

BERCY ET LES LOBBIES

Bercy, forteresse assiégée de toutes parts, sourde et aveugle aux réalités extérieures, comme aiment souvent le décrire les commentateurs et contempteurs ? Ou bien Bercy, foire d'empoigne des influences de toutes natures, ouverte aux représentants d'intérêts et vite soupçonnée de stratégies individuelles nourries de conflits d'intérêts ? 91

Chacune de ces représentations est à l'évidence caricaturale et erronée, chacune pourtant illustre les risques inhérents à une administration à la fois au cœur de l'État et de l'intérêt public mais également plongée dans la vie économique et financière animée d'intérêts privés. La réalité est plus équilibrée que ces caricatures, la vie est plus subtile au sein de Bercy que sa critique extérieure, les risques sont cependant réels et doivent être maîtrisés.

NÉCESSITÉ ET DANGER DES VENTS EXTÉRIEURS

Couvrant l'immense champ de l'activité économique et financière au niveau international, européen et français, le ministère de l'Économie, des Finances, du Budget, etc., etc., se doit d'être portes et fenêtres ouvertes sur l'extérieur. L'enfermement dans des certitudes technocratiques ou la suffisance dans la défense d'un intérêt général et supérieur, celui de l'État, seraient des attitudes critiquables, désuètes et inefficaces. La tentation d'un repliement est perceptible à chaque instant dans cette grande administration, tant les débats peuvent être contradictoires et tant les défiances vis-à-vis d'intérêts purement catégoriels et uniquement privés peuvent être compréhensibles.

Mais Bercy doit s'en défendre, et Bercy bon an mal an s'en défend et sait s'ouvrir en les maîtrisant aux vents extérieurs. Pourrait-on imaginer une administration chargée de veiller à la bonne marche des entreprises, grandes comme petites, industrielles ou de services, commerciales ou

numériques, aux champs d'activité purement nationaux comme aux développements avant tout internationaux, peut-on donc imaginer cette administration, qu'il s'agisse de la Direction générale des entreprises ou de la Direction générale du Trésor, réfléchissant, proposant, agissant, sans dialoguer avec les représentants des entreprises dans leurs diversités comme dans leurs contradictions ? Impossible ! impensable ! inepte !

92 C'est ainsi que dans tous les secteurs, et pour ceux que j'ai le mieux connus, dans les secteurs bancaires et financiers, dans le domaine de la fiscalité des entreprises, ou celui de la régulation des marchés, les représentants d'intérêts, les lobbies, sont omniprésents, souvent insistants et toujours débordants d'énergie. Ainsi, la puissante Association française des banques, d'autant plus à l'aise dans les couloirs de Bercy que la plupart de ses membres en sont issus, qu'ils soient présidents-directeurs généraux ou qu'ils composent l'équipe permanente. Avec elle, les rendez-vous sont réguliers, à tous les niveaux. Plusieurs fois par an, c'est le ministre lui-même qui préside à la rencontre. De très nombreux comités, commissions, groupes de travail permanents, voient en leur sein des représentants de ce monde bancaire particulièrement concentré en France, et particulièrement efficace dans sa communication et son influence extérieure.

Car tout bon lobby sait non seulement développer des arguments en sa faveur devant les responsables administratifs et politiques qu'il rencontre, mais aussi irriguer de ses arguments la presse économique et financière ou les journalistes spécialisés de chacun des grands médias écrits, radio ou télé. Le lobbyiste efficace trouve ainsi un relais puissant qui pèse de l'extérieur sur Bercy avant ou après avoir cherché à peser de l'intérieur : une forme de prise en tenaille qui ne manque pas de force et d'efficacité.

Les grandes organisations patronales ont, c'est bien naturel, chacune leur propre capacité de rencontres et de persuasion. Le Medef, comme la CPME (naguère Confédération générale des petites et moyennes entreprises) ou l'U2P (Union professionnelle artisanale jusqu'en 2016), apporte à l'administration, aux cabinets des ministres concernés, comme aux ministres mêmes, de précieux éclairages et des réactions utiles lors des concertations préalables à l'élaboration d'un projet de loi, d'un décret ou d'un projet de budget.

Il est évidemment une organisation représentative des très grandes entreprises, celles du CAC 40, qui dispose d'une force de frappe particulière par sa grande technicité, par la qualité de ses membres et par l'intimité de ses relais dans la presse française, l'Afep (Association française des entreprises privées). Qu'il s'agisse de fiscalité des grandes

entreprises, tout particulièrement dans l'écheveau complexe des règles européennes et de la fiscalité française, l'Afep est présente depuis la conception des textes jusqu'à, quand elle le juge nécessaire, l'initiative des contentieux européens. Sa force à Bercy, à l'image de l'Association française des banques, tient non seulement à l'intelligence et à la capacité de travail de ses équipes, mais aussi au fait que nombre de dirigeants des grandes entreprises françaises sont issus de la haute administration et que l'équipe permanente de l'Afep connaît, pour les avoir occupés, les couloirs, les bureaux et tous les recoins de ces services auxquels ils ont presque tous appartenu....

Doit-on s'inquiéter de cette proximité ? Pas vraiment ! Mais il faut en être pleinement conscient pour ne pas en être prisonnier ou victime. Les grandes entreprises ou les grands dirigeants, qu'il s'agisse tout autant d'entreprises publiques que d'entreprises privées, savent également développer des relations suivies avec les services ou les personnes concernées. Ils sont pour ce faire le plus souvent accompagnés de cabinets extérieurs, dont c'est l'activité principale, qui les conseillent et les orientent dans leurs relations avec Bercy, à tous les étages. Souvent talentueux et habiles, ces cabinets de conseil, représentants d'intérêts, sont très présents, que ce soit pour organiser une rencontre dans le bureau du ministre ou, de manière plus conviviale, pour arranger un déjeuner ou un dîner propice à des échanges plus détendus et discrets.

93

Faut-il condamner de telles pratiques ? Non ! Elles ouvrent sur le monde réel et permettent de mieux comprendre les personnalités et les motivations. Mais, là encore, il convient d'être lucide sur les stratégies développées pour ne pas en être complice.

Bref, s'ouvrir aux autres, dialoguer, rencontrer, écouter, expliquer, et ceci largement, continûment et parfois même amicalement, ne m'a jamais personnellement choqué ; c'est même une attitude qu'en toute lucidité j'ai souhaité voir adoptée par Bercy, dès lors qu'elle ne se limitait pas à quelques « abonnés fidèles » mais concernait toutes les formes d'intérêts, et tout particulièrement dès lors que les organisations syndicales de salariés, ou que les ONG poursuivant des objectifs d'intérêt général étaient elles aussi rencontrées et écoutées.

Dois-je alors décrire les dangers d'une trop grande proximité, d'une trop profonde endogamie entre les personnes, les intérêts, les sujets, les carrières ? Ces dangers, avérés par quelques cas spectaculaires qu'il ne me revient pas ici de nommer ou d'analyser, sont en effet permanents. Le soupçon est présent qui atteint, au gré des gouvernements et des nominations, tel ou tel comportement, telle ou telle matière, tel ou tel

dossier, telle ou telle personne. Les procédures administratives parfois sanctionnent, les procédures judiciaires rarement aboutissent. Mais toujours ce soupçon qui pèse sur les administrations, laissant à penser qu'il serait plus confortable d'être sourd et aveugle à son environnement plutôt que de risquer d'être accusé d'une trop grande faiblesse devant la pression d'un lobby, quelle qu'en soit la nature.

MAÎTRISER LES ÉCHANGES DANS LA TRANSPARENCE

94 S'ouvrir sans se pervertir, s'enrichir de l'avis des autres sans être sous influence, telle est donc l'attitude que doit rechercher Bercy dans ses réflexions comme dans la mise en œuvre de ses décisions. Quelles sont, de mon point de vue, les conditions pour réussir cet équilibre délicat et toujours compromis ?

Bercy doit tout d'abord être à l'initiative. Ce n'est pas aux lobbies d'être demandeurs en toutes occasions d'une rencontre et d'un échange. C'est aussi et peut-être même avant tout aux services comme aux cabinets ministériels d'aller chercher spontanément avis et contributions dans une démarche volontaire.

Ainsi, la Direction générale du Trésor, dans ses réflexions macro-économiques, comme dans ses prévisions, doit-elle (elle le fait déjà) dialoguer avec des instances académiques ou des économistes extérieurs à l'administration pour confronter les points de vue avant d'arrêter ses positions.

De même, lors de l'élaboration de textes importants, législatifs ou réglementaires, la mise en place de plates-formes permettant une consultation extérieure, transparente et ouverte, apporte des éclairages utiles et permet d'anticiper ou d'explicitier les contradictions qui existent inévitablement entre les parties prenantes sur des sujets majeurs.

Les consultations lancées à l'occasion de telle ou telle réforme sont aussi, en vis-à-vis et par échange de textes, un bon moyen d'aller prendre le pouls des partenaires sociaux, des ONG, du monde associatif et de toutes les parties concernées par la matière traitée. Plutôt que d'attendre l'expression des réactions, mieux vaut aller en chercher la matière. Plutôt que d'être dépendant de la force de frappe très inégale d'un lobby à l'autre, mieux vaut recueillir des avis de manière égalitaire et ordonnée.

Bien souvent identifié, parfois combattu, le conflit d'intérêts vient se mêler à la bonne maîtrise, sincère et transparente, de l'action des représentants... d'intérêts. On l'a vu, les lobbies les plus influents, qui, comme

poissons dans l'eau, se trouvent les plus à l'aise dans les couloirs de Bercy, qui parlent la même langue et partagent les mêmes références, sont ceux qui sont dirigés ou représentés par d'anciens responsables des administrations du ministère de l'Économie et des Finances. Il n'est pas rare que le spécialiste de la fiscalité dans l'équipe d'un lobby soit issu de la Direction générale des finances publiques, que le responsable bancaire soit issu du Trésor, ou que l'interlocuteur de la Direction générale des entreprises soit lui-même professionnellement originaire de cette administration. Il est dès lors évidemment à craindre que des perspectives d'évolution de carrière ne créent une « compréhension » particulière de la part du cadre administratif chargé d'un secteur ou du suivi d'une entreprise, qu'il a l'intention de rejoindre dans un avenir plus ou moins lointain.

La problématique est bien connue. Elle a donné lieu à l'établissement de procédures déontologiques dont les contraintes n'ont cessé de se renforcer au gré des difficultés soulevées ou parfois même des « affaires » qui ont terni, à tort ou à raison, l'image d'impartialité de l'administration ou la moralité personnelle de ses membres anciens ou actuels. Une fois encore, l'équilibre est délicat entre une déontologie justement renforcée et la nécessaire mobilité des responsables entre public et privé.

Le travail de la commission de déontologie, comme celui de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, est complexe, souvent subtil. Ce travail est pourtant décisif et je ne saurais trop rappeler chacun au strict respect des règles, à leur texte, comme à leur esprit, pour éviter que le soupçon ne soit un obstacle à la qualité des échanges entre l'administration et son environnement. Il convient également d'éviter qu'une vision trop stricte et tatillonne du conflit d'intérêts n'aboutisse à ce que chacun se mure dans le silence et l'isolement de crainte de prendre le moindre risque et au détriment de l'ouverture nécessaire de Bercy sur le monde économique et financier.

J'insisterai enfin sur la nécessité d'une mise en œuvre sincère et efficace par l'administration de Bercy des nouvelles dispositions sur la transparence de l'action des représentants d'intérêts telles qu'elles sont issues de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, plus couramment et plus brièvement appelée loi Sapin 2.

L'élaboration parlementaire du texte de la loi et plus encore, semble-t-il, la rédaction et la publication du décret d'application du 10 mai 2017 ont donné lieu à de très vifs débats souvent méconnus dans leur complexité ou les lobbies... de lobby et les lobbies... des anti-lobbies

n'ont pas manqué d'être présents. Ces débats ont également fait apparaître, au cœur de l'administration, de grandes réticences devant la transparence.

Tout tourne autour de la question de savoir jusqu'où, raisonnablement et concrètement, l'activité des lobbies doit être transparente et jusqu'à quel point de détail les sujets abordés, les personnes rencontrées, les moyens et les arguments utilisés, doivent être rendus publics. Évidemment, compte tenu des matières traitées, Bercy se trouve au cœur de ces débats et de leurs conséquences.

96 Rappelons à ceux qui l'auraient oublié que la loi oblige les « représentants d'intérêts » à se déclarer sur un répertoire public et que ceux-ci doivent, à intervalles réguliers, faire connaître à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique leurs activités des mois écoulés, qui seront rendues publiques. Rappelons également que, dans sa décision 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a, d'une part, validé la constitutionnalité des dispositions législatives mais a, d'autre part, très strictement encadré l'application du texte fixant des limites très claires au décret qui devait en préciser les modalités d'application (cf. le § 45 de ladite décision). Au nom de la « liberté du commerce et de l'industrie » et plus généralement de la « liberté d'entreprendre », le Conseil constitutionnel n'a pas voulu que les représentants d'intérêts soient dans l'obligation de préciser l'identité des interlocuteurs rencontrés ou les sujets concrètement abordés. Certains ont cru pouvoir faire reproche de ces limites au décret d'application du 9 mai 2017 et à ses auteurs. Celui-ci s'est pourtant borné à respecter le mieux possible les conditions fixées par le Conseil constitutionnel.

Dans ces circonstances, que j'aurais pu souhaiter différentes, je ne saurais trop recommander que soit mise en place volontairement une transparence des agendas lorsqu'il s'agit de rencontres à l'initiative de représentants d'intérêts. Certaines grandes collectivités l'ont instaurée, certains parlementaires s'y astreignent, et je crois nécessaire qu'à Bercy tout particulièrement ces rendez-vous soient rendus systématiquement publics lorsqu'il s'agit d'un responsable administratif, d'un membre de cabinet et *a fortiori* d'un ministre.

*

L'ouverture aux autres, le dialogue attentif, l'écoute des points de vue, doivent donc à Bercy et dans la sphère publique être des qualités permanentes et exigeantes. Le dialogue avec les lobbies est donc légitime. Les

contreparties évidentes et nécessaires en sont la prévention des conflits d'intérêts et la transparence des sujets abordés avec les représentants d'intérêts.

L'exigence d'efficacité rencontre l'exigence de moralité. L'ouverture aux autres croise la transparence dans l'action publique. Bercy doit être au cœur de ces itinéraires qui mènent aux décisions.

R É S U M É

Bercy, grande administration de l'État au service de l'intérêt général, est par nature plongé dans le monde économique et financier, au contact d'intérêts catégoriels et privés. Bercy doit donc d'une part être ouvert aux expressions des acteurs et à leur écoute, et d'autre part se mettre à l'abri des influences ou même du soupçon d'influence. Son administration doit donc être volontaire et exigeante pour lutter contre les conflits d'intérêts et pour mettre en œuvre la transparence sur l'activité des représentants d'intérêts.