

## Chapitre 1

### **Élaborer un cadre pour un lobbying plus transparent et plus responsable**

*Ce chapitre présente les différents modules d'un cadre de base destiné à guider les décideurs en vue de répondre aux attentes du public en matière de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'efficacité lorsqu'ils envisagent, élaborent, examinent et appliquent des dispositions législatives ou réglementaires visant à plus de transparence dans le lobbying.*

*Ces éléments de base concernent diverses questions indissociables pouvant logiquement guider la mise au point d'un cadre législatif ou réglementaire général destiné à améliorer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying, à savoir :*

- *Élaborer des normes et des règles répondant de façon adéquate aux préoccupations du public, adaptées au contexte sociopolitique et administratif et également conformes à l'ensemble de l'appareil réglementaire.*
- *S'assurer que la portée de la réglementation correspond bien aux préoccupations du public et définit correctement les acteurs et activités concernés afin d'élaborer des normes et des règles exécutoires.*
- *Établir des normes et procédures de diffusion d'informations sur les aspects fondamentaux du lobbying comme sa finalité, ses bénéficiaires et ses objectifs.*
- *Édicter des normes de conduite exécutoires afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le lobbying.*
- *Renforcer l'efficacité de la réglementation en appliquant un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques afin d'appuyer sa mise en œuvre et d'assurer son observation.*

## Résumé

### **Le lobbying : une pratique mondiale qui peut être préoccupante**

L'existence de puissants groupes d'intérêt – au niveau des entreprises, du secteur privé en général ou d'autres instances comme les administrations infranationales – qui s'efforcent d'influer sur les décisions des autorités publiques, en particulier l'élaboration des politiques, la législation ou l'attribution de marchés, est une **réalité quotidienne dans les démocraties modernes**. Le *lobbying* est souvent reconnu explicitement comme **légitime et indispensable**, étant donné la complexité de la prise de décision publique moderne et l'étendue du champ de l'action publique. Les *lobbyistes* peuvent transmettre des informations et des données extrêmement précieuses, susceptibles d'éclairer la prise de décision et de renforcer l'efficacité des politiques.

Dans de nombreuses sociétés, on craint que le *lobbying* ne confère des **avantages particuliers aux « intérêts en place qui savent se faire entendre »** et que, dans la prise de décision publique, les négociations menées en coulisses ne l'emportent sur les « aspirations de la collectivité tout entière ». Ces tendances ont été considérées comme une grave menace pour la confiance dans les autorités lors de la réunion ministérielle de l'OCDE « Renforcer la confiance dans l'action publique : quel rôle pour l'État au XXI<sup>e</sup> siècle? »<sup>1</sup>. De plus, on reproche fréquemment au *lobbying* de confiner trop souvent au trafic d'influence. Or, cela peut ébranler la confiance dans l'intégrité des institutions démocratiques.

### **Définition et portée**

Le *lobbying* n'est pas un phénomène nouveau dans la prise de décision publique. La notion même de *lobbying* remonte à plusieurs siècles (OCDE, 2006a)<sup>2</sup>. Le *lobbying* comprend par essence toute **communication orale ou écrite avec le titulaire d'une charge publique sollicité afin d'influer sur ses décisions dans les domaines législatif, politique ou administratif** (Commission européenne, 2006)<sup>3</sup>. Si les activités de *lobbying* visent le plus souvent le pouvoir législatif, elles peuvent aussi s'exercer auprès du pouvoir exécutif et des administrations infranationales, notamment en influant sur la conception d'opérations d'urbanisme et l'attribution de marchés.

Bien que la mondialisation ait favorisé l'apparition de méthodes de *lobbying* analogues, les pratiques en la matière sont profondément ancrées

dans l'environnement démocratique et constitutionnel d'un pays. Elles sont étroitement liées, par exemple, au droit constitutionnel de pétition et aux mécanismes de représentation et de consultation comme le « partenariat social ». Selon une enquête réalisée par l'OCDE (OCDE 2006b), il n'existe **pas de définition unique du lobbying** dans les pays membres. Les réglementations en vigueur dans ce domaine témoignent des préoccupations spécifiques auxquelles elles tentent d'apporter une réponse dans leur contexte national.

### **Pour un lobbying plus transparent et plus responsable : le principe de bonne gouvernance**

Le *lobbying* est largement considéré comme une activité légitime en tant que telle dans l'ensemble des économies de l'OCDE et dans d'autres pays, mais il reste mal perçu dans de nombreuses sociétés. Pour remédier aux abus caractérisés, plusieurs pays ont déjà adopté des dispositions pénales pour lutter contre l'influence illicite sur la prise de décision publique, notamment par voie de trafic d'influence et d'autres formes de corruption. **Toutefois, se borner à incriminer l'exercice illicite d'une influence sur un fonctionnaire peut ne pas suffire pour entretenir la confiance** dans la prise de décision publique.

L'adoption de normes et de procédures efficaces garantes de la transparence et de la responsabilité en matière de prise de décision publique est déterminante pour renforcer la confiance dans les autorités. Il est de plus en plus établi que les réglementations, les mesures et les pratiques imposant de diffuser des informations sur des aspects essentiels de la communication entre les titulaires de charges publiques et les *lobbyistes* sont aujourd'hui fondamentales pour la transparence des démocraties du XXI<sup>e</sup> siècle, les **citoyens devant avoir les moyens d'exercer leur droit de contrôle**. Les mesures visant à promouvoir une culture d'intégrité se rattachent en outre étroitement au principe de « bonne gouvernance », notamment lorsqu'elles précisent, à l'intention des fonctionnaires et des *lobbyistes*, les **normes régissant la conduite** à tenir dans ce domaine.

Les **exigences accrues de transparence**, de responsabilité et d'intégrité dans la vie publique exprimées par la population ont relancé ces dernières années l'intérêt d'un réexamen de la gouvernance et le *lobbying* s'est inscrit à l'ordre du jour politique dans les pays d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie, ainsi que dans l'Union européenne. De plus en plus **de textes** destinés à renforcer la transparence du *lobbying* **ont été soumis au législateur** dans de nombreux pays de l'OCDE afin de répondre à la demande de plus grande transparence dans les rapports entre les fonctionnaires et les représentants des groupes de pression. Les pratiques exemplaires qui prennent forme dans le domaine du gouvernement d'entreprise encouragent également la divulgation spontanée de toute participation à l'élaboration de l'action publique ainsi que des activités de *lobbying* des entreprises<sup>4</sup>.

## Objectifs et structure

Les décisions relatives à l'élaboration ou à la mise à jour de la réglementation destinée à renforcer la transparence du *lobbying* ont trouvé un appui politique dans plusieurs pays, mais établir des normes et des règles à cette fin s'est souvent avéré très difficile, car il peut aussi s'agir d'une question politiquement sensible. Lorsque le *lobbying* s'inscrit à l'ordre du jour politique, le défi auquel les pouvoirs publics sont rapidement confrontés, c'est de **décider de l'opportunité et des moyens d'élaborer une politique ou un cadre réglementaire** pour plus de transparence qui soit équilibré et équitable, et qui réponde aux impératifs sociopolitiques et administratifs locaux.

Le Cadre constitue un point de référence pour les autorités **lorsque le lobbying s'inscrit à l'ordre du jour politique**. Son principal objectif est de proposer aux décideurs des solutions pour répondre aux attentes du public en matière de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'efficacité lorsqu'ils envisagent d'adopter des mesures et des règles visant à accroître la transparence dans le domaine du *lobbying* et lors de leur élaboration, de leur examen et de leur mise en œuvre.

Le Cadre est essentiellement conçu pour les responsables de l'action publique **à l'échelon de l'administration centrale**. Il peut également fournir aux administrations infranationales des orientations générales pour analyser et améliorer leur système de gouvernance dans une optique de renforcement de la transparence et de la responsabilité dans le domaine du *lobbying*.

Le Cadre est destiné à guider les décideurs envisageant d'élaborer une stratégie, une politique ou une réglementation. Il serait erroné de penser qu'il préconise la réglementation comme la seule solution possible. Le Cadre n'a pas pour objet de formuler des dispositions détaillées et des avis techniques sur la conception et la mise en œuvre d'une stratégie, d'une politique ou d'une réglementation. En revanche, il constitue un **point pratique de référence contenant des orientations et des options** que les autorités devront examiner lorsqu'elles se prononceront sur l'opportunité et les moyens d'élaborer une stratégie, une politique, des pratiques ou un cadre réglementaire.

Plutôt que de formuler des dispositions détaillées, le Cadre traite de diverses questions indissociables pouvant logiquement **guider la mise au point d'un dispositif national** pour plus de transparence et de responsabilité dans le *lobbying*, notamment :

- Élaborer des normes et des règles qui **répondent de façon adéquate aux préoccupations du public**, soient adaptées au contexte sociopolitique, et qui administratif et soient également conformes à l'ensemble du cadre réglementaire.
- S'assurer que par sa portée la réglementation **définit correctement les acteurs** et les activités concernés afin d'élaborer des normes et des règles exécutables.

- Établir des normes et des procédures de **diffusion d'informations** sur les aspects fondamentaux du lobbying comme sa finalité, ses bénéficiaires et ses cibles.
- Édicter des normes de conduite exécutables afin de **promouvoir une culture d'intégrité** dans le lobbying.
- Renforcer l'efficacité de la réglementation en appliquant un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques afin de favoriser sa mise en œuvre et d'**assurer son respect**.

Le Cadre a été élaboré à partir d'une **analyse de l'expérience** des pays membres et non membres de l'OCDE ayant déjà conçu et mis en œuvre une réglementation du lobbying<sup>5</sup>. Il traduit les leçons qui ont été tirées dans des pays aux contextes sociopolitiques et administratifs divers. Le Cadre est le pendant du *Livre vert rédigé par la Commission européenne* dans le cadre de son Initiative européenne en matière de transparence<sup>6</sup> et du Code de Conduite des représentants d'intérêts destinés à être mise en œuvre à l'échelon supranational.

Le Cadre est conçu pour être utilisé parallèlement aux **instruments et orientations de l'OCDE** visant à :

- Promouvoir l'intégrité dans la fonction publique, notamment la *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 1998 sur l'amélioration du comportement éthique dans le service public* (OCDE, 1998) et la *Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2003 sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public* (OCDE, 2003).
- Améliorer la qualité de la réglementation officielle, notamment la *Recommandation du Conseil de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle* (OCDE, 1995) et les *Principes directeurs de l'OCDE de 2005 pour la qualité et la performance de la réglementation* (OCDE, 2005)<sup>7</sup>.

Les mesures et les règles destinées à accroître la transparence du lobbying peuvent apaiser efficacement une inquiétude du public – liée à l'intégrité de la prise de décision publique ou au comportement des lobbyistes – en établissant des **normes visibles et précises répondant aux attentes de la population**. Ces normes visant à renforcer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans le lobbying définissent la conduite que doivent tenir les fonctionnaires et les lobbyistes. Toutefois, il faut aussi faire respecter ces normes pour éviter toute stigmatisation du lobbying.

Édicter des normes, même sous la forme d'une réglementation, ne saurait résoudre tous les problèmes que pose le lobbying. L'efficacité de l'action publique et de la réglementation visant à renforcer la transparence dans ce domaine suppose leur **intégration dans le cadre constitutionnel, juridique et administratif plus général** – dont les lois sur l'accès à l'information, les règles concernant les conflits d'intérêts, etc. – afin de favoriser une culture

d'intégrité dans les institutions publiques. Assurer la mise en conformité est particulièrement difficile lorsque les autorités s'attellent à de nouveaux secteurs de l'action publique ou de la réglementation comme le *lobbying*. C'est pourquoi le Cadre esquisse aussi un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques pour une mise en œuvre efficace.

## Élaborer un cadre adéquat

***Si l'on veut élaborer un cadre pour plus de transparence et de responsabilité en matière de lobbying afin d'entretenir la confiance dans l'action publique, il faut commencer par déterminer clairement les préoccupations du public. Il convient de procéder à un examen approfondi à la lumière des solutions envisageables – dont l'adoption d'une réglementation contraignante ou non – afin de formuler une proposition qui réponde de façon adéquate à ces préoccupations.***

Pour concevoir une intervention appropriée en vue de renforcer la confiance dans le processus de prise de décision publique tout en préservant les avantages de la libre communication d'informations aux autorités par les *lobbyistes*, il faut **comprendre parfaitement la nature du défi à relever**, c'est-à-dire la raison pour laquelle le *lobbying* s'est inscrit à l'ordre du jour politique du fait des préoccupations de la population. La clarification de ces préoccupations – qu'elles tiennent à l'accessibilité des décideurs, à l'intégrité de la prise de décision publique et/ou à un comportement manifeste des *lobbyistes* – fournit aux autorités des orientations utiles pour déterminer l'action proportionnée à mener :

- Lorsque les préoccupations sont liées à l'**accessibilité des décideurs**, il est indispensable de prendre des mesures qui garantissent des conditions équitables à l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration de l'action publique – par exemple pour que non seulement les « privilégiés », mais aussi le public, aient leur mot à dire.
- Lorsque le public s'inquiète de l'**intégrité de la prise de décision publique**, il est essentiel d'agir pour assurer la transparence et la responsabilité – par le biais, notamment, d'une ouverture accrue du processus de prise de décision, de l'enregistrement des *lobbyistes* et d'une divulgation régulière de leurs activités – afin de donner au public les moyens d'exercer, conformément à la législation sur le droit à l'information, son droit de savoir qui tente d'influer sur les décisions publiques.
- Si le **comportement perçu des lobbyistes** préoccupe le public, il faut fixer des normes claires de comportement attendu – par exemple, en établissant des règles de conduite pour les fonctionnaires, notamment les décideurs, et un code, contraignant ou non, applicable aux *lobbyistes*.

Une meilleure compréhension des inquiétudes du public donne également aux responsables politiques des indications pour **déterminer**

**quelle est la forme la plus appropriée pour les mesures envisagées** afin d'assurer leur respect – et notamment si les normes envisagées peuvent avoir un caractère facultatif ou si des dispositions législatives ou réglementaires doivent venir renforcer le cadre juridique.

**Les normes et règles concernant le lobbying doivent se conformer au contexte sociopolitique et administratif de chaque pays. La réglementation doit notamment tenir compte des conventions constitutionnelles et des pratiques démocratiques.**

La mondialisation a conduit à l'apparition de pratiques de *lobbying* analogues dans de nombreuses nations, créant des problèmes communs et suscitant des questions et des attentes similaires dans des sociétés diverses. Néanmoins, **il est tout simplement impossible pour un pays de copier les normes, les règles, voire la législation d'un autre**, chaque système politique appréciant diversement les objectifs de l'action publique et de la réglementation et concevant ses dispositions législatives et ses pratiques judiciaires en conséquence.

Les pays envisageant d'élaborer des mesures ou une réglementation en vue d'une plus grande transparence du *lobbying* doivent non seulement **s'interroger sur l'opportunité de normes ou d'une réglementation**, mais aussi sur la forme précise qu'elles doivent revêtir, à la lumière de l'expérience internationale et de leur propre tradition constitutionnelle. La culture et les traditions politiques dominantes doivent aussi être prises en considération, notamment dans le contexte des procédures de consultation institutionnalisées impliquant, par exemple, la participation des représentants des employeurs et des salariés dans le cadre de « partenariats sociaux » et la tenue d'enquêtes ou auditions publiques.

**Les normes et règles concernant le lobbying doivent être cohérentes avec le cadre réglementaire plus général favorisant la bonne gouvernance.**

Pour être efficaces, les mesures, normes et règles destinées à accroître la transparence du *lobbying* ne peuvent pas être mises en place ou réformées indépendamment de leur contexte. Se rattachant à un cadre réglementaire complexe, elles doivent interagir avec les autres aspects du cadre réglementaire plus général qui fixe les normes de bonne gouvernance. Elles doivent aussi être élaborées en prenant en considération les éléments déjà en place ou faisant défaut dans d'autres domaines de l'action publique ou de la réglementation, et notamment :

- Les normes sur la conduite à tenir définies par les **codes de déontologie** des fonctionnaires.
- Les dispositions incriminant l'**exercice illicite d'une influence** sur la prise de décision publique, en particulier celles qui concernent le trafic d'influence et la corruption.

- Le **droit constitutionnel de pétition**, de libre expression et d'association.
- Les procédures de **consultation régulière** des représentants des employeurs et des salariés, notamment dans le cadre des « partenariats sociaux ».
- Les mesures et les pratiques visant à renforcer l'**engagement des citoyens** par la consultation et la participation publiques.
- Les normes et procédures destinées à assurer l'**accès aux informations officielles** liées au processus de prise de décision, par le biais notamment de la législation sur le droit à l'information.
- Le **contrôle** judiciaire et administratif des décisions.
- Les règles concernant **les partis politiques et le financement des campagnes électorales**.
- Les procédures de **signalement de faits de corruption d'actes répréhensibles** et de protection des donneurs d'alerte.

La conception et l'ajustement des normes et des règles pour plus de transparence des activités de *lobbying* doivent s'articuler efficacement avec les éléments du cadre réglementaire plus général qui favorisent une culture d'intégrité, de transparence, de responsabilité et d'accessibilité dans l'action publique. Ces **éléments interdépendants et complémentaires** du cadre d'action et du dispositif réglementaire créent les conditions favorables à la mise en pratique d'une bonne gouvernance.

***Promouvoir une culture d'intégrité dans les organisations publiques et la prise de décision publique suppose que des normes de conduite claires s'appliquent aux agents publics contactés par des lobbyistes.***

Il incombe principalement aux pouvoirs publics d'édicter des **normes de conduite pour les agents publics** exposés au *lobbying*. Ils doivent élaborer des principes, des règles et des procédures indiquant clairement aux titulaires d'une charge publique les relations qu'ils peuvent entretenir avec les *lobbyistes*. Les décideurs publics doivent avoir une conduite personnelle exemplaire dans leurs relations avec les *lobbyistes*. Les agents publics ont le devoir de s'assurer que leurs relations avec les *lobbyistes* sont conformes aux principes, règles et procédures pertinents du cadre réglementaire et du cadre d'action plus général, et en particulier des codes applicables aux décideurs et agents publics.

Les agents publics doivent gérer leurs relations avec les *lobbyistes* de telle manière que **le contrôle le plus strict de la part des citoyens n'y décèle rien de reprochable**. Ils doivent en particulier :

- **Veiller à l'impartialité** – en évitant les traitements de faveur, en faisant notamment en sorte que les divers groupes de pression puissent faire valoir leurs arguments dans des conditions équilibrées et en s'assurant que les

informations transmises à un groupe de pression sont également à la disposition de tous les autres groupes.

- **Diffuser des informations autorisées** – en évitant, par exemple, toute fuite « d'informations confidentielles » non communiquées au grand public, telles que les informations officielles classifiées (par exemple, sur les projets des gouvernants), les initiatives prévues en matière de marchés publics ou les documents commercialement sensibles (comme les secrets commerciaux).
- **Renforcer la transparence** – dans le processus de prise de décision publique en diffusant des informations sur leurs contacts avec les *lobbyistes* et les renseignements obtenus. Cet objectif peut être atteint, notamment, en communiquant la liste des intérêts consultés durant la prise de décision et un résumé des renseignements transmis par les *lobbyistes* lors du processus législatif.
- **Éviter les conflits d'intérêts** – en faisant état des intérêts privés pertinents, notamment les relations personnelles ou les liens familiaux, les intérêts commerciaux, les investissements, les négociations d'emplois extérieurs ou les offres d'emploi susceptibles de donner lieu à des conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents dans le processus de prise de décision. De plus, les agents publics devront prendre les mesures nécessaires pour résoudre ou gérer les situations de conflit d'intérêts, par exemple en se retirant de la prise de décision. L'acceptation de cadeaux ou de marques d'hospitalité – en particulier lorsqu'ils ont plus qu'une valeur symbolique ou qu'ils proviennent régulièrement de la même source – peut également être interprétée comme un signe d'engagement ou de soutien.

**Entretenir la confiance dans les pouvoirs publics peut nécessiter d'imposer des restrictions spécifiques aux fonctionnaires qui cessent leurs fonctions, sous forme de périodes d'incompatibilité durant lesquelles il leur est interdit d'exercer des activités de lobbying auprès de leur ancienne administration.**

Il est de plus en plus admis que les **anciens fonctionnaires qui connaissent d'autres fonctionnaires et peuvent entrer en relations avec eux** constituent un atout dans le monde du *lobbying*. Les pressions exercées sur les pouvoirs publics par d'anciens fonctionnaires – aspect du phénomène de « pantouflage » le plus fréquemment mis en avant – suscitent une inquiétude croissante dans les démocraties modernes.

Cette inquiétude incite certains législateurs à établir des restrictions spécifiques, comme des périodes d'incompatibilité durant lesquelles les ex-fonctionnaires ne peuvent pas exercer d'activités de *lobbying* auprès de leur ancienne administration. D'autres restrictions peuvent également prohiber

l'utilisation d'« informations confidentielles » ou le « changement de camp ». L'interdiction visant l'utilisation d'« informations confidentielles » reste valable jusqu'à la levée de leur confidentialité et leur publication.

## Définir clairement la portée de la mesure ou de la réglementation liée au lobbying

**Pour qu'un cadre puisse être mis en œuvre efficacement, il faut définir clairement la portée de la mesure ou de la réglementation visant à renforcer la transparence des activités de lobbying, et notamment :**

- **les acteurs et les activités couverts par les termes « lobbyistes » et « lobbying » ;**  
et
- **les exclusions prévues.**

La clarté de la définition du *lobbyiste* et des activités considérées comme relevant du *lobbying* est une condition préalable à l'efficacité de l'application des mesures ou de la réglementation destinées à accroître la transparence du *lobbying*, car **il faut lever toute ambiguïté** pour « **qui tente d'influencer qui, comment et quand** » dans la prise de décision publique. Pour définir la portée des activités de *lobbying*, il faut rechercher un équilibre en prenant effectivement en compte la diversité des personnes physiques et morales susceptibles de se livrer à de telles activités et la nécessité de garantir des règles du jeu équitables pour l'ensemble des parties prenantes.

La mesure ou la réglementation doivent **principalement viser les personnes qui perçoivent une rémunération pour exercer des activités de lobbying** en qualité de *lobbyistes-conseils* ou de salariés. Lorsque les préoccupations du public l'exigent, il faut définir plus largement et plus complètement les activités de *lobbying* pour offrir les mêmes conditions à tous les groupes d'intérêt projetant d'influer sur les décisions publiques. Les mesures destinées à renforcer la transparence du *lobbying* doivent cependant tenir compte des spécificités de ces groupes d'intérêts.

Les définitions peuvent être affinées en précisant que **certaines catégories d'acteurs ou d'activités sont exclues de la mesure ou de la réglementation**. Il en va ainsi des communications non confidentielles telles les présentations officielles aux commissions parlementaires, les enquêtes et auditions publiques et les autres formes de consultation. Ces exclusions peuvent découler de conventions constitutionnelles, de l'histoire sociopolitique du pays ou des réalités pratiques des négociations entre autorités publiques. Les représentants d'autres autorités publiques, par exemple, seront exclus dès lors qu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions officielles.

**Les définitions du lobbyiste et du lobbying doivent être suffisamment solides et dénuées de toute ambiguïté pour ne pas donner lieu à des contestations juridiques.**

Les définitions ne doivent **laisser place à aucune erreur de compréhension ou d'interprétation** et doivent être aussi solides et dénuées d'ambiguïté que possible. Elles doivent pouvoir résister à toute contestation juridique ou action en justice. Des définitions vagues et partielles des personnes ou activités visées pourraient mettre en péril les initiatives en vue d'une plus grande transparence du lobbying et ouvrir la voie à l'inobservation de la réglementation. De plus, cela peut renforcer le scepticisme du public quant à l'efficacité d'une telle réglementation et anéantir les efforts déployés pour entretenir la confiance dans les autorités.

### **Établir des normes et des procédures claires de collecte et de divulgation des informations sur le lobbying**

**Les obligations de divulgation peuvent générer un important volume d'informations. Pour être efficace, la réglementation du lobbying doit néanmoins garantir que :**

- **les informations recueillies sont en rapport avec les objectifs fondamentaux de transparence, d'intégrité et d'efficacité; et**
- **que les demandes de renseignements sont réalistes sur les plans pratique et juridique.**

La divulgation est au cœur d'une réglementation efficace destinée à accroître la transparence du *lobbying*. Un régime efficace de publicité doit **fournir aux autorités et au public des renseignements suffisants pour identifier clairement les activités de lobbying**. Lorsque le public s'inquiète du manque de visibilité des décisions prises, il convient tout particulièrement :

- d'élaborer des mesures ou une réglementation qui permettront de divulguer des informations sur les personnes tentant d'influer sur les décisions publiques; et
- de concevoir des mécanismes de transparence complémentaires grâce auxquels le public pourra exercer son droit d'être informé.

Sur le deuxième point, on peut citer à titre d'exemple l'enregistrement des *lobbyistes* et l'établissement de rapports périodiques sur leurs activités. De plus, des considérations de responsabilité sociale peuvent inciter les entreprises à révéler spontanément qu'elles participent à l'élaboration de certaines décisions des pouvoirs publics et exercent des activités de *lobbying*.

Il faut néanmoins bien doser le droit du public d'être informé **en évitant toute demande excessive d'informations** pouvant créer un régime de publicité trop lourd susceptible de s'autodétruire ou de favoriser l'inobservation ou des retards dans la transmission des renseignements.

De plus, il y a lieu de concilier soigneusement la demande d'informations **avec les considérations ayant trait aux dérogations légitimes à l'obligation de transparence** – par exemple pour protéger des informations confidentielles comme des secrets commerciaux et pour éviter toute collusion. Les autorités doivent donc s'attacher à trouver un juste milieu. Elles s'assureront ainsi que les informations devant être divulguées sont déterminantes pour atteindre les objectifs affichés de la mesure ou de la réglementation.

Renforcer la transparence est capital pour entretenir la confiance dans l'action et les décisions des pouvoirs publics. Par conséquent, une publicité utile doit **fournir des informations pertinentes, mais succinctes** sur les principaux aspects des activités de *lobbying*, pour faire la lumière sur l'influence exercée par les groupes de pression ou les intérêts en place sur les décisions publiques.

**Les principales obligations de divulgation doivent permettre d'obtenir des informations qui :**

- **rendent compte de la finalité de l'activité de lobbying ;**
- **identifient les bénéficiaires de cette activité; et**
- **révèlent quelles sont les fonctions et les institutions visées.**

Les obligations de divulgation doivent imposer aux *lobbyistes* d'**identifier les intérêts qu'ils représentent** en désignant nommément leurs clients et bénéficiaires, et en **fournissant des informations sur les objectifs de leurs activités de lobbying**. Ces éléments essentiels doivent être divulgués dans des rapports périodiques versés à un registre public. L'identification des clients et des bénéficiaires effectifs des activités de *lobbying* pourra nécessiter la divulgation d'informations financières pour savoir sache quels sont les principaux acteurs de certaines alliances stratégiques ou bien qui se dissimule derrière des groupes de façade.

De plus, les *lobbyistes* devront divulguer des informations sur **les fonctions et les institutions publiques** cibles dans leurs rapports périodiques soumis à enregistrement.

Lorsqu'ils prennent contact avec des fonctionnaires, les *lobbyistes* peuvent aussi être tenus de **s'identifier**, notamment à l'aide d'un numéro d'enregistrement, d'un laissez-passer, d'un badge ou d'une autorisation similaire.

**Les obligations de divulgation supplémentaires doivent tenir compte des besoins d'information légitimes des principaux acteurs de la prise de décision publique et faciliter la surveillance exercée par le public.**

Même lorsque la réglementation permet d'obtenir des informations essentielles sur le *lobbying*, elle ne répond pas nécessairement aux besoins d'information légitimes des principaux acteurs de la prise de décision publique. Selon ces besoins et en fonction des autres dispositifs d'information qui auront pu être mis en place dans le contexte d'activités de *lobbying*, **des divulgations supplémentaires peuvent être exigées des lobbyistes**, notamment par :

- Les **décideurs** – le législateur et les ministres souhaitent parfois connaître l'origine d'activités de *lobbying* pour savoir si elles représentent un large courant dans l'opinion publique ou émanent d'intérêts étrangers. Ils peuvent aussi vouloir des renseignements sur les coalitions et les techniques des *lobbyistes* ou sur le montant des honoraires en jeu pour déterminer quel est le pouvoir de l'argent dans les activités de *lobbying*.
- Les **citoyens** – afin de faciliter la surveillance exercée par le public, notamment via les organisations de la société civile et les médias, des divulgations supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour déterminer dans quelle mesure il a été prêté attention aux divers groupes de pression en concurrence et pour connaître le détail des dépenses – en particulier les fortes dépenses de *lobbying* populaire – les techniques de *lobbying* et les membres de l'organisation concernée, ainsi que les modes de rémunération (commissions de réussite ou honoraires conditionnels). Les nouvelles attentes du public peuvent également exiger des informations supplémentaires, notamment sur les financements publics éventuellement perçus antérieurement par les clients et les bénéficiaires représentés et sur les marchés qui ont pu leur être attribués.
- Les **organismes spécifiques de surveillance** – les organismes publics, chargés de détecter les infractions à la réglementation et de conduire les investigations et les poursuites qui s'y rattachent, peuvent vouloir disposer de documents leur permettant de mettre à jour des campagnes de *lobbying* susceptibles d'être illicites, par exemple en examinant les informations financières communiquées. Ils peuvent avoir besoin de vérifier, par exemple, si les *lobbyistes* sont d'anciens fonctionnaires ou doivent être habilités pour des raisons de sécurité (vérification du casier judiciaire, notamment). De plus, lorsque des poursuites judiciaires sont envisagées, il est de première importance de pouvoir disposer d'une documentation et d'archives très complètes; l'un des meilleurs moyens pour renforcer la réglementation peut être d'obliger les *lobbyistes* à conserver des archives pendant un certain délai ou à déposer spécifiquement ces archives.

Cela étant, les responsables politiques et le législateur doivent aussi garder à l'esprit que demander un trop grand nombre d'informations peut également opacifier la divulgation des activités de *lobbying*. Pour **éviter un excès d'information**, les responsables politiques et le législateur, lorsqu'ils envisagent d'allonger substantiellement la liste des obligations de divulgation donnant lieu à enregistrement, peuvent juger utile un enregistrement à deux niveaux pour que les informations essentielles puissent être complétées par des rapports plus détaillés, par exemple dans les secteurs sensibles. Toutefois, il faut aussi considérer que plus le système de publicité est complexe, plus il est difficile à alimenter et à gérer.

Les responsables politiques et le législateur peuvent également envisager de **définir les obligations d'information en fonction du type de lobbyiste**. Pour la divulgation des soutiens, il convient de définir la nature des informations requises pour chaque catégorie de *lobbyistes*. Il serait judicieux, par exemple, d'imposer également aux *lobbyistes-conseils* de communiquer des informations sur leurs clients et leurs liens avec des entreprises d'une certaine importance qui financent leurs activités. Les organisations à but non lucratif, quant à elles, seraient davantage tenues de fournir des renseignements sur les intérêts significatifs impliqués dans leurs activités de *lobbying*.

***Pour servir comme il se doit l'intérêt public, les informations concernant les activités de lobbying doivent être consignées dans un registre et actualisées en temps utile pour que le public et les agents publics aient accès à des informations crédibles et à jour.***

Les délais impartis pour l'établissement de rapports sont aussi importants que la divulgation elle-même pour obtenir en temps voulu des informations sur les activités de *lobbying*. L'efficacité du régime de publicité du *lobbying* suppose **un enregistrement régulier et l'établissement de rapports périodiques**, afin de fournir des informations crédibles et à jour répondant efficacement aux besoins légitimes d'analyse.

Grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC), en particulier la **soumission électronique** sur Internet, on peut collecter, traiter et diffuser un grand nombre d'informations. La divulgation par le biais de soumissions et de rapports en ligne offre de nombreux avantages, dont :

- La **commodité** – les personnes astreintes à enregistrement peuvent soumettre efficacement les informations depuis leurs bureaux.
- La **flexibilité** – les formulaires peuvent produire pour les analyses des renseignements quantifiables. Les nouvelles technologies de l'information permettent également d'archiver des exemplaires des documents et des rapports.

- L'**accessibilité** – l'accès en ligne aux rapports élimine la centralisation physique de l'information et met cette information à la disposition du public et des autorités, ce qui facilite la transparence et la surveillance par le public.
- La **comparabilité** – l'existence d'informations structurées peut faciliter l'analyse et éviter l'excès d'information, notamment si l'on utilise des hyperliens pour détailler certains aspects du lobbying.
- L'**efficacité-coût** – les renseignements peuvent être aisément stockés, les frais d'archivage et de stockage de la documentation s'en trouvant considérablement réduits.

Puisque le public peut avoir des difficultés à analyser une bonne partie des informations mises à sa disposition, la **procédure d'enregistrement** doit être novatrice en mettant au point des formulaires qui donnent des réponses véritablement informatives et fiables. Les formulaires destinés aux enregistrements et aux rapports doivent structurer convenablement les informations communiquées pour éviter toute surcharge – une offre pléthorique d'informations pouvant masquer les activités de *lobbying* tout aussi efficacement qu'une offre indigente – et faciliter les recherches, le contrôle et la surveillance exercée par le public.

## **Édicter des normes de conduite afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le lobbying**

***Les lobbyistes ont eux aussi pour responsabilité de promouvoir une culture d'intégrité dans leurs activités en fixant des normes de professionnalisme, de visibilité et de transparence par voie d'autoréglementation.***

Bien qu'il incombe principalement aux pouvoirs publics d'édicter des normes de conduite claires pour les fonctionnaires exposés au *lobbying*, les *lobbyistes* ont eux aussi pour responsabilité d'éviter tout abus d'influence et d'assurer l'intégrité du *lobbying*, qui suppose par définition la **présence de deux acteurs**. L'autodiscipline, sous forme de codes professionnels élaborés par des associations de *lobbyistes* ou des organismes professionnels, doit être encouragée afin d'établir des normes définissant le comportement attendu des *lobbyistes* eux-mêmes.

**Les codes professionnels peuvent énoncer les règles de base applicables aux relations des lobbyistes** avec les agents publics, d'autres *lobbyistes*, leurs clients et le public, pour éviter notamment la représentation d'intérêts divergents ou rivaux. Les codes professionnels jouent un rôle capital dans la promotion de l'intégrité en explicitant les normes de comportement et en fixant les sanctions qui pourront être prononcées en cas d'inobservation de ces normes. Néanmoins, sans les mesures et ressources nécessaires pour en assurer l'exécution, l'autodiscipline ne permettra pas d'atteindre les objectifs souhaités.

**Lorsque le comportement des lobbyistes préoccupe grandement le public, les autorités doivent envisager de fixer des obligations claires de comportement conformes aux attentes de la population.**

Lorsque le comportement perçu des lobbyistes préoccupe grandement le public, les pouvoirs publics et le législateur doivent, pour entretenir la confiance dans la prise de décision publique, édicter des normes de conduite professionnelle et déontologique les concernant. Ces normes peuvent être établies par le biais de la politique mise en œuvre pour réglementer l'accès aux fonctionnaires, ou par la loi. Elles visent à promouvoir les **principes de bonne gouvernance**, notamment :

- **L'intégrité et l'honnêteté** – en imposant aux lobbyistes le respect de ces préceptes dans leurs relations avec les agents publics.
- La **transparence** – en exigeant des lobbyistes qu'ils divulguent les informations utiles, en particulier sur les bénéficiaires et la finalité de leurs activités de lobbying, lorsqu'ils sont en contact avec un agent public. De plus, les lobbyistes peuvent être tenus de s'enregistrer et de consigner en temps voulu leurs activités dans le registre.
- **L'exactitude de l'information** – en assurant la fiabilité des données communiquées aux agents publics, y compris en ce qui concerne les modes d'obtention de l'information. Les lobbyistes doivent exercer la diligence requise pour ne pas diffuser d'informations fallacieuses.
- **L'absence de conflits d'intérêts** – en imposant aux lobbyistes d'éviter tout conflit d'intérêts lorsqu'ils sont en contact avec des agents publics et de ne pas placer ces derniers dans une situation de conflit d'intérêts. De plus, les lobbyistes doivent se montrer prudents lorsqu'ils recrutent d'anciens agents publics pour ne pas aller à l'encontre des délais d'incompatibilité.

## **Instaurer des mécanismes garantissant une mise en œuvre efficace afin d'assurer la discipline**

**Pour renforcer la discipline, un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques doit impliquer les principaux acteurs et établir un juste équilibre entre incitations et sanctions.**

**Assurer la discipline est particulièrement difficile** lorsque les pouvoirs publics s'attellent à de nouveaux domaines de l'action publique ou de la réglementation comme le lobbying. Fixer des règles dénuées d'ambiguïté, notamment en définissant clairement le champ du lobbying, est une condition préalable à l'efficacité de la mise en pratique quotidienne de l'action publique et de la réglementation.

Pendant, l'application de la réglementation nécessite aussi la **mobilisation de tous les protagonistes**, en particulier les fonctionnaires et les

lobbyistes, pour qu'ils s'accordent sur les normes attendues dans la pratique quotidienne. De surcroît, pour assurer la discipline – de façon contraignante ou non – il faut concevoir et mettre en œuvre un savant mélange d'incitations et de sanctions dans le cadre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques, à travers notamment :

- La **communication** – pour sensibiliser aux normes attendues, la mise en place d'un programme dynamique de communication est tout aussi déterminante pour assurer la discipline que des sanctions sévères. Les mesures et les réglementations formelles sont dépourvues d'efficacité si les protagonistes, dont les *lobbyistes*, les fonctionnaires et les citoyens, ne se mobilisent pas pour clarifier les attentes du public quant aux mesures ou réglementations destinées à accroître la transparence des activités de *lobbying*.
- La **formation** – renforcer la compréhension, la mobilisation et les compétences nécessaires à l'application des règles et des mesures dans la pratique quotidienne en fournissant des orientations, notamment par le biais de formations, de conseils et de discussions ciblées. La formation ne soit pas s'adresser aux seuls fonctionnaires, mais aussi aux *lobbyistes* et au public, par exemple en permettant aux citoyens d'exercer leur droit à l'information sur la prise de décision publique et en favorisant le respect des principes, règles et procédures applicables aux agents publics dans leurs relations avec les *lobbyistes*.
- L'**établissement de rapports** – fournir des informations officielles, par l'intermédiaire de l'organe administratif compétent ou au moyen d'un audit indépendant, sur la mise en œuvre et le fonctionnement de la mesure ou de la réglementation adoptées. Ces rapports pourront également contenir des données sur le niveau de discipline, par exemple sur les enregistrements et les informations transmises, les infractions détectées et les sanctions appliquées, et faciliter ainsi l'interprétation des textes.
- L'**exemplarité** – créer une culture organisationnelle favorisant l'intégrité et la transparence dans la pratique quotidienne. Les hauts fonctionnaires, en particulier, doivent donner l'exemple par leur conduite quotidienne, notamment en vérifiant systématiquement le statut des *lobbyistes* ou en refusant tout contact avec ceux qui ne sont pas enregistrés.
- Les **directives de gestion** – notamment en obligeant les fonctionnaires à vérifier l'accréditation des *lobbyistes*, à garder une trace de leurs contacts avec eux et à signaler les infractions éventuelles, les fonctionnaires exposés au *lobbying* étant les mieux placés pour imposer aux *lobbyistes* de se conformer à des codes de déontologie et pour signaler tout manquement à cet égard. Les procédures imposant aux *lobbyistes* d'être porteurs d'un laissez-passer, d'un badge ou d'une autorisation similaire dans les locaux

des administrations, ou de désigner nommément leurs clients et bénéficiaires lorsqu'ils prennent contact avec des fonctionnaires, témoignent clairement de la volonté de faire respecter les normes. Consigner dans des archives les restrictions relatives à l'après-mandat public d'anciens fonctionnaires (période d'incompatibilité requise, par exemple) favorise également le respect de la réglementation.

- Les **incitations** – une stratégie globale repose sur un juste équilibre entre les risques et les incitations des fonctionnaires (notamment en les récompensant pour le respect des règles dans le cadre de l'évaluation annuelle des performances) et des *lobbyistes* (par exemple en leur donnant accès à un système automatique d'alerte les avisant de la tenue de consultations et de la publication de documents les concernant, ou en leur offrant la possibilité d'effectuer commodément leur enregistrement et leurs rapports par soumission en ligne, tout en subordonnant à enregistrement préalable l'exercice d'activités de *lobbying*) afin de forger une culture de respect des obligations d'enregistrement, de divulgation et de respect des normes de conduite établies.
- Les **sanctions** – en conjuguant approches traditionnelles et innovantes pour mettre en place des sanctions visibles et proportionnées. Les sanctions traditionnelles vont des pénalités financières (comme les amendes) ou administratives (radiation définitive ou temporaire du registre des *lobbyistes*, par exemple) aux poursuites pénales. De même, des solutions plus novatrices – comme la dénonciation publique des violations par le biais de rapports destinés à éveiller l'intérêt des médias – peuvent aussi être très efficaces lorsque la réputation joue un très grand rôle.
- La **coordination** – pour assurer la cohérence des différentes mesures. Les éléments d'un régime de discipline doivent se renforcer pour concourir à la réalisation des objectifs généraux de la politique ou de la réglementation mises en œuvre, à savoir plus de transparence, de responsabilité et d'intégrité dans les activités de *lobbying*.

***L'efficacité de la mise en œuvre des mesures ou des réglementations concernant le lobbying passe par des sanctions dissuasives, mais aussi par leur prompt application en cas de manquement aux normes.***

Appliquer des sanctions en cas d'inobservation est un ingrédient essentiel des stratégies et des pratiques de mise en œuvre des mesures ou réglementations visant à accroître la transparence des activités de *lobbying*. Des sanctions visibles et proportionnées doivent être promptement appliquées aux *lobbyistes* et aux fonctionnaires afin de **contribuer à l'efficacité de la mise en œuvre.**

L'efficacité de la mise en œuvre dépend également de la coopération avec les fonctionnaires exposés au *lobbying*, qui peuvent faciliter ce processus en signalant les infractions aux mesures ou réglementations. Les autorités jouent de leur côté un rôle déterminant en veillant à ce que les *lobbyistes* formellement privés de droit d'accès, car radiés du registre par exemple, ne puissent pas contourner cette interdiction. Les procédures doivent aussi permettre aux citoyens de **signaler aisément tout manquement** aux règles visant à accroître la transparence du *lobbying*.

***Les agents chargés d'administrer les mesures ou réglementations destinées à renforcer la transparence du lobbying doivent être indépendants de toute pression politique et disposer de ressources suffisantes pour s'acquitter au mieux de leurs responsabilités.***

Bien que la perspective de sanctions soit un élément nécessaire de toute mesure ou réglementation, elle exerce rarement à elle seule un effet très dissuasif. **La mise en place d'un dispositif institutionnel approprié est également indispensable** pour administrer les mesures ou réglementations visant à renforcer la transparence des activités de *lobbying*; on peut citer à cet égard les éléments suivants :

- Le **statut** – assurer l'indépendance administrative des fonctionnaires vis-à-vis des pressions politiques, en nommant, par exemple, les principaux responsables de l'application des mesures ou réglementations pour une période prédéfinie et en précisant les conditions dans lesquelles ils peuvent être démis de leurs fonctions.
- Les **moyens** – les services administratifs doivent disposer des ressources nécessaires pour appliquer correctement les mesures ou réglementations (grâce à la communication et à la formation, par exemple) et contrôler efficacement le respect des normes (notamment lorsqu'il s'agit de déceler les infractions).

***La réalisation des objectifs des mesures ou réglementations concernant le lobbying peut également exiger que les responsables aient autorité d'une part pour donner une interprétation, examiner les informations transmises et demander des éclaircissements aux personnes enregistrées et, d'autre part, pour procéder à des investigations plus approfondies les amenant, si besoin est, à conclure qu'une enquête pénale s'impose.***

Pour une application efficace, les responsables de l'administration des mesures ou réglementations doivent disposer des **prérogatives opérationnelles** nécessaires pour assurer la discipline, à savoir, entre autres :

- Les **pouvoirs** – nécessaires pour interpréter les textes à l'appui de l'application quotidienne et pour s'assurer que les informations communiquées sont à jour et exactes, afin de pouvoir déceler les infractions et prendre les mesures

les plus adéquates, notamment en demandant des renseignements complémentaires ou une rectification des informations, ou en refusant et en annulant l'enregistrement lorsque les conditions ne sont pas remplies. De plus, il faudra peut-être prévoir des pouvoirs spécifiques d'enquête en cas de suspicion d'inobservation.

- Des **délais suffisants** – pour déceler les infractions et enquêter sur les signalements d'éventuels manquements.
- Des **actes clairs** – en cas d'inobservation des règles : mise en garde informelle ou formelle, ordre de rectification, demande d'ouverture d'enquête et poursuites judiciaires.
- **Prendre rapidement les mesures qui s'imposent** témoigne d'une ferme volonté de faire respecter la réglementation.

***Le public a le droit de savoir quelle influence les parties prenantes et les groupes d'intérêt ont exercée sur les décisions publiques. Lorsque l'enjeu est tel que la concurrence pour l'obtention de certains biens publics peut empêcher de faire respecter de façon non contraignante les mesures ou réglementations liées au lobbying, l'observation des principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité peut nécessiter l'adoption de réglementations et de codes à caractère impératif.***

Les principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité ne peuvent être adoptés du bout des lèvres. Pour offrir des conditions équitables à tous les acteurs souhaitant influencer sur la prise de décision publique, **les mesures ou réglementations visant à renforcer la transparence des activités de lobbying doivent être acceptées et appliquées par tous les intervenants**. Lorsque le respect de ces mesures ou réglementations ne peut être obtenu sans contrainte, les inquiétudes accrues du public peuvent convaincre les autorités d'envisager l'adoption d'une réglementation impérative.

La discipline dépend en grande partie du **niveau d'application** que peuvent obtenir les pouvoirs publics qui sont habilités à :

- Exiger des fonctionnaires qu'ils signalent les infractions à la réglementation commises par les *lobbyistes*.
- Enquêter sur ces infractions et engager des poursuites judiciaires en cas de non-respect de la réglementation.
- Prononcer un large éventail de sanctions telles que l'interdiction d'entrer en contact avec des fonctionnaires.
- Obliger les *lobbyistes* à divulguer des informations.

**Afin de répondre aux attentes d'une société de plus en plus soucieuse d'une bonne gouvernance, les pouvoirs publics doivent examiner régulièrement le fonctionnement des mesures ou réglementations concernant le lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise dans leur mise en œuvre.**

Souvent, les mesures et réglementations destinées à accroître la transparence des activités de lobbying se développent progressivement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique et administratif. Leur mise en pratique et le suivi régulier de leur application et de leur impact permettent aux responsables politiques de **mieux comprendre les facteurs qui influent sur le respect** des normes, des règles et des procédures.

Les mesures et réglementations qui ont pour but d'accroître la transparence du lobbying ne peuvent être **affinées** que dans le contexte du processus global de renforcement de l'ensemble intégré de mesures et réglementations interdépendantes, visant à répondre aux attentes d'un public soucieux d'une application efficace des principes de transparence, de responsabilité et d'intégrité dans les activités de lobbying.

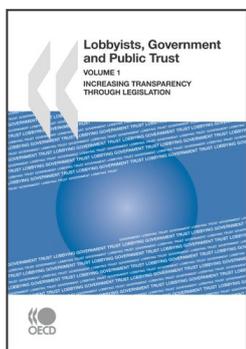
## Notes

1. Exposé du président Alexander Pechtold, ministre de l'intérieur et des relations au sein du Royaume des Pays-Bas, le 28 novembre 2005 à Rotterdam. Le texte intégral de cet exposé peut être consulté à l'adresse suivante : [www.oecd.org/dataoecd/0/11/35806296.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/0/11/35806296.pdf). De plus amples informations sur cette manifestation sont données sur le site [www.modernisinggovernment.com](http://www.modernisinggovernment.com).
2. L'édition compacte de l'*Oxford English Dictionary* précise que les racines du terme « lobby » sont très anciennes et remontent au 17<sup>e</sup> siècle : « À la Chambre des Communes, et dans d'autres chambres du pouvoir législatif, un large hall d'entrée ou une vaste pièce ouverte au public et servant principalement aux entretiens des députés avec des personnes extérieures à la Chambre ».
3. Selon le Livre vert de l'*Initiative européenne en matière de transparence*, « on entend par 'lobbying' toutes les activités qui visent à influencer sur l'élaboration des politiques et les processus décisionnels des institutions européennes ». Selon la définition du Livre vert, les lobbyistes sont « les personnes qui se livrent à ce type d'activités et qui travaillent dans toute une série d'organisations telles que les cabinets de consultants spécialisés dans les affaires publiques, les cabinets d'avocats, les ONG, les groupes de réflexion, les groupes de pression au sein des entreprises (représentants internes) ou les groupements professionnels ».
4. Ainsi, la *Global Reporting Initiative* (GRI) demande que les activités de lobbying ayant trait à l'élaboration de l'action gouvernementale et toute participation à ce processus soient rendues publiques, de même que la valeur totale des contributions financières ou en nature versées aux partis et aux hommes politiques ainsi qu'aux organismes apparentés. Pour plus d'informations, veuillez consulter le *GRI Reporting Framework* à l'adresse suivante : [www.globalreporting.org/ReportingFrameworkDownloads](http://www.globalreporting.org/ReportingFrameworkDownloads).

5. La session spéciale sur le *lobbyisme* : Renforcer la transparence et la responsabilité, a réuni à Paris, les 7 et 8 juin 2007, des responsables de l'action publique et d'éminents experts. On trouvera de plus amples informations, notamment l'ordre du jour, la documentation de référence et les transparents de présentation à l'adresse suivante : [www.oecd.org/gov/ethics](http://www.oecd.org/gov/ethics).
6. La Commission européenne a lancé son initiative en matière de transparence en novembre 2005. Le Livre vert répond à la nécessité d'établir un cadre plus structuré régissant les activités des groupes d'intérêts (des *lobbyistes*) Le suivi du Livre vert peut être consulté à l'adresse suivant : [http://ec.europa.eu/transparency/eti/results\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/transparency/eti/results_fr.htm).
7. On pourra consulter la Recommandation et les Principes directeurs à l'adresse suivante : [www.oecd.org/document/38/0,3343,fr\\_2649\\_34141\\_34979163\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/38/0,3343,fr_2649_34141_34979163_1_1_1_1,00.html).

## **Bibliographie**

- Commission européenne (2006), « Livre vert sur l'initiative européenne en matière de transparence » COM(2006) 194 final, [http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf).
- Commission européenne (2008), « Code de conduite des représentants d'intérêts » <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/codeofconduct.do?locale=en#en>.
- OCDE (1995), « Recommandation de l'OCDE concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle ». Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), « Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration des comportements éthiques dans le service public ». Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), « Recommandation de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public », Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/17/23/33967052.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/23/33967052.pdf).
- OCDE (2006a), « Lobbying: Key Policy Issues », document de travail interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), « Governance arrangements to ensure transparency in lobbying: A comparative overview », document de travail interne, Direction de la gouvernance publique et du développement territorial, OCDE, Paris.
- OCDE (2009), « Autoréglementation et réglementation de la profession de lobbyiste », Forum mondial de l'OCDE sur la gouvernance publique, 4-5 mai 2009, OCDE, Paris.



Extrait de :

# Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1

## Increasing Transparency through Legislation

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264073371-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2011), « Élaborer un cadre pour un lobbying plus transparent et plus responsable », dans *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073395-4-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.