

# ENCADRER LE *LOBBYING* POUR RENFORCER L'EXERCICE DÉMOCRATIQUE

ANNE-MARIE DUCROUX\*  
MYRIAM SAVY\*\*

**E**n France comme ailleurs, le *lobbying* joue un rôle croissant dans l'élaboration des politiques publiques. Lorsque son usage est rendu clair et transparent, il peut contribuer à apporter aux décideurs publics des éléments d'information et de compréhension sur des questions toujours plus complexes. *A contrario*, un *lobbying* non régulé peut entraîner des abus dont il peut résulter des décisions répondant davantage à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave de la confiance des citoyens envers leurs élus et leurs institutions.

Afin de prévenir les dérives sous leurs diverses formes (opacité, conflits d'intérêts, pantouflage, trafic d'influence), les activités de *lobbying* doivent donc être encadrées. Transparency International France milite depuis quatre ans pour que des règles soient adoptées non seulement pour les lobbyistes, mais aussi pour l'ensemble des acteurs publics participant à l'élaboration des politiques publiques.

## LE *LOBBYING* : QU'EST-CE QUE C'EST ?

Alors que le *lobbying* fait l'objet de nombreux *a priori*, il est nécessaire d'élaborer une définition claire précisant non seulement ce que recouvre le terme de *lobbying*, mais aussi ce que l'on entend par lobbyistes et décideurs publics. Transparency International France propose de reprendre la définition donnée par le Québec qui le définit comme « toute communication, écrite ou orale, entre un représentant ou un groupe d'intérêts et un décideur public dans le but d'influencer une prise de décision ».

---

\* Administratrice, Transparency International France.

\*\* Chargée d'études, Transparency International France.

Par « décideur public », on entend l'ensemble des personnes jouant un rôle dans le processus de décision ou dans la définition des politiques publiques. Il s'agit ainsi des élus (locaux et nationaux) et de leurs collaborateurs, des membres du gouvernement et de leurs conseillers, des conseillers du président de la République, des membres de la haute administration et enfin des personnels des institutions publiques pouvant influencer sur la prise de décision (autorités administratives indépendantes notamment) et des lieux d'expertise publique.

Par « représentant d'intérêts » (ou encore « groupe d'intérêts » ou « groupe d'influence »), on entend l'action conduite par une personne ou une organisation visant à influencer la prise de décision dans un sens favorable aux intérêts ou causes qu'il promeut. Ces termes se substituent souvent à celui de lobbyiste qui a une connotation péjorative en France. Un représentant d'intérêts peut aussi bien agir directement – entreprises, associations, ONG de plaidoyer, États étrangers... – ou par le compte de tiers – consultants indépendants, cabinets de conseil en *lobbying*, cabinets d'avocats, fédérations professionnelles, *think tanks*...

## ÉQUITÉ ET TRAÇABILITÉ DE LA DÉCISION PUBLIQUE

L'encadrement du *lobbying* doit répondre à un double objectif : garantir, d'une part, l'équité d'accès aux décideurs publics et, d'autre part, la traçabilité de la décision publique. Lorsque ces deux objectifs sont remplis, le *lobbying* est utile à l'exercice de la démocratie. En effet, les décideurs publics ne peuvent pas connaître tous les sujets sur lesquels ils sont souvent amenés à statuer dans l'urgence, d'autant plus dans un contexte d'inflation législative. Dans un cadre clair, les lobbyistes peuvent donc être utiles, en apportant des éléments d'information et de compréhension rendus publics sur des enjeux complexes et, ainsi, nourrir les décisions publiques.

*Équité.* Si les lobbyistes ont pour objet de promouvoir des intérêts, les décideurs publics doivent, pour leur part, consulter l'ensemble des groupes d'intérêts concernés par un sujet en débat et bénéficier ainsi de points de vue pluriels, voire contradictoires. Dans un second temps, les décideurs publics doivent être capables d'arbitrer entre les différentes positions qui leur ont été présentées et fonder leurs décisions en fonction de l'intérêt général. Assurer à la société l'équité d'accès aux décideurs, c'est garantir que la décision n'est pas le résultat d'intérêts particuliers.

*Traçabilité.* Les décisions publiques étant prises en leur nom, les citoyens doivent pouvoir comprendre comment leurs représentants ont fondé leurs décisions : quelles sont les personnes et organisations qu'ils ont rencontrées ? quelles sont les positions qui leur ont été présentées ? comment ont-ils opéré leurs

arbitrages ? Assurer la traçabilité, c'est renforcer la légitimité et la crédibilité de l'action publique.

Aujourd'hui cependant, ces deux principes ne sont pas garantis. Aucune institution n'a mis en place un système assurant un accès équitable des différents groupes d'intérêts aux décideurs publics. En matière de traçabilité, l'étude conduite par Transparency International France et Regards Citoyens en 2011 a, par exemple, montré que seulement 38 % des rapports publiés par l'Assemblée nationale entre juillet 2007 et juillet 2010 contenaient la liste des personnes et organisations auditionnées.

### **ENCADREMENT DU *LOBBYING* : OÙ EN EST-ON AUJOURD'HUI ?**

La France a donc encore un long chemin à parcourir avant d'atteindre un niveau de transparence équivalant à celui du Québec qui a aujourd'hui la réglementation la plus avancée. Comme l'a montré un rapport de Transparency International publié en juin 2012, la France n'est cependant pas la seule dans ce cas au sein de l'Union européenne<sup>1</sup>.

À ce jour, seul un « embryon normatif » existe depuis 2009 au sein du Parlement français, les deux assemblées ayant cependant choisi d'avoir des dispositifs distincts. En contrepartie de leur inscription sur un registre, les représentants d'intérêts disposent d'un badge leur donnant accès à certaines salles de l'Assemblée nationale et du Sénat. Comme nous l'a confié un lobbyiste, cela leur permet, dans la pratique, de circuler librement partout. Les bilans publiés par Transparency International France en 2010 et en 2011 ont montré que ces dispositifs étaient loin d'être satisfaisants : nombre d'inscrits très faible, opacité concernant l'administration du registre, parlementaires n'en connaissant pas l'existence, contrôles et sanctions inexistantes... Plus grave, la question de la réglementation du *lobbying* a été réduite à un enjeu d'accès et de sécurité et non de transparence de la décision publique. Ces dispositifs ne permettent donc pas aujourd'hui d'avoir une idée précise des intérêts réellement présents au Parlement et des moyens financiers et humains mis en œuvre par les acteurs du *lobbying*. Enfin, cet encadrement a au moins deux manques majeurs : il ne s'applique qu'aux lobbyistes et non aux décideurs publics ; il ne prévoit aucune règle pour toutes les informations et argumentaires transmis aux parlementaires sans qu'il y ait une rencontre physique.

### Encadré 1

#### Les dispositifs existant au Parlement

En juillet 2009, l'Assemblée nationale a adopté « des règles de transparence et d'éthique applicables à l'activité des représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale ». Entrées en vigueur en octobre 2009, elles reposent sur l'inscription volontaire des lobbyistes sur un registre public donnant accès à certaines salles de l'Assemblée nationale et l'engagement à respecter un code de conduite. Au Sénat, « un premier ensemble de règles visant à mieux encadrer l'activité des groupes d'intérêts » a été adopté en octobre 2009. Entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010, ces règles sont sensiblement les mêmes qu'à l'Assemblée nationale, si ce n'est que l'inscription sur le registre est théoriquement obligatoire. Les lobbyistes sont également tenus de déclarer les invitations à des déplacements à l'étranger qu'ils adressent aux sénateurs, à leurs collaborateurs et aux fonctionnaires et instances du Sénat. Mais depuis trois ans que le dispositif existe, seules deux invitations ont été rendues publiques.

Ces dispositifs ont rapidement montré leurs limites. Que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, le nombre d'inscrits est faible. En décembre 2012, 173 lobbyistes étaient inscrits sur la liste de l'Assemblée nationale et 115 sur celle du Sénat. Des chiffres très faibles si on les compare aux 4 635 organisations auditionnées à l'Assemblée nationale entre juin 2007 et juin 2010 et qu'une étude que nous avons réalisée en 2011 avec Regards Citoyens avait permis d'identifier. Deux raisons expliquent selon nous cette situation. L'inscription sur les registres – même pour celui du Sénat – ne présente pas de caractère réellement contraignant dans la mesure où il est toujours possible de rencontrer des parlementaires en prenant simplement rendez-vous. Par ailleurs, l'inscription est limitée à une personne par organisme, ce qui ne permet pas aux lobbyistes d'une même entreprise de s'inscrire individuellement. Dans ces conditions, l'objectif même du registre – à savoir faire la transparence sur les personnes demandant à avoir accès aux parlementaires – est remis en cause.

## DES RÈGLES À DÉFINIR POUR LES DÉCIDEURS PUBLICS

La question de l'encadrement du *lobbying* ne peut se réduire ni aux seuls lobbyistes, ni à l'enceinte seule du Parlement. Les actions de *lobbying* exercées par les groupes d'intérêts s'effectuent en effet tout au long du processus de décision : en amont, lors de la phase de préparation des textes ; en aval, lors de la phase réglementaire ; et, bien sûr, pendant les discussions au Parlement. La majorité des lois étant d'origine gouvernementale, les services de l'Élysée et les

cabinets ministériels sont donc une cible privilégiée par les lobbyistes. Au-delà de l'exécutif et du Parlement, les actions de *lobbying* s'effectuent aussi auprès des autorités administratives indépendantes (AAI), des lieux d'expertise ainsi que des collectivités locales qui jouent, eux aussi, un rôle important dans l'élaboration des politiques.

Il est donc essentiel de mettre en place un système d'encadrement unifié pour tous les lieux où s'élabore la décision publique :

- *pour garantir la traçabilité de la décision publique* : rendre publique la liste de l'ensemble des personnes et des organisations consultées et publier les positions communiquées aux décideurs publics. Nous appelons également à la création d'un registre des représentants d'intérêts obligatoire et commun à l'ensemble des institutions publiques nationales ;

- *pour assurer l'équité de la décision* : systématiser l'organisation de procédures de consultation publique auxquelles toutes les organisations intéressées devraient pouvoir participer ;

- *pour l'ensemble des décideurs publics* : publier des déclarations d'intérêts précises, interdire le pantoufflage<sup>2</sup> et interdire d'accepter les cadeaux, les avantages et les invitations susceptibles d'influencer le processus décisionnel ; publier les rendez-vous pris avec les représentants d'intérêts ;

- *pour les parlementaires* : renforcer le régime des incompatibilités afin d'interdire l'exercice d'une activité professionnelle et/ou rémunérée tout au long de leur mandat, assurer la transparence sur les votes et les délégations de votes, ainsi que sur les dons et les avantages perçus par les parlementaires, l'organisation des voyages parlementaires et leur participation à des groupes d'études et des clubs. L'organisation et le financement des colloques parlementaires doivent également être rendus plus transparents ;

- *pour les collaborateurs parlementaires* : créer un statut de collaborateur parlementaire, rendre publique la liste de ces derniers et leur interdire d'être rémunérés pour des activités de *lobbying*, de conseil ou de veille parlementaire.

Afin d'assurer le respect de ces règles, nous proposons la création d'une instance unique qui serait chargée d'administrer le registre des représentants d'intérêts et d'établir un rapport annuel rendu public. Cette instance disposerait de pouvoirs d'inspection et d'enquête et pourrait prononcer des sanctions suffisamment dissuasives, de type disciplinaires (exclusion du registre) ou pénales. Elle pourrait être saisie par tout décideur public, lobbyiste ou citoyen souhaitant signaler un manquement.

## **DES RÈGLES À DÉFINIR AUSSI POUR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

Concernant les représentants d'intérêts, il n'existe pas non plus de cadre

réglementant les relations qu'ils entretiennent avec les différents décideurs publics. Les seules limites se trouvent dans le Code pénal qui incrimine la corruption active et le trafic d'influence<sup>3</sup>. Cette absence de réglementation, qui rend possible les abus, explique en grande partie la perception négative du *lobbying* et des *lobbies* dans l'opinion.

Dans ce contexte, on constate une demande de régulation croissante de la part des lobbyistes qui veulent que leur profession soit enfin reconnue et bénéficie d'une meilleure image. Certains professionnels du *lobbying* ont ainsi pris le parti de l'autorégulation. L'Association française des conseils en lobbying (AFCL, qui rassemble des cabinets d'affaires publiques et des lobbyistes professionnels), l'Association professionnelle des responsables des relations avec les pouvoirs publics (ARPP, qui regroupe des lobbyistes d'entreprises) ou encore l'association BASE (réseau de lobbyistes de tous horizons) se sont dotés de leur propre code de déontologie.

Concernant les entreprises, elles commencent également à se doter de chartes du *lobbying*, à l'instar du groupe Lafarge qui a adopté la sienne en avril 2010 avec l'appui de notre association<sup>4</sup>. Ce mouvement n'en est encore qu'à ses débuts, mais il devrait s'accélérer. Notre partenariat avec l'agence européenne de notation extra-financière Vigeo a permis l'intégration pour la première fois, dans son référentiel de notation, d'un critère sur les pratiques de *lobbying* des entreprises<sup>5</sup>. Désormais, ces pratiques sont évaluées par des analystes indépendants au même titre que d'autres enjeux de responsabilité sociétale (RS) et les entreprises qui progressent trouvent ainsi un système de valorisation de leur démarche. Nous travaillons également désormais avec plusieurs entreprises pour les aider à adapter leurs pratiques de *lobbying* aux meilleurs standards.

## **QUELLES SONT NOS RECOMMANDATIONS À L'ÉGARD DES LOBBYISTES ?**

Afin de garantir des pratiques transparentes et responsables, nous formulons un ensemble de recommandations à destination des représentants d'intérêts :

- inscrire sa démarche de *lobbying* dans sa politique de RSE (responsabilité sociale des entreprises) ;
- se déclarer auprès des institutions (registres) et respecter les règlements de ces institutions ;
- rendre publiques les principales positions communiquées aux décideurs publics sur son site Internet et dans son rapport de développement durable ou de RSE ;
- publier la liste des *think tanks* et associations professionnelles auxquels ils adhèrent ;
- s'abstenir de tout mandat politique national ou européen ;

- refuser toute fonction de collaborateur parlementaire, conseiller ministériel, fonctionnaire national ou international, expert national détaché, expert auprès des tribunaux ou des avantages y afférents (badges d'accès notamment) ;
- s'abstenir d'offrir des avantages, des cadeaux et des invitations dans le simple but d'influencer les décideurs publics et compromettre leur impartialité ;
- s'abstenir de toute démarche visant à obtenir des informations ou des décisions par des moyens illégaux ;
- ne pas diffuser des informations trompeuses dont la véracité ne peut être sourcée ou certifiée par des tiers ;
- assurer la transparence financière sur les budgets consacrés au *lobbying* (salaires versés aux lobbyistes *in house*, budgets versés aux cabinets d'affaires publiques, contributions versées aux fédérations et autres associations professionnelles) et, pour les lobbyistes agissant pour des tiers, la transparence sur les intérêts représentés.

## MORALISATION DE LA VIE PUBLIQUE ET ENCADREMENT DU *LOBBYING*

Pendant la dernière campagne présidentielle, François Hollande s'est engagé, en réponse à l'une de nos sept propositions pour renforcer l'éthique de la vie publique, à « encadrer le *lobbying* à tous les niveaux de la décision publique et faciliter la participation des citoyens et de la société civile ».

Un premier pas a été franchi avec la signature par les membres du gouvernement d'une charte de déontologie à l'issue du premier conseil des ministres. Celle-ci met en avant les principes de concertation et de transparence, pose comme règle la consultation des partenaires institutionnels et du grand public *via* Internet et fait de l'*Open Data* une règle de gouvernement. Si nous avons salué l'adoption de cette charte – en soulignant néanmoins que nous resterons attentifs à sa mise en œuvre –, celle-ci n'a pas de valeur juridique et les modalités de contrôle n'en ont pas été précisées. Par ailleurs, elle ne s'applique pas aux collaborateurs des ministres (ou alors, on ne sait pas comment) alors que ces derniers participent eux aussi à l'élaboration des politiques.

En juillet dernier, lorsque la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (ou commission Jospin) a été créée, nous avons publiquement regretté que la question de l'encadrement du *lobbying* n'ait pas été incluse dans le champ de sa mission. Comme il fallait s'y attendre, le rapport, que cette commission a remis au gouvernement le 9 novembre 2012, ne traite pas véritablement cette question. Alors qu'un chapitre entier est consacré à la prévention des conflits d'intérêts avec, d'ailleurs, des propositions fortes, un unique article fait référence au *lobbying* et de manière très superficielle.

Ce sujet étant pourtant aussi important pour restaurer la confiance des citoyens

que la prévention des conflits d'intérêts, nous allons continuer à œuvrer pour que le président de la République tienne son engagement. C'est d'ailleurs tout le sens de la campagne de sensibilisation que nous avons lancée en décembre 2012 qui a pour objectif de faire de l'éthique de la vie publique une grande cause nationale (cf. encadré 2).

## Encadré 2

### **Faire de la lutte contre la corruption et de l'éthique de la vie publique une grande cause nationale**

À l'occasion de la publication de notre rapport 2012 sur la corruption en France, nous avons lancé en décembre 2012 une grande campagne de communication pour que la lutte contre la corruption et l'éthique de la vie publique soient reconnues grande cause nationale. En effet, les coûts de la corruption en période de crise, tant pour les finances publiques que pour la confiance des citoyens, font qu'il y a urgence à élaborer et mettre en œuvre un véritable plan national d'action visant à renforcer l'éthique de la vie publique à tous les niveaux. Les constats qui nous amènent à lancer cet appel sont confirmés par de nombreux rapports (OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques –, Conseil de l'Europe, derniers rapports du médiateur de la République, rapports Sauvé et Jospin).

Nous formulons huit recommandations :

1. En finir avec les conflits d'intérêts
2. Garantir une justice réellement indépendante
3. Inéligibilité des élus condamnés pour corruption
4. Halte au cumul des mandats
5. Pleine lumière sur le *lobbying*
6. Garantir la transparence et l'indépendance de l'expertise
7. Contrôle citoyen et protection des lanceurs d'alerte
8. Faire du Parlement une « maison de verre »

Avec cette campagne, Transparency International France appelle l'ensemble des citoyens, mais aussi le gouvernement, les élus, les entreprises et toutes les organisations de la société civile à soutenir notre appel sur notre site Internet [www.chaquesignaturecompte.com](http://www.chaquesignaturecompte.com).

### NOTES

1. *Argent, pouvoir et politique : les risques de corruption en Europe*, rapport de Transparency International, juin 2012.
2. En principe, il est encadré par l'article 432-13 du Code pénal. Celui-ci doit s'appliquer à l'ensemble des décideurs publics.
3. Le Code pénal français incrimine la corruption active de « décideurs publics » à l'article 433-1 1° et prévoit une peine de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende en cas d'infraction. Il incrimine également le trafic d'influence à l'article 432-11 2° et prévoit des peines allant jusqu'à dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.
4. Vous trouverez cette charte ainsi que le commentaire que nous en avons fait sur notre site Internet : [www.transparency-france.org/ewb\\_pages/div/Encadrement\\_du\\_lobbying.php](http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Encadrement_du_lobbying.php).
5. « Vigeo va noter les pratiques de *lobbying* des entreprises », communiqué de presse de Transparency International France et Vigeo, 18 juin 2010.

