

Contribution de Communication et démocratie à la mission d'information sur la rédaction du décret 2017-867

L'association Communication et démocratie (CODE), « think tank » composé de personnalités qualifiées, a pour objet social la production d'analyses et de recommandations sur les enjeux de régulation des activités de communication et d'influence.

CODE accueille positivement l'initiative de la mission flash sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts et souhaite, par le présent document, apporter sa contribution.

Synthèse

La contribution de CODE se concentre sur les questions de transparence des activités dites de « lobbying indirect ».

Nous observons que l'article 18-2 de la loi Sapin 2 et le décret n° 2017-867 ne précisent pas explicitement les catégories de communication, directe et indirecte, auxquelles s'applique le dispositif de transparence sur les activités des représentants d'intérêts.

Nous soulignons que sur le fond, le décret n° 2017-867 identifie des actions de communication directe et indirecte parmi celles qui doivent être l'objet d'obligations déclaratives.

Nous considérons que la position de la HATVP, dans ses lignes directrices d'octobre 2018, qui conditionne le devoir de transparence sur les activités de communication indirecte à leur rattachement préalable à des actions de communication directe, outrepassse son devoir d'interprétation, et restreint de manière excessive le dispositif de transparence mis en place par le décret.

Afin de garantir le respect de l'approche adoptée dans le décret, et pour compléter le dispositif de transparence qu'il met en place de manière à ce qu'il couvre les principales activités de communication indirecte, nous proposons de :

- faire évoluer la rédaction de l'article 1^{er} du décret en explicitant la distinction de communication directe et indirecte ;
- garantir l'inclusion de l'ensemble des activités de communication indirecte dans le périmètre du dispositif, en insérant dans l'Annexe des types d'actions identifiés dans les accords institutionnels du 20 mai 2021 au niveau européen, et en incluant les actions de communication d'influence par le biais l'opinion publique, notamment de la publicité

Table des matières

1. L'impératif démocratique de transparence sur les activités de lobbying indirect.....	2
2. Le cadre solide offert par la loi et le décret pour la transparence du lobbying indirect.....	3
3. L'interprétation excessive et restrictive de la HATVP sur les actions de communication.....	4
4. Les actions de communication indirecte à inclure pour un décret complet et précis.....	5
<i>Prendre en compte le cadre européen sur la transparence du lobbying indirect.....</i>	<i>5</i>
<i>Inclure la variété des stratégies d'influence sur l'opinion publique dans le dispositif de transparence.....</i>	<i>6</i>
<i>Les moyens de confirmer la finalité de lobbying indirect des outils de communication grand public.....</i>	<i>7</i>
<i>L'enjeu majeur de la transparence sur le recours à l'outil publicitaire pour influencer les responsables publics.....</i>	<i>7</i>
5. Recommandations de modifications de la rédaction du décret (verbatim).....	8
6. Annexes.....	10
<i>A1 : Les stratégies de lobbying indirect mises en place par Uber entre 2014 et 2016.....</i>	<i>10</i>
<i>A2. Quelques exemples de campagnes publicitaires engagées dans des dispositifs de lobbying 360°.....</i>	<i>11</i>

1. L'impératif démocratique de transparence sur les activités de lobbying indirect

Pour influencer le résultat de la votation citoyenne organisée par la Mairie de Paris le 2 avril 2023, des opérateurs de trottinettes électriques en libre-service ont engagé, durant les dernières semaines du mois de mars, une campagne d'influence sur l'opinion publique : publicités diffusées sur les principaux réseaux sociaux, rémunération de 8 influenceurs - disposant chacun de centaines et de millions d'abonnés - pour passer leurs messages sur le réseau social Tik Tok, mise en place d'un site internet dédié avec des kits de mobilisation¹.

L'opacité sur le rôle des opérateurs de trottinette dans la mobilisation des influenceurs a choqué, mais pas tellement le phénomène plus large d'une prise de parole, dans l'espace public, par des entreprises privées sur un enjeu politique, avec une capacité de diffusion des messages directement liée à leur puissance financière. Il est vrai qu'il s'agissait précisément de consulter la population parisienne sur la poursuite ou non de l'activité de ces entreprises dans la capitale. Ce que révèle surtout cette affaire, c'est la mesure dans laquelle une partie du secteur du lobbying s'est spécialisé dans les opérations d'influence en dehors des institutions.

Il n'y a désormais rien d'extraordinaire à ce que les activités classiques de représentation d'intérêt, réalisées au niveau institutionnel, s'inscrivent dans des dispositifs plus larges de « communication d'influence » (selon les sciences de l'information et de la communication) ou de « lobbying 360° » (selon le secteur professionnel).

Dans ce cadre, des activités dites de « lobbying indirect » sont également mises en place, articulées avec celles du lobbying direct : si les deux stratégies poursuivent un objectif commun – celui d'influer sur les responsables publics et des mesures normatives - le lobbying indirect n'emprunte pas de canal de communication direct avec les décideurs. Au contraire, il s'agit d'influencer l'opinion publique, par la publicité, les médias traditionnels ou les réseaux sociaux pour faire évoluer les termes du débat et peser sur une décision politique ; il peut s'agir aussi de mettre en scène une évolution de l'opinion ou de la connaissance, ou encore des prises de paroles et des mobilisations citoyennes ou scientifiques, pour transmettre des messages aux responsables publics et ainsi peser sur une décision politique.

Les « Uber Files » révélés à l'été 2022 ont offert un autre exemple, très documenté, d'un dispositif de lobbying 360° de grande envergure. L'entreprise transnationale de VTC a articulé une variété de méthodes pour influencer, entre 2014 et 2016, deux projets de loi successifs de régulation plus stricte de l'activité des VTC en France. Le député Laurent Grandguillaume qui a porté en 2016 la seconde loi sur les taxis et les VTC, déclarait à propos de la campagne d'influence d'Uber : « *C'était immense : des tracts, des pages de publicité, des tribunes, des tags sur les trottoirs contre ma loi* »².

Les Uber Files documentent notamment l'engagement des stratégies suivantes de lobbying indirect (pour plus de détails, voir Annexe 1 du présent document) :

- le recours à la commande d'études à des économistes, par le biais d'agences ou non, dont les messages et objectifs stratégiques ont été fixés par avance en lien direct avec les services de lobbying de l'entreprise ;
- le recours à une agence, Istrat, capable de publier, sous de faux noms et durant plusieurs mois, des articles dans les grands médias ou sur leurs espaces de discussion, articles dont les contenus étaient calibrés par les éléments de langage d'Uber ;
- l'engagement d'une campagne publicitaire et événementielle pour soutenir le discours de « chantage à l'emploi » porté auprès des décideurs ;
- l'organisation de mobilisations directes et massives des chauffeurs qui ont envoyés des centaines de courriels identiques au député porteur de la réforme.

¹ La campagne publicitaire a été mise en place par l'agence Marcel du groupe Publicis. Lien : <https://france.publicisgroupe.com/un-paris-sans-trottinettes-cest-dott-lime-et-tier-lancent-leur-campagne-pour-garder-les-trottinettes-en-libre-service-a-paris/> Pour plus d'informations sur la campagne à travers les influenceurs : <https://www.numerama.com/politique/1322300-les-trottinettes-electriques-menacees-a-paris-se-paient-linfluence-des-tiktokeurs.html>

² Source : https://www.lemonde.fr/economie/article/2016/10/18/les-utc-remontent-au-creneau-contre-la-loi-grandguillaume_5015916_3234.html

Selon le député Olivier Marleix, corapporteur de la mission d'évaluation de la loi Sapin 2 conduite en 2021, « l'influence s'exerce souvent bien en amont du Parlement, dans des campagnes d'influence médiatique dont les jeux sont souvent beaucoup plus efficaces et pernicious »³.

Le dispositif actuel mis en place par la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (« la loi Sapin 2 »), et le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts (le « décret ») permet de soumettre certaines activités de lobbying indirect aux obligations de transparence, mais seulement une partie d'entre elles. De plus, tel que mis en œuvre par la Haute autorité de transparence pour la vie publique (« la HATVP ») dans le cadre de ses lignes directrices d'octobre 2018, ce dispositif conduit à une application de l'obligation de transparence qui est assez aléatoire et porte sur un périmètre d'activités encore plus réduit que celui initialement prévu par le décret.

Le bon fonctionnement démocratique dans lequel devraient s'inscrire les activités de représentation d'intérêt suppose à la fois un dispositif de transparence approprié et l'adoption de mesures de régulation, voir d'interdiction, pour certaines activités.

La modification de la rédaction de l'article 1 du décret et de son Annexe relative aux actions de communication peut garantir une transparence suffisante sur les activités de lobbying indirect, condition préalable à un futur débat démocratique sur les éventuelles mesures de régulation nécessaire à la préservation de l'intérêt général.

2. Le cadre solide offert par la loi et le décret pour la transparence du lobbying indirect

L'article 18-2 de la loi Sapin 2, qui définit les « représentants d'intérêts », identifie l' « entrée communication avec » un responsable public comme un critère constitutif, c'est à dire comme une condition préalable à la soumission aux obligations déclaratives.

Dans son article 1^{er}, le décret d'application précise que cette « entrée en communication avec » renvoie à une « activité qui consiste à procéder à des interventions à son initiative auprès des [responsables publics] en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques ».

Lorsque le décret précise ensuite les « types d'actions » que ces représentants d'intérêts doivent déclarer, il livre en Annexe une liste d'activités concrètes, regroupées en 9 sections, auxquelles s'ajoute une section « Autres ».

Certaines de ces activités se structurent autour de la communication directe avec le responsable public :

- de manière bilatérale, que ce soit sur un mode conversationnel oral (« tête à tête ») ou écrit (courrier, courriel) ou par le biais de prises de parole interposées dans le cadre d' « événements » ou de « rencontres » où se retrouvent le représentant d'intérêt et le responsable public ;
- de manière unilatérale, c'est à dire du représentant d'intérêt vers le décideur sans qu'il n'y ait *a priori* de logique de construction d'un échange, lorsqu'il s'agit « transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction » ou « des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique ».

Pour influencer sur une ou plusieurs décisions publiques, d'autres activités listées en annexe du décret s'appuient sur des dispositifs de communication qui sont indirects. Dans ce contexte, le responsable public n'est *a priori* pas nécessairement impliqué directement dans l'opération de communication, mais il reste le destinataire final du message ; pour certaines de ces activités de communication indirecte, rien n'indique *a priori* que le représentant d'intérêt soit identifié/identifiable comme l'émetteur du message.

³ Source : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10842240_60af631af31aa.lutte-contre-la-corruption-et-modernisation-de-la-vie-economique--mme-juliette-renaud-et-m-renaud--27-mai-2021

Parmi les actions listées en annexe du décret, celles de l'envoi de « lettres ouvertes, tracts », et de l'organisation de « débats publics », de « marches » et de « stratégies d'influence sur internet » ne peuvent être attribuées qu'à des activités de communication indirecte.

En définitive, ni la notion légale « d'entrée en communication avec », ni la formule réglementaire de « procéder à des interventions à son initiative auprès des » responsables publics, ne précisent la mesure dans laquelle la communication devrait être directe, c'est à dire qu'elle devrait nécessairement passer par un canal de transmission sans intermédiaire entre le représentant d'intérêt et le responsable public, que ce canal soit bilatéral ou unilatéral.

En revanche, le décret inclut, parmi sa liste d' « actions de représentations d'intérêts », des activités de communication indirecte, dans lesquelles on n'identifie pas de canal de transmission direct entre le représentant d'intérêt et les responsables publics visés, bien que ces activités participent à un dispositif visant à influencer sur des décisions publiques.

Autrement dit, si ni la loi ni le décret ne font explicitement appel à la distinction entre communication directe et indirecte, il apparaît que rien dans la loi n'écarte *a priori* du périmètre de la notion de « représentants d'intérêts » les activités de communication indirecte. En revanche, le décret semble clairement inclure des activités de communication indirecte dans celles sur lesquelles une transparence doit être faite (liste, qui plus est, voulue ouverte puisqu'elle comprend la mention « Autres »).

3. L'interprétation excessive et restrictive de la HATVP sur les actions de communication

Dans ce contexte, l'autorité administrative indépendante en charge du répertoire numérique des représentants d'intérêts, la HATVP, dans ses [lignes directrices d'octobre 2018](#), a adopté une analyse singulière.

Sur la base de son analyse combinée de l'article 18-2 de la loi et de l'article 1^{er} du décret, la HATVP indique qu'une action de représentation d'intérêts suppose la réunion de 5 conditions cumulatives, dont la première est la « communication entre un représentant d'intérêts et un tiers » et la seconde est que ce tiers soit l'un des responsables publics listés dans la loi.

Pointant « l'absence de définition de la notion de communication » et « afin d'objectiver cette dernière », la HATVP livre ensuite les 3 « principaux types d'entrée en communication » qu'elle identifie : les rencontres présentes, les conversations audiovisuelles et les échanges écrits dont « l'interpellation directe et nominative sur les réseaux sociaux ».

À ce stade, l'autorité administrative décide donc de ne retenir que des canaux de communication directe entre l'émetteur et le récepteur, entre le représentant d'intérêt et le responsable public. Dès lors, elle précise les conditions dans lesquelles les « événements » auxquels sont invités les responsables publics peuvent être effectivement retenus comme constitutifs d'une entrée en communication (directe). Puis, la HATVP établit que certaines activités non évoquées comme telles dans le décret, et notamment « les campagnes de sensibilisation de l'opinion ou les manifestations sur la voie publique » et « les activités de veille de l'actualité législative et réglementaire » ne sont pas considérées comme des entrées en communication.⁴

La HATVP reconnaît alors ensuite que l'exclusion de types d'activités auxquelles elle a donné un nom (au nombre de 4 dont les deux sus-mentionnées) peut conduire, concrètement, à écarter certaines actions de communication pourtant effectivement listées dans l'Annexe du décret.

⁴ Voir pg 12-13 des lignes directrices de la HATVP d'octobre 2018. Lien : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/10/Lignes-directrices-octobre-2018.pdf>

Pour résoudre cette incohérence, la HATVP crée alors une hiérarchie parmi les actions de communication listées en Annexe du décret⁵ :

- celles qui relèvent des actions de communication directe (c'est à dire des « 3 principaux types d'entrée en communication » tels que définis par la HATVP) se trouveraient au centre du dispositif, et seules constitutives de la notion de « représentants d'intérêts » pour les structures qui les mettent en œuvre ;
- celles qui relèveraient d'autres types d'entrée en communication renverraient à un enjeu secondaire, et ne seraient dès lors pas susceptibles, à elles seules, de conférer le statut de « représentant d'intérêt » (et les obligations déclaratives qui en découlent) pour les structures qui les mettent en œuvre.

Autrement dit, selon la HATVP, parmi les actions listées à l'annexe du décret, celle qui peuvent être attribuées à des « campagnes de sensibilisation » ou des « activités de veille » ne constituent plus, à elles seules, des activités conférant le statut de représentant d'intérêts et qui doivent alors figurer dans leurs déclarations. Ces activités de communication ne seraient ainsi soumises à l'obligation déclarative que si elles accompagnent des actions qui, dans l'annexe, renvoient selon la HATVP à de la communication directe.

Ce faisant, la HATVP va au-delà du simple exercice d'interprétation du contenu du décret. Elle établit notamment des notions nouvelles telle que celle de « campagne de sensibilisation » (terminologie que le secteur de la communication et les sciences de l'info-com réservent d'ailleurs habituellement aux campagnes engagées par les pouvoirs publics) qui couvrirait certaines actions de communication identifiées par le décret sans qu'il ne soit précisé lesquelles, mais qui conduirait à donner à ces actions là une valeur juridique moindre que d'autres actions listés par le décret.

Nous considérons que sur ce point, l'autorité administrative outrepassa son mandat et qu'elle conduit de fait à une réduction significative du périmètre d'application du dispositif de transparence mis en place par le décret.

4. Les actions de communication indirecte à inclure pour un décret complet et précis

La liste des types d'actions de communication que le décret retient dans son annexe clarifie l'intention du rédacteur de voir appréhendée une variété d'activités de communication, y compris de communication indirecte. Cependant, la rédaction du décret s'avère à la fois insuffisamment précise – ce qui peut être source de confusion dans l'interprétation et qui est sans doute à l'origine de l'analyse hâtive et restrictive réalisée par la HATVP - et incomplète sur certains points.

Afin de garantir une bonne appréhension des questions de lobbying indirect, conformément à l'intention du pouvoir exécutif, la rédaction du décret doit évoluer.

Prendre en compte le cadre européen sur la transparence du lobbying indirect

Un premier repère peut être identifié dans le cadre européen, fixé par l'[accord institutionnel du 20 mai 2021](#) qui, dans son article 3, retient explicitement une liste à la fois plus précise et plus large d'actions de lobbying indirect aux cotés des actions de lobbying direct.

Parmi les actions retenues, sont identifiées : « *la mise sur pied de campagnes de communication, de plateformes, de réseaux et d'initiatives de terrain* » ; « *l'élaboration ou la commande (...) de sondages et d'enquêtes d'opinion, de lettres ouvertes ou d'autres matériels de communication ou d'information, ainsi que la commande et la réalisation de travaux de recherche.* ».

⁵ Selon la HATVP « Seules les actions de représentation d'intérêts qui remplissent les critères fixés par ces lignes directrices (voir I. 2.1) doivent être obligatoirement communiquées à la Haute Autorité. Les autres activités que peuvent mener les représentants d'intérêts (par exemple la veille législative ou réglementaire ou les actions de sensibilisation de l'opinion publique) n'ont pas, en tant que telles, à être déclarées, même si certaines sont listées à l'annexe du décret du 9 mai 2017 « relative aux types d'actions de représentation d'intérêts ». Voir pg 28.

Les éléments évoqués dans cette liste nous paraissent pertinents dans la mesure où ils permettent d'appréhender deux dérives majeures des stratégies de lobbying indirect :

- celle de l'« astroturfing », c'est à dire de la mise en place de structures intermédiaires (généralement de type associatives ou scientifiques) ou de dynamiques semblables aux mobilisations citoyennes, notamment en ligne, afin de soutenir les analyses et porter les messages d'un donneur d'ordre dont l'identité réelle n'est pas apparente.

La formule « *la mise sur pied de plateformes et d'initiatives de terrain* » permet d'appréhender une grande partie de ces stratégies, et devrait être complétée par « et de mobilisations en ligne » afin de sécuriser l'inclusion des nouvelles méthodes d'astroturfing par le biais des réseaux sociaux.

- Celle dévoilée par l'« agnotologie » c'est à dire par l'analyse des méthodes de « construction de l'ignorance », et qui consiste à soutenir la production d'études « de type scientifique » sans pour autant que celles-ci apportent le niveau d'exigence requis pour les études universitaires indépendantes, mais dont les résultats se révèlent utiles à la défense de certains intérêts économiques. Ces stratégies visent à influencer les décisions prises dans le domaine de la « science réglementaire » qui, sur certains enjeux, précède les décisions d'ordre plus politiques. L'inclusion de « la commande et la réalisation de travaux de recherche » permet de mettre en lumière ce type d'activités.

L'inclusion enfin de « *la commande ou l'élaboration de sondages et d'enquêtes d'opinion* » permet d'appréhender le travail de mise en scène de l'état de l'opinion qui, une fois communiqué directement ou indirectement aux responsables publics, peut jouer un rôle important dans leur prise de décision.

Néanmoins, ce dernier type d'action peut ne constituer que l'étape finale, celle qui aboutit un important travail d'influence directe sur l'état de l'opinion. Or dans le cadre européen précité, la notion vague de « campagnes de communication », si elle permet d'inclure potentiellement une large gamme des activités de communication d'influence en direction de l'opinion, manque à en sécuriser les principales. Elle doit dès lors être précisée car il paraît important d'inclure explicitement le recours à la publicité et aux stratégies d'influence sur les médias traditionnels et en ligne qui peut être engagé dans le cadre de campagnes de communication d'influence.

Inclure la variété des stratégies d'influence sur l'opinion publique dans le dispositif de transparence

Parmi les stratégies de lobbying indirect, certaines visent à influencer l'opinion afin de faire évoluer les termes du débat public. L'objectif est que l'intérêt défendu par son représentant soit perçu par le responsable public comme allant au-delà du seul intérêt d'une entreprise ou d'un secteur économique, car il s'inscrirait dans une dynamique politique plus large. Il s'agit pour le représentant d'intérêt de se vêtir du poids politique que confère l'appui (réel ou mis en scène) de l'opinion publique.

Pour ce faire, il est nécessaire de pouvoir s'adresser directement au « grand public », ce qui suppose de passer par les médias, soit en y achetant de l'espace (*paid media* ou publicité), soit en influençant leur contenu (*earned media* ou relations presse). Cette dichotomie est désormais un peu simpliste puisque dans les médias eux-mêmes, la frontière entre contenu publicitaire et contenu éditorial n'est plus toujours évidente (développement du *native advertising* dans les médias en ligne). De plus, de nouveaux formats médiatiques, non journalistiques, sont devenus incontournables pour influencer l'opinion publique :

- les influenceurs sur les réseaux sociaux que les entreprises peuvent financer pour qu'ils passent des messages ;
- les médias propres aux entreprises (*owned media* ou automédia) comme par exemple les sites internet qu'ils contrôlent (site corporate mais aussi des sites *ad hoc* qui peuvent avoir toutes les apparences de sites de presse en ligne), leurs applications sur la téléphonie mobile ou encore les contenus qu'ils produisent à des fins de stratégies virales sur les réseaux sociaux (voir point suivant pour les dispositifs assurant la viralité) ;

- les activités humaines ou robotisées de *community management* qui permettent de promouvoir massivement des contenus (propres ou externes) sur les réseaux sociaux ou d'intervenir dans les espaces de discussion de la presse en ligne.

Les moyens de confirmer la finalité de lobbying indirect des outils de communication grand public

En dehors des cercles de spécialistes, ces différentes stratégies restent souvent perçues comme relevant des seuls champs de la communication commerciale ou des relations publiques. Pourtant, elles peuvent toutes être mises au service de l'influence sur l'opinion publique dans un dispositif de lobbying 360°.

L'inclusion de ces types d'activités de communication grand public dans un dispositif d'influence qui vise des responsables publics et porte sur des décisions normatives, est nécessairement explicité à un moment du processus stratégique et opérationnel engagé en interne par le donneur d'ordre. De manière systématique, des documents (« le brief ») indiquent, de manière consolidée, quels sont les cibles, les objectifs spécifiques, les moyens et les budgets de la campagne de communication d'influence qui inclut des outils de lobbying indirect. Pour les plus grandes entreprises, capables de piloter seules l'ensemble du dispositif et qui gèrent directement les tâches spécifiques avec une variété de sous-traitants, ce « brief consolidé » reste en interne. Pour les autres, il est généralement fait appel à des agences capable de piloter et d'assurer la production de l'ensemble de la campagne, et il existe donc un brief consolidé transmis par le donneur d'ordre à une structure intermédiaire.

L'existence de ce type de document permet d'offrir des garanties sur l'inclusion de certains outils - habituellement réservés à la communication commerciale - dans des dispositifs d'influence. Elle confirme également l'absence de charge administrative additionnelle significative qui pèseraient sur les représentants d'intérêts pour satisfaire à leurs obligations déclaratives puisque les typologies de moyens et de montants sont déjà clarifiées en interne. Par conséquent, ces documents peuvent « faire foi » du recours à ces outils dans le cadre de stratégies d'influence. L'hypothèse que certains donneurs d'ordre tentent de dissimuler leurs campagnes de communication d'influence à l'autorité de contrôle, en archivant en interne des « briefs alternatifs » vidés de leur substance, ne paraît pas particulièrement préoccupante ; en effet, ceux-ci s'exposeraient alors au risque dissuasif d'une décision d'enquête judiciaire de la HATVP et des sanctions qui pourraient en découler.

L'enjeu majeur de la transparence sur le recours à l'outil publicitaire pour influencer les responsables publics

Compte-tenu de la puissance de diffusion unique qu'offre l'outil publicitaire traditionnel (achat d'espace dans les médias ou l'affichage extérieur), et de la perception encore tenace selon laquelle la publicité est nécessairement un outil commercial, il convient de revenir sur le rôle décisif que peut revêtir la publicité dans une stratégie de lobbying 360°.

La place de la publicité dans les stratégies de lobbying 360° est bien documentée : les entreprises n'hésitent pas à acheter de l'espace pour diffuser largement des messages visant à influencer sur des décisions publiques. Il y a 10 ans déjà, le directeur du pôle influence du groupe TBWA déclarait que « *La publicité est pour nous un moyen normal du lobbying politique dont le but est de remporter la « bataille culturelle » – pas seulement à coups d'amendements* »⁶.

Six exemples concrets de campagnes publicitaires engagées en France afin d'influencer sur des décisions normatives sont restitués en Annexe 2 du présent document, pour montrer la mesure dans laquelle cet outil peut jouer un rôle décisif dans l'activité de représentation d'intérêt.

⁶ Lien : <https://blogs.mediapart.fr/joshua-adel/blog/160413/la-publicite-l-autre-pays-du-lobbying>

Ces différents exemples montrent également que le contenu de ce type de publicité peut évoquer explicitement l'existence de processus décisionnels, voire inclure une interpellation nominative de décideurs publics, et que ces opérations peuvent conduire à des réactions de la part de responsables publics.

Ces différents éléments constituent ainsi des indices visibles de la finalité politique d'une campagne publicitaire. Mais les discours publicitaires peuvent aussi s'appuyer sur des stratégies sémiotiques complexes (discursives mais aussi visuelles) au sein desquelles l'objectif de lobbying indirect n'apparaît nulle part explicitement et est difficilement perceptible par d'autres que les responsables publics visés et les spécialistes du dossier, à l'image de la campagne de Général Electric. Cependant, de même que pour les autres outils de lobbying indirect par le biais de l'opinion publique, le rôle de l'outil publicitaire dans une campagne de défense des intérêts auprès des responsables publics est en revanche nécessairement explicité dans la commande par le donneur d'ordre à l'agence publicitaire (dans le « brief à l'agence »).

5. Recommandations de modifications de la rédaction du décret (verbatim)

Afin de lever toute ambiguïté concernant la volonté d'inclusion des outils de lobbying indirect dans le dispositif de transparence, il paraît nécessaire d'explicitement dans le premier paragraphe de l'article 1^{er} du décret l'existence de deux grands types de communication : directe et indirecte.

Explicite dans l'article 1^{er}, cette distinction permet ensuite de mieux organiser l'annexe relative aux types de communication, qu'il s'agit de compléter en incluant les éléments pertinents tirés du cadre européen, auxquels doivent être ajoutés les quelques éléments manquants, et notamment ceux qui permettent d'inclure les outils d'influence sur l'opinion publique.

Article 1

Les dispositions du présent décret sont applicables à toute personne mentionnée au premier alinéa de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 susvisée, dont un dirigeant, un employé ou un membre consacre plus de la moitié de son temps à une activité qui consiste à ~~procéder~~ **engager** à son initiative **des actions de communication, directes et indirectes**, ~~à des interventions à son initiative~~ ~~auprès~~ en direction des personnes désignées aux 1° à 7° du même article en vue d'influer sur une ou plusieurs décisions publiques, notamment une ou plusieurs mesures législatives ou réglementaires.

ANNEXE RELATIVE AUX TYPES D'ACTION DE REPRÉSENTATIONS D'INTÉRÊTS (20 DE L'ARTICLE 3)

Les actions de représentations d'intérêts, **au moyen de la communication directe**, visant à influencer une décision publique peuvent consister à :

- Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête ;
- Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique ;
- Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles ;
- Établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...) ;
- Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes ;
- Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique ;
- Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction ;
- **Autres : à préciser.**

Les actions de représentations d'intérêts, **au moyen de la communication indirecte**, visant à influencer une décision publique peuvent consister à :

- **Élaborer ou commander des travaux de recherche, des sondages et des d'enquêtes d'opinion**
- ~~Organiser des débats publics, des marches~~ **Mettre sur pied des plateformes, des réseaux et des initiatives de terrain pour participer à des stratégies d'influence**
- **Envoyer ou rendre publique des pétitions, lettres ouvertes, tracts ou d'autres matériels de communication ou d'information ;**
- **Engager des activités de management de communauté sur internet et dans les espaces de discussion des médias**
- **Mettre en œuvre des activités de relation-presse pour favoriser le traitement d'actualités issues d'autres opérations d'influence (évènementiel, publication, mobilisation)**
- **Produire et diffuser des messages par voie publicitaire ou par le biais des influenceurs**
- **Autres : à préciser.**

6. Annexes

A1 : Les stratégies de lobbying indirect mises en place par Uber entre 2014 et 2016

Les « Uberfiles » révélés à l'été 2022 ont constitué un exemple saisissant de la variété des méthodes engagées pour influencer un projet de loi, et de l'articulation centrale entre le lobbying direct et le lobbying indirect. Quelques 124000 documents analysés par les membres du Consortium international de journalistes d'investigation ont en effet permis de comprendre en détail la stratégie d'influence dans plusieurs pays de la puissante plateforme de VTC, y compris en France afin de lutter, entre 2014 et 2016, contre deux projets de loi successifs de régulation plus stricte de l'activité des VTC.

Le député Laurent Grandguillaume qui a porté en 2016 la seconde loi sur les taxis et les VTC, censée combler les failles de la première, la « loi Thévenoud », déclarait à propos de la campagne d'influence d'Uber : « *C'était immense : des tracts, des pages de publicité, des tribunes, des tags sur les trottoirs contre ma loi* ».

Les *Uber Files* documentent notamment l'engagement des stratégies suivantes :

- Le recours à la commande d'études à d'éminent économistes, par le biais d'agences ou non, études dont les messages et objectifs stratégiques – montrer les opportunités économiques que constituerait le développement d'Uber pour la France, dont des emplois nombreux et de qualités – ont été fixés par avance en lien direct avec les services de lobbying. L'étude conduite par Augustin Landier, dont les données ont été fournies par Uber et qui n'a pas été soumise à un journal académique, a été présentée dans *Les Echos* comme « *la première étude universitaire réalisée sur le sujet* ».⁷

- le recours à une agence (ici l'agence Istrat) capable de publier sous de faux noms des articles, dont les contenus sont calibrés par les éléments de langage d'Uber, dans les colonnes éditoriales des médias et sur leurs espaces participatifs. Pour la campagne d'Uber, ils ont manipulé 13 sites d'information différents, allant de *Challenges* aux *Echos* en passant par *Mediapart* ou *Le Journal du Net*. En décembre 2014 – le jour d'une victoire en justice de la multinationale – l'agence se félicitait que « *Nos articles ont été présents sur Google News tout au long de mi-novembre jusqu'à aujourd'hui* », engageant les dirigeants d'Uber France à lui répondre n'avoir « *aucun doute sur l'impact de ces publications [et] du progrès de nos arguments dans l'environnement réglementaire et médiatique* ».⁸

- l'engagement courant 2015 d'une campagne de communication massive vers le grand public, axée sur les besoins de recrutement de l'entreprise, et structurée autour d'un [spot publicitaire](#) et [des opérations événementielles intitulées « 70 000 entrepreneurs »](#), formule floquée sur des ballons et placardée sur les Abribus. L'intérêt de l'opinion publique pour les perspectives de création d'emplois avancées par Uber a ensuite pu être exploitée dans le rapport de force engagé avec certains élus. Un ancien stratège du groupe interrogé par le journal *Le Monde* déclare à propos de cette opération de communication : « *C'est vrai que le chantage à l'emploi a été couronné de succès* ».⁹

- L'organisation de mobilisations directes de la population, en l'occurrence de la masse de chauffeurs sur laquelle repose le modèle économique de l'entreprise, pour ajouter une dimension « grassroots » (terrain/citoyenne) aux multiples pressions dont les élus jugés adversaires par l'entreprise faisaient l'objet. Le député Laurent Grandguillaume dit avoir reçu, au moment des débats sur sa loi à l'Assemblée nationale, des centaines d'e-mails identiques émanant de chauffeurs, incluant le message suivant : « *Je souhaite juste développer mon entreprise et créer des emplois. Aujourd'hui on m'en empêche. Est-ce normal ?* ». Un procédé éprouvé chez Uber qui, selon la même méthode, avait fait envoyer en 2015 au Maire de New York quelques 50 000 courriels de récrimination.¹⁰

7 Source : https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/04/13/universitaires-ou-lobbyistes-des-economistes-rattrapes-par-leurs-contrats-avec-uber_6169390_4355770.html#:~:text=Nicolas%20Bouzou%20et%20Augustin%20Landier,contredisent%20certaines%20de%20leurs%20d%C3%A9clarations

8 Source : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2022/07/12/uber-files-ces-faux-articles-sur-des-sites-de-presse-commandes-par-uber_6134455_4408996.html

9 Source : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2022/07/11/uber-files-du-parlement-aux-ministeres-le-lobbying-tous-azimuts-d-uber-pour-se-faire-accepter-en-france_6134239_4408996.html

10 Source : https://www.lemonde.fr/pixels/article/2022/07/10/uber-files-une-strategie-du-chaos-assumee-pour-conquerir-le-monde_6134211_4408996.html

A2. Quelques exemples de campagnes publicitaires engagées dans des dispositifs de lobbying 360°

Les exemples de campagnes publicitaires engagées depuis les années 2000 dans le cadre de dispositifs de lobbying 360° sont nombreux, en France et plus encore à l'étranger. Pourtant, seules les campagnes dont le contenu est explicite par rapport à l'objectif de lobbying sont perceptibles en tant que telles pour le grand public. Certaines campagnes dont le contenu est moins explicite quant à ses objectifs politiques sont parfois documentées par des journalistes d'investigation, des associations ou encore des prises de paroles de professionnels de l'influence. Il reste qu'en l'absence de dispositif de transparence, nous ne connaissons aujourd'hui *a priori* que la partie émergée de l'iceberg sur ce sujet.

Ci-dessous ont été sélectionnés 6 exemples de campagnes engagées en France ces quinze dernières années, qui offrent un aperçu de différentes stratégies sémiotiques qui peuvent être mises en œuvre.

⇒ La dimension politique du message publicitaire peut être totalement assumée par son émetteur. Dans ce cas, l'interpellation du responsable public est parfois explicite :

- **la campagne « Encore un petit effort Monsieur Thévenoud »** engagée par McDonald's : diffusée en octobre 2012 par l'entreprise de fast-food dans Libération, Le Figaro, Les Echos et le Parisien, cette campagne visait à contester publiquement les chiffres avancés par le député Thomas Thevenoud, auteur d'un rapport sur la baisse de la TVA dans la restauration.¹¹ Cette campagne d'interpellation directe dans une logique de « fact-checking », prenant la forme d'un document de positionnement, conduira le député à répondre à l'entreprise le 4 novembre 2012 par une tribune dans le quotidien Libération¹² ;

- **les campagnes de l'enseigne E Leclerc dont « Monsieur le président » en 2007** : engagée depuis plusieurs années dans une campagne d'influence pour réformer la loi Galland qui réglementait les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs, l'enseigne E. Leclerc a eu recours à deux reprises à l'outil publicitaire pour faire évoluer les termes du débat public et peser sur les décideurs politiques. La première campagne lancée en 2004 juxtaposait un visuel figurant de l'information technique pour critiquer les chiffres officiels sur le pouvoir d'achat, et un visuel axé sur un slogan, les deux supports réclamant explicitement une modification de loi¹³. La seconde campagne, lancée en 2007 et intitulée « Monsieur le Président » interpellait directement le plus haut niveau de l'État. Bien documentée, cette opération a conduit à l'organisation rapide d'une série de réunion entre le PDG de l'enseigne et le président récemment élu, Nicolas Sarkozy, réunion qui sera à l'origine du mécanisme retenu par la loi de modernisation économique adoptée en août 2008.¹⁴

⇒ Pour d'autres campagnes, la dimension politique n'est pas moins assumée, évidente pour le public, mais le message n'implique pas nécessairement une interpellation nominative des responsables publics sur lesquels elle souhaite peser. Généralement, il est néanmoins fait mention de l'existence d'un processus institutionnel et politique sur lequel porter le message.

- **La campagne publicitaire « Avant d'interdire » engagée par l'AACC et l'UDM** : les organes de représentation de l'industrie publicitaire (Association des agences conseil en communication et Union des marques) ont diffusé, le 4 octobre 2020, dans le Journal du dimanche et plusieurs quotidiens nationaux un argumentaire intitulé « Avant d'interdire », qui visait à contester la proposition de la Convention citoyenne pour le climat d'interdire la publicité pour des produits particulièrement polluants, alors que le gouvernement travaillait sur son projet de loi Climat et résilience.

¹¹ Publiée dans 4 quotidiens de référence, Libération, Le Figaro, Les Echos et le Parisien, le contenu de cette publicité se rapprochait, dans la forme, d'un document de positionnement. Source sur la campagne de McDonalds : <http://lelab.europe1.fr/mcdonald-s-s-essaie-au-fact-checking-pour-attaquer-un-depute-5496>

¹² Lien vers le tribune: https://www.liberation.fr/france/2012/11/04/cher-tres-cher-ronald-mcdonald-s_858033

¹³ Le premier visuel indiquait « Nous pourrions baisser nos prix (...) mais une loi nous l'interdit (...) Aujourd'hui, nous réclamons la modification de cette loi ». Le second : « la loi continue de nous interdire de vendre encore moins cher. Jusqu'à quand ? ». Ces campagnes a été diffusé massivement en 2004 : 560 spots radio du 11 au 17 février, 40 insertions presse, en presse nationale (« Le Monde », « Les Echos », « Le Figaro » et « La Tribune »), 17.000 panneaux d'affichage du 9 au 22 février et une présence Internet durant la même période. Source : <https://www.histoireetarchives.leclerc/thematiques/l-evolution-du-cadre-legislatif/la-loi-de-modernisation-de-l-economie-lme-22-juillet-2008>

¹⁴ Documentaire Complément d'enquête, intitulé L'Insaississable monsieur Leclerc. Lien : <https://www.youtube.com/watch?v=BtHWvBPPUK>

Prenant la forme d'une tribune, le contenu de cette publicité n'identifiait pas de responsables publics en particulier, mais il n'en explicitait pas moins sa dimension de défense des intérêts vis-à-vis d'une décision publique et de mesures législatives¹⁵. Cette tribune conduira la ministre de l'écologie de l'époque, Barbara Pompili, à réagir en direct du 7/9 de France Inter.¹⁶

- **La campagne publicitaire « Nutella, parlons-en » engagée par le groupe Ferrero** en novembre 2012 pour contester un projet de taxe sur l'huile de palme (dont dépend fortement son produit phare, le Nutella) présente plusieurs similitudes : sans nommer les décideurs publics visés, le contenu de cette publicité prenait en partie la forme d'un *position paper* et clarifiait l'existence d'un enjeu autour d'une décision publique¹⁷. Dans le cadre d'une campagne de communication d'influence plus large intitulée « Nutella, parlons-en », un site internet dédié a été mis en place.

⇒ Enfin, certaines campagnes publicitaires inscrites dans des dispositifs de lobbying 360° n'explicitent nulle part leur démarche politique au public, quand bien même celle-ci ne fait aucun doute pour les parties prenantes sur l'enjeu politique concerné, et est parfois documentée par les journalistes d'investigation :

- **La campagne corporate « 10000 matins », engagée par General Electrics** : diffusée à l'été 2014 , cette publicité n'indiquait nulle part au grand public l'enjeu du débat en cours sur la volonté de rachat, par ce fleuron du complexe militaro-industriel américain, de l'entreprise stratégique française Alstom, à laquelle s'opposait alors le gouvernement de Manuel Valls. Mettant en scène l'identité française historique de General Electrics et soulignant les emplois générés par l'entreprise en France, cet spot visait à faciliter l'adhésion de l'opinion publique au rachat d'Alstom par le géant américain, afin de faire céder le gouvernement. Le spot sera notamment diffusé quelques secondes avant une interview importante du 1^{er} ministre sur le sujet.¹⁸

- **la campagne « Flexitarien » engagée par Interbev, l'interprofessionnelle de la viande** : peu après l'adoption de la loi EGALIM en 2018, qui imposait un menu végétarien dans les cantines, ce post publicitaire n'explicitait pas non plus au grand public sa dimension politique. Intitulée « Etre flexitarien, c'est ne se passer de rien », elle fut diffusée durant la Salon de l'agriculture 2019, où le président Emmanuel Macron s'est arrêté au stand d'Interbev, puis en mai 2021 durant la période d'évaluation du menu végétarien dans les cantines.

¹⁵ Dès la première phrase, le contenu publicitaire indiquait « Deux projets de loi s'apprêtent à restreindre drastiquement la liberté de faire de la publicité », et terminait par appel des responsables à entrer en communication : « Et enfin, avant d'interdire, prenons le temps d'échanger avec les parties prenantes que sont l'Union des marques, les médias et la Filière Communication » Texte de la publicité reproduit sur le site de l' AACC : <https://www.aacc.fr/actualites-et-evenements/gouvernance/avant-dinterdire>

¹⁶ La ministre Barbara Pompili déclarait « on a entendu tout et n'importe quoi. C'est difficile quand il y a des rumeurs et des fake news qui montent d'avoir un débat serein. (...) On a lu dans des articles que le gouvernement voulait interdire la pub. Ce n'est absolument pas le sujet! » Source : <https://www.dailymotion.com/video/x7z8ad7>

¹⁷ A travers l'achat de pleines pages dans *Le Parisien*, *Libération*, *Le Figaro*, *Le Monde* et *Les Echos*, le groupe projetait le débat au coeur de l'opinion publique et démarrait ainsi « Aujourd'hui, Nutella se retrouve, de manière injuste, au coeur d'un débat sur l'huile de palme ».

¹⁸ Sources: <http://lelab.europe1.fr/General-Electrics-payé-son-spot-promotionnel-30-secondes-avant-l-interview-de-Manuel-Valls-sur-BFMTV-14875>. Voir également l'intervention de Joshua Adel au colloque Spim, mai 2018. Lien : <https://sp-im.org/enjeuf-3-2/>