pas à être suspendu par sa direction du jour au lendemain. Il aura fallu six longues années pour qu'un conseil des prud'hommes reconnaisse le caractère abusif du licenciement. Soutenus par ses pairs, André Cicolella se dit chanceux d'avoir retrouvé aujourd'hui une place dans un autre centre de recherche. Cependant, le décalage entre le temps de l'alerte et celui de la prise de décision reste problématique, comme le soulignait un récent rapport européen²². En écho

à ce rapport alarmant, André Cicolella ne manque pas de rappeler que « les éthers de glycol viennent seulement d'être classés en 2012 substances prioritaires à éliminer par le règlement européen Reach. Je l'avais dit en 1994. On a perdu dix-huit ans²³ ! »

PROTÉGER CES TÉMOINS DU SIÈCLE

Malgré toutes les barrières évoquées, le lanceur d'alerte reste une pièce indispensable du système actuel pour lutter contre les fraudes, les conflits d'intérêts, les menaces sanitaires dissimulées et toutes autres tentatives de détournements de l'intérêt général. Aux États-Unis, le Whistleblower Protection Act protège depuis 1989 les employés d'agences gouvernementales qui constatent dans le cadre de leur fonction des dérives, par exemple la violation de la loi, le gaspillage des finances publiques ou la mise en danger de la santé publique. Premier texte législatif reconnaissant la nécessité de protéger les lanceurs d'alerte, il a cependant été révisé en 2009 pour exclure tous les salariés des agences américaines de renseignement. Cette mesure d'intimidation n'empêcha pas Edward Snowden, analyste de la National Security Agency (NSA), de révéler en juin 2013 le scandale de l'espionnage mondial des communications électroniques, faisant de lui le nouvel emblème mondial des *whistleblowers* en même temps qu'un fugitif apatride.

« Les lanceurs d'alerte doivent avoir la possibilité de porter sur la place publique les hypothèses de danger pour l'homme ou son environnement, sans être subordonnés aux clauses de secret industriel ou devoir de réserve et sans craindre d'éventuelles représailles²⁴ », affirment les responsables de la Fondation Sciences Citoyennes. C'est pourquoi il est indispensable de garantir à ces citoyens vigilants et responsables la possibilité de s'exprimer librement et d'obtenir, par le biais de la loi, le droit d'être protégés contre toute tentative d'intimidation ou de représailles. Cette protection passe par une modification du droit du travail, en particulier pour appuyer les

19. Fondation Sciences Citoyennes, « Qu'est-ce qu'un lanceur d'alerte ? », 10 avril 2013.

20. Lorraine Kihl, « Lanceur d'alerte recherche protection désespérément », *Médiapart*, 9 juillet 2013.

21. Solvants industriels utilisés dans les colles, détergents, peintures dont le caractère toxique a été confirmé par l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France relatif aux éthers de glycol dans les produits de consommation, 7 novembre 2002.

22. Agence européenne de l'environnement, « Signaux précoces, leçons tardives », vol. 2, janvier 2013.

23. « Le prix de la vérité. André Cicolella a dénoncé les dangers des solvants », interview à *Paris Match*, 21 janvier 2013.

24. Fondation Sciences Citoyennes, « Qu'est-ce qu'un lanceur d'alerte ?... », *art. cit.*

salariés témoins d'irrégularités dans le cadre de leur fonction, mais de façon plus générale par la mise en place de structures officielles d'écoute et d'enregistrement des alertes capables de soutenir ces personnes dans leur démarche.

« Prévues dans le cadre de plusieurs conventions internationales et présentes dans plus de 50 pays, la protection de l'alerte éthique n'existait pas en France jusqu'à la loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption », explique Nicole Marie Meyer de Transparency International France, elle-même ancienne lanceuse d'alerte sur des pratiques financières frauduleuses au sein d'ambassades françaises où elle officiait comme diplomate²⁵. Cette loi de 2007 protège les salariés du secteur privé, ainsi que ceux d'établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), s'ils lancent une alerte de bonne foi concernant des actes de corruption ou autres malversations. Concernant les travailleurs du privé, il existe un droit, voire un devoir d'alerte, en cas de danger grave et imminent pour leur vie ou leur santé auquel est attaché un droit de retrait du salarié s'il juge que la réponse de son employeur ne permet pas de garantir sa sécurité.

En revanche, les salariés du secteur public – fonctionnaires et contractuels (20 % des effectifs en 2011), sans parler de la « grande muette » et de l'ensemble des militaires – ne disposent d'aucune garantie légale de protection contre leur employeur, l'État. Si les fonctionnaires sont assujettis à l'article 40 du code pénal stipulant que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République », aucun règlement ne garantit au lanceur d'alerte qu'il sera protégé en cas de représailles hiérarchiques. De même, les cas de conflits d'intérêts ne sont pas pris en compte par cette réglementation. Comme cela a été observé à de maintes reprises, le gel de carrière et la mutation expéditive restent de redoutables armes d'intimidation contre les fonctionnaires un peu trop bavards...

Il a fallu attendre avril 2013 pour que les lanceurs d'alertes, en particulier sur les questions sanitaires et environnementales,

fassent l'objet d'une loi de protection en France à l'initiative de la sénatrice Marie-Christine Blandin (EELV), après un long travail de plaidoyer mené par la Fondation Sciences Citoyennes. Pour la première fois en France, la loi reconnaît « le droit de rendre publique ou de diffuser de bonne foi une information concernant un fait, une donnée ou une action, dès lors que la méconnaissance de ce fait, de cette donnée ou de cette action lui paraît faire peser un risque grave sur la santé publique ou sur l'environnement²⁶ ». Initialement, le groupe politique et les associations porteuses du projet prévoyaient la création d'une Haute autorité de l'expertise scientifique et de l'alerte en matière de santé et d'environnement qui regrouperait sous sa tutelle indépendante les missions d'encadrement déontologique de l'expertise ainsi que celles de traitement de l'alerte et de protection de ses lanceurs.

Lors des débats, les parlementaires se sont opposés à ce qu'ils présentaient alors comme une « usine à gaz » jugée trop peu contrôlable, et finirent par trancher en faveur de la création d'une Commission nationale de la déontologie et des alertes sous la tutelle des ministères. D'abord chargée de confirmer le sérieux de l'alerte, cette Commission fait ensuite remonter les informations recueillies aux ministères concernés. Elle est également responsable du suivi de la prise de décision, ou de son absence, deux options qui devront désormais être « dûment motivées » sous la responsabilité du ministre dont les décisions feront l'objet d'un rapport annuel public. La Commission nationale est chargée d'établir des règles de déontologie commune à l'ensemble des agences d'expertise ainsi que de définir les conditions de recevabilité d'une alerte, deux mesures dont le décret d'application se faisait toujours attendre fin 2013.

En revanche, la loi a tranché : un citoyen n'a pas la possibilité de déposer une alerte individuelle. Il doit trouver un relais parmi les membres du gouvernement, députés ou sénateurs et les agences d'expertises ou bien les syndicats et associations de défense des consommateurs, de l'environnement ou de la santé agréés.

25. Juliette Chapalain, « Nicole Marie Meyer, la paria du Quai d'Orsay », *Médiapart*, 17 août 2013.

26. Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

Dans les entreprises, un droit d'alerte a été accordé au représentant du personnel au Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), mais le salarié doit d'abord avertir personnellement sa direction avant de saisir son délégué syndical, un passage intimidant qui peut décourager les moins téméraires. En revanche, si le représentant du CHSCT s'aperçoit que malgré le bien-fondé de l'alerte, la direction ne prend aucune mesure pour préserver l'environnement ou la santé publique, il pourra s'adresser directement au préfet et la responsabilité pénale du dirigeant pourra alors être engagée.

Certes, une personne a toujours la possibilité d'interpeller la presse avec des éléments solides et vérifiables. Lors d'un colloque en juillet 2013, Irène Frachon, la lanceuse d'alerte du Mediator, encourageait l'auditoire à être « rapidement dans la presse pour être protégé²⁷ ». Elle expliquait ainsi que la visibilité médiatique peut constituer une garantie de liberté d'expression contre les tentatives d'intimidation. Plus nuancé, Glen Millot de la FSC, déconseille néanmoins de se lancer seul dans la bataille sans l'appui de structures capables d'apporter un soutien tant juridique que médiatique²⁸.

UNE PROTECTION ENCORE TROP PARTIELLE

Si cette loi française de 2013 sur les lanceurs d'alerte reste une indéniable avancée, les divers amendements apportés au texte original en ont considérablement limité la portée. Pour Marie-Angèle Hermitte, « la commission n'a aucun pouvoir pour instruire les alertes, aucun pouvoir pour obtenir les documents nécessaires ni pour auditionner qui que ce soit²⁹ ». D'après cette spécialiste du dossier, « la loi ne protège que les salariés, en sanctionnant les représailles exercées dans leur sphère professionnelle. Mais, sur le plan individuel, les lanceurs d'alerte sont seuls. En cas de brimades,

ils doivent financer leur défense, s'armer de patience le temps que la justice se prononce et supporter l'opprobre d'une partie de leur entourage³⁰ ».

Si le degré de protection a été globalement renforcé en reconnaissant un droit d'alerte, les sanctions judiciaires contre les délateurs de mauvaise foi ont également été aggravées. En cas d'intention manifeste de nuire à l'entreprise en diffusant des informations dont l'auteur aurait connaissance de leur caractère « partiellement inexact », il peut être sanctionné par la justice pour « dénonciation calomnieuse³¹ », les peines pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison et 45 000 euros d'amende. Face à la lourdeur de ces sanctions pénales, il est donc nécessaire de s'assurer qu'elles ne soient pas détournées en instruments d'intimidation et de censure. En Angleterre, où les lanceurs d'alertes disposent d'un cadre législatif plus complet, la bonne foi de certaines personnes a pu être mise en cause par les avocats d'entreprises incriminées au nom d'orientation politique ou d'engagement militant imputés aux *whistleblowers*. Face à ce délit d'opinion insidieux, le législateur anglais a renforcé sa loi en 2013, en assimilant désormais la bonne foi à la recherche de l'intérêt général dans les motivations de l'alerte.

Par ailleurs, le législateur devra nécessairement s'interroger sur la capacité réelle d'un salarié, d'un chercheur, à recueillir suffisamment de données pour assurer de sa bonne foi. Il est donc important que les salariés et les syndicats puissent trouver des relais dans une société civile au champ d'expertise plus vaste que jamais. Cependant, en déléguant à quelques structures agréées la capacité de traiter les alertes, le législateur a reporté le risque de saturation des institutions sur le secteur associatif, sans prévoir de moyens supplémentaires pour lui permettre de mener à bien ces missions. De la même manière, une réflexion sur les outils de l'alerte reste à développer pour canaliser le flot d'informations et surtout accompagner les lanceurs, non seulement dans leur relation aux médias ou à la justice, mais également sur des aspects humains, comme les revers psychologiques qu'entraînent parfois de telles actions.

27. Transparency International France, conférence-débat sur la protection des lanceurs d'alerte, 4 juillet 2013.

28. Entretien avec l'auteur.

29. Isabelle Monnin et Olivier Toscer (avec Alice Campagnolle), « Les lanceurs d'alerte : héros des temps modernes ? », *Le Nouvel Observateur*, 13 juillet 2013.

30. *Ibid.*

31. Code pénal, art. 226-10.

Pour Nicole Marie Meyer, « compte tenu de l'absence de tout appui institutionnel aux lanceurs d'alerte, une fondation caritative devrait être créée, à l'instar d'autres pays (Allemagne, Canada, Royaume-Uni, Suisse, etc.) dans le but d'offrir conseils et assistance gratuits et confidentiels aux victimes et aux lanceurs d'alertes³² ». Cette fondation caritative française, à l'image du projet anglais *Public concern at work*, serait « le fruit d'une maturation de la société civile, prenant conscience du soutien nécessaire à apporter à ces "éveilleurs de conscience", à ceux qui risquent, pour nous, leur carrière ou leur vie », explique Meyer. Dans un esprit identique, des journalistes américains ont mis en place le projet *The public trust* afin d'éditer un journal mensuel et un site internet dédiés à l'investigation sociale et environnementale, mais aussi pour relayer les informations révélées par des lanceurs d'alertes et des scientifiques indépendants. Pour jouer pleinement un rôle de contre-pouvoir par rapport aux intérêts particuliers, le corps citoyen est donc appelé à développer et à consolider sa propre expertise, dont les lanceurs d'alertes sont aujourd'hui l'avant-garde et les médias indépendants le relais désigné, afin de retrouver le sens du bien commun et de l'intérêt général dans la production de nos savoirs.

III. FAIRE ENTRER LA SCIENCE EN DÉMOCRATIE : LA PARTICIPATION DU CITOYEN PROFANE

Si le lanceur d'alerte est cet expert qui se fait citoyen, il arrive également à ce dernier de revêtir les habits de l'expert afin d'investir le débat public de son savoir et de son expérience. Cependant, dans le monde hermétique de la science capturée et du savoir lyophilisé, la parole citoyenne, lorsqu'elle investit le champ scientifique, est bien souvent reçue avec méfiance, quand elle n'est pas moquée et méprisée. Les sciences seraient des choses trop sérieuses pour que des profanes s'en mêlent. Pourtant le profane peut défendre la légitimité de son savoir à travers la valorisation d'une expérience et de connaissances techniques acquises sur le terrain, sa démarche parfois insolente pouvant participer de la construction des savoirs. Ce concept d'expert profane a émergé à partir des années 1980 lorsque les mouvements homosexuels, déjà largement structurés, ont eu à affronter la vague d'épidémie du sida puis le monde médical pour le développement des premiers traitements contre le VIH. C'est ainsi que naissait en juin 1985 la charte des *Principes de Denver* visant à faire reconnaître les droits de personnes atteintes de la maladie. Au nom du respect et de la dignité, ces personnes refusèrent de servir de cobayes pour des traitements expérimentaux, et réclamèrent un accès sans limites à une « information complète sur tous les risques et procédures médicales », ainsi que « le droit de choisir ou de remettre en question leurs modalités de traitement³³ ». En France, l'Association Act Up reprendra ces principes au moment

32. Lorraine Kihl, « Lanceur d'alerte recherche protection désespérément », *Médiapart*, 9 juillet 2013.

33. La *Déclaration des Principes de Denver* (1985) est considérée comme l'« acte de naissance de l'activisme sida » par Act Up.

de sa fondation en 1989, et ce combat pour le droit à l'information et à la codécision s'étendra rapidement à l'ensemble des malades et de leur entourage.

L'expert profane n'est pas « un simple oxymoron », comme l'explique le professeur Grimaldi, spécialiste français du diabète et théoricien des relations participatives avec les « patients experts ». D'après lui, « ce concept est le produit de quatre faits de société : la critique de l'expert scientifique, la diffusion du savoir favorisée notamment par les nouvelles techniques de communication, l'existence d'un savoir expérientiel singulier et le développement de l'aspiration démocratique aux contre-pouvoirs³⁴ ». Ne se limitant donc pas seulement au monde de la santé et du médical, cette aspiration démocratique peut être élargie aux choix technologiques, et à tout domaine technique faisant appel aux conseils d'experts. Derrière cette tension entre experts et profanes existe un débat plus profond agitant nos sociétés depuis le Siècle des lumières, un débat où autorité scientifique et légitimité démocratique se livrent une joute douce-amère pour le pouvoir. Nées à la fin du XVIII^e siècle, les révolutions scientifiques et démocratiques procèdent d'une même quête de progrès et d'amélioration de la condition humaine, et c'est en avançant conjointement qu'elles ont produit nos sociétés modernes. Cependant, dans leur confrontation à la réalité, elles possèdent leurs propres risques de dérives lorsqu'elles sont détournées et capturées, qu'il s'agisse pour la science d'un autoritarisme hermétique à la société ou, pour la démocratie, de l'installation d'un pouvoir démagogue, où la raison céderait à ces passions propres à la « psychologie des foules »³⁵ si chère aux maîtres de la propagande.

On voit donc à quel point l'articulation de la science et du modèle de gestion de la cité est déterminante dans l'orientation des choix de société, les dérives de l'une affectant nécessairement le développement de l'autre. Dès lors, la science ne peut faire l'économie de penser sa relation à la démocratie et aux règles qui la régissent, en particulier celles du débat public et de la participation à la décision. En cherchant à se placer au-dessus du débat, la science

autocratique revendique un savoir supérieur, source unique de la Vérité, niant toute légitimité à la participation de citoyens profanes dans la prise de décision. Or, la science n'est pas chose immatérielle déconnectée du monde. Au contraire, « cette science se traduit en technologies, produits et dispositifs qui sont des offres de consommation faites à travers des marchés, des offres qui transforment les équilibres sociaux et la relation à la nature – et qui pénètrent la société *sans débat préalable*³⁶ », souligne l'historien des sciences Dominique Pestre. La vision technoscientiste se caractériserait donc par une confiance exagérée, voire dogmatique, dans un progrès technique sauveur de l'humanité, au nom duquel il faudrait abandonner tout esprit critique. Dans notre monde bien terrestre, cette pensée se retrouve plus particulièrement dans la promotion, souvent dissimulée, d'un modèle technocratique où les experts seraient seuls fondés à diriger la cité.

Selon la philosophe belge Isabelle Steingers, nous serions à « un moment critique de l'aventure scientifique » où, face aux dérives d'une technoscience « brutale et barbare » dominée par la recherche du profit, les scientifiques doivent choisir une voie alternative où « l'invention scientifique réapprend à dialoguer avec d'autres savoirs [afin d'] entrer en civilisation³⁷ » et de retrouver le sens initial du cheminement conjoint de la science et de la démocratie vers le bien commun. Cette démarche aurait également le bénéfice d'encourager les scientifiques à sortir de leurs laboratoires afin d'engager un dialogue nécessaire avec le reste de la société. Avec l'introduction du citoyen profane dans le débat public sur les choix technologiques, il s'agit désormais d'explorer de nouvelles configurations entre savoir et politique, de penser de nouveaux espaces de dialogue et outils de codécision pour réaliser cette réconciliation prometteuse.

Cet élargissement des principes démocratiques à la direction des affaires scientifiques vise à rompre avec le monopole des experts, dont l'instrumentalisation par les lobbies sert parfois de caution politique pour imposer des technologies controversées. Ainsi, face

34. André Grimaldi, « Les différents habits de l'expert profane », *Les Tribunes de la Santé*, n° 27, 2010.

35. Gustave Le Bon, *Psychologie des foules*, Édition Félix Alcan, 1905 (9^e édition).

36. Dominique Pestre, « Des sciences, des techniques et de l'ordre démocratique et participatif », *Participations*, n° 1, 2011.

37. Isabelle Stengers, « Et si un jour les sciences devenaient civilisées... », entretien, *La Recherche*, n° 367, 31 août 2003, p. 67.

aux discours marketing du consentement à tout prix, le « rôle des profanes est essentiel dans la mise en évidence des problèmes, l'identification des obstacles, la perception des phénomènes étranges », résume le sociologue Claude Durand³⁸. Dès le début des années 1990, le chercheur américain Daniel Fiorino identifiait plusieurs effets positifs de la participation des profanes : les citoyens ordinaires auraient une vision plus large dépassant les frontières disciplinaires, ce qui permettrait d'« identifier certaines limites des modèles d'experts », de la même manière qu'ils sont « plus aptes à identifier des alternatives³⁹ ». Par ailleurs, les jugements des citoyens ordinaires refléteraient une plus grande sensibilité aux valeurs et au sens commun, en particulier sur les questions d'éthique et de responsabilité. Or, pour que ces qualités s'expriment, encore faut-il leur donner un cadre, un forum, tant pour les canaliser que pour les rendre audibles, ce qui implique également de définir des règles du jeu capable d'organiser ces nouvelles formes de débat citoyen.

EXPÉRIMENTATIONS CITOYENNES, ENTRE CONSULTATION ET PARTICIPATION

Loin d'être théorique, cette démarche de forum de consultation et de participation des citoyens est déjà expérimentée dans de nombreux pays à diverses échelles. Localement, la forme la plus répandue est celle des « jurys citoyens » ou « cellules de planification », une méthode de participation citoyenne mise au point en Allemagne dans les années 1970, mais qu'on retrouve en Espagne ou en Grande-Bretagne. Ces jurys ont pour objectif de discuter collectivement l'attribution des budgets municipaux pour l'aménagement urbain de leur quartier de résidence. À l'échelle nationale, les premières expérimentations ont été menées au Danemark avec la création en 1985 du Danish Board of Technology (DBT) qui lança la première

« conférence de consensus » en 1987. Basé sur une approche pédagogique, ce type de conférence s'organise autour d'un panel d'une quinzaine de citoyens ordinaires auxquels sont laissés les choix des thèmes et des experts à entendre puis des recommandations qu'ils rédigeront après s'être fait leur opinion. Dans le modèle danois, les citoyens profanes sont recrutés sur la base d'un appel à volontariat, suivi d'un tirage au sort, le profil général du panel final devant être proche de la répartition sociologique du pays. Comme l'explique le spécialiste Pierre-Benoît Joly : « C'est bien le caractère "ordinaire" des membres du panel qui compte car l'intérêt de l'opération est d'informer les politiques de ce que pensent ceux qui ne parlent pas et ne se sentent représentés ni par les partis, ni par les syndicats, ni par les associations⁴⁰. » Au Danemark, les conférences de consensus se sont imposées comme un baromètre populaire, certes, mais aussi un levier supplémentaire dans les négociations avec les porteurs d'intérêts, également invités à participer au débat parlementaire dans une logique tripartite regroupant élus, lobbies et citoyens. Pour autant, ce système repose largement sur une logique consultative car il n'existe aucune obligation de reprendre les recommandations des panels citoyens, leur objectif étant principalement de canaliser des angoisses et de rechercher collectivement une forme de consensus par un débat national.

Depuis leur création au Danemark, les conférences de consensus ont fait des émules dans seize pays au moins, France comprise. Depuis 1995, au moins quatre « conférences de citoyens » ont été organisées dans l'hexagone : la première en 1998 sur les OGM dans l'agriculture et l'alimentation, organisée par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ; la deuxième en 2002 sur les changements climatiques et la citoyenneté organisée par la Commission française du développement durable ; la troisième en 2003 sur le devenir des boues domestiques issues de stations d'épuration, organisée dans le cadre du Débat national sur l'eau et la quatrième, fin 2013, qui rendit un avis courageux sur la délicate question de la fin de vie et de l'euthanasie. La conférence

38. Claude Durand, « Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique », recension, *Revue française de sociologie*, vol. 43, n° 4, 2002, p. 783.

39. Daniel Fiorino, "Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms", *Science, Technology and Human Values*, n° 15, 1990.

40. Pierre-Benoît Joly, Claire Marris, Marie-Angèle Hermitte, « À la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France », *Natures Sciences Sociétés*, n° 11, 2003, p. 3.

de citoyens sur les OGM de 1998, pionnière, aura permis de faire émerger des revendications fortes comme la volonté d'un étiquetage des produits contenant des OGM. De façon prémonitoire, les citoyens avaient déjà saisi le risque sanitaire des conflits d'intérêts puisqu'ils réclamaient que les experts « remplissent obligatoirement une déclaration d'intérêts mentionnant les contrats conclus avec des entreprises privées », affirmant le besoin d'une expertise transparente et « indépendante vis-à-vis des groupes de pression⁴¹ ». Désireux d'assurer une expertise contradictoire, les citoyens français demandèrent la « prise en compte de toutes les positions, y compris les minoritaires » et la mise en place d'un « collègue des scientifiques » doublé d'un « collègue général » issu de la société civile. Ces propositions furent concrétisées par les élus avec la mise en place en 2008 du Haut conseil des biotechnologies, premier organe de discussion et d'évaluation concertée sur les plantes transgéniques.

Au-delà d'une vision à long terme pertinente, les citoyens du panel se sont également interrogés sur le contexte de cette consultation à un moment où les premiers maïs OGM avaient déjà été autorisés à la culture depuis février 1998. Interpellant l'audience, l'un des citoyens de la conférence se demandait alors publiquement si cette consultation tardive ne servait pas de « faire-valoir destinés à légitimer des décisions déjà prises⁴² ». Comme le démontrent avec justesse les observateurs, « le rapport du panel se borne, en grande partie, à la formulation de conditions d'accompagnement d'une option technique considérée comme donnée⁴³ » et non pas à la question de son autorisation. Ces processus consultatifs atteignent donc leur limite lorsqu'il s'agit de sortir des recommandations générales pour passer à une cogénération des connaissances et des choix sociaux où la légitimité citoyenne serait pleinement reconue et son avis pris en compte en amont de la décision politique.

41. Recommandations de la « Conférence de citoyens sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation », Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 1998.

42. Pierre-Benoît Joly, Claire Marris, Marie-Angèle Hermitte, « À la recherche d'une "démocratie technique"... », *art. cit.*, p. 4.

43. *Ibid.*, p. 14.

LIMITES ET DÉTOURNEMENTS DE LA CONSULTATION CITOYENNE

Pour asseoir la légitimité de ces consultations citoyennes dans une société marquée par un centralisme exacerbé quant aux choix technologiques, l'État français s'est doté de lois capables d'encadrer ces nouvelles pratiques. Ces premières conférences françaises de citoyens ont notamment pu s'appuyer sur « le principe de participation du public » reconnu par la loi Barnier de 1995 relative à la protection de l'environnement. En 1996, un décret d'application signé par Dominique Voynet officialisait la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour consulter la population sur les projets d'aménagement du territoire français. Cette disposition novatrice pour son époque encouragera, deux ans plus tard le 25 juin 1998, 39 États membres du Conseil économique et social des Nations unies et la Communauté européenne à signer la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Pour revenir au contexte français et à la mission d'une CNDP encore expérimentale, six débats publics seront organisés entre 1997 et 2002. Pour la CNDP, cette première période reste marquée par de vives critiques à l'encontre d'un processus de consultation souvent trop tardif pour réorienter les décisions. La critique se porte également sur le « monopole d'État dans l'appréciation de la notion d'intérêt général des grands projets d'aménagement⁴⁴ », largement guidés par les grands corps d'ingénieurs polytechniciens, peu au fait des préoccupations locales de populations affectées. Dans l'impasse, la CNDP est réformée et ses pouvoirs élargis par la loi sur la démocratie de proximité de 2002. Rompant avec sa tutelle d'État, elle obtient le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) chargée d'organiser et de définir les modalités de débats publics sur les grands projets d'aménagement du territoire, mais également sur les options technologiques nationales. Rapidement, ces espaces de consultation ouverts par la CNDP deviennent autant de tribunes pour des acteurs désireux de porter publiquement leurs revendications, faisant de ces forums le lieu de cristallisation des controverses.

44. Commission nationale du débat public, Rapport annuel 2005/2006, p. 14.

Fin 2010, la consultation sur l'installation de fermes éoliennes était déjà marquée par des clivages forts, démontrant une diversité de points de vue au sein de la population, mais aussi par la tentative d'instrumentalisation du débat public par un lobby anti-éolien appuyé dans l'ombre par les industriels. Plus particulièrement, l'association Un vent de colère, renommée Fédération environnement durable, qui se présentait comme un mouvement citoyen était en réalité pilotée par un ancien directeur d'EDF, et fortement influencée par le lobby pro-nucléaire⁴⁵. Attaquée sur sa droite par des lobbies déguisés, la CNDP devait aussi affronter sur sa gauche la critique radicale contre ce mode participatif basé sur la recherche de consensus, comme ce fut le cas pour le débat sur les nanotechnologies en 2009. L'association anti-nanotechnologies Pièces et main-d'œuvre (PMO) s'est opposée à la tenue du débat national organisé par la CNDP, dont le seul but, selon PMO, était de faire accepter l'introduction de ces technologies invisibles dans nos vies. Au moment du lancement, Jean-Louis Borloo, alors ministre de l'Écologie, avait partagé publiquement sa vision du débat : « Notre façon de vivre va être bouleversée par ces nanotechnologies [...] ; la question ce n'est pas d'être pour ou contre⁴⁶. » Sans pouvoir nous attarder sur le fond, notons que les conditions de cette consultation ont été des plus hasardeuses : la CNDP avait délégué l'organisation de 17 réunions publiques à deux sociétés, I&E Consultants et S'CAPE, spécialistes des stratégies d'opinion et du marketing événementiel. Déjà en 2005, les services de I&E Consultants avaient été sollicités par la CNDP pour mener le débat sur le réacteur nucléaire EPR de Flamanville⁴⁷. Selon des informations publiées par le journal *Bastamag*, l'appel d'offres de la Commission particulière des débats publics aurait permis à ces deux sociétés de se partager 2 millions d'euros de budget alloués sur les fonds ministériels⁴⁸. Si dans son rapport d'activité 2010-2011, la CNDP qui pilotait le projet ne fait état ni des contrats, ni des sommes versées à ces sociétés

45. Alain Gerbault, « Les atomes crochus des politiques avec le nucléaire », *Slate.fr*, 14 mars 2011.

46. Agnès Rousseaux, « Le débat national sur les nanotechnologies fait naufrage », *Bastamag*, 2 février 2010.

47. « Le débat public sur la centrale électronucléaire EPR se fera avec I&E », *Stratégies.fr*, 10 mai 2005.

48. Agnès Rousseaux, « Le débat national sur les nanotechnologies fait naufrage », *Bastamag*, 2 février 2010.

de communication, il y est tout de même annoté un budget global de 3 223 800 millions d'euros alloués au débat sur les nanotechnologies⁴⁹. Ces soirées-débats, aux faux airs d'événement marketing, finiront par être annulées début 2010 suite à plusieurs escarmouches avec des membres de l'association PMO, remerciant ironiquement la CNDP de lui « avoir assuré une jolie visibilité⁵⁰ », ce qui n'a pas pour autant permis de stopper l'avancée des nanotechnologies dans notre quotidien. L'échec de ce débat ne semble pas avoir affecté le prestataire I&E Consultants puisque celui-ci fusionnait en juin 2012 avec le cabinet Burson-Marsteller⁵¹, un géant anglo-saxon du lobbying. Au même moment, la branche bruxelloise du cabinet, en partenariat avec la chambre de commerce américaine (AmCham EU), rendait public un rapport au titre sans ambiguïté *Petites particules et gros bénéfices : nanotechnologies et nanomatériel*⁵². De quoi laisser dubitatif sur le recours par la CNDP à ces organismes privés, souvent impliqués dans des activités parallèles de lobbying. La communication avec les citoyens de son pays serait-elle devenue une chose si ardue qu'il faille nécessairement passer par des professionnels de la communication tarifée ?

D'ailleurs, il n'aura pas échappé aux professionnels de l'influence que ces débats publics et autres conférences de citoyen peuvent constituer un excellent outil pédagogique capable de modeler l'opinion publique et de véhiculer un fort potentiel de légitimation des politiques publiques. Ainsi, ce sont désormais des entreprises et des *think tanks* qui organisent leurs propres conférences de citoyens avec l'aide d'organismes spécialisés dans les enquêtes d'opinion et les études marketing. Entre 2005 et 2009, les laboratoires GlaxoSmithKline (GSK) s'offraient les services de l'Institut français d'opinion publique (Ifop) pour organiser une série de conférences de citoyens à partir de panels sélectionnés par l'institut de sondage, également responsable de sélectionner les experts et d'animer les formations. Dans ce contexte, les « panélistes » ne sont pas totalement désintéressés

49. CNDP, Rapport d'activité 2010-2011, p. 90.

50. Vincent Olivier, « Les anti-nano se réveillent », *L'Express*, 24 avril 2010.

51. Philippe Paillart, PDG de Burson-Marsteller I&E, « La réputation est le premier actif immatériel », entretien, *La Tribune*, 6 septembre 2013.

52. Burson-Marsteller Europe et la chambre de commerce américaine, *Tiny Particles with Big Benefits: Nanotechnology and Nanomaterials*, 3 juin 2013.

puisqu'il est durant le temps de la formation, à laquelle participent des experts de GSK, ils sont logés, nourris et rémunérés. Dans le domaine de la santé, l'Institut Montaigne, un *think tank* libéral financé par quelque 90 entreprises, organisait à son tour en 2013 sa conférence de citoyens sur la viabilité et le financement du système de santé français. Adossé à un site internet très pédagogique, l'organisation de l'événement a été confiée aux sociétés Harris, fournisseur officiel de panels, et Respublica, spécialiste de la stratégie et de l'ingénierie de la concertation. Devenues un véritable business, ces démarches s'apparentent finalement à des études de marché sophistiquées, dont les résultats serviraient non seulement à connaître le positionnement des consommateurs, tout en ayant l'opportunité de sonder chez eux l'acceptabilité de divers scénarios politiques. Surtout, dans les mains des lobbyistes, ces fausses conférences deviennent des outils de pression sur les élus, dissimulant les intérêts du client derrière le voile de la concertation citoyenne.

CONSTRUIRE UN MODÈLE PARTICIPATIF

Face à un débat public déséquilibré, où la création du projet est présentée comme acquise, beaucoup d'acteurs refusent désormais de jouer le jeu « d'une démocratie à la sauce cause toujours », pour reprendre l'expression d'un militant anti-nucléaire lors du débat sur le centre d'enfouissement de déchets radioactifs sur la commune de Bure (Meuse). Ainsi, en avril 2013, les militants de Pièces et main-d'œuvre se déguisaient en « chimpanzés du futur » et empêchaient la tenue du Forum sur la biologie de synthèse, tout en déclarant : « si nous participons à cette parodie, nous laissons croire qu'un débat démocratique a eu lieu. Nous aidons les communicants à roder leur argumentaire pour étouffer la contestation. [...] Nous n'avons ni question à vous poser, ni incertitude à lever. Notre position est déjà figée : nous n'acceptons pas⁵³ » Une position qui ne va pas sans remettre en question les limites du modèle de la conférence

53. « Les singes du futur perturbent le 1^{er} forum national de la biologie synthétique », *Indymédia.org*, 26 avril 2013.

de consensus pour des sujets marqués par des oppositions irréconciliables. Là est donc tout l'enjeu démocratique d'inventer de nouvelles formes, non plus de consultation, mais bien de coopération et de participation des publics dans la prise de décision. Ainsi, comme le rappelle l'ancien député André Bellon, « la démocratie n'est pas une méthode pour exprimer un consensus, mais pour trancher les dissensus⁵⁴ », la vitalité de la démocratie s'exprimant justement dans sa capacité à résoudre les conflits tout en renforçant la légitimité des décisions prises.

Selon Jacques Testart, cofondateur de la Fondation Sciences Citoyennes : « La plupart de ces procédures se prétendant conférences de citoyens ne correspondent pas à un cahier des charges suffisamment précis et rigoureux pour assurer leur qualité, leur indépendance et donc leur crédibilité. Or cette crédibilité est le préalable indispensable à la généralisation du recours à cette procédure participative, et à sa prise en compte par les décideurs politiques⁵⁵. » Son association propose ainsi un modèle original de Convention de Citoyens (CdC) dans laquelle les profanes, libres de conflits d'intérêts tant professionnels que militants, « élaborent librement une position bien documentée et représentative de l'intérêt commun, permettant aux élus d'apprécier complètement une innovation avant d'en promouvoir l'usage⁵⁶ ». L'originalité du projet de CdC repose sur la rationalisation du processus par des règles strictes et figées, afin d'écartier les tentatives d'instrumentalisation et la mise en place d'un comité de pilotage où siègent des experts à positions contradictoires. Ce comité a la charge d'établir en amont un programme équilibré de formation de citoyens (nature et durée des exposés, identité des formateurs, etc.), les principales divergences devant être résolues dès ce stade. Ainsi, comme l'expliquent ses promoteurs, « c'est le dépassement consensuel des contradictions au sein du comité de pilotage qui garantit la plus grande objectivité possible de la formation⁵⁷ ». Une fois ce programme établi,

54. André Bellon, « Pas de démocratie sans conflit », *Le Monde diplomatique*, juin 2009.

55. Jacques Testart, Fabien Piasecki et Christophe Morvan, « Comprendre les conventions de citoyens », Fondation Sciences Citoyennes, 22 mai 2013.

56. *Ibid.*

57. Jacques Testart, « Le retour du tirage au sort », *Mouvements*, décembre 2011.

des citoyens sont tirés au sort pour participer à plusieurs séances de formation, qui aboutiront à un travail de rédaction de recommandations. Pour garantir l'équilibre et la représentativité sociale du panel, le cahier des charges des CdC prévoit d'écarter toutes personnes susceptibles de présenter un conflit d'intérêts en lien avec le sujet débattu.

Contrairement au modèle danois, ces CdC doivent s'accompagner d'un suivi au niveau du Parlement, soit par l'organisation d'un débat public, soit par la proposition de nouvelles législations. Sortant d'une parodie démocratique, ce modèle participatif, source d'une légitimité renforcée, fait du dialogue social un préalable à toute décision publique. Loin de se substituer au travail législatif, les recommandations de citoyens dûment informés se présentent comme un outil d'accompagnement de la décision publique. Cependant, cette réaffirmation de la hiérarchie des pouvoirs entre citoyens et élus est également celle de leurs responsabilités mutuelles : en refusant de suivre ou en s'opposant aux propositions de citoyens avertis, l'élu engage ouvertement sa responsabilité, ce qui impliquerait l'instauration d'un mode de scrutin nominal et transparent pour une meilleure traçabilité.

Jacques Testart aime à rappeler avec ferveur que la convention de citoyens est « l'occasion d'une rébellion paisible mais intégrale contre la domestication. En ce sens, si elle ne suffit pas pour conduire une révolution sociale impliquant la majorité de la population, elle donne à espérer dans les capacités humaines pour réaliser de véritables changements ». En ouvrant de nouveaux espaces d'information et de participation du citoyen, lorsque leur indépendance est assurée et encadrée, ces expériences offrent un refuge contre l'intoxication informationnelle des lobbies et la manipulation de l'opinion publique par les démagogues. « Plus qu'une technologie de la participation », ces espaces de dialogue citoyen sont « le creuset pour le renouveau d'une démocratie usurpée⁵⁸ »

58. *Ibid.*

IV. *OPEN GOV*, UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET OUVERTE

Open data, Open gouvernement. La sonorité de ces concepts ne peut faire mystère de leur origine anglo-saxonne. Ces nouveaux mots-outils qui résonnent dans la bouche des citoyens technophiles trouvent depuis quelques années un écho grandissant auprès de démocraties du monde entier. Ces concepts sont adossés à l'idée d'ouverture (*open*), issue des mouvements du logiciel libre et de la science ouverte, appliquée aux données publiques de l'administration et aux formes de gouvernances. Ces « informations libérées » peuvent englober les déclarations d'intérêts des élus, les registres de lobbyistes, les données d'expertise sur les grands projets ou encore les bases statistiques sur la population. L'un des objectifs de cette ouverture est de favoriser l'émergence d'un « gouvernement ouvert » sur la base d'une prise de décision transparente à laquelle seraient invités à participer les citoyens.

Présentés comme les outils d'une transparence effective au service de « citoyens experts », ces concepts peuvent se métamorphoser en oripeaux marketing d'une démocratie vidée de son sens si rien n'est engagé pour maintenir le citoyen au cœur des politiques. L'ouverture des données publiques ne peut renforcer le lien de confiance entre citoyens et institutions que dans la reconnaissance mutuelle de droits et de devoirs complémentaires, et ce afin de garantir d'une part la transparence dans l'exercice du pouvoir et de l'autre la protection de la vie privée de tous.

L'OPEN GOVERNMENT, UN CONCEPT VENU DES ÉTATS-UNIS

Le principe d'accès aux données publiques n'est pas une nouveauté. Par le Freedom of Information Act (FOIA) américain de 1966, en pleine guerre du Vietnam, le président Lyndon B. Johnson avait

accordé aux familles des soldats morts, puis à tous les citoyens américains, un droit d'accès aux informations dont disposait l'administration avec obligation faite aux agences de répondre à toutes les demandes.

En 2009, l'une des premières actions symboliques de Barack Obama fut de signer un *Memorandum on Transparency and Open Government* portant sur la « libération » des données publiques. Ce mémorandum impose aux administrations fédérales de mettre à disposition du public, sur des plates-formes web, les données produites dans le cadre de leurs missions de service public. Il ne s'agit plus d'une demande faite par le citoyen pour obtenir des données, mais d'une offre de l'administration pour favoriser l'émergence de nouveaux comportements citoyens et concrétiser les promesses de transparence.

Ce projet politique se concrétise dans la mise en place de l'*Open Government Initiative*, un programme d'État ambitieux pour lequel Obama a créé un poste de Chief Technology Officer, un commissaire spécial chargé de l'ouverture des données. Pour assurer la direction de son nouveau cabinet numérique, le président nomme la juriste et universitaire Beth Noveck, reconnue pour son ouvrage *Wiki Government*⁵⁹ qui théorise les usages politiques des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les relations entre gouvernants et gouvernés. Sous l'influence de la commissaire, le plan d'Obama devient une doctrine politique à part entière : à l'idée d'ouverture des données sont désormais associés des principes de transparence de l'action publique, de participation citoyenne et de collaboration dans la construction d'outils et de services innovants.

La transparence s'inscrit dans une réaffirmation des principes américains d'*accountability* (redevabilité) et de *public scrutiny* (examen public), à travers lesquels les élus et les membres de l'administration sont redevables de leurs actions auprès des citoyens. Ces informations doivent permettre aux organisations de la société civile et aux citoyens de renforcer leur capacité de surveillance,

et le cas échéant, de pouvoir réclamer des comptes à l'administration. Par exemple, grâce à l'obligation faite aux députés de fournir toutes leurs données financières (revenu, actions, financement de campagne), des sites comme *OpenSecrets.org* ont pu développer une véritable capacité de vigilance citoyenne sur l'impact du lobbying et des conflits d'intérêts. On perçoit, à travers cet effort de transparence, le besoin de renforcer le rôle de contre-pouvoir des citoyens dans un contexte de prise de décision fortement influencé par des intérêts privés.

En effet, les citoyens ne sont pas les seules cibles de l'ouverture des données. Deux autres notions sont inscrites au cœur de la doctrine de l'*Open Government* : la collaboration et la participation. Barack Obama entend ainsi « offrir aux Américains l'opportunité de participer à l'élaboration des politiques publiques et permettre au gouvernement de tirer bénéfice de l'expertise collective⁶⁰ » pour améliorer les services publics et la perception du rapport à l'administration. D'un autre côté, les agences fédérales sont encouragées à collaborer entre elles, mais aussi avec les ONG, les entreprises et des personnes issues du secteur privé, marquant clairement l'enjeu commercial entourant également l'ouverture des données. Pour les entreprises, non seulement ce processus permet d'appréhender plus en profondeur la gestion des services publics, mais il offre également de nouveaux outils de lobbying.

En juin 2009, le gouvernement américain met donc en place une plate-forme numérique – *Data.gov* – sur laquelle les administrations doivent publier leurs données dans un format numérique ouvert, sans droit de propriété, afin de favoriser leur réappropriation par les citoyens et permettre à des développeurs privés de proposer de nouveaux services publics. L'objectif central est de permettre l'émergence de communautés thématiques, par exemple sur l'énergie, l'eau ou la santé, afin de favoriser le dialogue entre les acteurs d'un secteur, améliorer le suivi des politiques sectorielles et regrouper l'expertise collective.

59. Beth Simone Noveck, *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, 2009.

60. Barack Obama, *Transparency and Open Government, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, 21 janvier 2009.

Si cette politique a le mérite d'inclure le citoyen dans la définition du bon exercice de la fonction publique, elle n'en reconnaît pas moins la place privilégiée accordée aux groupes d'intérêts dans l'orientation des politiques publiques. La notion d'expertise citoyenne ne se retrouve alors considérée qu'en fonction d'une valeur relative diluée parmi d'autres sources d'expertise, dont celle des lobbies qui reste bien plus structurée et coordonnée. Ceux qui ne sont pas en mesure de fournir une expertise ou une plus-value informationnelle restent-ils condamnés à grossir la classe des laissés-pour-compte de la démocratie? Finalement, ces politiques n'ont pas fait la preuve de leur capacité à remettre le citoyen au centre de la décision publique. Bien au contraire, ces stratégies individualisent le rapport à l'administration et diluent les liens de solidarité qui pourraient unir les usagers de services publics.

LES AVANCÉES FRANÇAISES VERS UNE DÉMOCRATIE OUVERTE

En France, un texte presque tombé aux oubliettes – la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 – indiquait déjà dans son article 15 que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Depuis 1978, l'accès aux informations publiques est régi par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). La loi du 17 juillet 1978 organisant la mission de la CADA « reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration ». Cette loi prévoit toutefois des restrictions d'accès, notamment dans les domaines stratégiques de la défense et de la diplomatie, mais aussi pour ce qui concerne le respect de la vie privée ou le secret des affaires, limitant de fait tout contrôle citoyen sur l'attribution des marchés publics, pourtant source importante de corruption ou de conflits d'intérêts. Autre limite de la transparence à la française, la CADA a écarté de son champ de compétence les documents judiciaires et, surtout, les documents relatifs au processus législatif et à la vie parlementaire, comme les audits internes sur les finances de l'Assemblée nationale

ou l'utilisation des réserves parlementaires. Enfin, la CADA a obligation de fournir les documents « quels que soient leur forme ou leur support », ce qui signifie encore bien souvent d'épais dossiers de paperasse poussiéreuse. Ce constat est d'ailleurs partagé par le Conseil national du numérique : « Malgré ses modifications successives, la loi du 17 juillet 1978 reste en effet marquée par son époque, celle des documents papier⁶¹. »

Malgré des règlements datés, et une CADA ayant laissé passer le train de l'ère numérique, l'« *open data* à la française » connaît un véritable essor depuis 2011. Sous l'impulsion du gouvernement Fillon, trois nouvelles instances ont été mises en place pour ne pas laisser l'administration à quai : la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (Disic), le Conseil national du numérique (CNNum) et le projet Etalab lié au lancement de la plate-forme d'*open data* français data.gouv.fr.

Interrogé en février 2013, Henri Verdier, le directeur d'Etalab, explique que les politiques d'ouverture des données de ces prochaines années devront se concentrer sur « la mise à disposition de jeux de données de qualité, les débats thématiques pour que l'*open data* accompagne les politiques publiques, et la nécessité d'intégrer l'ouverture des données dès la conception des politiques publiques », car selon lui « ces données vont transformer la société comme l'informatique puis Internet l'ont transformée⁶² ».

L'enjeu français est donc avant tout celui de l'élargissement du champ des données accessibles et leur présentation sous des formats permettant un traitement optimisé par les nouveaux outils numériques. Une vision nuancée par la CNIL, gardienne de la vie privée des citoyens français, qui appelle de ses vœux « un approfondissement des droits à l'accès aux informations publiques⁶³ ». La CNIL vient rappeler que le développement rapide de l'*open data* ne doit pas se faire dans le non-respect du droit, même si celui-ci a besoin d'être mis à jour pour intégrer les nouvelles pratiques numériques. Par ailleurs, la réussite d'une politique d'ouverture des

61. *Ouverture des données publiques : l'avis du CNNum*, Conseil national du numérique, 6 juin 2012.

62. Tribune d'Henri Verdier (Etalab), « L'ouverture des données publiques n'est pas une mode », *Les Échos*, 7 février 2013.

63. *Open Data : la CNIL souhaite accompagner les acteurs publics et privés*, CNIL, 6 mars 2013.

données publiques dans un but de transparence et de construction participative de l'action publique repose sur la capacité offerte aux citoyens de réutiliser et de valoriser les informations mises à disposition. Sans réappropriation, il ne peut y avoir de coparticipation.

COMMENT VALORISER LES DONNÉES PUBLIQUES ?

La libération des données publiques est une chose, leur valeur, c'est-à-dire leur utilité sociale et leur capacité à favoriser le développement d'une culture de la transparence, en est une autre. L'enjeu entourant la valeur des données est avant tout celui de la création d'un lien de confiance entre un état producteur de données et des citoyens utilisateurs. Pour Romain Badouard, chercheur en sciences sociales, la volonté d'accès aux informations publiques libérées peut engendrer des « tensions entre la quantité et la qualité des données présentes sur un site gouvernemental ». Ainsi, dans un contexte de transparence biaisé, « il serait facile pour une administration de "noyer" des internautes sous un flot de données à l'importance relative, tout en conservant soigneusement les données sensibles sur des serveurs verrouillés⁶⁴ ». Cet effet de *data washing*, de nettoyage ou de maquillage des données, constituerait « le premier objet de suspicion à l'égard de l'*open government* et de l'*open data* », selon le chercheur.

Pour répondre à ce risque de dilution des informations critiques, certains États ont fait le choix de sélectionner les données à diffuser en fonction de leur utilité sociale estimée. Chez nos voisins d'outre-Manche, la plate-forme gouvernementale d'ouverture des données publiques propose moins de 9 000 « jeux de données », quand la plate-forme française (data.gouv.fr) en propose plus de 350 000, allant de statistiques sociales majeures à la liste du mobilier national classé. Une nouvelle tension apparaît donc autour de l'attribution unilatérale d'une valeur aux données par l'administration, le rôle de filtre justifiant alors une diffusion au compte-gouttes de celles jugées sensibles. En France, il est par exemple

impossible d'avoir accès aux données concernant la santé, l'énergie ou les transports, autant de secteurs dont l'influence est des plus fortes sur les politiques publiques.

En décembre 2013, l'*open data* français connaissait une petite révolution avec le lancement de la version 2.0 du site data.gouv sous la tutelle d'Etalab et d'Henry Verdier son directeur. Lors de son lancement, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault confirmait la volonté d'ouvrir les vannes en supprimant le système de redevances sur les données juridiques de la DILA (les codes de loi, la jurisprudence et le journal officiel), aujourd'hui vendus à une dizaine d'entreprises pour plusieurs centaines de milliers d'euros, mais aussi celles de la CADA – qui va enfin connaître son réveil numérique – et les données financières des collectivités territoriales. Par ailleurs, la nouvelle version du site français a fait le pari d'un accès davantage grand public et participatif, avec une présentation de données valorisées non seulement par ses services, mais aussi par l'ensemble de la communauté des utilisateurs ou journalistes, avec le développement du datajournalisme. Tous sont désormais autorisés à partager, et même déposer, leurs jeux de données créant ainsi un appel d'air pour le développement de véritables communautés de veille et de développement. À terme, selon Regards Citoyens, ce besoin d'intermédiation aura « vocation à s'effacer » grâce à l'éducation progressive des citoyens à cette nouvelle culture civique afin « d'éviter toute tentation d'accaparement de ce qui doit demeurer un bien public⁶⁵ » et l'un des outils les plus concrets pour une mise en application d'un contrôle citoyen.

La presse et la société civile ne sont pas les seules à s'intéresser à la libération des données publiques. Le monde des affaires entrevoit également dans ce mouvement une opportunité de développer de nouvelles activités dans le secteur des technologies de l'information mais aussi, à travers la création de nouveaux services publics comme l'indiquait l'exemple américain. En 2011, lors de la présentation de sa stratégie de valorisation des données publiques, la Commission européenne évaluait à 40 milliards d'euros annuels les potentielles retombées économiques du secteur. Le bureau d'études

64. Romain Badouard, « La valeur des données », *Innovations démocratiques*, 15 novembre 2012.

65. Regards Citoyens, entretien avec l'auteur réalisé le 26 mars 2013.

McKinsey estime quant à lui que « les administrations européennes pourraient économiser jusqu'à 100 milliards d'euros annuellement⁶⁶ » en utilisant les données publiques pour optimiser les services publics ou bien lutter contre les fraudes fiscales.

En France, le potentiel économique de l'*open data* est reconnu dans le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du gouvernement Ayrault, dont la proposition n° 34 stipule que « les données publiques seront rendues accessibles et gratuites sur le site data.gouv.fr afin de [...] permettre le développement, notamment par les entreprises, de produits et services ». Dans le cadre du programme Dataconnexions, la mission Etalab tisse depuis février 2012 des partenariats avec les acteurs du secteur, dont Orange, Google et Microsoft, pour favoriser l'innovation et la compétitivité de l'*open data* français. Pour Microsoft, cela ne fait aucun doute : « Le mouvement de l'*open data* est en marche. [...] Les acteurs-clés de cette révolution seront les PME et les start-up qui inventeront les nouveaux services au citoyen fondés sur ces données⁶⁷. »

Face à ces demandes multiples, il devient difficile pour les administrations de contenir plus longtemps ce flot de données publiques. Cependant, les États doivent prendre garde à ce que cette libération massive d'informations publiques n'entraîne pas dans son sillage la vie privée des citoyens. Prise dans le même tourbillon, la Commission européenne fait l'objet d'un intense lobbying de la part de la « Bande de Gafa⁶⁸ », les géants américains de l'Internet, pour obtenir un assouplissement du règlement européen sur la protection des données privées. Ces firmes souhaitent pouvoir collecter, traiter, stocker et vendre les données personnelles des internautes sans nécessité de consentement préalable, comme c'est déjà le cas aux États-Unis. La simple navigation sur des sites publics ou des réseaux sociaux ferait office d'accord tacite pour autoriser ces entreprises à recueillir des données privées, ce qui inclut des informations sensibles comme les orientations politiques, religieuses ou sexuelles...

66. *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*, Rapport McKinsey Global Institute, mai 2011.

67. Présentation Microsoft sur la page partenaire de Dataconnexions.

68. Google, Amazon, Facebook, Apple.

Bien au-delà de ces stratégies, les enjeux sur l'accès aux données privées dépasse largement les arguments commerciaux affichés par les lobbies. « La maîtrise de la société de l'information donne une puissance que l'on soupçonne encore peu et qui dépasse de loin les secteurs de l'économie marchande⁶⁹ », s'inquiète Stéphane Grumbach, directeur de recherche à l'Institut national de recherche en informatique et automatique (Inria). Selon ce spécialiste, « Google a dans ses mémoires numériques davantage d'informations sur la France que l'Insee⁷⁰ » soulignant ainsi l'importance stratégique des données brutes, des *big data*, en possession des entreprises. Demain, les États pourraient ainsi devenir les premiers clients de ces sociétés pour obtenir des informations sur leurs citoyens. L'accès à ces données suscite de tels appétits que les spécialistes parlent désormais de « nouveau pétrole numérique », dont la nécessité de maîtrise par les États laisse entrevoir le développement d'une « diplomatie digitale », euphémisme binaire de la « cyber-guerre ». Malheureusement, l'exercice des droits fondamentaux dans le cyberspace et le respect de la vie privée pourraient bien être les victimes collatérales de ce conflit larvé.

Finalement, les enjeux entourant la libération des données ne peuvent se résumer aux gains de transparence et de bonne gouvernance en évacuant les dimensions économiques et géopolitiques inscrites au cœur même de la doctrine de l'*Open Government*. Sans maîtrise des données et sans protection de la vie privée, tant des citoyens que des élus, la vocation démocratique de la transparence des données publiques pourrait bien se transformer en un Big Brother numérique condamnant l'ensemble de la société à vivre dans une prison de verre. Pourtant, loin d'affaiblir l'État comme certains le craignent, une transparence publique couplée à des instances de protection des données privées pourrait permettre de renforcer un pacte de confiance où chacun, les institutions et les citoyens, veille réciproquement sur le respect des droits et des libertés fondamentales d'une démocratie ouverte et vivante.

69. Jacques Secondi, « Pétrole numérique : la bataille perdue du Big Data », *Le Nouvel Économiste*, 26 mars 2013.

70. *Ibid.*

L'INNOVATION NUMÉRIQUE AU SERVICE DU CITOYEN

En mai 2012, des « organisations d'observation des Parlements » venues de 38 pays se retrouvent pour établir ensemble la première *Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaires* avec pour objectif commun de « faire progresser l'ouverture institutionnelle et parlementaire » afin d'encourager la réalisation « d'un meilleur engagement citoyen, d'institutions représentatives plus réactives, et finalement d'une société plus démocratique ». Cette démarche, résumée dans le projet collaboratif *OpeningParliament.org*, vise à rappeler que « l'ère numérique a fondamentalement changé le contexte de l'usage public de l'information parlementaire et les attentes des citoyens en matière de bonne gouvernance ». La connaissance est désormais coconstruite et partagée pour favoriser l'émergence « d'un modèle de démocratie plus représentative et plus participative⁷¹ ».

Il existe également en France une initiative militante pour la transparence du Parlement sur la base de l'ouverture des données promue par Regards Citoyens. Depuis septembre 2009, cette association recueille toutes les données relatives aux activités parlementaires sur deux sites internet : *Nosdéputés.fr* et *Nossénateurs.fr*. Ces deux plates-formes présentent une information quantitative et groupée sur le travail quotidien des élus où, au grand dam de certains, il est possible de consulter la présence et la participation aux débats mais aussi de suivre le travail en commission, ou de retrouver les interventions écrites et orales des élus. Avec plus d'un million de visites à l'année, auxquelles s'ajoutent de nombreuses reprises dans la presse, l'intérêt citoyen de cette initiative n'est plus à démontrer.

Pourtant les créateurs de ces plates-formes citoyennes ne sont pas pleinement satisfaits : « Cela nous a pris des mois pour recueillir toutes les informations dispersées, l'administration ne nous a pas aidés alors qu'elle dispose de bases de données centralisant tout cela et bien plus encore. La simplification de l'accès et de la réutilisation

de l'information parlementaire devrait être considérée comme une exigence démocratique⁷² ! »

Concernant la transparence des données parlementaires sur le travail législatif et la prévention des conflits d'intérêts, certains élus s'offusquent d'une volonté d'atteinte à leur vie privée. S'il est légitime de protéger l'intimité des élus, ceux-ci devraient pourtant s'astreindre à un degré de transparence en fonction de leur degré de responsabilité. Il est difficile de concevoir en quoi la protection de la vie privée empêcherait un élu d'ouvrir en ligne son agenda pour faire connaître son activité, les personnes qu'il rencontre dans le cadre de ses fonctions et de partager les documents qui lui sont fournis par des lobbyistes. L'association *Regards Citoyens* réclame également plus de transparence sur les votes des parlementaires en exigeant « que le détail des scrutins publics auxquels ils participent soit rendu public⁷³ ». Comme le rappelle la *Déclaration pour l'ouverture et la transparence*, « le Parlement doit reconnaître le droit et le devoir de la société civile, des médias et du grand public d'observer le Parlement et les parlementaires ». En favorisant la transparence du processus législatif et en renforçant la capacité de vigilance des citoyens, cela permettrait de réduire ostensiblement la zone grise des conflits d'intérêts et de limiter la pratique d'un lobbying de l'ombre.

Une initiative citoyenne de mars 2013 illustre parfaitement le potentiel créatif et participatif de ces nouvelles technologies de partage des données. En pleine bataille bruxelloise sur la protection des données privées, des associations ont réalisé un site de « lobby plagiat » (*lobbyplag.eu*) qui permet de retracer l'origine d'un amendement en chassant les copier/coller entre les propositions des lobbies et les textes déposés par les eurodéputés. La chambre américaine de commerce a fait déposer 16 amendements par des eurodéputés en faveur d'un assouplissement des normes, et *lobbyplag* recensait un total de 52 amendements copiés à partir des textes fournis par les lobbyistes du secteur privé. Quantitativement, la palme est attribuée à une eurodéputée autrichienne avec 60 % de « copier/coller » concernant 15 amendements déposés, tous tirés d'argumentaires

71. *Déclaration pour l'ouverture et la transparence parlementaires*, mai 2012.

72. Entretien réalisé le 26 mars 2013.

73. *Regards citoyens*, « Lobbying à l'Assemblée : la transparence n'est rien sans contrôle », tribune, *Libération*, 26 mars 2013.

soutenus par European Digital Rights et Bits of Freedom, deux groupes de défense des droits des internautes. Pour rendre ce genre d'initiative pérenne et systématique, la mise en place d'un registre obligatoire du lobbying permettrait d'alimenter une base de données accessibles et exploitables, où chaque société de conseil et association devrait enregistrer la liste des députés et des fonctionnaires rencontrés, ainsi que l'ensemble des documents d'information et des propositions d'amendements mis à disposition.

Il est désormais temps d'imaginer de nouvelles formes d'expression et de participation démocratique liées aux nouvelles technologies afin de rétablir le lien entre des représentants élus et des citoyens de plus en plus impliqués et vigilants grâce à un accès accru à toutes sortes d'informations. Sans ouverture de la participation ni reconnaissance d'une légitimité citoyenne à s'impliquer dans la prise de décision publique, la transparence risque de n'avoir pour effet que d'augmenter le ressentiment à l'égard d'une politique d'arrière-garde. En Islande, après la faillite économique et politique du pays, les habitants ont décidé de se doter d'une nouvelle constitution dont la rédaction a été confiée à des citoyens ordinaires assistés par des spécialistes du droit constitutionnel islandais. Les citoyens avaient également la possibilité de participer à la rédaction à travers une plate-forme numérique où chacun pouvait suivre en ligne les débats, interpellier directement l'un des 25 constituants ou bien encore proposer des amendements.

Toujours dans le Grand Nord, en Finlande cette fois, l'État a décidé depuis mars 2012 d'encourager les initiatives citoyennes en offrant à tout citoyen finlandais la possibilité de suggérer des lois. Selon la Finnish citizens' initiative, si les propositions mises en ligne atteignent les 50 000 signatures (environ 1 % de la population) en moins de six mois, le Parlement finlandais a obligation de s'emparer de la proposition pour la discuter publiquement. Pour faciliter l'engagement des citoyens, une ONG a mis au point une plate-forme participative (*crowdsourcing*) nommée Open Ministry où chacun peut participer à l'élaboration du texte législatif avec l'assistance d'avocats professionnels, à leur tour devenus de véritables lobbyistes du peuple.

En France, où 48 millions de personnes ont désormais accès à internet, la « fracture numérique » ne sera bientôt plus que le

souvenir d'une époque révolue qui laissera la place à de nouvelles pratiques participatives et mobilisatrices. Depuis quelques années, les expériences se multiplient et trouvent une légitimité politique grandissante à l'image du projet Parlement & citoyens qui regroupe sur un même site plusieurs outils innovants d'interaction entre élus et citoyens. Il s'agit de valoriser l'expression de l'opinion publique par l'ouverture d'espaces de dialogue en invitant tous les participants (parlementaires de tous bords, élus locaux, experts, citoyens et journalistes) à « favoriser une construction rigoureuse des problèmes publics et la recherche de solutions optimales dans une démarche d'enquête commune », tout en veillant à « dépasser les dogmes et préjugés politiques ou moraux ». Plus concrètement, des élus interpellent les citoyens sur des thématiques précises pour que ceux-ci réagissent en construisant des argumentaires structurés et soumettent des alternatives. Ainsi le sénateur Vert du Morbihan Joël Labbé proposait-il en juin 2013 la possibilité d'« interdire l'usage non agricole des pesticides sur le territoire national », un projet repris par le Sénat en novembre 2013 quand Dominique Raimbourg, député PS de Loire-Atlantique, interrogeait les citoyens sur le « réflexe carcéral » français et les moyens de « rendre la prison utile? »

Toutes ces formes de participation en ligne sont encore expérimentales et peuvent légitimement susciter des interrogations sur la juste représentation des intérêts présentés. L'implication dans ces systèmes nécessite en effet un degré d'engagement vraisemblablement supérieur à la moyenne des citoyens. Cependant, la multiplication rapide des initiatives sur un laps de temps réduit laisse imaginer, dans un avenir proche, que la possibilité de participation en ligne devienne une exigence citoyenne de premier ordre. La reconnaissance de nouveaux droits de participation permettrait alors de transformer le rapport à la politique dans des démocraties post-numériques où le citoyen, plus qu'un simple contre-pouvoir, serait un initiateur et un partenaire du décideur.

Pour conclure, comme nous venons donc de le voir dans cette dernière partie prospective, l'*open data* s'inscrit pleinement dans le développement rapide des technologies de l'information et de l'Internet, tout en portant un potentiel démocratique non négligeable. Loin d'être un gadget réservé à quelques technophiles, l'*open data*

est déjà devenu un outil d'alerte idéal au service d'une expertise journalistique ou militante capable de jouer les intermédiaires avec les citoyens. C'est également la possibilité donnée à tous les citoyens de réaffirmer leur droit d'accès à l'information, concrétisant ainsi l'idée de contrôle citoyen nécessaire au respect des engagements démocratiques. Enfin, l'accès aux données publiques et la mise en place d'outils citoyens, comme les plates-formes participatives, ouvrent désormais de nouvelles opportunités non seulement pour se réapproprier la décision publique mais également pour moderniser nos institutions car l'enjeu final, qui se pose tant aux politiques qu'à la société civile, n'est rien d'autre que celui d'imaginer la démocratie du XXI^e siècle.

CONCLUSION

Parmi toutes les cartes qui peuvent servir le jeu des lobbyistes, il en est une plus redoutable que les autres : le désintérêt citoyen face à la chose publique. Contre les milliards dépensés pour corrompre et influencer, que peut bien la société civile si elle ne peut compter sur les hommes et les femmes qui s'impliquent pour résister, inventer, essayer ? Ce plaidoyer pour la constitution de contre-pouvoirs citoyens face aux lobbies offre, nous l'espérons, quelques clés pour commencer à agir. Le premier geste de résistance consiste à se réimpliquer, individuellement ou collectivement, dans la vie politique avec la ferme intention de s'emparer d'une question sociale et de faire reconnaître sa légitimité à parler, à réclamer des comptes et à se faire représenter en toute honnêteté. Les associations – dont nous avons évoqué l'action – sont à l'avant-garde de ce projet de démocratie participative et responsable, et les nouvelles prérogatives qu'elles ont réussi à arracher, dans le contrôle de nos institutions, dans la protection des lanceurs d'alerte, requerront demain un soutien accru, tant humain que financier, pour qu'elles disposent des moyens nécessaires afin de mener leurs missions. Toutes ces promesses de démocratisation, pour partie techniques, ne sauraient néanmoins faire oublier la nécessité de construire une véritable justice sociale, mais également environnementale, permettant d'offrir aux citoyens le temps et les moyens nécessaires afin d'exercer pleinement leur souveraineté.

Face à l'instrumentalisation flagrante d'une partie de la science, à son détournement à des fins mercantiles, visant à imposer toute sorte de produits non désirés par les consommateurs, nous devons nous inquiéter légitimement de construire des digues sanitaires et réglementaires capables de protéger notre santé et de faire respecter nos préférences collectives. Pourtant, ces questions risquent de n'être jamais posées, ni le moindre référendum organisé. Au moment où les négociations du projet de marché transatlantique débutent, la commission Barroso se mure en effet derrière les exigences américaines et le secret diplomatique pour limiter l'accès aux informations sur son mandat. Contre ce culte du secret,

cette culture de l'entre-soi libéral et autoritaire qui exclut toute possibilité de consultation populaire, il n'y a d'autre alternative que d'ouvrir la possibilité aux citoyens de s'immiscer dans ce jeu politique en créant de nouveaux contre-pouvoirs et de nouveaux outils pour les exercer afin d'arrêter cette sape de la souveraineté démocratique au profit des multinationales.

Cette analyse des moyens de lutter contre un lobbying confiscatoire de la démocratie n'est finalement que la démonstration du fait qu'il est possible, avec de la volonté et du courage, de remettre les citoyens et l'intérêt général au cœur des politiques publiques. Dans la crise de confiance que nos sociétés traversent, dans ce divorce entre le peuple et ses supposés «représentants», il ne s'agit pas de réenchanter le mythe de la politique et de ses élus omnipotents, pas plus qu'il ne s'agit de croire dans les prophéties d'une science divinisée se décrétant hors de la civilisation. Bien au contraire, il s'agit d'inverser la relation de pouvoir en réclamant la confiance envers les citoyens, en reconnaissant leur capacité à réfléchir, à agir et à prendre la part de responsabilité qui leur est due dans la gestion de la cité. Il s'agit ni plus ni moins de bâtir la démocratie responsable et participative de demain, seule capable de mener la société vers le bien commun.

La multitude d'entrées proposée dans cet ouvrage pour rétablir un équilibre démocratique au sein des institutions peut apparaître comme un exercice périlleux, sinon utopique, afin de remettre sur pied un système moribond. Qu'importe, à travers ces réflexions partagées, il s'agit avant tout d'imaginer ensemble les moyens pour commencer à agir maintenant, dans les conditions réelles de la vie politique moderne, là où les intérêts particuliers d'une minorité ont su étouffer les aspirations légitimes de la majorité. Certains rêvent d'ériger des barricades, nous proposons de construire des murets, fondations de l'édifice de demain. Effectivement, nous pourrions rêver de bâtir une société idéale, élaborer des plans de cathédrales grandioses où tout le monde serait invité à chanter en chœur, et les solutions évoquées ici n'en seraient qu'une brique. Mais chaque édifice a besoin de ses bâtisseurs, et il est difficile de s'improviser grand architecte. Ce dont nous avons le plus besoin aujourd'hui, c'est d'ouvriers de la démocratie capables de restaurer un projet né dans la Grèce antique. Quand les arts, les sciences et la politique ne faisaient qu'un.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE - Jacques Testart	7
INTRODUCTION	13
> De la modernité du lobbying et de ses dérives	15
> Remettre le citoyen au cœur des choix de société	17
PREMIÈRE PARTIE - LA SCIENCE SOUS INFLUENCE	21
I. L'ALLIANCE DE L'EXPERTISE ET DE LA POLITIQUE	25
> Quand le politique s'en remet à l'expert	26
> Quand les lobbies industriels s'emparent de l'expertise	30
II. MEDIATOR ET « SYSTÈME SERVIER » : ARCHÉTYPE DE L'INFLUENCE DE L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE EN FRANCE	37
> La maîtrise des réseaux	38
> Mediator, révélations sur les coulisses de la santé publique	41
> Les conflits d'intérêts au cœur de l'affaire	45
III. LE LOBBYING SCIENTIFIQUE, AU RISQUE D'UNE SCIENCE SANS CONSCIENCE	49
> Des fantômes dans le placard	52
> Scandales à la chaîne	53
DEUXIÈME PARTIE - LES CONFLITS D'INTÉRÊTS, UNE ÉPIDÉMIE GÉNÉRALISÉE	59

I. L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ SOUS CONTRÔLE	63		
> L'industrie du tabac et la stratégie de l'écran de fumée	64		
> Grippe A, la gabegie des laboratoires	66		
<hr/>			
II. LES LOBBIES AU CŒUR DE L'EXPERTISE EUROPÉENNE	71		
> Carte blanche pour les lobbies	74		
> L'EFSA empêtrée dans ses liens avec l'industrie	77		
<hr/>			
III. LES PERTURBATEURS ENDOCRINIENS OU LA FAILLITE DE L'EXPERTISE EUROPÉENNE	85		
> « La guerre des commissions »	87		
> La victoire des lobbies	89		
<hr/>			
TROISIÈME PARTIE - L'EMPRISE DU LOBBYING SUR LES DÉCIDEURS PUBLICS	93		
<hr/>			
I. LA COMMISSION EUROPÉENNE HORS DE CONTRÔLE	97		
> Les lobbies dans l'ADN européen	99		
> Transparence du lobbying en Europe : faux-semblants et inégalités	101		
<hr/>			
II. QUAND LES LOBBIES DÉSTABILISENT LES INSTITUTIONS	107		
> Cas d'école	108		
> Le lobby cigarettier à l'assaut de la Commission européenne	111		
<hr/>			
III. LE LOBBYING EN FRANCE ET L'AMBITION TECHNOCRATIQUE	117		
> Un passé à faire oublier	118		
> Contrôler son image pour mieux s'imposer	122		
> Provoquer la confusion	124		
> Le livre bleu du lobbying à l'Assemblée : un projet technocratique	126		
<hr/>			
		IV. MANUEL DE LOBBYING À LA FRANÇAISE	131
		> Encercler sa cible	133
		> Petite leçon d'opportunisme législatif	136
		> Les colloques à l'Assemblée, entre « racket » et sponsoring	138
		> Façonner l'opinion publique	140
<hr/>			
		QUATRIÈME PARTIE - LA TRANSPARENCE, UN OUTIL AU SERVICE DE LA VIGILANCE CITOYENNE	147
<hr/>			
		I. PETIT TOUR DU MONDE DU CONTRE-LOBBYING	151
		> Les États-Unis, berceau du conflit d'intérêts	151
		> Le Canada, un modèle à suivre ?	155
		> La rigueur scandinave	160
<hr/>			
		II. LA TRANSPARENCE À LA FRANÇAISE	163
		> Au cœur de la réforme sur la transparence, mieux définir les conflits d'intérêts	165
		> Un régime des incompatibilités dépassé, mais difficile à réformer	169
		> Les parlementaires lobbyistes	174
		> La Haute autorité de la transparence, nouveau gardien du temple républicain	176
		> Déclarations publiques d'intérêts : un grand pas en avant	179
		> Encadrement du lobbying : briser les faux-semblants	181
		> La fin du « lobbying à la papa » ?	183
		> Une base de données des lobbies	184
		> Des élus « influençables et achetables » ?	186
<hr/>			
		CINQUIÈME PARTIE - CONSTRUIRE LES CONTRE-POUVOIRS CITOYENS DE DEMAIN	191

I. UNE EXPERTISE INDÉPENDANTE AU SERVICE DU CITOYEN	195
> « Lobby pharma » : quand le secret des affaires couvre les conflits d'intérêts	196
> Quelle indépendance pour les experts ?	200

II. LE LANCEUR D'ALERTE : UNE VIGIE CITOYENNE	205
> Protéger ces témoins du siècle	207
> Une protection encore trop partielle	210

III. FAIRE ENTRER LA SCIENCE EN DÉMOCRATIE : LA PARTICIPATION DU CITOYEN PROFANE	213
> Expérimentations citoyennes, entre consultation et participation	216
> Limites et détournements de la consultation citoyenne	219
> Construire un modèle participatif	222

IV. OPEN GOV, UNE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE ET OUVERTE	225
> L' <i>open government</i> , un concept venu des États-Unis	225
> Les avancées françaises vers une démocratie ouverte	228
> Comment valoriser les données publiques ?	230
> L'innovation numérique au service du citoyen	234

CONCLUSION	239
-------------------	-----