



## Transparence et Intégrité dans les pratiques de Lobbying

### Préoccupations du public à l'échelle mondiale autour des activités de lobbying et la réponse de l'OCDE

Les préoccupations autour des pratiques de lobbying et la demande croissante du public d'améliorer la transparence du processus de prise de décision publique ont intensifié le débat public sur le lobbying à l'échelle mondiale. Le lobbying peut améliorer la prise de décision en apportant des informations et des données précieuses. Ainsi, un cadre solide en vue de la transparence des activités de lobbying est crucial pour protéger l'intérêt général, promouvoir des règles du jeu équitables pour les entreprises et éviter que l'action publique se limite à la prise en compte des intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer.

L'OCDE a développé les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying pour aider les décideurs politiques à répondre aux préoccupations autour des pratiques de lobbying. Ces Principes viennent à point nommé, dans un contexte de crise économique, lorsque des réglementations régissant des secteurs entiers sont remaniées. Ils s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de l'OCDE pour une économie plus forte, plus saine et plus juste.

### Le Lobbying en chiffres: données sur son étendue et son impact

Le lobbying emploie des ressources considérables. Aux États-Unis, par exemple, les dépenses de lobbying au niveau fédéral atteignent le chiffre record de 3.5 milliards de dollars américains. Depuis 2005, le nombre de lobbyistes déclarés au niveau fédéral est autour de 14 000. Au Canada, leur nombre au niveau fédéral dépasse les 5000. En Europe, environ 3000 lobbyistes se sont volontairement déclarés auprès de la Commission Européenne depuis 2008.

Une étude récente du Fonds Monétaire International a analysé le poids du lobbying dans une variété d'industries aux États-Unis. Selon cette étude, « les dépenses de lobbying des entreprises dans les secteurs de la finance, de l'immobilier et des assurances (FIRE industry) s'élèvent en 2006 à environ 480 000 dollars américains par entreprise, pour 300 000 dollars américains par entreprise dans l'industrie de la défense ou 200 000 dollars américains par entreprise dans le secteur de la construction. » L'étude a démontré le lien entre le lobbying intensif des entreprises dans les secteurs de la finance, de l'immobilier et des assurances et les pratiques d'emprunt à haut risque, comme par exemple, en ayant recours à des conditions d'emprunt plus laxistes mesurées par le niveau d'endettement rapporté sur le revenu (capacité d'emprunt). L'étude concluait que « la prévention de futures crises pourrait passer par l'affaiblissement de l'influence politique du secteur financier ou par un suivi plus scrupuleux des activités de lobbying afin de mieux comprendre les incitations qui sont derrière ces activités ».

### Qu'est ce que les gouvernements peuvent faire pour renforcer la transparence et sauvegarder l'intégrité ?

L'OCDE a analysé et revu des données et des expériences de réglementation, de législation publique et d'autoréglementation des lobbyistes. L'OCDE a développé dix Principes sur la base de ces données et des leçons tirées des études comparatives, des études de cas par pays et du cadre analytique approuvé par les gouvernements. Ils fournissent aux décideurs des orientations et des conseils pour répondre aux attentes du public en matière de transparence et de responsabilité et soutiennent la mise en place de règles du jeu équitables dans l'élaboration des politiques publiques.

## Données des gouvernements et des lobbyistes

### Quelles sont les expériences des gouvernements pour renforcer la transparence et promouvoir l'intégrité ?

Le lobbying est une pratique mondiale. Néanmoins, seulement un quart des membres de l'OCDE a introduit des réglementations et des législations dans ce domaine. Plusieurs pays de l'OCDE ont recours à l'autoréglementation des lobbyistes. L'analyse de ces expériences par l'OCDE a démontré que réglementer les pratiques de lobbying est un exercice difficile pour les décideurs politiques en raison de la complexité et de la sensibilité de la question.

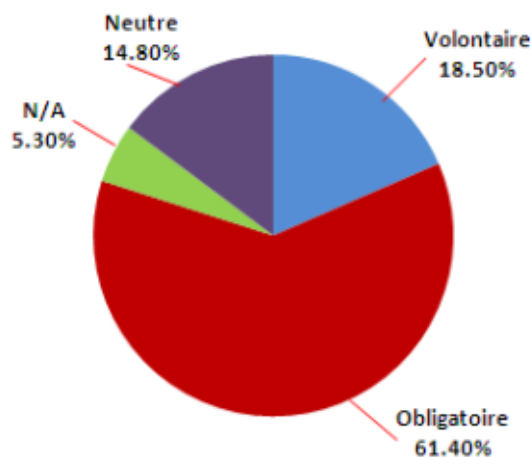
L'Australie, le Canada, le Royaume Uni, les États-Unis, la Pologne, la Hongrie et plus récemment la France ont adoptés des législations et des réglementations sur les pratiques de lobbying. Le Parlement Européen et la Commission Européenne ont réglementé le lobbying. Israël, un pays en voie d'accession à l'OCDE, a récemment modifié sa législations.

L'Italie, la Corée du sud, le Mexique, le Chili, la Norvège, la République Tchèque et la République Slovaque débattent de projets de loi et de décrets sur les pratiques de lobbying.

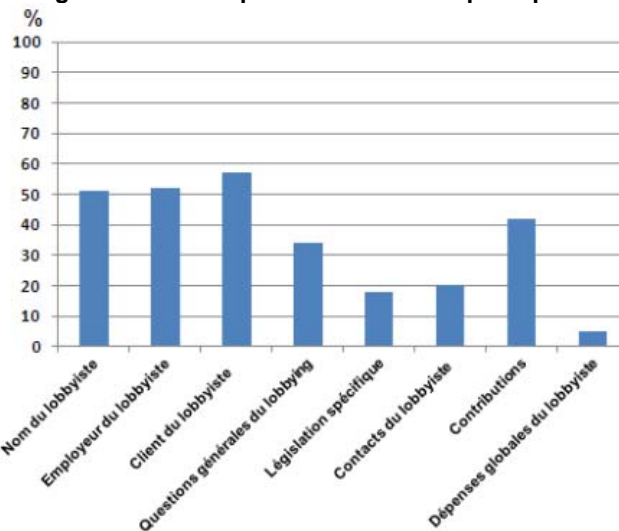
### Quels sont les points de vue de l'industrie du lobbying ?

« Le lobbying suppose la présence de deux acteurs ». L'OCDE a également revu les pratiques d'autoréglementation par le biais de sondage auprès du plus grands nombres de lobbyistes. Ce sondage montre le consensus des lobbyistes autour de la nécessité de renforcer la transparence au sein de leur profession. Selon les lobbyistes, le type d'information qui devrait être divulguée comprend le nom du client et de l'employeur, les questions qui font l'objet de lobbying et les contributions financières.

La transparence des activités de lobbying devrait-elle être obligatoire ou volontaire ?



### Quelles activités de lobbying devraient être sujettes à des obligations de transparence et rendues publiques ?



Malgré une perception commune selon laquelle les lobbyistes préfèrent avoir recours à des pratiques opaques concernant la divulgation de leurs activités, le sondage de l'OCDE montre que la majorité des lobbyistes interrogés soutiennent l'obligation de divulgation d'information.

Source : *Lobbyistes, pouvoirs publics et confiance, Volume 2 : Promouvoir l'intégrité par l'autoréglementation*

# Les 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying

## I. Élaborer un cadre efficace et équitable pour la transparence et la participation au processus de l'élaboration des politiques publiques

### **1. Les pays devraient instaurer des règles du jeu équitables en accordant à toutes les parties prenantes un accès juste et équitable à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques.**

Les agents publics devraient préserver les effets bénéfiques de la libre circulation de l'information et faciliter la participation du public. Recueillir des points de vue équilibrés sur les dossiers en cause est la clé d'un débat éclairé et de la définition de politiques efficaces. Un accès juste et équitable de toutes les parties prenantes du secteur privé et de l'ensemble du public à la participation à l'élaboration des politiques publiques est crucial pour préserver l'intégrité des décisions publiques et l'intérêt général en contrebalançant les intérêts en place les mieux organisés pour s'exprimer. Afin que les citoyens aient confiance dans la prise de décision publique, les agents publics devraient promouvoir une représentation juste et équitable des intérêts des entreprises et de la société.

### **2. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient traiter les problèmes de gouvernance que soulèvent les pratiques de lobbying et respecter le contexte sociopolitique et administratif.**

Les pays devraient prendre en compte toutes les options réglementaires et politiques de façon à choisir la solution appropriée répondant aux préoccupations fondamentales, notamment l'accessibilité et l'intégrité, et prenant en compte le contexte national, par exemple le degré de confiance du public et les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions adoptées. Les pays devraient en particulier prendre en considération les principes constitutionnels et les pratiques démocratiques établies, notamment les auditions publiques ou les procédures institutionnalisées de consultation.

Les pays ne devraient pas dupliquer directement les règles et lignes directrices d'un système dans un autre. Ils devraient plutôt évaluer les potentialités et les limites des diverses options réglementaires et politiques et appliquer à leur propre contexte les leçons tirées d'autres systèmes. Les pays devraient en outre prendre en considération la taille et la nature de leur secteur du lobbying ; par exemple, lorsque l'offre et la demande du lobbying professionnel est limitée, ils devraient envisager d'autres solutions qu'une réglementation impérative pour accroître la transparence, la responsabilité et l'intégrité dans la vie publique. Lorsque les pays optent pour une réglementation impérative, ils devraient prendre en compte le fardeau administratif de faire respecter les règles, afin que ceci ne devienne pas un obstacle à l'accès équitable à l'administration.

### **3. Les règles et lignes directrices concernant le lobbying devraient être conformes aux dispositifs plus larges de politiques et de réglementation**

Des règles et lignes directrices efficaces pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying devraient faire partie intégrante du cadre plus large de politiques et de réglementation définissant les normes de bonne gouvernance publique. Les pays devraient prendre en compte la façon dont le cadre de politiques et de réglementation déjà en place contribue à une culture de transparence et d'intégrité des activités de lobbying. Cela inclut l'implication des acteurs concernés par le biais de la consultation et de la participation du public et par le biais du droit de pétition, la législation sur l'accès à l'information et les dispositions régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, les codes de conduite à l'intention des agents publics et des lobbyistes, les mécanismes assurant la mise en œuvre de la responsabilité des autorités réglementaires et des autorités de contrôle ainsi que des dispositions efficaces réprimant le trafic d'influence.

#### **4. Les pays devraient définir clairement les termes « lobbying » et « lobbyiste » lorsqu'ils envisagent d'élaborer ou élaborent des règles et lignes directrices concernant le lobbying.**

Les définitions des termes « lobbying » et « lobbyiste » devraient être solides, exhaustives et suffisamment dépourvues d'ambiguïté pour ne pas se prêter à de fausses interprétations et pour éviter les failles réglementaires. Pour définir le champ des activités de lobbying, il faut instaurer un juste équilibre entre la diversité des entités pratiquant le lobbying, leurs capacités et leurs ressources, d'une part et les mesures prises pour accroître la transparence d'autre part.

Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques.

Les définitions devraient en outre préciser clairement le type de communications avec les agents publics qui n'est pas considéré comme une activité de lobbying au sens des règles et des lignes directrices. Il en est ainsi, par exemple, des communications qui ont déjà été rendues publiques, notamment les présentations officielles devant les commissions parlementaires, les auditions publiques et les mécanismes de consultation établis.

## **II. Accroître la transparence**

#### **5. Les pays devraient assurer un degré approprié de transparence afin que les agents publics, les citoyens et les entreprises puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités de lobbying.**

La divulgation des activités de lobbying devrait permettre d'obtenir des informations suffisantes et pertinentes sur les principales caractéristiques des activités de lobbying pour que le public puisse exercer son contrôle. Elle devrait être soigneusement mise en balance avec les considérations relatives aux exceptions légitimes à la transparence, en particulier la nécessité de préserver les informations confidentielles dans l'intérêt public ou de protéger si nécessaire les informations sensibles à caractère commercial.

Sujet aux Principes 2 et 3, les obligations fondamentales de divulgation permettent de disposer de renseignements sur les lobbyistes salariés ou consultants notamment sur la finalité de l'activité de lobbying, sur ses bénéficiaires, et plus particulièrement la partie qui a donné les instructions, et sur les organes publics ciblés. Les obligations supplémentaires de divulgation devraient prendre en considération les besoins d'information légitimes des principaux acteurs du processus de prise de décision publique.

Les obligations supplémentaires de divulgation pourront fournir des éclaircissements sur l'origine des pressions exercées par voie de lobbying et celle des financements. La divulgation volontaire peut faire intervenir des considérations de responsabilité sociale quant à la participation d'une entreprise à l'élaboration des politiques publiques et au lobbying.

Pour servir de manière adéquate l'intérêt général, les informations sur les activités de lobbying et sur les lobbyistes devraient être consignées dans un registre mis à la disposition du public et être régulièrement actualisées de manière à fournir des renseignements exacts qui permettent aux agents publics et aux citoyens et aux entreprises d'en faire une analyse efficace.

**6. Les pays devraient faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public.**

Le public a le droit de savoir comment les institutions publiques et les agents publics ont pris leurs décisions, et quand cela est approprié, d'avoir des informations sur les personnes qui ont exercé des activités de lobbying pour les dossiers en cause. Les pays devraient envisager de recourir aux technologies de l'information et des communications comme l'Internet pour rendre l'information accessible au public avec un bon rapport coût-efficacité. Une société civile dynamique comprenant des observateurs, des organismes de surveillance, des groupes représentatifs de citoyens et des médias indépendants est fondamentale pour un contrôle efficace des activités de lobbying. Les pouvoirs publics devraient également envisager de faciliter le contrôle par le public en faisant savoir qui a cherché à exercer une influence sur une loi ou une décision, par exemple en rendant publique un communiqué ou une « empreinte législative » indiquant quels sont les lobbyistes qui ont été consultés lors d'initiatives législatives. En assurant en temps utile l'accès à de telles informations, on pourra prendre en compte les différents points de vue de la société et des entreprises et disposer ainsi d'informations équilibrées pour l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques.

### III. Favoriser une culture d'intégrité

**7. Les pays devraient favoriser une culture d'intégrité dans les organismes publics et dans la prise de décision publique en établissant des règles et lignes directrices claires régissant le comportement des agents publics.**

Les pays devraient instituer des principes, des règles et des procédures qui donnent aux agents publics des orientations claires sur les relations qu'ils sont autorisés à entretenir avec les lobbyistes. Les agents publics devraient communiquer avec les lobbyistes conformément aux règles, normes et lignes directrices applicables d'une manière qui permette le contrôle le plus étroit par le public. En particulier, ils devraient faire en sorte qu'aucun doute n'entache leur impartialité au service de l'intérêt public, ne communiquer que les informations autorisées et ne pas utiliser abusivement des informations « confidentielles », révéler les intérêts privés en cause et éviter les conflits d'intérêts. Les décideurs devraient donner l'exemple par leur comportement personnel dans leurs relations avec les lobbyistes.

Les pays devraient envisager, dans les situations suivantes, d'imposer des restrictions aux agents publics qui quittent leurs fonctions : lorsqu'il s'agit de parer à un conflit d'intérêts dans la recherche d'un nouveau poste, d'empêcher l'utilisation inappropriée d'informations « confidentielles » et d'éviter les « changements de camp » après exercice d'une fonction publique dans les procédures auxquelles un ex-agent a substantiellement participé. Il peut être nécessaire d'imposer un délai de carence durant lequel un ex-agent public ne pourra pas temporairement exercer des activités de lobbying auprès de l'organisme auquel il appartenait précédemment. Inversement, certains pays pourraient considérer d'imposer un délai de carence similaire lors de la nomination ou l'embauche d'un lobbyiste dans des fonctions réglementaires ou des activités de conseil.

**8. Les lobbyistes devraient respecter des normes de professionnalisme et de transparence ; il leur incombe également de favoriser dans leurs activités une culture de transparence et d'intégrité.**

Le gouvernement et le législateur ont la responsabilité principale d'instituer des normes de conduite claires pour les agents publics qui sont en relation avec des lobbyistes. Toutefois, les lobbyistes et leurs donneurs d'ordres ont pour leur part l'obligation de ne pas exercer d'influence illicite et de se conformer aux normes professionnelles dans leurs relations avec les agents publics, avec les autres lobbyistes, avec leurs clients et avec le public.

Le maintien de la confiance dans le processus de décision publique implique que les lobbyistes salariés ou consultants mettent eux aussi en avant les principes de bonne gouvernance. En particulier, ils devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans leurs relations avec les agents publics, fournir des informations fiables et exactes et éviter les conflits d'intérêts vis-à-vis des agents publics et vis-à-vis des clients qu'ils représentent, par exemple en s'abstenant de représenter des intérêts antagonistes ou concurrents.

### IV. Mécanismes pour une application, le respect des règles et un réexamen efficaces

**9. Les pays devraient faire en sorte que les principaux acteurs prennent part à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de stratégies et de pratiques permettant d'assurer le respect des règles.**

Assurer le respect des règles est particulièrement difficile lorsque les pays s'attaquent à de nouvelles préoccupations comme la transparence des activités de lobbying. Énoncer des règles et des lignes directrices claires et susceptibles d'exécution est nécessaire, mais pas suffisant pour que le dispositif soit efficace. Afin d'assurer la conformité, une dissuasion et une détection efficace des violations, les pays devraient élaborer et appliquer un ensemble cohérent de stratégies et de mécanismes qui inclut l'affectation de ressources appropriées aux opérations de suivi et de contrôle. Il faudrait certains mécanismes pour sensibiliser davantage aux règles et normes attendues, pour assurer une meilleure compréhension de l'application de ces règles et de ces normes et pour pouvoir traiter efficacement les informations communiquées sur les activités de lobbying ainsi que les plaintes du public.

Les pays devraient encourager l'exercice d'un leadership organisationnel pour favoriser une culture d'intégrité et d'ouverture dans les organismes publics et ils devraient aussi imposer l'établissement de rapports officiels ou la réalisation d'audits de mise en œuvre et de conformité. La définition des règles et normes et leur mise en application nécessitent la participation de tous les acteurs clés, en particulier les agents publics, les représentants des lobbyistes consultants, la société civile et les autorités indépendantes de surveillance. C'est ainsi que se mettra en place une interprétation commune des normes attendues. Les différents éléments des stratégies et mécanismes devraient se renforcer mutuellement ; grâce à cette coordination, les objectifs globaux d'amélioration de la transparence et de l'intégrité des activités de lobbying seront plus facilement atteints.

Les stratégies et mécanismes globaux de mise en œuvre devraient instaurer un équilibre judicieux entre les risques et les incitations pour les agents publics et les lobbyistes, afin de créer une culture de conformité. Par exemple, on peut mettre à la disposition des lobbyistes des systèmes électroniques commodes d'enregistrement des informations les concernant et de communication de leurs rapports, leur faciliter l'accès aux documents et consultations pertinents par une alerte automatique et subordonner à enregistrement l'exercice des activités de lobbying. Des sanctions visibles et proportionnées devraient combiner des solutions novatrices, comme la divulgation publique des infractions avérées, à des sanctions financières ou administratives classiques, comme la radiation et les poursuites pénales le cas échéant.

**10. Les pays devraient réexaminer périodiquement l'application de leurs règles et lignes directrices relatives au lobbying et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience acquise.**

Les pays devraient réexaminer – avec la participation des représentants des lobbyistes et de la société civile – la mise en œuvre et l'impact des règles et lignes directrices applicables aux activités de lobbying, de façon à mieux comprendre les facteurs qui influent sur la conformité à ces règles et lignes directrices. Les ajustements apportés aux règles et lignes directrices devaient s'accompagner d'une actualisation des stratégies et mécanismes d'application. L'intégration de ces processus permettra de mieux répondre aux nouvelles attentes du public concernant la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

L'examen de la mise en œuvre et de l'impact, de même que le débat public sur les résultats obtenus, sont tout à fait essentiels lorsque les règles, les lignes directrices et les stratégies de mise en œuvre visant à accroître la transparence et l'intégrité des activités de lobbying sont élaborées graduellement dans le cadre d'un processus d'apprentissage politique et administratif.

# Les 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying : une approche fondée sur la bonne gouvernance

## Une approche cohérente et qui n'est pas prescriptive

Les Principes présentent les diverses options réglementaires et politiques aux décideurs politiques. Ils reflètent les expériences de pays ayant des contextes sociopolitiques et administratifs différents. Les Principes ont été élaborés parallèlement à l'Initiative européenne en matière de transparence et au Code de conduite pour les représentants d'intérêts élaboré par la Commission européenne.

## Un cadre concernant l'ensemble du secteur public

Les Principes fournissent des orientations et des conseils aux décideurs politiques du pouvoir exécutif et législatif tant au niveau national qu'infranational.

### Quels sont les éléments d'une réglementation du lobbying solide?

L'expérience démontre qu'une réglementation efficace dépend des éléments suivants :

- Une définition claire et dépourvue d'ambiguïté du terme lobbyiste et des activités de lobbying.
- Une obligation de divulgation qui donne des informations pertinentes sur les principales caractéristiques des lobbyistes et des activités de lobbying, notamment sur la finalité de l'activité de lobbying, sur ses bénéficiaires, et plus particulièrement la partie qui a fourni les fonds, et sur les organes publics ciblés.
- Des règles et des lignes directrices instituant les normes de conduite souhaitables couvrant, par exemple, l'utilisation inappropriée d'informations confidentielles, les situations de conflit d'intérêt et de changements de camps.
- Des procédures pour la mise en œuvre, établies dans le cadre d'un éventail cohérent de stratégies et de mécanismes, incluant le respect des règles et le contrôle.
- Le leadership organisationnel favorisant une culture d'intégrité et de transparence dans le fonctionnement quotidien de l'organisation par le biais de divulgation régulière d'information et d'audit de conformité.

# Les 10 Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying : une approche fondée sur la bonne gouvernance

## Un instrument international unique

Les Principes font partis de la stratégie de l'OCDE pour construire une économie plus forte, plus saine et plus juste. Ils s'inscrivent dans l'ensemble plus large des initiatives déclenchées par la crise financière en vue d'établir des normes et des principes régissant l'activité économique. Ceux ci incluent, l'initiative du G8 dite « Cadre de Lecce » concernant la probité, l'intégrité et la transparence des activités économiques ainsi que la Charte mondiale du G20 pour une activité économique durable.

### **Large consultation avec les parties prenantes sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying**

A la mi-décembre 2009, l'OCDE a effectué une large consultation avec plus de cent parties prenantes, notamment des autorités législatives, des représentants du secteur privé, des associations de lobbyistes, des organisations de la société civile, des syndicats, des centres de recherches et des universitaires ainsi que des organisations publiques internationales et régionales. Les parties prenantes ont convenues de l'opportunité et de la pertinence des Principes à répondre aux préoccupations soulevées par le lobbying ainsi qu'à fournir des piliers pour la mise en œuvre de principes de bonne gouvernance dans les pratiques de lobbying, notamment à travers:

- a) La reconnaissance de la responsabilité partagée des agents publics et des lobbyistes
- b) La mise en place de règles du jeu équitables qui facilitent l'engagement de toutes les parties prenantes à l'élaboration des politiques publiques.
- c) L'accès du public d'informations sur les activités de lobbying soient publiques pour que la vigilance des parties prenantes puisse s'exercer, et
- d) La mise en place de mécanismes d'application efficaces pour la mise en œuvre des principes et le respect des règles.

En tenant compte des réactions et des suggestions reçues dans le cadre de la consultation avec les parties prenantes, les Principes consolidés ont été adoptés par les représentants des gouvernements en Janvier 2010.

## Prochaines étapes

Les Principes ont été adoptés par le Conseil de l'OCDE sous la forme d'une Recommandation de l'OCDE. Cette Recommandation démontre l'engagement des pays à revoir leurs pratiques et à mettre à jour leur cadre pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

## Lectures complémentaires

Pour une étude comparative des avantages et des limites des législations et des réglementations gouvernementales existantes, voir : *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 1: Increasing Transparency through Legislation.*

Pour plus de détails sur le sondage effectué par l'OCDE auprès du plus grand nombre de lobbyistes et pour une analyse des pratiques d'autorégulation appliquées par les associations de lobbyistes, voir la publication de l'OCDE à venir : *Lobbyists, Government and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity by Self-regulation.*