

Lobbying à l'Assemblée nationale : nourrir le débat public avec des données inédites

Premiers éléments d'analyse
par Transparence International France et Regards Citoyens – Mars 2011

Le lobbying, on en parle beaucoup mais qu'en sait-on réellement ? A travers le lobbying, des arguments s'échangent, des rencontres entre parlementaires et société ont lieu. Il sollicite des organisations et des budgets croissants, témoins d'un enjeu démocratique réel. Néanmoins, s'il peut être utile, souvent il irrite et suscite des interrogations. Des articles dans les médias relatent parfois des dérives (conflits d'intérêts, pantouflage, trafic d'influence). Reste que le lobbying existe de fait. Il n'est donc ni réaliste, ni souhaitable d'essayer de l'interdire. En revanche, une plus grande transparence et des règles adaptées pour encadrer les relations entre les parlementaires et les acteurs rencontrés doivent être recherchées dès lors qu'un mandat électif est un contrat passé avec les Français, exercé sur fonds publics, pour la recherche de l'intérêt général. Existe-t-il ou non une volonté de pluralisme dans les arguments écoutés ? Sous quelles influences s'élabore la législation ? Autant de questions qui doivent être posées.

Le lobbying visant, par essence, à influencer les décisions publiques, mérite d'être mieux documenté et analysé pour faire avancer le débat à son sujet. Pourtant, les sciences politiques se sont encore trop peu penchées sur la question. Aussi, après avoir recommandé au Parlement de fournir lui-même des données objectives publiques, Transparence International France a proposé à Regards Citoyens en juillet 2010 un partenariat original, pour livrer ensemble, au débat public et aux Français, un traitement nouveau des informations portant sur les rencontres connues entre députés et acteurs publics et privés. Si ces informations sont toutes déjà publiques, elles sont présentées ici de façon inédite afin d'être accessibles à tous. Elles ont vocation à être affinées, dans un processus collaboratif, avec le concours souhaité de toutes les personnes intéressées par le fonctionnement de la vie publique.

L'étude porte sur l'intégralité des rapports parlementaires produits par l'Assemblée nationale entre juin 2007 et juin 2010. **1 174 rapports parlementaires ont ainsi été passés en revue grâce à l'aide de plus de 3 000 internautes** : 9 304 auditions, de près de 5000 organismes, représentés par plus de 16 000 personnes, ont été recensées. D'emblée on le voit, les chiffres sont très éloignés des quelque 120 représentants d'intérêt inscrits en mars 2011 au registre officiel de l'Assemblée nationale !

Parmi les principaux enseignements, on note l'insuffisance de l'empreinte législative et de la transparence, une prédominance des acteurs publics dans les acteurs auditionnés, des élus qui semblent plus à l'écoute de leurs pairs, une écoute plus importante des entreprises que des associations et, enfin, la quasi-absence des lobbyistes professionnels dans les données collectées.

Le défi majeur de cette démarche reposait sur la multiplicité et la grande hétérogénéité des documents traités, à savoir 1174 documents et le grand nombre d'acteurs auditionnés. Pour cela, une [méthodologie](#) et des outils ont été inventés. Une [typologie](#) d'acteurs a été créée. Les données collectées ont ensuite été caractérisées puis analysées.

Analyser la répartition des organismes auditionnés par les députés dans le cadre de leurs missions législatives et de contrôle doit permettre à terme de mieux rendre compte du pluralisme recherché ou non dans les arguments qui s'échangent au sein de l'Assemblée nationale.

Néanmoins, 62% des rapports produits en trois ans ne fournissent pas de liste d'auditions ou de rencontres ou n'ont pas pu être repérés. Cette étude, malgré ses aspects inédits, ne révèle encore qu'une partie émergée de l'iceberg des nombreuses formes et voies que prend le lobbying à l'Assemblée nationale.

Les sujets en débat public sont souvent complexes, parfois techniques et nécessitent de confronter une pluralité de points de vue. Le Parlement doit adopter des mesures pour que les rencontres entre parlementaires et société, comme les arguments, soient simplement connus.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale étant loin d'être la seule concernée par le lobbying en France, un travail identique devrait également être fait pour les autres acteurs de la décision publique : Sénat, cabinets ministériels, haute administration, instances d'expertise, etc. Transparence International France et Regards citoyens invitent ces différentes instances à rendre publiques elles-mêmes les informations sur les acteurs auditionnés afin de faciliter la compréhension, par les Français, du fonctionnement de leurs institutions.

Les données et les premiers éléments d'analyse de mars 2011 sont issus de l'étude sur l'influence à l'Assemblée nationale de Transparence International France et Regards Citoyens. Ces données sont librement réutilisables suivant les clauses de la licence ODBL. Deux conditions sont demandées en échange de l'exploitation des données : citer les auteurs, Transparence International France et Regards Citoyens ; rendre publiques les données modifiées sous cette même licence.

Sommaire

Analyse Transparence International France et Regards Citoyens – Mars 2011

1) Classement par type d'acteurs auditionnés (mars 2011) - Tableau n°1

3) Classement des 10 acteurs les plus auditionnés – Tableau n°2

3) Palmarès des 5 rapports ayant suscité le plus d'auditions citées – Tableau n°3

4) Les premiers enseignements (mars 2011)

- Insuffisance de l’empreinte législative et de la transparence
- Le registre actuel des représentants d’intérêts de l’Assemblée nationale est inadapté
- Une parité loin d’être atteinte
- Prédominance des acteurs publics
- Quasi-absence des lobbyistes professionnels
- Les organisations représentatives, 2^{ème} catégorie d’acteurs auditionnés
- Les entreprises plus entendues que les autres acteurs de la société civile
- Des élus à l’écoute de leurs pairs
- Des absences qui informent
- Un travail à suivre

Les données

1) Résultats globaux quantitatifs de l’inventaire effectué

2) Qui sont les acteurs auditionnés à l’Assemblée nationale ?

- Secteur public ou parapublic : 48,3%
- Organisations représentatives : 20,9%
- Secteur économique privé : 16,4%
- Organisations de la société civile : 7,5%
- Experts individuels : 5,1%
- Conseils privés : 1,03%
- Think-tanks : 0,5% et Organisations religieuses : 0,2%

3) L’écoute des acteurs par thématique abordée : quelle équité ?

- Place des acteurs publics
- Place des organisations représentatives
- Les entreprises plus actives ou plus sollicitées sur certains thèmes
- Interrogations sur la place donnée aux organisations de la société civile
- Ecart

4) Quelles voix l’Assemblée Nationale donne-t-elle aux femmes ?

5) Premier palmarès des organisations auditionnées (mars 2011)

- Palmarès 50 auditions et plus
- Palmarès secteur public
- Palmarès des organisations représentatives
- Palmarès Entreprises privées et publiques
- Palmarès Entreprises privées

6) Focus sur un exemple : le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit Grenelle II

- Nombre d'auditions
- Ecoute des acteurs et équité

7) Comparaison avec le registre de l'Assemblée nationale (au 2 mars 2011)

- Proportions voisines
- Inversions

Annexe 1 - Le lobbying à l'Assemblée nationale : les enjeux et notre démarche

Annexe 2 - Méthodologie de l'étude

Annexe 3 - Typologie

Analyse Transparence International France et Regards Citoyens – Mars 2011

1) Classement par type d'acteurs auditionnés (mars 2011) - Tableau n°1

	Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
1	Secteur public ou parapublic	4490	48,3%	100
	Services publics ou administratifs	2010	21,6%	44,8
	Agences, autorités et organisations autonomes	897	9,6%	20
	Exécutifs	537	5,8%	12
	Recherche	479	5,2%	10,7
	Institutions	294	3,2%	6,5
	Entreprises à capitaux publics, EPIC, ...	273	2,9%	6,1
2	Organisations représentatives	1948	20,9%	100
	Associations professionnelles	1261	13,6%	64,7
	Syndicats salariaux	303	3,3%	15,6
	Organisations d'élus	138	1,5%	7,1
	Chambres consulaires	132	1,4%	6,8
	Syndicats patronaux	114	1,2%	5,9
3	Secteur économique privé	1527	16,4%	100
	Entreprises	801	8,6%	52,5
	Associations d'entreprises	726	7,8%	47,5
4	Organisations de la société civile	702	7,5%	100
	Associations, ONG	672	7,2%	95,7
	Fondations	30	0,3%	4,3
5	Experts individuels	478	5,1%	100
	Elus, h/f politiques	398	4,3%	83,3
	Journalistes	43	0,5%	9
	Autres	23	0,2%	4,8
	Artistes	14	0,1%	2,9
6	Conseils privés	96	1,03%	100
	Cabinets juridiques	49	0,5%	51
	Agences de lobbying	47	0,5%	49
7	Think-tanks	42	0,5%	100
8	Organisations religieuses	21	0,2%	100

3) Classement des 10 acteurs les plus auditionnés – Tableau n°2

Typologie	Nombre d'auditions	% du total
Services publics ou administratifs	2010	21,6
Associations professionnelles	1261	13,6
Agences, autorités et organisations autonomes	897	9,6
Entreprises	801	8,6
Associations d'entreprises	726	7,8
Associations, ONG	672	7,2
Exécutifs	537	5,8
Recherche	479	5,1
Elus, h/f politiques	398	4,3
Syndicats salariaux	303	3,3

3) Palmarès des 5 rapports ayant suscité le plus d'auditions citées – Tableau n°3

	Rapport	Nombre d'auditions
1	RAPPORT n°2449 SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle II	145
2	AVIS n°2429 SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, portant engagement national pour l'environnement, dit Grenelle II	140
3	RAPPORT n°1010 sur les apports de la science et de la technologie à la compensation du handicap	140
4	RAPPORT n°997 sur « L'évolution du secteur de la micro/nanoélectronique »	126
5	RAPPORT D'INFORMATION n°1132 En conclusion des travaux de la mission d'information sur l'offre de soins sur l'ensemble du territoire	114

4) Les premiers enseignements (mars 2011)

▪ Insuffisance de l'empreinte législative et de la transparence

Une liste des personnes auditionnées ou rencontrées n'a pas pu être trouvée dans 62% des rapports. Une empreinte législative collective transmise par les élus pour les Français est encore loin d'être mise en pratique dans l'ensemble des travaux des députés. Si l'on ne peut conclure à une volonté délibérée de cacher les acteurs entendus par les parlementaires, cela révèle néanmoins un manque de transparence, susceptible de conforter la défiance, déjà constatée en de nombreux travaux, entre les parlementaires et

les citoyens. Cette recherche de transparence devrait être une évidence quotidienne dans la mesure où un mandat électif est un contrat passé entre les Français et des élus, exercé sur fonds public, pour la recherche de l'intérêt général.

Certaines conclusions de travaux ne sont pas connues, comme par exemple le rapport de la Délégation spéciale de l'Assemblée nationale chargée des groupes d'intérêts, dont ni les résultats, ni les auditions n'ont été rendus publics.

- **Le registre actuel des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale est inadapté**

Le nombre d'organisations figurant sur le premier registre des représentants d'intérêts mis en place en octobre 2009 par l'Assemblée nationale est largement inférieur au nombre des acteurs identifiés en auditions : **124 au 2 mars 2011, un chiffre très faible au regard des 4 635 organisations entendues à l'Assemblée, soit moins de 3%, parmi lesquelles un grand nombre d'organisations entendues régulièrement.** Ceci éclaire l'imprécision de la photographie donnée par le registre actuel.

- **Une parité loin d'être atteinte**

Sur 15 447 personnes auditionnées : 3 689 femmes pour 11 758 hommes, soit 24% de femmes pour 76% d'hommes. L'Assemblée nationale n'écoute qu'un quart de femmes dans ses auditions. Pour comprendre le regard porté sur les différents enjeux débattus à l'Assemblée nationale, cette proportion est à rapprocher de celle des femmes députées qui n'est encore que de 19,4%. Rappelons que la population française compte **51,4 % de femmes** et 48,6 % d'hommes¹. La démocratie française est encore très loin de les représenter et de leur donner la parole à la hauteur de leur présence dans la société.

- **Prédominance des acteurs publics**

On constate d'emblée une forte prédominance des acteurs publics entendus : 48,3%. L'Assemblée nationale dialogue d'abord avec l'Etat, ce qui s'explique en partie par la nature de ses missions. Cette prédominance révèle aussi le poids très important des membres de la fonction publique dans le regard porté sur les différents enjeux débattus à l'Assemblée nationale. En effet, il faut rappeler que la structure socioprofessionnelle de l'Assemblée nationale est déjà constituée à 31% de fonctionnaires et d'enseignants.

Malgré le bilan effectué par Transparence International France un an après sa mise en application², les éléments publiés dans le registre de l'Assemblée nationale ne permettent pas de montrer le poids et le rôle joué par ces acteurs de la sphère publique dans l'élaboration de la loi : début mars 2011, y figuraient en effet 22 organismes publics sur 124 enregistrés, soit moins de 20 %.

- **Quasi-absence des lobbyistes professionnels**

La présence des conseils privés en auditions ne représente que 1,03% des citations connues. Elle n'est donc véritablement traduite ni dans le registre de l'Assemblée nationale où ils représentent seulement 7% des inscrits en mars 2011, ni dans les auditions rendues publiques. Les contacts qu'ils établissent à l'Assemblée le sont souvent au nom d'un client, sans que le nom de leur cabinet ne soit nécessairement mentionné et beaucoup choisissent de ne pas s'inscrire sur le registre. Dans les résultats de cette étude,

¹ 2005 - la France comptait environ 31,385 millions de femmes et 29,659 millions d'hommes, soit 51,4 % de femmes et 48,6 % d'hommes.

² Voir communiqué de Transparence International France du 27 septembre 2010 « Encadrement du lobbying à l'Assemblée nationale : un an après, un bilan décevant » : http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/cp_ti_france_lobbying_bilan_du_dispositif_an_270910.pdf

les noms des organisations classées dans la catégorie « conseils privés » peuvent être ceux des cabinets ou ceux des intérêts qu'ils représentent (clients) quand les cabinets les spécifient.

Il faut relever que, dans ses premières – et seules – mesures relatives à l'encadrement du lobbying, l'Assemblée nationale n'a fourni aucune recommandation pour les **577 députés, leurs collaborateurs et les administrateurs**. Le dispositif adopté en juillet 2009 ciblait principalement les lobbyistes professionnels. Si le comportement de ces derniers doit être suivi et réglementé, leur nombre est en réalité beaucoup plus faible que le nombre des acteurs « destinataires » du lobbying pour lesquels aucun cadre n'a été prévu.

▪ Les organisations représentatives, 2^{ème} catégorie d'acteurs auditionnés

L'action de ceux qui souhaitent influencer les décisions des députés semble principalement conduite de manière indirecte, à travers des regroupements d'intérêts, comme en témoigne la place très importante prise par les organisations collectives qui les représentent sous différentes formes : syndicats, associations professionnelles, chambres consulaires, associations d'élus... **Il s'agit du 2^{ème} groupe d'acteurs le plus entendu en audition avec près de 21% des acteurs auditionnés.**

Nombre de ces organisations pourraient être ajoutées :

- au décompte des intérêts publics : une partie des associations professionnelles ainsi que les organisations d'élus.
- au décompte des intérêts privés : une partie des associations professionnelles et même les chambres consulaires.

▪ Les entreprises plus entendues que les autres acteurs de la société civile

Si l'on additionne les entreprises (8,6%), les associations d'entreprises (7,8%) et les conseils privés qui représentent le plus souvent des entreprises (1,03%), le secteur économique privé s'élève à 17,43% des acteurs auditionnés. En y ajoutant les entreprises publiques qui défendent également des intérêts économiques (2,9%), on arrive à une **part d'entreprises publiques et privées de 20,33%**. Une étude plus approfondie des données permettrait par ailleurs d'y ajouter certaines associations professionnelles.

Comparées à la proportion d'autres organisations de la société civile (associations à but non lucratif et fondations) auditionnées **pour 7,5%**, les positions des entreprises semblent être plus entendues par les parlementaires.

Il convient de rappeler que la France compte 1,1 million d'associations en activité, 5% d'entre elles, soit 55 000, agissent dans un périmètre national. Elles représentent 1,9 millions de salariés, soit environ 8 % de l'emploi en France³. Leur poids économique croît régulièrement parallèlement au nombre d'associations.

Les entreprises sont représentées par elles-mêmes et au sein d'associations d'entreprises, à parts presque égales. Ce constat renforce l'idée que, pour être plus transparentes dans leurs déclarations sur leurs pratiques de lobbying, les entreprises doivent rendre compte de leur appartenance à ces organisations ainsi qu'à certaines organisations professionnelles et des budgets qu'elles y consacrent.

▪ Des élus à l'écoute de leurs pairs

Le total des hommes et femmes politiques, qu'ils soient élus (4,3%), membres des exécutifs (locaux, nationaux ou étrangers ; 5,8%) ou membres d'organisations d'élus (1,5%), **représentent 11,6% des**

³ Chiffres 2007 : www.associations.gouv.fr - Source : Enquête CNRS - Matisse/Centre d'économie de la Sorbonne - 2005-2006

acteurs auditionnés. Parmi eux, les parlementaires (nationaux ou européens) sont les acteurs les plus entendus. Dans le travail parlementaire, les échanges entre élus jouent donc un rôle conséquent.

- **Des absences qui informent**

La quasi absence de certains acteurs dans les résultats repérables de cette étude, alors qu'ils effectuent un réel travail de lobbying à l'Assemblée nationale, montre que le travail d'influence est loin de s'exercer uniquement dans le cadre d'auditions officielles. Si l'empreinte législative collective peut être largement améliorée, l'empreinte individuelle doit l'être aussi : les fiches individuelles des députés devraient rendre compte de l'activité de chaque parlementaire et notamment de la liste des personnes qu'ils rencontrent que ce soit, ou non, dans le cadre d'auditions officielles.

- **Un travail à suivre**

Pour appréhender plus précisément le lobbying en France, un travail identique devrait être fait sur les rapports publics du Sénat. Il devrait aussi être complété par la documentation des actions d'influence menées auprès des cabinets ministériels, de la haute administration, des instances d'expertise, etc. Transparence International France et Regards citoyens invitent dès lors ces différentes instances à rendre publiques elles-mêmes les informations sur les acteurs auditionnés afin de faciliter la compréhension, par les Français, du fonctionnement de leurs institutions.

La méthode choisie permet de rendre accessibles et lisibles des données publiques difficilement exploitables. Elle est évolutive car elle permettra, avec le concours des citoyens internautes, d'affiner collectivement et progressivement les données.

Les données

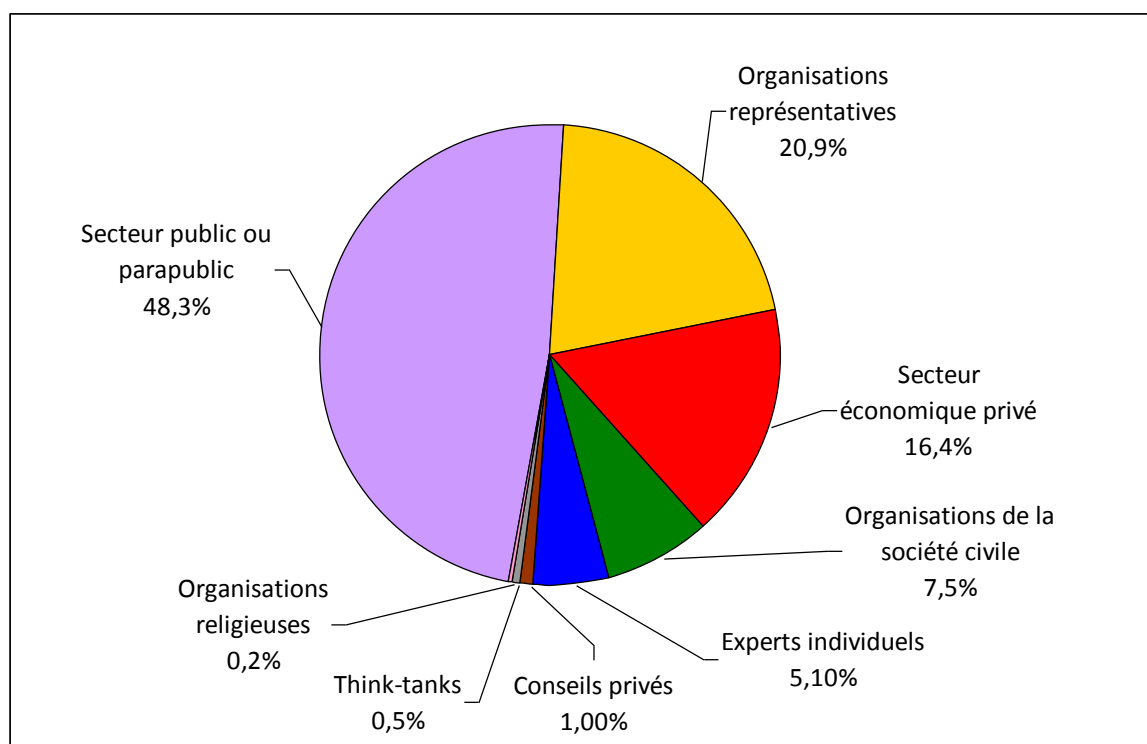
1) Résultats globaux quantitatifs de l'inventaire effectué

1. **1174** rapports identifiés et publiés
2. **443** rapports comprennent des noms d'auditions effectuées
3. **4 635** organisations identifiées
4. **9 304** auditions d'organisations
5. **15 447** personnes auditionnées

Sur les 1 174 rapports parlementaires disponibles et publics couvrant la législature de juin 2007 à juin 2010, des listes d'auditions ont été identifiées dans moins de la moitié d'entre eux. Dans **62%** des rapports, aucune liste n'a été trouvée : soit les noms n'ont pas pu être identifiés⁴, soit ils n'ont pas donné lieu à des auditions d'acteurs extérieurs au Parlement (notamment pour les rapports réalisés en seconde lecture), soit la liste des personnes entendues n'a pas été rendue publique.

Au total, 15 447 noms de personnes auditionnées à l'Assemblée nationale ont été collectés, ce qui représente 4 635 organisations différentes. Dans les 443 rapports étudiés, 9 304 auditions d'organisations ont été recensées : au cours d'une même audition, plusieurs personnes ont pu être auditionnées pour le compte d'une même organisation. En outre, une même organisation, représentée par des personnes différentes, a pu être auditionnée plusieurs fois dans le cadre de différents rapports.

2) Qui sont les acteurs auditionnés à l'Assemblée nationale ?



Répartition par type d'acteurs - Les pourcentages exprimés s'appliquent au nombre d'auditions (9304)

⁴ Quelques listes ont par ailleurs pu échapper à l'opération informatique de screening.

▪ **Secteur public ou parapublic : 48,3%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
Services publics ou administratifs	2010	21,6	44,8
Agences, autorités et organisations autonomes	897	9,6	20
Exécutifs	537	5,8	12
Recherche	479	5,2	10,7
Institutions	294	3,2	6,5
Entreprises à capitaux publics, EPIC, ...	273	2,9	6,1

Près de la moitié des acteurs auditionnés (48,3%) sont des représentants du secteur public ou parapublic. Près de la moitié d'entre eux (44,8%) sont des membres des différentes fonctions publiques (nationales, territoriales ou internationales/étrangères), entendus en tant qu'experts de l'administration sur le sujet concerné par le rapport. Les fonctionnaires représentent ainsi 21,6 % des 9604 auditions recensées.

Afin de comprendre le regard porté sur les différents enjeux débattus à l'Assemblée nationale, cela doit être rapproché de la structure socioprofessionnelle de l'Assemblée nationale qui est constituée à 31% de fonctionnaires et enseignants.

▪ **Organisations représentatives : 20,9%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
Associations professionnelles	1261	13,6	64,7
Syndicats salariaux	303	3,3	15,6
Organisations d'élus	138	1,5	7,1
Chambres consulaires	132	1,4	6,8
Syndicats patronaux	114	1,2	5,9

Les organisations représentatives arrivent en deuxième position (20,9%). Ce chiffre s'élève à 28,7% si l'on y ajoute les associations d'entreprises que nous avons choisi de classer dans la catégorie « secteur privé ».

Dans la catégorie des organisations représentatives, **64,7% sont des associations professionnelles et 21,5% des syndicats** (salariaux et patronaux) **représentatifs du dialogue social.** Les organisations d'élus (6,8%) arrivent devant les syndicats patronaux (5,9%).

Au total, la part des associations ou organisations professionnelles représente 13,6% du total des auditionnés. Il s'agit de la **2^{ème} sous-catégorie d'acteurs la plus entendue en audition** (après les membres de la fonction publique – cf. tableau n°2). La promotion collective d'intérêts constitue ainsi une forme majeure de l'influence à l'Assemblée nationale.

▪ **Secteur économique privé : 16,4%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
Entreprises	801	8,6	52,5
Associations d'entreprises	726	7,8	47,5

La proportion d'entreprises prises individuellement ne semble pas très élevée avec 8,6% du total des auditions. La place des entreprises est cependant beaucoup plus importante si l'on considère également la proportion d'associations d'entreprises auditionnées (7,8%) et les conseils privés qui représentent le plus souvent des entreprises (1%). Le secteur économique privé compte ainsi pour 17,4% des acteurs auditionnés. En y ajoutant les entreprises publiques qui défendent également des intérêts économiques (2,9%), on arrive à une **part d'entreprises publiques et privées de 20,3%**. Une étude plus approfondie des données permettrait même d'y ajouter certaines associations professionnelles.

L'importance accordée par les entreprises aux organisations les représentant, pour leur influence, renforce l'idée que, pour être plus transparentes dans leurs déclarations sur leurs pratiques de lobbying, les entreprises doivent rendre compte de leur appartenance à ces organisations et des budgets qu'elles y consacrent.

▪ **Organisations de la société civile : 7,5%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
Associations, ONG	672	7,2	95,7
Fondations	30	0,3	4,3

Comparées à la proportion d'autres organisations de la société civile (associations à but non lucratif et fondations) auditionnées **pour 7,5%**, les positions des entreprises semblent être plus entendues par les parlementaires.

Il convient de rappeler que la France compte 1,1 million d'associations en activité, 5% d'entre elles, soit 55 000, agissent dans un périmètre national. Elles représentent 1,9 millions de salariés, soit environ 8 % de l'emploi en France⁵. Leur poids économique croît régulièrement parallèlement au nombre d'associations.

▪ **Experts individuels : 5,1%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
Elus, h/f politiques	398	4,3	83,3
Journalistes	43	0,5	9
Artistes	14	0,2	2,9
Autres	23	0,3	4,8

⁵ Chiffres 2007 : www.associations.gouv.fr - Source : Enquête CNRS - Matisse/Centre d'économie de la Sorbonne - 2005-2006

Les élus et hommes et femmes politiques représentent 4,3% des acteurs auditionnés. Si l'on y ajoute les membres des différents exécutifs (locaux, nationaux ou étrangers) qui représentent 5,8% des acteurs auditionnés et les organisations d'élus (1,5%), on obtient un pourcentage de personnalités politiques de **11,6%**.

Si l'on regarde plus précisément quels sont les élus les plus consultés, on s'aperçoit que ce sont les parlementaires qui arrivent en premier. Il s'agit soit d'autres députés (27), soit de députés européens (17), soit de sénateurs (17). On remarque également que c'est dans cette catégorie que l'on retrouve la proportion la plus importante d'acteurs étrangers (39%, à égalité avec le niveau national – 45% pour la seule sous-catégorie « élus et hommes et femmes politiques »), contre 11% en moyenne pour l'ensemble des acteurs auditionnés.

▪ **Conseils privés : 1,03%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total	% par cat
Cabinets juridiques	49	0,5	51
Agences de lobbying	47	0,5	49

Les lobbyistes professionnels sont peu visibles, avec seulement 47 agences de lobbying identifiées, soit 0,5%. Les cabinets juridiques identifiés, 49 au total, sont même plus nombreux que les cabinets de lobbying. Il semblerait pourtant surprenant que le lobbying réalisé en externe soit majoritairement confié à des avocats et non à des lobbyistes professionnels.

Avec 1% des citations connues, leur présence n'est donc véritablement traduite ni dans le registre de l'Assemblée nationale où ils représentent seulement 7% des inscrits, ni dans les auditions rendues publiques. Les contacts qu'ils établissent à l'Assemblée le sont souvent au nom d'un client, sans que le nom de leur cabinet ne soit nécessairement mentionné et beaucoup choisissent de ne pas s'inscrire sur le registre. Leur proportion dans cette étude doit donc être prise en compte en complément des acteurs qu'ils représentent.

▪ **Think-tanks : 0,5% et Organisations religieuses : 0,2%**

Typologie	Nombre d'auditions	% du total
Think-tanks	42	0,5
Organisations religieuses	21	0,2

Les think-tanks et les organisations religieuses arrivent en dernière position avec respectivement 0,5% et 0,2% des acteurs auditionnés.

3) L'écoute des acteurs par thématique abordée : quelle équité ?

▪ **Place des acteurs publics**

Les **organismes publics** représentent près de la moitié du total des organisations recensées, **pour la plupart des thèmes, ils sont le premier type d'acteur auditionné.**

▪ Place des organisations représentatives

Pour certains rapports, les **organisations représentatives** sont majoritaires et ceci pour les thèmes : éducation (53,2%), fonction publique (45,6%, *ex aequo* avec les organismes publics), sport (45,5%) et femmes (39,4%).

Même si elles ne sont pas majoritaires, les **organisations représentatives arrivent en 2^{ème} position** dans les rapports sur les thèmes travail et emploi (39,1%), justice (38,8%), collectivités territoriales (31,2%), agriculture (29,2%), sécurité sociale (28,2%), police et sécurité (27,2%) et pouvoirs publics (27%).

▪ Les entreprises plus actives ou plus sollicitées sur certains thèmes

Par rapport à la moyenne globale, le **secteur économique privé** est en proportion plus présent dans les rapports traitant d'Internet (44,6%), de l'économie (37,8%), de l'énergie (34,3%), de l'environnement (29,7%), des médias (29,2%), de la culture (28%) et des transports (25,5%). Sur les deux premiers thèmes, **le secteur économique privé arrive en 1^{ère} position**.

▪ Interrogations sur la place donnée aux organisations de la société civile

Les organisations de la société civile **ne représentent que 9,3% des acteurs auditionnés pour les rapports relatifs à l'environnement, ce qui contredit la perception de certains d'associations environnementales sur-influentes à l'Assemblée nationale**.

Les **organisations de la société civile** sont en proportion très présentes dans les rapports portant sur les anciens combattants (31,6%), les aides au développement (27,6%), la société (18,5%) et les femmes (15,2%).

En revanche, elles **représentent une proportion très faible sur certains sujets qui concernent pourtant la société civile dans son entier** et ce, notamment pour les questions d'agriculture (5,8%), d'économie (5,1%), de défense (2%), de transports (2,8%), de travail et emploi (2,8%) ou de recherche (2,1%).

▪ Ecart

Enfin, pour certains rapports, seules quelques catégories d'acteurs ont été auditionnées. Les rapports traitant des thèmes « fonction publique », « immigration », « femmes » et « outre-mer » font ainsi appel à 4 ou moins des 8 types d'acteurs de la typologie. Par exemple, pour le thème « immigration », on peut s'interroger sur la pertinence de n'avoir auditionné aucune entreprise privée, ni aucune organisation religieuse.

4) Quelles voix l'Assemblée Nationale donne-t-elle aux femmes ?

Sur les 15 447 personnes auditionnées, on compte 3 689 femmes et 11 758 hommes. La proportion est donc de 24% de femmes et 76% d'hommes. L'Assemblée nationale n'écoute qu'un quart de femmes dans ses auditions. Là aussi, pour comprendre le regard porté sur les différents enjeux débattus à l'Assemblée nationale, cette proportion est à rapprocher de celle des femmes députées qui n'est encore que de 19,4%.

Rappelons que la population française compte **51,4 % de femmes** et 48,6 % d'hommes⁶. La démocratie française est encore très loin de les représenter et de leur donner la parole à la hauteur de leur présence dans la société.

⁶ 2005 - la France comptait environ 31,385 millions de femmes et 29,659 millions d'hommes, soit 51,4 % de femmes et 48,6 % d'hommes.

Les organisations de la société civile sont représentées par davantage de femmes : 34%. Les moins féminisées sont le secteur économique privé (19%), les think-tanks (13%) et les organisations religieuses (13%). Les autres catégories se situent plus ou moins dans la moyenne de l'étude.

Si l'on s'intéresse aux thèmes des rapports, les femmes ne sont majoritaires que pour les rapports concernant le thème « Femmes » (57%). Elles dépassent le seuil de 30% uniquement pour les thèmes « société », « travail et emploi », « justice », « santé » et « sécurité sociale » (entre 30 et 32%). Elles représentent moins de 15% des auditionnés pour les thèmes « défense », « transports » et « énergie ».

5) Premier palmarès des organisations auditionnées (mars 2011)

Avant ajustements à travers le processus collaboratif

50 auditions et plus	12 acteurs	0,26% des auditions (779 auditions au total)
5 à 50 auditions	289 acteurs	6,62% des auditions
1 à 4 auditions	4333 acteurs	93,48% des auditions

Dans le classement « 50 auditions et plus », ne figurent que deux catégories d'acteurs sur les 8 de la typologie : sur ces 779 auditions, 51% ont fait intervenir des représentant du secteur public et 49% des organisations représentatives (4 sur 5 sont des syndicats représentatifs salariaux).

Parmi les acteurs du secteur public on retrouve principalement les ministères dits régaliens (Affaires étrangères, Intérieur, Défense, Justice).

A noter, l'absence du ministère du Travail ou des Affaires sociales dans ce classement alors que de nombreux syndicats y figurent.

De même, l'absence du ministère du développement durable dans cette catégorie doit être relevée alors que deux volumineux projets de loi Grenelle ont été examinés et que ce ministère avait le statut de numéro deux du Gouvernement à la date de leur examen.

▪ Palmarès 50 auditions et plus

Ministère des Affaires étrangères	97
Confédération française démocratique du travail (CFDT)	73
Force ouvrière (CGT-FO)	73
Confédération générale du travail (CGT)	69
Ministère de l'Intérieur	65
Ministère de la Défense	63
Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative	63
Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)	63
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi	60
Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)	53
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	50
Ministère de la Justice	50

▪ **Palmarès secteur public**

1	Ministère des Affaires étrangères	97
2	Ministère de l'Intérieur	65
3	Ministère de la Défense	63
4	Ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative	63
5	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi	60
6	Ministère de la Justice	50

▪ **Palmarès des organisations représentatives**

1	Confédération française démocratique du travail (CFDT)	73
2	Force ouvrière (CGT-FO)	73
3	Confédération générale du travail (CGT)	69
4	Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)	63
5	Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)	53
6	Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	50

▪ **Palmarès Entreprises privées et publiques**

1	Groupe EADS	19
2	Groupe EDF	15
3	Groupe TOTAL	15
4	France Télévisions	12
5	GDF-Suez	12
6	Air France	11
7	SNCF	11

▪ **Palmarès Entreprises privées**

1	Groupe EADS	19
2	Groupe TOTAL	15
3	Groupe TF1	10
4	Groupe THALES	9
5	Veolia	8
6	Bouygues Télécom	8
7	Dassault aviation	8

6) Focus sur un exemple : le projet de loi portant engagement national pour l'environnement dit Grenelle II

Ce projet de loi dit Grenelle II avait pour ambition la mise en application d'une partie des engagements du Grenelle Environnement et la traduction de la loi dite Grenelle I. Particulièrement vaste et

transversale, elle abordait, à travers 248 articles, six grands thèmes : bâtiment et urbanisme, transports, énergie et climat, biodiversité, santé-environnement et gouvernance.

▪ **Nombre d'auditions**

1 rapport et 2 avis ont donné lieu à 288 auditions d'organisations.

- Rapport : AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, *portant* engagement national *pour l'environnement* (n° 2449), PAR MM. Serge GROUARD ET Bertrand PANCHER : **145 auditions**
- Avis : AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, *portant* engagement national *pour l'environnement* (n° 2429), PAR M. Michel PIRON et M. Serge POIGNANT : **140 auditions**
- Avis : AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LES ARTICLES 26 ET 86 À 95 DU PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (N° 2310), APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, *portant* engagement national *pour l'environnement*, PAR M. Éric DIARD : **3 auditions**

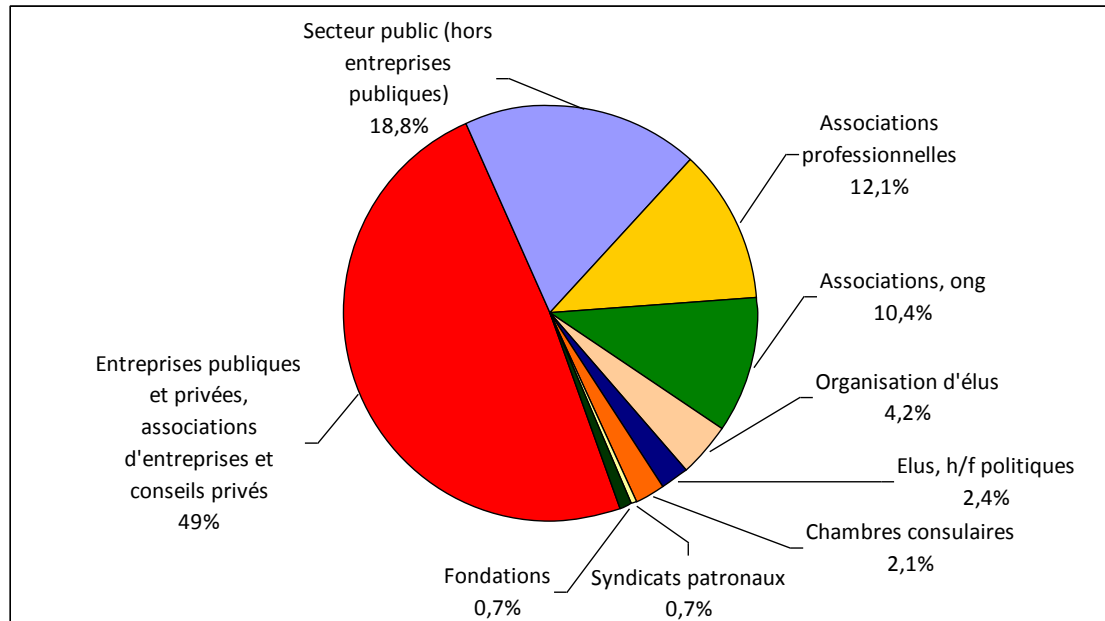
288 acteurs ont été auditionnés dans les trois rapports portant sur le projet de loi Grenelle 2 :

Rang	Catégorie	Nombre d'auditions	%
1	Associations d'entreprises	76	26,4
2	Entreprises	41	14,2
3	Agences, autorités et organisations autonomes	35	12,2
4	Associations professionnelles	34	12,1
5	Associations, ONG	30	10,4
6	Entreprises à capitaux publics, EPIC,...	12	4,2
7	Organisations d'élus	12	4,2
8	Agences de lobbying	10	3,5
9	Recherche	8	2,8
10	Elus, h/f politiques	7	2,4
11	Institutions	7	2,4
12	Chambres consulaires	6	2,1
13	Services publics ou administratifs	4	1,4
14	Syndicats patronaux (représentatifs du dialogue social)	2	0,7
15	Fondations	2	0,7
16	Cabinets juridiques	2	0,7

La plupart des acteurs ont été auditionnés deux fois, une fois dans le cadre du rapport sur le projet de loi élaboré par la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire (n°2449) et une seconde fois pour le rapport pour avis de la Commission des affaires économiques (n°2429).

Le troisième rapport, celui pour avis sur les articles 26 et 86 à 95 du projet de loi élaboré par la Commission des Lois, a, pour sa part, auditionné uniquement des représentants d'associations de l'environnement.

▪ Ecoute des acteurs et équité



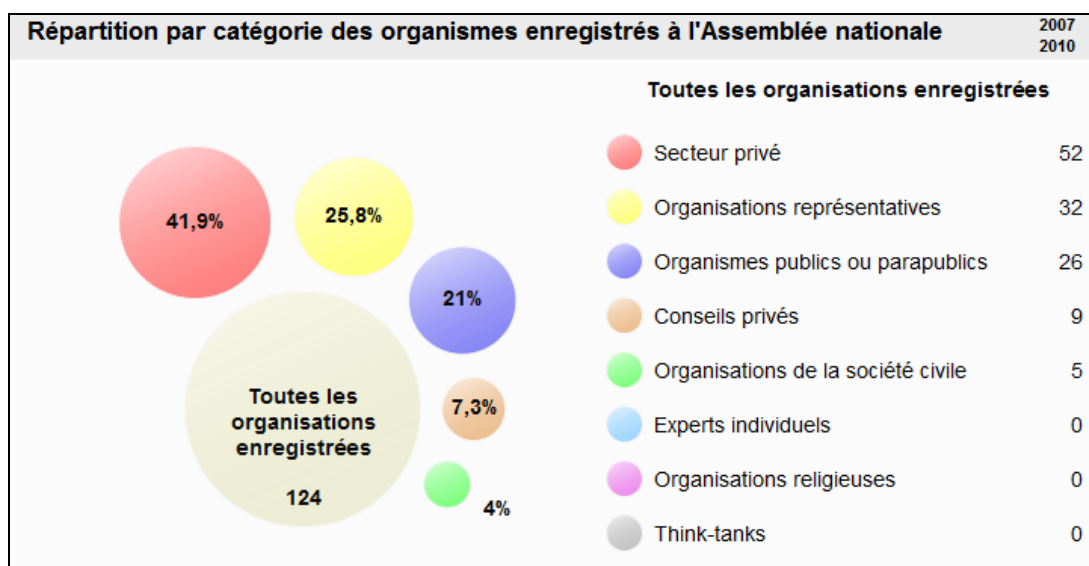
Répartition des auditions des rapports Grenelle 2 par type d'acteur

Le nombre d'entreprises (publiques et privées, associations d'entreprises et conseils privés) représente 49% des acteurs auditionnés. A ceux-ci il conviendrait d'ajouter une partie des organisations professionnelles.

Les associations à but non lucratif constituent, pour leur part, 10,4% des auditionnés.

Les représentants du service public (hors entreprises à capitaux publics) 18,8%, ce qui est très inférieur à la proportion du secteur public de l'étude.

7) Comparaison avec le registre de l'Assemblée nationale (au 2 mars 2011)



Les 124 acteurs inscrits sur le registre sont répartis différemment dans la typologie de l'Assemblée nationale et dans celle que nous avons développée :

Typologie AN		Typologie RC/TI	
Société de conseil	9	Conseils privés (agences de lobbying)	9
Entreprise privée	24	Secteur économique privé	53
		Entreprises	21
		Associations d'entreprises	32
Organisation professionnelle	46	Organisations représentatives	31
		Syndicats salariaux	3
Ordre professionnel	1	Syndicats patronaux	1
		Associations professionnelles	17
Union de mutuelles	1	Chambres consulaires	4
		Organisations d'élus	6
Association	17	Organisations de la société civile	5
Organisme public	22	Organismes publics ou parapublics	26
Autorité administrative	3	Agences, autorités et organisations autonomes	12
Etablissement d'intérêt public	1	Entreprises à capitaux publics, EPIC, ...	9
Organisme privé chargé d'une mission de service public	1	Institutions	2
Personne morale de droit privé	1	Recherche	3

Entre les deux catégorisations, on note deux différences principales. D'une part, le registre de l'Assemblée nationale compte 17 associations sans préciser de quel type elles sont. Dans la typologie que nous avons développée, ce nombre est ventilé entre organisations de la société civile (5), associations professionnelles (2), associations d'entreprises (3), associations d'élus (6) et institutions (1). D'autre part, notre typologie permet de mieux apprécier la diversité des organisations représentatives en distinguant associations professionnelles, associations d'entreprises et syndicats représentatifs.

Par ailleurs, au regard des acteurs entendus par les parlementaires, un grand nombre d'acteurs n'apparaissent pas dans le registre, notamment les élus, les artistes et journalistes, les think-tanks, les organisations religieuses et, surtout, les membres des différents exécutifs et des fonctions publiques. Le registre semble en effet prévu principalement pour des représentants d'intérêts professionnels.

Plusieurs catégories d'acteurs de notre typologie ne sont en effet pas identifiées par le registre de l'Assemblée nationale. Afin d'élaborer une comparaison la plus juste possible, nous avons sélectionné dans les résultats de notre étude uniquement les types d'acteurs inscrits sur le registre de l'Assemblée.

Sur les 9304 auditions d'organisations, ont ainsi été soustrait les experts individuels et, dans la catégorie « organismes publics ou parapublics », les exécutifs et les services publics ou administratifs. Ont été volontairement maintenus les think-tanks, les organisations religieuses, les cabinets juridiques et les fondations qui, théoriquement peuvent faire la démarche de s'inscrire sur le registre. De même, ont été conservé les « agences, autorités et organisations autonomes », les « entreprises à capitaux publics, EPIC, etc. », les institutions et les « organismes de recherche ».

On atteint un total de 6279 auditions ainsi réparties :

Proportion par catégorie d'acteurs (typologie RC/TI), en %	Etude globale	Registre de l'Assemblée nationale
Conseils privés	1,5	7,3
Secteur économique privé	24,3	42,7
Organisations représentatives	31	25
Organisations de la société civile	11,2	4
Think-tanks	0,7	0
Organisations religieuses	0,3	0
Organismes publics ou parapublics	30,9	21

▪ Proportions voisines

La proportion d'organisations représentatives est relativement similaire (31% pour l'étude globale et 25% pour le registre de l'Assemblée nationale).

De même, les think-tanks et les organisations religieuses n'apparaissent presque pas.

▪ Inversions

On constate des différences significatives pour les acteurs publics, les entreprises et les conseils privés.

- La proportion de femmes inscrite sur le registre est plus importante que le nombre des femmes auditionnées. Elles sont en effet 60 inscrites pour 64 hommes.
- La part d'acteurs publics auditionnés est plus importante que celle que le registre semble indiquer (30,9% contre 21% sur le registre).
- La proportion d'entreprises inscrites (42,7%) est plus élevée que leur présence observée lors des auditions (24,3%).
- Les cabinets de lobbying sont 6 fois plus représentés sur le registre qu'ils n'apparaissent en audition.
- Enfin, les organisations de la société civile sont plus entendues (11,2%) que ne le laisse croire le registre (4%).

L'influence ne s'exerce pas uniquement dans le cadre d'auditions officielles, mais aussi (et surtout) directement auprès des parlementaires, de leurs collaborateurs et des fonctionnaires de l'Assemblée. L'absence de plusieurs catégories d'acteurs et les divergences constatées entre les acteurs auditionnés et les acteurs inscrits sur le registre illustre l'incapacité du registre actuel – mesure principale adoptée aujourd'hui quant à l'encadrement du lobbying – à donner une photographie réaliste des rencontres et échanges réels à l'Assemblée.

Contacts :

etude.lobbying.tifrance.rc@regardscitoyens.org

Transparence International France : Anne-Marie Ducroux et Myriam Savy | 01 47 58 82 08

Regards Citoyens : Gabriel Kerneis, Cédric Messiant, Tanguy Morlier, Benjamin Ooghe-Tabanou et Brice Person | 06 81 88 02 98 | 06 10 50 65 32

Annexe 1 - Le lobbying à l'Assemblée nationale : les enjeux et notre démarche

Le lobbying

En France, l'activité de lobbying (ou l'activité des groupes d'intérêts) n'est ni définie ni réglementée. De plus, le fonctionnement du Parlement français engage peu l'institution à rendre compte de son fonctionnement, et les parlementaires, à rendre compte des modalités de leurs prises de position définies au nom des Français.

Les sujets en débat public sont souvent complexes, parfois techniques, et peuvent nécessiter de confronter une pluralité de points de vue en faisant appel à des connaissances expertes et contradictoires. Transmettre des informations peut être utile afin d'éclairer les parlementaires qui ne peuvent pas connaître tous les sujets sur lesquels ils sont souvent amenés à statuer dans l'urgence.

Lorsque son usage est rendu clair et transparent et que les expertises ou points de vue utilisés sont pluriels, le lobbying peut contribuer à apporter des éclairages pour la compréhension des dossiers. A contrario, un lobbying sans encadrement et sans transparence peut entraîner des abus, dont il peut résulter des décisions répondant plus à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave d'une confiance plus que jamais nécessaire entre les citoyens et les parlementaires. Il est dès lors nécessaire de prévenir les dérives sous leurs diverses formes (conflits d'intérêts, pantouflage, trafic d'influence).

L'encadrement des pratiques d'influences exercées auprès des acteurs publics participant à l'élaboration des politiques – parlementaires, organes de décision ministériels, administrations publiques, collectivités territoriales, hautes autorités, etc. – ne peut viser seulement les lobbyistes, mais doit aussi concerner tout décideur agissant pour le compte de la Nation, rémunéré ou indemnisé par elle, ou engageant le cas échéant les financements publics.

Principes de Transparence International France pour le lobbying

1. Les parlementaires prennent part à la décision législative au nom des citoyens et de l'intérêt de la Nation :

Il est décisif, pour les citoyens, de pouvoir comprendre dans quelles conditions la prise de décision s'effectue dans la mesure où :

- Les parlementaires exercent leur mandat par la confiance déléguée des Français. Ils sont indemnisés pour ce mandat, de même que leurs collaborateurs, par l'argent public des contribuables. Le fonctionnement des assemblées est également rendu possible par l'argent prélevé auprès des contribuables français. Au nom de cette délégation de pouvoirs et de moyens, les citoyens dans leur ensemble doivent pouvoir connaître les modalités des décisions prises en leur nom.
- Dans la tradition juridique française, la loi est l'expression de la volonté générale et il appartient au législateur de l'exprimer conformément à l'intérêt général. Chaque parlementaire est donc appelé à remplir une mission passerelle entre une perception initiale, individuelle, et ce qu'il propose d'inscrire dans la loi, devenant ainsi, de fait, expression de la volonté générale.

2. **Les enjeux du XXIème siècle mettent en lumière le fait que les enjeux économiques ne sont plus dissociables des enjeux sociaux, sociétaux, environnementaux ou culturels :**

Des groupes d'intérêts économiques font valoir leurs arguments ou informations. Les groupes d'intérêts sociaux, sociétaux, environnementaux ou culturels doivent pouvoir le faire à égalité de traitement. En effet, le débat et l'équilibre entre de multiples acteurs ou enjeux sont des conditions de la qualité des démocraties contemporaines.

3. **Lors de la préparation des débats publics et lors de ces débats, toutes les positions d'acteurs communiquées aux parlementaires ou décideurs publics doivent être rendues publiques :**

La transparence des institutions politiques est une condition indispensable de leur légitimité.

4. **La volonté récente de renforcer le rôle du Parlement français ne peut se concevoir sans la recherche de l'amélioration conjointe de ses règles de fonctionnement et de ses relations avec la société :**

L'encadrement du lobbying ne peut reposer uniquement sur l'adoption volontaire de codes de déontologie élaborés par certaines organisations de lobbyistes. De même, la question de l'accès au Parlement des différents acteurs ne peut être examinée, par exemple, sous le seul angle de la sécurité des espaces. Les règlements des assemblées doivent évoluer et préciser de manière conjointe les responsabilités tant des lobbyistes ou groupes d'intérêts que des parlementaires et collaborateurs.

5. **L'encadrement du lobbying ou de l'influence exercé auprès des parlementaires devrait être identique à l'Assemblée nationale et au Sénat.**

Premières recommandations de Transparence International France pour améliorer la transparence et l'encadrement du lobbying au Parlement français

Transparence International France a rendu publiques en février 2009 ses premières recommandations pour un encadrement des relations entre parlementaires et groupes d'intérêts et poursuit, depuis, des échanges avec les différents acteurs concernés.

Dans l'une de ses recommandations rendues publiques en février 2009, TI France invitait le Parlement à éclairer le débat français relatif au lobbying par l'élaboration d'un rapport documenté et objectif ([Lire le document](#))

Transparence International France et Regards Citoyens

D'une rencontre, il y a tout juste un an, entre Transparence International (TI) France et Regards Citoyens, est née l'idée d'une collaboration associant les compétences techniques et la pratique de l'*open data* de Regards Citoyens à l'expertise de TI France sur les questions de transparence et d'intégrité de la vie publique. Ces deux approches sont immédiatement apparues comme complémentaires pour faciliter l'accès et renforcer la transparence de l'information sur les activités parlementaires, objectif commun aux deux associations.

Les rencontres entre des acteurs publics ou privés désignées par les termes de lobbying, d'influence ou encore de représentation d'intérêts, font l'objet de controverses régulières et souvent de positions très

tranchées, parfois empreintes d'idéologies. Les organisations y consacrent du temps et des budgets, ce qui est le signe d'un enjeu. Pourtant, à ce jour, les sciences politiques se sont encore peu penchées sur cette question et très peu de données existent. Le lobbying est en effet un phénomène difficile à quantifier du fait des diverses formes ou voies qu'il peut suivre (discussions informelles, réunions en tête-à-tête, échanges de mails, invitations, auditions, suggestions d'amendement...). L'obtention de données objectives apparaît cependant essentielle pour mettre fin à certaines idées préconçues et faire avancer le débat sur la pratique du lobbying en France.

A propos

[Transparence International France](#) est la section française de Transparency International (TI), la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. Depuis plus de deux ans, [TI France travaille sur la question du lobbying](#). *TI travaille à la fois avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile.*

[Regards Citoyens](#) est un collectif transpartisan de citoyens bénévoles créé en juillet 2009 visant la réutilisation des données publiques pour proposer une information transparente, accessible et simplifiée au fonctionnement de nos institutions démocratiques. Depuis sa création, il a lancé diverses initiatives, allant de [NosDeputes.fr](#) — premier site français d'observation et d'analyse citoyenne des travaux parlementaires — à [« Gazouillis depuis l'Assemblée »](#) — premier suivi en direct via Twitter de l'intégralité d'un débat parlementaire observé depuis les tribunes du public — en passant par diverses études, notamment sur [l'impact du redécoupage électoral](#) ou sur l'application des [sanctions pour absentéisme en commission](#) à l'Assemblée.

Transparence International France et Sciences Politiques Paris

Cette étude sera complétée et suivie en 2011 par un panorama sur le lobbying en France réalisé avec un chercheur (Centre d'études européennes) et des étudiants du Master de Sciences Po Paris « Stratégies territoriales et urbaines ». Dans cette étude à venir, le lobbying sera également étudié et illustré à travers certains cas très précis de la loi Grenelle II.

Annexe 2 - Méthodologie de l'étude

Périmètre et période

- 1 174 rapports identifiés et publiés ;
- 443 rapports comprennent des listes d'auditions effectuées ;
- 4 635 organisations identifiées ;
- 9 304 auditions d'organisations ;
- 15 451 personnes auditionnées.

L'étude présentée par Transparency International France et Regards Citoyens porte sur l'intégralité des rapports parlementaires produits par l'Assemblée nationale entre juin 2007 et juin 2010.

Tous les éléments utilisés sont issus de données publiques.

Le défi majeur de cette démarche reposait sur la multiplicité et la grande hétérogénéité des documents traités, à savoir 1174 documents et le grand nombre d'acteurs auditionnés.

Cinq étapes

L'étude s'est déroulée en cinq étapes, depuis la mise à jour de données inédites jusqu'à leur analyse.

1/ Création d'un logiciel - Screening

Afin de recenser les personnes auditionnées à l'Assemblée, nous nous sommes penchés spécifiquement sur les rapports qui publient une liste de ces auditions. La première étape a donc consisté à créer un logiciel permettant de repérer les documents contenant cette information, généralement en annexe, et d'en extraire ces listes.

Nous avons ainsi pu identifier des listes de personnes auditionnées dans 38% des rapports étudiés.

2/ Première base de données

Les noms des organisations entendues par les députés prenant des formes très diverses, le repérage de manière automatique était impossible. Nous avons donc commencé par identifier l'élément le plus simple pour y parvenir : les noms des personnes auditionnées, avec deux techniques utilisées :

- la première se basant sur une analyse formelle, les noms des personnes étant majoritairement préfixées par leur titre (M., Mme, MM, Dr, ...) ;
- la seconde, visant à combler les oublis, consistait à identifier des noms complets à partir du repérage d'un prénom parmi une liste constituée précédemment.

A la fin de cette étape, une base de 16 725 auditionnés potentiels a été constituée.

3/ Appel à l'intelligence collective

Nous avons ensuite fait appel à l'intelligence collective en construisant une application web de *crowdsourcing* invitant les internautes à retrouver pour nous le sexe, la fonction et l'organisation des personnes auditionnées. Entre le 4 et le 15 août 2010, 3 200 personnes informées par nos sites web et par les réseaux sociaux (twitter, identica, ...) nous ont aidés dans cette tâche. Afin de prévenir tout risque

de données faussées lors de cette coproduction, chacun des 16 700 noms a été saisi par au moins 3 internautes différents : lorsque 2 au moins d'entre eux avaient rempli exactement la même information, les données étaient validées. Une option permettait de signaler les doublons ou les enregistrements ne correspondant pas à des personnes ayant été auditionnées. Elle a été utilisée pour un peu plus de 1 000 enregistrements.

En moins de 15 jours, 3 200 internautes nous ont aidés à enrichir notre base des organisations, fonctions et genre pour les 15 451 personnes auditionnées.

Pour plus d'information, [lire le bilan sur le blog de Regards Citoyens](#)

4/ Création d'une typologie et cartographie des organisations

Une dernière information nous manquait : dans quelles catégories classer chacune des organisations ainsi recensées ? Nous avons mis au point une typologie d'acteurs inspirée notamment du travail des institutions européennes pour leur registre de lobbyistes. En affectant les données cette typologie a évolué peu à peu de façon itérative, rendant cette tâche difficile à partager avec les internautes. Nous avons donc développé une nouvelle application web interne permettant à une demi-douzaine de membres de Transparence International France et Regards Citoyens de réaliser cette catégorisation.

La création de la [typologie](#) et la catégorisation des 4 635 organisations repérées nous ont mobilisés pendant 3 mois.

5/ Premières qualifications des données obtenues

Enfin, dernière étape, la qualification des données. Un travail d'agrégation a été nécessaire afin de regrouper les différentes occurrences d'une même organisation saisies différemment. Nous avons utilisé pour cela des algorithmes assez classiques, notamment grâce au logiciel libre Freebase Grid Works, et par le développement d'un petit outil logiciel permettant de traiter les acronymes. Certaines organisations étant représentées par plusieurs représentants lors d'une même audition, nous avons estimé que cela pouvait introduire un biais dans l'étude. Nous n'avons donc comptabilisé qu'une seule fois par rapport chacun de ces organismes.

Les 30 thèmes qui sont présentés sont issus des mots clés affectés par l'Assemblée nationale aux rapports qu'elle publie

En mars 2011 sont rendues publiques une [interface de visualisation](#) ainsi qu'une [première analyse des données](#).

Une sixième étape... à venir

Au vu de l'étendue des données traitées et de leur hétérogénéité, celles-ci contiennent encore des erreurs : chacune des personnes auditionnées dans tous les rapports n'a peut-être pas encore été repérée, certaines organisations au profil particulier n'ont peut-être pas été catégorisées correctement. Cependant, au regard de la taille de l'échantillon traité, de la période de temps étudiée (3 ans) et des méthodes de travail employées requérant une saisie multiple ainsi qu'une phase de validation à la fin de chaque étape, nous évaluons le taux d'erreur à un maximum de 5%.

Dans une démarche transparente, les données produites sont accessibles et librement réutilisables par tous. Même si les documents contenant les noms des personnes auditionnées sont tous publics, nous n'avons pu, malgré nos demandes, obtenir une [réponse claire de la CNIL et de l'Assemblée nationale](#).

C'est pourquoi, en attendant, nous avons fait le choix de ne publier que les noms des organismes afin d'anonymiser les personnes. **Cette libre mise à disposition devrait notamment permettre à toutes les personnes intéressées par le fonctionnement de la vie publique d'approfondir leur connaissance du lobbying et de nous aider à améliorer, si nécessaire, ces données.**

Usages de l'étude

Les données et les premiers éléments d'analyse de mars 2011 sont issus de l'étude sur l'influence à l'Assemblée nationale de Transparence International France et Regards Citoyens. Ces données sont librement réutilisables suivant les clauses de la licence ODBL. **Deux conditions sont demandées en échange de l'exploitation des données :**

- citer les auteurs, Transparence International France et Regards Citoyens ;
- rendre publiques les données modifiées sous cette même licence.

Elles sont téléchargeables depuis <http://www.regardscitoyens.org/transparence-france/etude-lobbying/téléchargement/>

Annexe 3 - Typologie

Inspirée des différentes typologies existantes, notamment celle élaborée dans le cadre du projet de registre commun au Parlement et à la Commission européenne (« [transparency register](#) »), la typologie adoptée par Transparency International France et Regards Citoyens vise à donner une idée la plus précise possible des différentes catégories d'acteurs auditionnés ou rencontrés.

L'objectif était d'éviter certains écueils constatés dans les typologies actuelles de l'Assemblée nationale et du Sénat qui regroupent, au sein d'une même catégorie, des types d'acteurs aux intérêts ou aux structures très variés. Par exemple, la catégorie « associations » mêle associations d'élus, associations professionnelles et associations à but non lucratif. De même, les registres regroupent au sein de la même catégorie des intérêts différents comme ceux des administrations, des chambres consulaires et des entreprises à capitaux publics. Les syndicats n'y apparaissent pas non plus.

Notre typologie, qui, par nature, reste perfectible, distingue 8 catégories, divisées en 28 sous-catégories.

- Dans la catégorie « **organismes publics et parapublics** », les exécutifs qui ont un pouvoir de décision (membres du gouvernement, exécutifs locaux, membres des cabinets ministériels et locaux), ont été distingués des services publics et administratifs (ensemble des membres des différentes fonctions publiques), des organismes indépendants ou à gestion autonome (par exemple les organisations de protection sociale, les hautes autorités, les autorités administratives indépendantes, les agences publiques, les commissions nationales, etc.), des institutions (françaises et étrangères), des entreprises à capitaux publics et, enfin, des organismes de recherche (incluant chercheurs et universitaires).
- La catégorie « **organisations représentatives** » fait une distinction entre les syndicats représentatifs du dialogue social, les associations d'élus, les chambres consulaires et les associations ou organisations professionnelles représentant des intérêts catégoriels d'individus, de métiers, d'associations spécialisées, etc.
- Les « **organisations de la société civile** » (associations à but non lucratif et fondations) font l'objet d'une autre catégorie.
- Dans la catégorie « **experts individuels** », sont recensés les acteurs entendus pour leur expertise/expérience personnelle, qu'il s'agisse d'élus et politiques (entendus au titre de leur expérience et non au titre de la collectivité ou de l'organisation dont ils font partie), d'artistes ou de journalistes.
- Afin de distinguer le lobbying « in-house », c'est-à-dire réalisé en interne par le département affaires publiques/institutionnelles d'une entreprise, du lobbying externalisé faisant appel à un cabinet de conseil, nous avons intégré dans la typologie une catégorie « **conseils privés** ». Cette catégorie opère une distinction entre les cabinets de lobbying et les cabinets d'avocats dont les activités peuvent être assimilées à du lobbying pour le compte de leurs clients. A noter que les noms actuellement recensés peuvent être ceux des cabinets ou ceux des intérêts qu'ils représentent (clients) quand les cabinets les spécifient.
- La catégorie « **secteur économique privé** » regroupe l'ensemble des entreprises, PME et grandes entreprises, ainsi que les associations d'entreprises.
- Enfin, il nous est apparu important de créer des catégories particulières pour les « **think tanks** » qui sont des lieux d'expertise pouvant avoir des intérêts spécifiques à défendre ainsi que les « **organisations religieuses** ».