

Recommandations de Transparency-International (France)

Pour encadrer les activités de lobbying ou d'influence vers les organisations publiques

➤ **7 premières recommandations : en direction du Parlement** **4 février 2009**

Introduction

En France, l'activité de lobbying (ou l'activité des groupes d'intérêts) n'est ni définie ni réglementée. De plus, le fonctionnement du Parlement français engage peu l'institution à rendre compte de son fonctionnement, et les parlementaires, à rendre compte des modalités de leurs prises de position définies au nom de la Nation.

Les sujets en débat public sont souvent complexes, parfois techniques, et peuvent nécessiter de confronter une pluralité de points de vue en faisant appel à des connaissances expertes et contradictoires. Transmettre des informations peut être utile afin d'éclairer les parlementaires qui ne peuvent pas connaître tous les sujets sur lesquels ils sont souvent amenés à statuer dans l'urgence.

Lorsque son usage est rendu clair et transparent et que les expertises ou points de vue utilisés sont pluriels, le lobbying peut contribuer à apporter des éclairages pour la compréhension des dossiers. A contrario, un lobbying sans encadrement et sans transparence peut entraîner des abus, dont il peut résulter des décisions répondant plus à des intérêts particuliers privés qu'à l'intérêt général, des coûts indus pour la collectivité et une altération grave d'une confiance plus que jamais nécessaire entre les citoyens et les parlementaires. Il est dès lors nécessaire de prévenir les dérives ou tentatives de corruption sous leurs diverses formes.

L'encadrement des pratiques d'influences exercées auprès des acteurs publics participant à l'élaboration des politiques – parlementaires, organes de décision ministériels, collectivités territoriales, hautes autorités, etc. – ne peut viser seulement les lobbyistes, mais doit aussi concerner tout décideur agissant pour le compte de la Nation, rémunéré ou indemnisé par elle, ou engageant le cas échéant les financements publics.

Sur la base de ces différents constats, il a semblé important à Transparency-International (France), ci-après « TI France » de formuler ces **premières recommandations** en vue d'un encadrement des activités de lobbying ou d'influence **au sein du Parlement**.

Principes

1/ Les parlementaires prennent part à la décision législative au nom des citoyens et de l'intérêt de la Nation.

Il est décisif, pour les citoyens, de pouvoir comprendre dans quelles conditions la prise de décision s'effectue dans la mesure où :

. Les parlementaires exercent leur mandat par la confiance déléguée des Français. Ils sont indemnisés pour ce mandat, de même que leurs collaborateurs, par l'argent public des contribuables. Le fonctionnement des assemblées est également rendu possible par l'argent prélevé auprès des contribuables français : au nom de cette délégation de pouvoirs et de moyens, les citoyens dans leur ensemble doivent pouvoir connaître les modalités des décisions prises en leur nom.

. Dans la tradition juridique française, la loi est l'expression de la volonté générale et il appartient au législateur de l'exprimer conformément à l'intérêt général. Chaque parlementaire est donc appelé à remplir une mission passerelle entre une perception initiale, individuelle, et ce qu'il propose d'inscrire dans la loi, devenant ainsi, de fait, expression de la volonté générale.

2/ Les enjeux du XXI^{ème} siècle mettent en lumière le fait que les enjeux économiques ne sont plus dissociables des enjeux économiques, sociaux, sociétaux, environnementaux ou culturels.

Des groupes d'intérêts économiques font valoir leurs arguments ou informations. Les groupes d'intérêts sociaux, sociétaux, environnementaux ou culturels doivent pouvoir le faire à égalité de traitement. En effet, le débat et l'équilibre entre de multiples acteurs ou enjeux sont des conditions de la qualité des démocraties contemporaines.

3/ Lors de la préparation des débats publics, et lors de ces débats, toutes les positions d'acteurs communiquées aux parlementaires ou décideurs publics doivent être rendues publiques.

La transparence des institutions politiques est une condition indispensable de leur légitimité.

4/ La volonté de renforcement récent du rôle du Parlement français ne peut se concevoir sans la recherche de l'amélioration conjointe de ses règles de fonctionnement et de ses relations avec la société.

L'encadrement du lobbying ne peut reposer sur les seuls codes de déontologie extérieurs adoptés par certaines organisations de lobbyistes ou les conditions d'accès des différents acteurs ne peuvent être examinées que sous l'angle de la sécurité des espaces, par exemple. Les règlements des assemblées doivent évoluer et préciser de manière conjointe les responsabilités tant des lobbyistes ou groupes d'intérêts que des parlementaires et collaborateurs.

5/ L'encadrement du lobbying ou de l'influence vers les parlementaires devrait être identique à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Recommandation n°1

Proposer un document d'orientation soumis à une contribution publique au premier trimestre 2009 à laquelle tous les acteurs intéressés pourraient participer, dans l'objectif d'adoption d'un texte final d'encadrement des pratiques d'influence, par les deux assemblées avant la fin du 1^{er} semestre 2009.

Rendre public le rapport actuel de la « Délégation spéciale chargée de la question des groupes d'intérêt » de l'Assemblée nationale, la liste des groupes d'intérêts consultés, ainsi que les propositions qu'ils ont formulées.

Recommandation n°2

Préciser ce que recouvre le lobbying ou l'influence

TI France définit l'activité de lobbying ou d'influence ainsi :

« Le lobbying regroupe les actions d'influence, directes ou indirectes, menées par des groupes d'intérêts, représentés ou non, pour les défendre auprès des décideurs publics (hommes et femmes politiques, institutions et pouvoirs publics, conseillers de cabinets ministériels, hauts fonctionnaires, employés d'administrations publiques...) appelés à prendre ou influencer des décisions affectant les intérêts défendus par ces groupes. »

Recommandation n°3

Instaurer une inscription obligatoire, sur un registre public, accessible sur Internet, des organisations ou personnes missionnées pour exercer indirectement des actions d'influence, sur lequel seraient indiqués leur nom, les intérêts qu'elles représentent et l'identité de leurs clients ou employeurs. L'inscription au registre engendre une accréditation, délimitée dans le temps.

Les conditions d'accès des organisations ou personnes chargées d'influencer directement ou indirectement sont définies équitablement par le Parlement entre les représentants des différents enjeux et, limitées dans tous les cas aux parties publiques, aux réunions et séances publiques, aux documents publics.

Les accréditations seront délivrées et suivies par un organe commun aux deux assemblées, chargé de veiller à l'équité d'accès des intérêts ou porteurs d'enjeux déjà cités. Les décisions de cet organe seront rendues publiques et accessibles. Tout parlementaire ou citoyen devra pouvoir le saisir pour être informé ou déclarer des faits suspects. Toute infraction sera sanctionnée par l'exclusion des lobbyistes, personnes ou organisations en cause. Toute organisation ou personne condamnée pour corruption devrait se voir interdire l'accès au Parlement.

Recommandation n°4

Assortir l'inscription sur le registre public à la signature d'un code de bonne conduite

Tous lobbyistes ou groupes d'influence s'engageraient notamment à :

- a) Respecter les dispositions du règlement de chaque assemblée ;
- b) Assurer la transparence financière en déclarant leurs sources de financement et le budget consacré aux activités de lobbying, le cas échéant ;
- c) S'abstenir de toute démarche visant à obtenir des informations ou décisions par des moyens illégaux (notamment grâce à la corruption) ;
- d) Ne pas compromettre l'impartialité des députés grâce à des avantages, cadeaux, invitations et toute autre privilège ou contrepartie ;
- e) Ne pas diffuser des informations trompeuses ou dont la véracité ne peut être vérifiée, tant par les parlementaires que par les médias ;
- f) Rendre publiques les positions qu'ils communiquent aux parlementaires, au minimum dans le délai de la préparation d'un débat et pendant le temps du débat.

Recommandation n°5

Instaurer une empreinte législative

. **Collective** : Publier obligatoirement, en annexe des rapports parlementaires, la liste des groupes d'intérêts consultés indiquant dans le cas des intermédiaires, le client ou intérêts représentés.

Rendre obligatoires et publics les comptes-rendus d'activités des groupes d'études ou d'amitiés en temps réel.

. **Individuelle** : Les citoyens élisent d'abord des individus pour les représenter. Le compte-rendu accessible de la réalité des activités des parlementaires devrait être organisé par le Parlement.¹

Re-concevoir sur le site des assemblées, les fiches individuelles des parlementaires comme de véritables sources d'informations sur la nature et le volume des activités individuelles parlementaires, davantage que comme fiche descriptive d'identité et de mandats. Publier les amendements déposés, dans le même calendrier que leur dépôt avant ou pendant un débat, au sein des assemblées, permettant, notamment aux citoyens de connaître, au cours d'un débat, les positions défendues par les parlementaires qu'ils se sont choisis.

¹ Il est très paradoxal d'apprendre par des livres ou documents ou bilans dressés par des tiers extérieurs ce que font ou ne font pas les Parlementaires en mandat.

Recommandation n°6

Mettre en place dans le règlement des assemblées des règles claires de responsabilité applicables aux parlementaires, assistants parlementaires et personnels des assemblées, ainsi qu'aux dirigeants des assemblées.

Afin que les activités parlementaires s'exercent dans la plus grande transparence et que les conditions de la confiance et l'accès à l'information des citoyens soient assurées, le règlement des deux assemblées doit prévoir de :

a) Ne pas accepter de cadeaux, avantages ou invitations susceptibles d'influencer le processus décisionnel, ou versés en remerciement de contreparties ; Ne pas accepter le sponsoring ou le financement de journées parlementaires par des groupes d'intérêt concernés par des débats en cours ou programmés.

b) Rendre publique la liste², tenue à jour par le Bureau, conformément au code électoral, des activités professionnelles exercées ainsi que toute autre fonction ou activité rémunérée ou non (prévention des conflits d'intérêts potentiels).

c) Renforcer la transparence entourant les voyages des parlementaires et limiter la participation des parlementaires à 3 groupes d'étude et 1 groupe d'amitié. S'il peut être justifié de se rendre sur le terrain afin de mieux comprendre certaines réalités ou comparer les expériences, ces voyages se doivent d'être effectués à un coût raisonnable et au nom de la recherche effective de l'intérêt collectif. Le lien affiché des parlementaires à tels ou tels travaux doit refléter de leur part une contribution aussi effective que réaliste.

d) Pouvoir saisir l'organe commun aux deux assemblées pour information ou pour déclarer toute infraction.

Veiller à l'application effective :

a) Des décrets relatifs à l'exercice d'une activité privée par des fonctionnaires de l'Assemblée ayant cessé temporairement ou définitivement leurs fonctions (décrets des 17 février 1995 et 26 avril 2007) ; élargir cette disposition aux assistants parlementaires ;

b) De l'article 146-1 du code électoral, en cours de mandature, mais aussi après achèvement, interdisant à un parlementaire d'exercer une fonction de conseil qui n'était pas la sienne avant le début de son mandat.

² Article LO151 – « Dans le délai prévu au premier alinéa ci-dessus, tout député est tenu de déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale une déclaration certifiée sur l'honneur exacte et sincère comportant la liste des activités professionnelles ou d'intérêt général, même non rémunérées, qu'il envisage de conserver ou attestant qu'il n'en exerce aucune. En cours de mandat, il doit déclarer, dans les mêmes formes, tout élément de nature à modifier sa déclaration initiale. Le bureau examine si les activités ainsi déclarées sont compatibles avec le mandat parlementaire »

Recommandation N°7 :

Eclairer le débat français relatif au lobbying,

- . En chiffrant, avec le recours à un tiers indépendant, dans l'année 2009 le coût pour la collectivité du lobbying : décisions directes ou indirectes, nombre d'acteurs concernés, intérêts en jeu, coût de l'inaction à son égard, etc... ;
- . Rendre public ce rapport chiffré ;
- . Organiser un colloque public sur cette question au premier semestre 2009.

* * *

Transparence-International (France) est la section française de Transparency International (TI), la principale organisation de la société civile qui se consacre à la lutte contre la corruption. TI sensibilise l'opinion publique aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile afin de développer et mettre en œuvre des mesures visant à l'enrayer.