

Non classifié

GOV/PGC/GF(2009)5

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

02-May-2009

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITÉ DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

Forum mondial sur la gouvernance publique

Autoréglementation et réglementation de la profession de lobbyiste

**4-5 mai 2009
OCDE Centre de conférences
Paris, France**

Ce document fournit des informations complémentaires pour étayer le débat, en particulier dans le cadre des ateliers 2 et 6 du Forum mondial sur la gouvernance publique.

Il complète le rapport de l'OCDE intitulé « Lobbyists, government and public trust: Building a legislative framework for enhancing transparency and accountability in lobbying ».

Pour de plus amples informations, veuillez prendre contact avec M. János Bertók. Courriel : janos.bertok@oecd.org, tél. + 33 1 45 24 93 57.

JT03263912

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format



**GOV/PGC/GF(2009)5
Non classifié**

Français - Or. Anglais

AUTORÉGLÉMENTATION ET RÉGLEMENTATION DE LA PROFESSION DE LOBBYISTE¹

INTRODUCTION

1. Un trafic d'influence abusif, c'est-à-dire une trop forte emprise des intérêts particuliers sur l'action publique à des fins personnelles, ainsi que la réglementation du lobbyisme, sont devenus des préoccupations majeures pour nombre de démocraties libérales modernes d'Europe et d'Amérique ces dernières années. Les États-nations qui ont besoin de la confiance et du soutien de leurs citoyens pour survivre sont en train de réaliser avec stupeur qu'ils pourraient les perdre tous les deux. La confiance du public dans la manière dont les politiques publiques sont formulées, et dans l'intérêt de qui, a été ébranlée par la mauvaise gestion mondiale du secteur des services financiers et par des récits répétés relatant la corruption de lobbyistes.

2. Le secteur des services financiers aux États-Unis, par exemple, a dépensé 3.4 milliards de dollars pour le lobbyisme de l'administration fédérale de 1998 à 2008, en grande partie à des fins de déréglementation de l'industrie financière à leur avantage. Rien qu'en 2007, le secteur des services financiers employait une armée de 2 996 lobbyistes pour imposer les intérêts de l'industrie au Congrès.²

3. L'industrie des services financiers s'est efforcée de propager ses intérêts en matière de déréglementation à travers une grande partie de l'Europe également. Charlie McCreevy, Commissaire européen en charge du marché intérieur et des services, note que

nous devons nous garder de nous laisser forcer la main par ceux qui disposent des plus gros budgets de lobbyisme ou par les lobbyistes les plus persuasifs. N'oublions pas que ce sont, pour nombre d'entre eux, ces mêmes lobbyistes qui par le passé sont parvenus à convaincre les législateurs d'intégrer des clauses et des dispositions qui ont tant contribué aux normes laxistes et aux excès de masse qui sont à l'origine des risques systémiques. Aujourd'hui c'est au contribuable de payer l'addition.³

4. Une décennie de déréglementation financière a contribué à l'effondrement du secteur des services financiers et a créé la nécessité d'un « programme de renflouement » intercontinental massif. Le public -- à qui l'on fait appel aujourd'hui pour payer pour l'inconscience de l'industrie des services financiers et la

¹ Le présent document a été rédigé par Craig Holman, titulaire d'un doctorat, lobbyiste aux affaires gouvernementales, Public Citizen ; et Thomas Susman, directeur, bureau des affaires gouvernementales, American Bar Association. Les auteurs remercient vivement Meagan Chen et Lucas Tieman pour leur aide inestimable en matière de recherche. Les conclusions qui figurent dans ce rapport sont celles des auteurs seuls et ne reflètent pas nécessairement les opinions de Public Citizen, de l'American Bar Association ou de l'OCDE.

² Essential Information, *Sold Out: How Wall Street and Washington Betrayed America* (2009) disponible à l'adresse suivante : http://www.wallstreetwatch.org/reports/sold_out.pdf.

³ Olivier Hoedeman, "Secrecy Prevails Among EU Lobbies," *Brussels Sunshine* (Mar. 9, 2009).

supervision insuffisante des autorités de réglementations -- s'inquiète de plus en plus du fait que l'influence corrompue d'intérêts particuliers est parvenue à pénétrer aussi loin dans les couloirs de l'administration, ignorant et compromettant les intérêts des citoyens.

5. De nombreuses démocraties occidentales ont donc commencé à réagir de différentes manières face à cette perte de confiance du public afin de maîtriser l'ascendant des intérêts particuliers sur les affaires publiques. Une réponse de ce type actuellement à l'étude dans certains gouvernements européens est la « réforme du lobbyisme », avec notamment l'enregistrement obligatoire des lobbyistes, l'obligation de divulguer toute activité de lobbyisme et des restrictions en matière d'interaction entre les lobbyistes et les titulaires de charges publiques.

6. La corruption réelle ou perçue et le trafic d'influence abusif -- et la volonté de réforme du lobbyisme dans l'administration -- n'ont pas échappé à la communauté du lobbyisme. Les associations professionnelles de lobbyisme se montrent aujourd'hui plus désireuses de promouvoir des codes de déontologie et dans certains cas, comme celui du *Public Relations Institute* irlandais, d'assurer une solide formation à l'éthique des lobbyistes.

7. Les titulaires de charges publiques, les lobbyistes ainsi que le public reconnaissent tous qu'un trafic d'influence abusif constitue une grave menace pour un mode d'administration démocratique qui repose sur les principes de l'égalité et de la représentation populaire. La question n'est pas de savoir si le problème est réel, mais de quelle manière le traiter. Les pouvoirs publics ont tendance à vouloir réglementer le lobbyisme. La profession du lobbyisme, quant à elle, souhaite réduire la corruption réelle et perçue par l'autoréglementation et la formation à l'éthique.

8. Les concepts qui sous-tendent à la fois la réglementation et l'autoréglementation de la profession de lobbyiste sont la transparence et de la responsabilité. La confiance du public exige un certain degré de transparence au niveau de la prise de décision publique, qui permet de s'assurer que l'administration œuvre dans le sens de l'intérêt public.

9. Le présent travail de recherche examine de près les efforts de la profession du lobbyisme en Europe pour traiter le problème du trafic d'influence abusif par le biais de l'autoréglementation et les compare aux mesures réglementaires prises par certains gouvernements. Il étudie la capacité respective des démarches de l'autoréglementation et de la réglementation à combattre le trafic d'influence abusif et à restaurer l'intégrité de l'administration et de la profession de lobbyiste. Cette analyse commence par un examen théorique de la nature fondamentale du lobbyisme puis apporte des éléments sur le terrain de la réglementation et de l'autoréglementation au sein des pays Membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle est suivie d'une série d'enquêtes comportementales auprès de lobbyistes professionnels, d'associations de lobbyisme et de titulaires de charges publiques dans les domaines de la transparence et de la corruption dans le secteur public. Enfin, le document propose de déterminer dans quelle mesure l'autoréglementation et la réglementation du lobbyisme peuvent atteindre leurs objectifs et si elles peuvent être complémentaires.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	2
NOTE DE SYNTHÈSE.....	6
MÉTHODOLOGIE.....	9
INTÉRÊTS PUBLICS, COMPORTEMENT PUBLIC : L'ESSENCE DU LOBBYISME.....	11
Définitions du « lobbyisme ».....	11
Le lobbyisme est à la croisée des chemins.....	14
« Bon » et « mauvais » lobbyisme.....	15
Analyse coûts-avantages du lobbyisme.....	17
Principe de réciprocité.....	18
LA NATURE ET LE RÔLE DES ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES DE LOBBYISME DANS L'AUTORÉGLÉMENTATION DU LOBBYISME.....	20
<i>Public Relations Institute</i> irlandais.....	21
<i>Swedish Public Relations Association</i>	23
<i>Croatian Society of Lobbyists</i>	24
Le <i>Chartered Institute of Public Relations</i> , l' <i>Association of Professional Political Consultants</i> et la <i>Public Relations Consultants Association</i>	25
<i>Society of European Affairs Professionals</i>	29
CODES DE CONDUITE DES LOBBYISTES.....	30
RÉGIMES RÉGLEMENTAIRES DES LOBBYISTES EN EUROPE.....	34
RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE : POSITION DES LOBBYISTES EUROPÉENS À L'ÉGARD DE L'AUTORÉGLÉMENTATION ET DE LA RÉGLEMENTATION DE LA PROFESSION DE LOBBYISTE.....	36
Résultats de l'enquête auprès des lobbyistes.....	37
Résultats de l'enquête auprès du secteur public.....	56
CONCLUSION : POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILITÉ PAR LE BIAIS DE L'AUTORÉGLÉMENTATION ET DE LA RÉGLEMENTATION DU LOBBYISME.....	58
Améliorer la transparence et la responsabilité par le biais de l'autoréglementation.....	58
Code de conduite.....	58
Mécanismes de mise en oeuvre d'une association de lobbyisme.....	59
Formation et éducation à l'éthique.....	60
Registres gérés par les associations.....	61
Améliorer la transparence et la responsabilité par le biais de la réglementation.....	62
Trouver le bon équilibre entre l'autoréglementation et la réglementation du lobbyisme.....	63
ANNEXE A : QUESTIONS DE L'ENQUÊTE.....	69
ANNEXE B : CODE DE LISBONNE.....	71

ANNEXE C : CODE DE BRUXELLES.....	76
ANNEXE D : CODE DE CONDUITE DE L'ASSOCIATION OF PROFESSIONAL POLITICAL CONSULTANTS.....	78
ANNEXE E : PERSONNES ET ORGANISATIONS INTERROGÉES DANS LE CADRE DE LA PRÉSENTE ÉTUDE.....	81

Figures

Figure 1. Description des répondants à l'enquête auprès des lobbyistes.....	36
Figure 2. Qui est soumis à un code de conduite ?.....	37
Figure 3. Le code de déontologie des lobbyistes donne-t-il des orientations utiles ?.....	38
Figure 4. Existe-t-il des récompenses concrètes en cas de respect, ou des pénalités concrètes en cas de violations du code de déontologie des lobbyistes ?.....	40
Figure 5. Connaissez-vous des lobbyistes qui ont fait l'objet de poursuites pour violation du code de déontologie des lobbyistes ?.....	41
Figure 6. La concurrence entre les lobbyistes est-elle une motivation suffisante pour favoriser un comportement éthique en matière de lobbyisme ?.....	42
Figure 7. De façon générale, pensez-vous qu'un trafic d'influence abusif, tel que la recherche de faveurs des agents publics au moyen de cadeaux ou la déformation des faits, soit un problème ?.....	43
Figure 8. De façon générale, pensez-vous que le public a le sentiment qu'il y a un problème de trafic d'influence abusif de la part des lobbyistes, que ce problème soit réel ou non ?.....	44
Figure 9. Un certain degré de transparence publique des activités de lobbyisme aiderait à atténuer les problèmes réels ou perçus de trafic d'influence abusif de la part des lobbyistes.....	45
Figure 10. La transparence contribue à atténuer les problèmes réels ou perçus de trafic d'influence, par type de lobbyiste.....	45
Figure 11. Quelles activités de lobbyisme, le cas échéant, devraient être soumises à l'obligation de transparence et rendues publiques ? (par type de lobbyiste).....	46
Figure 12. La transparence des activités de lobbyisme devrait-elle être obligatoire ou facultative ?.....	49
Figure 13. Si un certain niveau de transparence publique des activités de lobbyisme était appliqué, qui assurerait le mieux la gestion d'un programme en faveur de la transparence ?.....	50
Figure 14. Positions de ceux qui estiment que le trafic d'influence abusif est un réel problème quant à la question de savoir qui assurerait le mieux la gestion d'un programme de transparence des lobbyistes.....	51
Figure 15. Si une législation réglementant les activités de lobbyisme était mise en œuvre, la transparence et la responsabilité dans la prise de décision seraient améliorées.....	52
Figure 16. La réglementation des activités de lobbyisme améliorerait la transparence et la responsabilité, par type de lobbyiste.....	54
Figure 17. Positions concernant l'utilité ou non de la transparence et quant à la possibilité pour des réglementations publiques d'améliorer la transparence et la responsabilité.....	55
Figure 18. Positions quant à la possibilité pour la réglementation d'améliorer la transparence et la responsabilité et quant à la question de savoir qui assurerait le mieux la gestion d'un programme en faveur de la transparence des lobbyistes.....	56
Figure 19. Parmi les mesures suivantes, lesquelles contribuent très efficacement à réduire le trafic d'influence abusif des lobbyistes auprès des agents publics ?.....	57

NOTE DE SYNTHÈSE

10. Le trafic d'influence abusif -- le fait que des intérêts particuliers peuvent exercer une trop forte emprise sur l'action publique à des fins personnelles -- peut n'être qu'un simple problème de perception, ou un problème plus grave en réalité, pour une société démocratique. Un gouvernement démocratique a besoin de légitimité pour fonctionner correctement, une légitimité qui vient de la confiance et du soutien de ses citoyens. Au moindre soupçon généralisé de trafic d'influence abusif au sein des pouvoirs publics, cette légitimité vole en éclat.

11. Dans plusieurs sociétés démocratiques, l'essor de la profession de lobbyiste -- notamment les lobbyistes qui sont généreusement rémunérés pour représenter des intérêts particuliers -- a remis en cause au moins la perception de la légitimité gouvernementale. Dans certaines nations, telles que le Royaume-Uni, les soupçons de trafic d'influence abusif de la part des lobbyistes ont incité les associations professionnelles de lobbyisme à adopter des mesures d'autoréglementation en matière de transparence destinées à rassurer le public sur le fait que les décisions sont prises dans l'intérêt de tous. Dans d'autres nations, telles que les États-Unis, les pouvoirs publics ont imposé aux lobbyistes des réglementations obligatoires en matière de transparence.

12. Le présent rapport étudie l'autoréglementation et la réglementation de la profession de lobbyiste dans le but de maîtriser le trafic d'influence abusif réel ou perçu, en mettant l'accent en particulier sur les expériences européennes. Les auteurs procèdent d'abord à une analyse théorique de la nature du lobbyisme et de son utilité pour la gouvernance démocratique. Le lobbyisme joue un rôle nécessaire et utile dans la gouvernance démocratique. Même si la profession relève du secteur privé, l'objet du lobbyisme est exclusivement de peser sur les actions publiques, ce qui fait son caractère unique par rapport à toutes les autres entreprises du secteur privé. Le lobbyisme a en dernier ressort une fonction gouvernementale, ce que l'on ne peut dire d'aucune autre activité. Dans le cadre du rôle d'intermédiaires entre le secteur privé et le secteur public des lobbyistes, ces derniers et les fonctionnaires se lient instinctivement suivant le « principe de réciprocité » ; en effet, les lobbyistes qui fournissent des travaux de recherche précieux, offrent des cadeaux et autres objets de valeur contribuent à créer un sentiment d'obligation chez les fonctionnaires reconnaissants. La nature unique de cette relation entre les lobbyistes et les fonctionnaires justifie à elle seule des obligations de transparence spéciales auxquelles n'est pas soumis le reste du secteur privé.

13. L'étude donne des informations sur des mesures prises par des associations de lobbyisme pour autoréglementer la profession au moyen d'une série d'entretiens personnels avec les dirigeants des associations en Europe. Ces entretiens favorisent une analyse approfondie de l'histoire des associations de lobbyisme et de leur rôle dans la professionnalisation de la pratique du lobbyisme. Certaines des associations professionnelles de lobbyisme ont affiné les codes de déontologie des lobbyistes afin qu'ils ne comportent plus seulement des concepts généraux mais des lignes directrices spécifiques en matière de comportement afin de réduire le trafic d'influence abusif. Ces associations ont également affecté d'importantes ressources à la formation et à l'éducation à l'éthique des lobbyistes -- un rôle dans lequel les associations professionnelles excellent.

14. Puis le présent travail de recherche s'attache à exploiter l'enquête la plus complète produite à ce jour sur les positions des lobbyistes européens à l'égard de l'autoréglementation et de la réglementation de la profession de lobbyiste. Nombre de résultats de cette enquête sont surprenants. On constate par exemple

que la plupart des lobbyistes sont d'accord pour dire que la transparence de la profession est nécessaire et constructive, mais l'on observe également que les avis divergent beaucoup quant au « meilleur » type de programme de transparence du lobbyisme.

15. Les lobbyistes de tous bords en Europe -- lobbyistes-conseil, lobbyistes d'entreprises et lobbyistes d'organisations -- reconnaissent l'existence dans le public d'un soupçon dommageable de trafic d'influence de la profession de lobbyiste. De ce fait, plus des trois quarts de l'ensemble des lobbyistes sont favorables à la transparence publique des activités de lobbyisme. Une grande majorité de lobbyistes est favorable à un système *obligatoire* de transparence des lobbyistes. Mais d'importantes divergences commencent à apparaître au sein de la profession du lobbyisme quant à la question de savoir qui assurerait le mieux la gestion d'un programme en faveur de la transparence des lobbyistes. Ce qui est le plus remarquable, c'est que les lobbyistes qui considèrent que le trafic d'influence abusif dans la profession est un problème « fréquent » ou « occasionnel » sont très favorables à un programme de promotion de la transparence chez les lobbyistes géré par les pouvoirs publics. Les lobbyistes qui estiment que le non respect des règles d'éthique ne constitue « pas souvent » ou « jamais » un problème dans la profession ont tendance à favoriser un programme de transparence des lobbyistes géré par une association professionnelle ou par les lobbyistes eux-mêmes.

16. Cette constatation seule souligne l'importance du contexte lorsque l'on compare les mérites respectifs de l'évaluation et de l'autoréglementation du lobbyisme. Lorsque les doutes du public quant à l'intégrité des pouvoirs publics ne sont pas aussi forts, des efforts soigneusement planifiés et gérés par des lobbyistes et leurs associations pour respecter les principes d'une prise de décision transparente et honnête pourraient suffire. Dans les juridictions où la défiance du public est plus problématique, un ensemble plus solide de mesures d'autoréglementations et de réglementations peut être nécessaire pour regagner la confiance des citoyens. Il apparaît clairement que le « meilleur modèle » pour l'instauration de la transparence et de la responsabilité dans l'administration doit dans une large mesure être adapté aux réalités politiques de chaque juridiction et de chaque pays.

17. Les auteurs identifient néanmoins plusieurs possibilités d'autoréglementation et de réglementation de la profession de lobbyiste qui peuvent permettre d'atteindre l'objectif de réduction du trafic d'influence abusif réel ou apparent des lobbyistes et de renforcement de la confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics.

18. Les mesures qui peuvent améliorer la transparence et la responsabilité par le biais de l'*autoréglementation* sont les suivantes :

- Mettre au point et promulguer un code de déontologie des lobbyistes qui repose moins sur des principes généraux d'honnêteté et d'intégrité que sur des principes de comportement spécifiques qui peuvent aider les lobbyistes à éviter les situations contraires à l'éthique, par exemple en réduisant le flux de cadeaux ou de dédommagements offerts par ces derniers aux fonctionnaires.
- Assurer une formation approfondie obligatoire en matière d'éthique, condition de l'adhésion à une association.
- Veiller au respect du code de déontologie par l'intermédiaire d'une commission d'enquête qui soit raisonnablement indépendante des lobbyistes et des associations de lobbyisme.
- Mettre en place un registre des lobbyistes géré par une association, consultable sur Internet par le public.

19. Si plusieurs mesures significatives peuvent être prises pour renforcer l'autoréglementation de la profession de lobbyiste, celle-ci ne peut être appliquée aussi largement et être aussi équilibrée que la réglementation des pouvoirs publics. La réglementation du lobbyisme, à condition qu'elle soit définie avec soin et gérée avec prudence, peut régir le comportement de tous ceux dont les activités de lobbyisme sont rémunérées, quel que soit leur métier principal, sans toucher aux actions de citoyens bénévoles qui s'efforcent de façonner l'action publique. L'objet d'une réglementation utile en matière de lobbyisme est de suivre la piste de l'argent dans les milieux politiques.

20. Dans les juridictions où la défiance à l'égard des pouvoirs publics est en augmentation ou est déjà élevée, ou où le lobbyisme est une profession qui bénéficie de financements de plus en plus importants, la réglementation par les pouvoirs publics traite nombre des problèmes que l'autoréglementation ne peut régler. Les mesures réglementaires en faveur de la transparence et de la responsabilité sont les suivantes :

- Appliquer le programme en faveur de la transparence à toutes les personnes qui dépassent un seuil minimum d'activités de lobbyisme rémunérées en tant que « lobbyistes professionnels », et non uniquement à ceux qui rejoignent une association de façon volontaire, en définissant soigneusement qui doit s'enregistrer en tant que lobbyiste et quelle activité doit être divulguée au public.
- Rendre obligatoire l'enregistrement et la divulgation des lobbyistes professionnels, de leurs clients et de certaines activités financières, dont tous les registres doivent être facilement consultables par le public sur Internet.
- Contrôler et garantir le respect des obligations d'enregistrement et de divulgation des lobbyistes, ainsi que toutes les autres violations des lois sur le lobbyisme ou des règles d'éthique, par le biais d'un organisme gouvernemental qui soit totalement indépendant de la profession du lobbyisme et manifestement plus enclin à prendre des mesures d'exécution que les associations de lobbyisme volontaires.
- Étendre les mesures en faveur de la transparence et de la responsabilité aux fonctionnaires également, notamment les restrictions en matière de conflits d'intérêts, l'obligation de divulgation financière totale des investissements et des biens qu'ils possèdent, ainsi que les restrictions et les obligations de divulgation pour lutter contre le phénomène de la « porte tournante » entre le secteur privé et le secteur public.