

Résumé

Lobbying : pratiques mondialisées et nouvelles préoccupations

Les groupes d'intérêt qui s'efforcent d'influer sur les décisions publiques sont nombreux dans les démocraties modernes. Les *lobbyistes* peuvent **transmettre des informations** et des données extrêmement précieuses, susceptibles d'éclairer la prise de décision. Aujourd'hui, le *lobbying* est un phénomène mondial et cette mondialisation a conduit à l'adoption de techniques analogues sur tous les continents.

Confrontés à la réalité du *lobbying* dans la prise de décision publique, de nombreux pays ont établi des normes et des procédures visant à accroître la transparence dans ce domaine. Toutefois, en raison des préoccupations qui se manifestent dans un nombre croissant de sociétés, **le lobbying s'inscrit à l'ordre du jour politique**. Il est souvent mal perçu et on craint qu'il n'accorde des avantages particuliers aux « intérêts en place qui savent se faire entendre » et qu'ainsi, dans la prise de décision publique, les négociations menées en coulisses ne l'emportent sur les « aspirations de la collectivité tout entière ».

Lorsque le *lobbying* figure à l'ordre du jour politique, le défi que les responsables de l'action publique et le législateur doivent relever, c'est de décider s'il faut élaborer des normes et des procédures afin de renforcer la transparence dans ce secteur. Dans l'affirmative, le second défi qui se présente à eux est de **choisir parmi les solutions envisageables**, à savoir adopter une loi, un règlement – contraignant ou non – ou une politique qui soit équilibrée, équitable, exécutable et permette de régler les problèmes dans le contexte sociopolitique et administratif local.

Bien que l'élaboration ou la mise à jour de la réglementation visant à une plus grande transparence du *lobbying* aient trouvé une assise politique dans plusieurs pays, établir des normes et des règles à cette fin s'est souvent avéré particulièrement difficile, car il peut aussi s'agir d'une question politiquement sensible.

Le principe de bonne gouvernance : renforcer la transparence et la responsabilité en matière de lobbying grâce.

Ce rapport passe en revue l'expérience des pays de l'OCDE en ce qui concerne les mesures législatives et réglementaires visant à remédier à l'opacité du *lobbying*. Il s'appuie sur les recherches réalisées par les pays membres de l'OCDE et d'autres acteurs et sur des consultations des autorités et organismes chargés de ces questions, qui ont eu lieu en 2007 et 2008. Les résultats de l'enquête de l'OCDE sur la réglementation du *lobbying*, l'aperçu comparatif et les études par pays ont été examinés avec les responsables chargés de cette réglementation lors d'une session spéciale consacrée au *lobbying** qui s'est tenue en juin 2007 à Paris. Les représentants des gouvernements ont été consultés à l'automne 2007 et de nouvelles consultations ont permis au printemps 2008 de recueillir les points de vue des différents acteurs : entreprises, associations de *lobbyistes*, syndicats, associations professionnelles, organismes de la société civile, milieux universitaires, organisations internationales et autorités de pays non membres de l'OCDE ayant une législation sur le *lobbying*. La session spéciale et les consultations ont confirmé le vif intérêt d'une synthèse des enseignements à tirer dans un document pouvant étayer le débat sur l'action à mener dans ce domaine. Les orientations en découlant et un examen comparatif de la réglementation en place pour accroître la transparence du *lobbying* constituent le noyau du présent rapport.

Le *lobbying* impliquant par définition la présence de deux acteurs, les *lobbyistes* partagent avec les fonctionnaires la responsabilité d'assurer la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans ce secteur. Afin d'éviter toute stigmatisation de ce phénomène et d'optimiser les avantages pouvant en découler pour la prise de décision publique, fonctionnaires et *lobbyistes* doivent donc impérativement prendre des initiatives conjointes en vue de respecter les normes attendues. Ce rapport plaide en faveur de l'application du principe de bonne gouvernance et de l'adoption de mesures en ce sens reposant sur une compréhension plus approfondie **des possibilités et des limites des lois et réglementations existants** introduites pour accroître la transparence du *lobbying*. Pour ce faire, il s'appuie sur les points suivants :

- **Élaboration d'un Cadre pour un *lobbying* transparent et plus responsable :** le premier chapitre présente les différents modules pour l'élaboration de ce

* La session spéciale de l'OCDE consacrée au *lobbying* a eu lieu à Paris les 7 et 8 juin 2007. Pour toute information complémentaire (notamment ordre du jour, documents et transparents de présentation), on pourra consulter le site www.oecd.org/gov/ethics.

cadre. Il propose aux décideurs des orientations et des solutions pour répondre aux attentes du public en matière de transparence, de responsabilité, d'intégrité et d'efficacité lorsqu'ils envisagent d'adopter une réglementation visant à plus de visibilité dans les activités du *lobbying*.

- **Aperçu comparatif** : le deuxième chapitre s'intéresse aux principaux aspects des réglementations publiques en vigueur et analyse les méthodes, les modèles et les tendances afin d'identifier un ensemble d'éléments de base et de solutions « de pointe » à partir des bonnes pratiques recensées.
- **Expériences nationales** : il est essentiel de comprendre en quoi les réglementations existantes sont représentatives du contexte sociopolitique et administratif, l'expérience montrant que les réglementations du *lobbying* se sont développées progressivement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique. Les chapitres consacrés aux expériences nationales mettent en exergue les principales étapes de l'évolution des législations du *lobbyisme* intervenue ces vingt dernières années au Canada, l'expérience du Québec au niveau infranational et les efforts de la Pologne visant à améliorer, grâce à une nouvelle législation, la transparence des activités de *lobbyisme* dans le processus législatif. On y trouvera également une brève description des défis et des enseignements tirés de la mise en œuvre de la législation, en particulier en ce qui concerne les cadres procéduraux et institutionnels complémentaires ainsi que les mesures d'application.

Concevoir un cadre pour un lobbying plus transparent et plus responsable

À partir des leçons à tirer des législations en vigueur, les éléments de base du Cadre ont été élaborés en concertation avec les responsables chargés de **concevoir et de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires concernant le lobbying**, le but étant de définir des orientations pratiques à l'intention des autorités qui envisagent de se doter d'un tel instrument. Il serait erroné de penser que le Cadre préconise une intervention législative ou réglementaire comme la seule solution possible.

Ce 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 réglementation. Il s'attache à un **ensemble de composantes indissociables pouvant logiquement guider la mise au point d'un cadre national** :

- **Élaborer des normes et des règles qui répondent de façon adéquate aux préoccupations du public et soient adaptées au contexte sociopolitique, juridique et administratif.** Pour concevoir une intervention appropriée, il faut comprendre parfaitement le 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 du public. La clarification de ces préoccupations – qu'elles tiennent à l'accessibilité des décideurs, à la transparence et 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 à mener. Il est tout simplement impossible pour un pays de copier la législation d'un autre, car elle est étroitement liée aux usages et aux droits constitutionnels, par exemple sous la forme d'un droit de pétition, ainsi qu'aux mécanismes de consultation et de représentation des intérêts, tels que les « partenariats sociaux ». Il incombe principalement aux pouvoirs publics d'**édicter des normes de conduite pour les fonctionnaires** qui sont exposés au *lobbying*. Les fonctionnaires ont le devoir de s'assurer que leurs relations avec les *lobbyistes* sont conformes aux principes, règles et procédures applicables, notamment pour **veiller à l'impartialité, diffuser des informations autorisées, renforcer la transparence et éviter les conflits d'intérêts**.

- **S'assurer que par sa portée la réglementation définisse correctement les acteurs et les activités concernés.** Cette condition doit impérativement être remplie pour pouvoir élaborer des normes et des règles exécutables et dissiper tout mystère sur le point de savoir « qui tente d'influencer qui, comment et quand » dans la prise de décision publique. Pour définir le champ des activités de *lobbying*, il faut parvenir à un équilibre en prenant effectivement en compte les différents types de personnes physiques ou 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. Les **lobbyistes professionnels** qui perçoivent une rémunération pour exercer ces activités, notamment en qualité de *lobbyistes-conseils* ou salariés sont principalement visés. Néanmoins, les préoccupations du public peuvent imposer de définir plus complètement les activités de *lobbying* pour offrir les mêmes conditions à tous les groupes de pression projetant d'influer sur les décisions publiques.
- **Établir des normes et des procédures de diffusion d'informations sur les aspects fondamentaux du lobbying comme la finalité de cette activité, ses bénéficiaires et ses objectifs.** La divulgation est au cœur de l'efficacité de la réglementation pour plus de transparence du *lobbying*. Un régime efficace de publicité doit fournir aux autorités et au public des renseignements suffisants pour identifier clairement ce type d'activités. Il faut néanmoins bien doser le droit du public d'être informé en évitant toute demande excessive d'informations, qui peut créer un régime de publicité trop lourd susceptible de s'autodétruire ou de favoriser l'inobservation. Les obligations de divulgation doivent au moins imposer aux *lobbyistes* d'identifier les intérêts qu'ils représentent en désignant nommément leurs clients et

bénéficiaires, et en précisant les objectifs de leurs activités. Un régime efficace de publicité suppose un **enregistrement** méthodique des activités de *lobbying* et **l'établissement de rapports périodiques** à ce sujet, afin de fournir des informations crédibles et à jour sur ce qui se passe dans le monde du *lobbying*. Grâce aux nouvelles technologies, en particulier la soumission électronique sur Internet, on peut collecter, traiter et diffuser un grand nombre d'informations. Les formulaires destinés aux enregistrements et aux rapports doivent toutefois structurer convenablement les informations communiquées pour éviter toute surcharge et faciliter la surveillance exercée par le public.

- **Édicter des normes de conduite exécutable afin de promouvoir une culture d'intégrité dans le *lobbying*.** Les *lobbyistes* ont eux aussi pour responsabilité d'assurer l'intégrité du *lobbying*. L'autodiscipline, sous forme de codes professionnels, peut énoncer les règles de base applicables aux relations des *lobbyistes* avec les fonctionnaires, d'autres *lobbyistes*, leurs clients et le public, pour éviter notamment qu'ils représentent des intérêts divergents ou rivaux. Lorsque le comportement perçu des *lobbyistes* inquiète profondément le public, les autorités doivent, pour entretenir la confiance dans la prise de décision, édicter des normes de conduite professionnelle les concernant. L'adoption de mesures volontaristes favorisant le respect spontané des règles en vigueur – notamment en autorisant l'accès aux fonctionnaires et aux documents soumis à consultation – ou d'une législation peut alors être envisagée; elle doit promouvoir les principes de bonne gouvernance, en particulier l'intégrité et l'honnêteté, la transparence, l'exactitude de l'information, la défense de l'intérêt public et la prévention des conflits d'intérêts.
- **Renforcer l'efficacité de la réglementation en appliquant un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques afin d'obtenir son observation.** Assurer la discipline est particulièrement difficile lorsque les autorités s'attellent à de nouveaux secteurs de la réglementation comme le *lobbying*. C'est la raison pour laquelle le Cadre esquisse des stratégies et des pratiques pour une mise en œuvre efficace, par le biais de **la communication, la formation, l'établissement de rapports formels, l'exemplarité, les directives de gestion, les incitations, les sanctions et la coordination**. L'application de la réglementation nécessite la mobilisation de tous les protagonistes, pour qu'ils s'accordent sur les normes attendues dans la pratique quotidienne. Infliger en temps utile des sanctions visibles et proportionnées contribue à l'efficacité de la mise en œuvre. Cependant, l'adoption de dispositions institutionnelles appropriées – indépendance administrative, moyens d'action et pouvoirs de décision, notamment – est indispensable pour administrer efficacement la réglementation du *lobbying*, par exemple en interprétant les textes pour l'application quotidienne et en vérifiant que les informations communiquées l'ont été dans les délais impartis et avec

exactitude, afin de déceler les infractions et de pouvoir agir en temps voulu. La bonne gouvernance impose d'examiner la mise en œuvre et l'impact de la réglementation et de procéder aux ajustements nécessaires pour répondre aux aspirations d'une société de plus en plus exigeante en matière de transparence de la prise de décision publique.

*Enseignements tirés de la pratique :
aperçu comparatif et expériences nationales*

La mondialisation a conduit à l'élaboration 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 et les règles d'un autre pays, chaque système politique appréciant diversement ses objectifs et adaptant ses dispositions législatives et ses pratiques judiciaires en conséquence. C'est pourquoi ce rapport prend le parti de l'**identification de défis communs** et d'un ensemble de solutions envisageables tenant compte du contexte national. Cela est particulièrement pertinent dans le cas de l'Europe, où les nations de tradition corporatiste sont soumises à une tension née de deux forces antagonistes, à savoir :

- le dynamisme de la mondialisation, qui a favorisé l'émergence de techniques de *lobbying* analogues; et
- le respect des « partenariats sociaux », qui leur sont d'une grande utilité depuis des décennies.

Il s'ensuit que chaque organe législatif doit examiner aussi bien le besoin de législation ou de réglementation que sa forme précise, à la lumière non seulement de l'expérience internationale, mais aussi de ses propres dispositions constitutionnelles et de sa culture politique dominante. Après avoir cerné les grandes influences contextuelles qui s'exercent sur la réglementation du *lobbying*, un aperçu comparatif résume « l'état de la question » dans ce domaine, en répondant à une série d'interrogations pouvant **logiquement guider l'élaboration de normes et de règles** pour plus de transparence et de responsabilité dans le *lobbying* :

- Qui faut-il réglementer?
- Quelles sont les informations qui doivent être divulguées? Cette question est au cœur même de la réglementation du *lobbying* et la plus difficile à régler succinctement.
- Quel rôle doivent jouer les codes de déontologie et comment assurer le respect des normes?
- Comment préserver l'intégrité de la réglementation du *lobbying*?

Une analyse comparative de l'expérience acquise en Amérique du Nord, en Europe et en Australie montre que **les réglementations du lobbying se sont développées progressivement**. Dans ce domaine, les obligations réglementaires vont de l'enregistrement des intérêts représentés devant les commissions parlementaires à l'obligation de divulguer largement les activités de *lobbying*. Les réglementations varient selon le contexte culturel et constitutionnel de chaque pays. Cela étant, elles présentent davantage de **similitudes en ce qui concerne la méthode, les objectifs, les normes de transparence et les mesures d'exécution**. Si la transparence et l'intégrité sont les principaux objectifs de la législation, l'efficacité sera d'autant plus grande que les définitions seront générales et inclusives, et que le champ d'activité du *lobbying* sera défini lui aussi de façon générale et inclusive. Toutefois, si l'on cherche à privilégier la discipline, le résultat sera plus facilement obtenu si les définitions et les exceptions sont dénuées d'ambiguïté et clairement comprises par les *lobbyistes* et les titulaires de charges publiques, faciles à appliquer et suffisamment solides pour résister à des contestations juridiques.

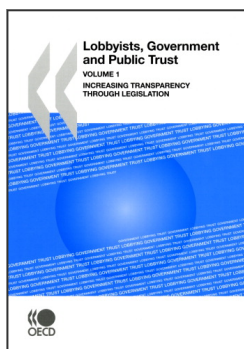
La réglementation du comportement des *lobbyistes* a surtout pris la forme de codes de déontologie. Ceux-ci établissent des préceptes de comportement – tels l'honnêteté, la transparence et le professionnalisme – et édictent des règles pour les appliquer. Le débat actuel porte essentiellement sur la question de savoir si **ces codes doivent être facultatifs ou imposés par la loi**; l'expérience montre qu'une solution législative est préférable. Toute analyse de l'impact des codes ou d'autres composantes de la réglementation du *lobbying* doit tenir compte du fait que la réglementation de ces activités n'est pas un élément isolé. Elle s'intègre dans un dispositif réglementaire reposant sur des lois, des politiques et des pratiques interdépendantes, qui consacrent les principes de bonne gouvernance dans le secteur public et le secteur privé.

Les pays envisageant d'élaborer une réglementation pour renforcer la transparence du *lobbying* doivent non seulement se demander s'il est nécessaire d'établir des normes par le biais de dispositions législatives ou réglementaires, mais aussi quelle doit être la forme précise de cette réglementation à la lumière de l'expérience des autres pays et de leur propre tradition constitutionnelle. À cette fin, un chapitre de ce rapport consacré à une expérience nationale contient des informations extrêmement précieuses sur les étapes déterminantes de l'évolution de la réglementation canadienne du *lobbyisme*. Dix ans après la mise en œuvre des premiers textes législatifs, **des attentes accrues en matière de transparence et d'intégrité ont ramené cette question à l'ordre du jour politique au Canada**, avec pour effet de renforcer les normes par une nouvelle législation et d'élargir les attributions du Commissaire au *lobbyisme* chargé de l'application de la nouvelle loi sur le *lobbyisme*.

Le thème de la réglementation du *lobbying* a également trouvé une base politique dans de nombreux pays européens, de l'Italie à l'Europe centrale. L'expérience de la Pologne montre **comment on est passé d'une approche pénale répressive à une démarche de bonne gouvernance** pour promouvoir la transparence et la responsabilité dans le processus législatif. On veillera tout particulièrement à expliquer comment les mesures complémentaires, notamment les procédures favorisant l'accès à des mécanismes d'information et de consultation du public, sont liées au contexte sociopolitique et administratif local.

Ces chapitres consacrés aux expériences nationales contiennent de précieuses informations, et notamment des statistiques sur les mesures de mise en application de la réglementation du *lobbying* à l'échelon national. Le rapport présente également **l'expérience acquise au niveau infranational**, à travers la conception, la mise en œuvre et l'impact de la loi sur la transparence et l'éthique en matière de *lobbyisme* dans la province du Québec.

Ce rapport est une contribution de l'OCDE au débat qui a lieu dans les pays chaque fois que les pouvoirs publics envisagent de réglementer le *lobbying*. L'autoréglementation des *lobbyistes* et les solutions autres que législatives et réglementaires font l'objet de travaux complémentaires, de façon à disposer d'une panoplie de moyens d'action pour accroître la transparence et l'intégrité du *lobbying*.



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), « Résumé », dans *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1 : Increasing Transparency through Legislation*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264073395-3-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte 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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.