



Prise de position

Table des matières

Navigating between
legitimate lobbying and
regulatory capture
Responses



Comment contrôler le lobbying des entreprises et le financement politique

La plupart des grandes entreprises mènent des activités de lobbying et participent au financement politique. Le lobbying leur permet de comprendre, suivre et influencer l'évolution de la législation et de la réglementation. Le financement des partis politiques et les contributions en nature qui leur sont offertes permettent de soutenir la vie politique d'un pays et son développement. Le lobbying et le financement politique peuvent donc être des moyens d'action légitimes et positifs lorsqu'ils sont menés par les entreprises de manière intègre et transparente. Toutefois, les moyens financiers considérables des entreprises et la proximité qui existe entre de nombreuses sociétés et les législateurs peuvent résulter en une influence excessive et inéquitable sur la vie politique d'un pays et les choix des autorités publiques.

Une réglementation plus stricte et une plus grande transparence des activités de lobbying peuvent contribuer à rééquilibrer les intérêts des entreprises, des partis et des hommes politiques. Les entreprises doivent faire état publiquement de leur positions et agir de manière transparente, et les hommes politiques doivent, de leur côté, faire état de manière honnête de leurs liens avec le secteur privé. Cela implique, en particulier, que l'ensemble des contributions politiques soient rendues publiques par les partis politiques, les hommes politiques et les entreprises et que des registres retraçant les actions, dépenses, contacts et objectifs des lobbyistes soient établis.

Définitions des contributions politiques et du Lobbying

Selon le *Guide terminologique de la lutte contre la corruption* :

- 'une contribution politique correspond à toute contribution, en nature ou en espèces, effectuée au profit d'une cause ou organisation politique. Il peut notamment s'agir de biens ou de services offerts, d'actions de promotion ou de publicité, ou de l'achat de billets d'entrée dans le cadre d'opérations de collecte de fonds.¹

- 'le terme lobbying désigne les actions menées pour exercer une influence sur les décisions prises par les autorités publiques ou toute institution dans le but de favoriser une cause particulière ou d'obtenir un résultat spécifique. Même lorsqu'elles sont autorisées par la loi, ces activités sont susceptibles, lorsque l'influence exercée est excessive, de fausser le fonctionnement normal des institutions.²

En 2008, La Cour Fédérale Allemande d'Audit a dénoncé une pratique très généralisée qui consiste en ce que de nombreux salariés d'entreprises ou de groupes d'intérêts privés conservent leur emploi tout en travaillant pour des ministères au niveau de l'Etat fédéral. Au moins 100 fonctionnaires avaient conservé leur contrat de travail privé et assistaient à des réunions internes ou représentaient des institutions publiques sans faire état du fait qu'ils étaient salariés d'entreprises privées.

Grâce en partie à la pression de la société civile, les dirigeants et les actionnaires des entreprises cherchent à introduire plus de transparence et de responsabilité dans les interactions avec le monde politique, afin de mieux contrôler l'usage fait des contributions versées aux hommes et partis politiques et de s'assurer que les positions prises sur des sujets d'intérêt public sont conformes aux valeurs et aux intérêts à long terme des entreprises. Les entreprises doivent répondre à ces exigences en se rendant compte de leurs actions et au public de la nature et de l'étendue de leurs interventions dans le domaine politique. En publiant des informations relatives à leurs contributions politiques et à leurs actions de lobbying à temps, les entreprises reconnaîtront ainsi sans ambiguïté que la transparence en matière de contacts politiques est un élément essentiel de l'engagement citoyen des entreprises.

1. Tracer une ligne de partage entre le lobbying légitime et la captation du pouvoir de régulation

La ligne de partage entre les actions de lobbying et les contributions politiques acceptables d'une part et celles qui ne le sont pas de l'autre, peut être difficile à tracer, étant donné que la diversité des moyens d'influence - officiels ou officieux - des entreprises. Le financement politique ou le lobbying illégitimes, susceptibles d'exercer une influence excessive, peuvent prendre de nombreuses formes:

La corruption politique

Le risque de corruption politique est très important lorsque les salaires des fonctionnaires sont bas, que les droits des locataires sont précaires, ou que les hommes ou partis politiques ont absolument besoin de trouver des financements. Même lorsque ces facteurs de risque ne sont pas réunis, le simple appât du gain peut pousser des fonctionnaires ou des parlementaires à accepter des cadeaux, des postes ou des pots-de-vin en échange de décisions favorables à certains intérêts privés.

Le favoritisme et la corruption se nourrissent également de l'intrication des liens entre les entreprises et les responsables politiques, au détriment de l'intérêt général. Près de 45 % des dirigeants interrogés par TI - appartenant à 13 pays de l'OCDE - dans le cadre de l'enquête *2008 Bribe Payer's Survey*, ont indiqué qu'ils utilisaient fréquemment leurs relations personnelles et familiales pour remporter des contrats publics dans les pays non membres de l'OCDE où ils font des affaires.

Les lois relatives au financement des campagnes électorales ainsi que celles prévoyant des sanctions pénales en cas de corruption de fonctionnaires sont essentielles pour lutter contre l'influence excessive des intérêts privés dans certains pays. Toutefois, il est fréquent que les lois nationales ne reflètent pas convenablement les normes strictes contenues dans les conventions internationales. De nombreux pays ont attendu de nombreuses années avant d'adopter des lois qui proscrivent la corruption de fonctionnaires étrangers, alors que les conventions internationales – la Convention des Nations Unies contre la Corruption (UNCAC), la Convention de l'OCDE contre la corruption, et la Convention Pénale sur la Corruption du Conseil de l'Europe – comportent de telles dispositions.

Conflit d'intérêts

Les conflits d'intérêt naissent lorsque les décideurs politiques et leurs proches ont des intérêts directs dans le secteur d'activité qu'ils sont supposés régler. Au Royaume-Uni, une pratique à la fois courante et déconcertante consiste à proposer à des hommes politiques de siéger au conseil d'administration des entreprises. Également troublante est la pratique du pantouflage, c'est à dire le va et vient de responsables entre le secteur privé et l'administration, ce qui va à l'encontre des efforts pour tenir les intérêts privés à l'écart de la prise de décision politique. Selon des estimations récentes, au moins 70 anciens sénateurs de l'Etat du Texas aux Etats-Unis, étaient employés en tant que lobbyistes, en vue d'influencer leurs anciens collègues. Au Royaume-Uni, la valeur des sociétés bénéficiant de fortes connexions avec le monde politique représentait 40 % du total de la valeur des sociétés cotées - un chiffre qui s'élève à 80% en Russie.³

Un accès inégal aux décideurs politiques

La réglementation des activités de lobbying est une nouveauté partout dans le monde, et dans de nombreux pays, le cadre légal est en retard par rapport à la vive expansion du secteur. La plupart des pays n'ont pas encore adopté de législation organisant le contrôle ses activités de lobbying, et ceux qui l'ont fait, ont, le plus souvent, adopté des règles assez peu strictes. Le registre de lobbying de la Commission Européenne serait bien plus efficace si son utilisation était obligatoire, comme c'est le cas aux Etats-Unis et au Canada. A défaut de progrès en termes de transparence et de responsabilité dans la pratique du lobbying, l'opinion publique, déjà assez dépassée par la question des contributions politique des entreprises, risque d'être de plus en plus tentée de se retirer du débat politique.

Un meilleur contrôle des dépenses de lobbying du secteur privé et de ses contributions aux campagnes électorales serait également profitable aux entreprises. Les contributions politiques peuvent ne pas être cohérentes avec la stratégie à long terme des entreprises, de leurs actionnaires ou des autres parties prenantes. Le lobbying nécessite rarement l'accord du conseil d'administration, est souvent peu transparentes et tend à échapper au système d'équilibre des pouvoirs qui préside à la prise de décisions stratégiques. En 2008, environ 1/3 des sociétés composant l'indice Standard & Poor's 100 prévoient le conseil d'administration doit autoriser les contributions politiques. La décision d'entreprendre des actions de lobbying peut refléter les seules références personnelles de certains dirigeants ou une préférence pour profits à court terme au détriment de la croissance à long terme de l'entreprise.

Des voies d'influence ouvertes

De plus en plus, les entreprises défendent directement leurs intérêts, et mobilisent le public par des opérations de sensibilisation, des campagnes publicitaires ou des opérations de mécénat. Mais ces efforts légitimes pour participer au débat public peuvent être compromis, si le secteur privé diffuse en même temps des informations partielles ou cherche à défendre ses intérêts de manière peu transparente.

Au cours des dix dernières années, les dépenses de lobbying ont doublé aux États-Unis, où l'on trouve désormais 5 lobbyistes pour chaque homme politique. Au niveau de l'État fédéral, les dépenses de lobbying atteignent en moyenne US\$ 200.000 par membre du Parlement, et on recense environ 16.000 lobbyistes dans le pays. À Bruxelles, siège de la Commission Européenne et du Parlement Européen, on compte actuellement 1500 firmes de lobbying et 15.000 lobbyistes, dont les deux tiers représentent les intérêts d'entreprises commerciales .

Selon certains articles, l'association européenne 'Cancer United' qui milite officiellement pour la défense des droits des patients, est entièrement financée par une société pharmaceutique suisse qui produit des traitements contre le cancer. Non seulement un des dirigeants de la société siège au conseil d'administration de Cancer United, mais la société de relations publiques de la société pharmaceutique sert de secrétariat à l'association. Inquiets de l'absence de transparence de Cancer United, certains membres du Parlement européen et le directeur de la coalition European Cancer Patients se sont retirés du comité directeur de l'association.

La création d'organisations « paravent » - des associations artificielles de citoyens ou de consommateurs de base, financées par des firmes de lobbying ou des entreprises — peut servir les intérêts à court terme des sociétés, mais fausse le débat public sur des enjeux politiques éventuellement importants, et risque de nuire de manière durable à ses instigateurs, si la manœuvre est découverte. Les actions de type « media-lobbying » dans lesquelles des médias en apparence indépendants sont financés par les entreprises pour défendre des points de vue favorables à leurs intérêts, se développent fortement et sont de plus en plus sophistiquées, rendant plus difficile la distinction entre information indépendante et marketing rédactionnel. De plus, le soutien apporté par des entreprises à la recherche, par le sponsoring de chaires ou départements universitaires ou de cercles de réflexion (think tanks) doit être rendu public pour préserver l'intégrité de ces institutions de recherche et éviter que des conflits d'intérêts ne se développent.

2. Réponses

Les différentes règles et outils à mettre en œuvre pour lutter contre l'influence excessive des entreprises sur les politiques publiques dépendent nécessairement des caractéristiques spécifiques du secteur privé et de la vie politique dans chaque pays, notamment en ce qui concerne l'efficacité du lobbying, et de la vitalité de la société civile. Conscient de la nécessité d'une approche adaptée, TI présente quelques réponses applicables lorsque l'influence du secteur privé menace le développement d'une vie politique équitable et transparente.

Les entreprises doivent:

Prendre les décisions relatives au financement politique au niveau des conseils d'administration.

- ☉ Les décisions relatives au financement politique ou à l'adoption de positions politiques doivent être prises au niveau des conseils d'administration, et en concertation avec les actionnaires.

Le financement politique et les activités liées doivent être intégrés dans le processus de reporting.

- ☉ Les engagements politiques des entreprises devraient être intégrés dans les rapports de responsabilité sociale des entreprises, au même titre que les indicateurs sociaux ou environnementaux.
- ☉ Les entreprises doivent rendre publics non seulement leurs activités de lobbying, mais leurs autres formes d'engagement politique tels que le soutien à des associations, à la recherche, et leurs différentes activités de relations publiques.

L'administration doit:

Limiter les occasions de conflits d'intérêt.

- ☉ Au niveau national, régional, et local, l'administration doit établir et faire appliquer des règles qui limitent les possibilités de conflits d'intérêts notamment des règles relatives à la publication du patrimoine des responsables publics et à l'instauration de délais obligatoires visant à freiner le pantouflage.

Créer des registres obligatoires pour les lobbyistes.

- 🌐 L'administration nationale et locale devrait envisager d'établir des registres obligatoires, obligeant les lobbyistes à rendre régulièrement public l'identité de leurs clients, les questions traitées, les objectifs et les moyens employés, notamment les moyens financiers. La législation devrait également prévoir des sanctions si ces obligations ne sont pas respectées.

Rendre les processus de décision plus transparents.

- 🌐 Afin de modérer l'influence des entreprises et d'encourager la participation démocratiques, les décideurs politiques devraient encourager la tenue d'auditions sur les politiques à adopter et mettre en place une procédure de décision consultative pour faire en sorte que les contributions des citoyens soient prise en compte.

La société civile, les médias, et la communauté scientifique doivent:

Maintenir leur indépendance et faire état des éventuels conflits d'intérêts.

- 🌐 Afin de conserver la confiance de l'opinion et leur propre intégrité, les médias, la société civile et les scientifiques doivent rendre publics les financements dont ils bénéficient et faire état spontanément des conflits d'intérêts potentiels auxquels ils sont confrontés.

Surveiller l'intervention des entreprises dans le débat politique.

- 🌐 La société civile et les médias qui travaillent sur les questions de gouvernance et de démocratie devraient exercer une surveillance des activités de lobbying, afin que les citoyens bénéficient d'informations leur permettant d'être mieux armés pour participer au débat public.

Ce document décrivant la position de TI s'inspire du Rapport Mondial sur la corruption 2009: la corruption dans le secteur privé (le « RMC »). Il appartient à une série de quatre documents consacrés au secteur privé et traitant : de l'éthique des entreprises, des politiques de régulation, et du lobbying. Tous les faits et chiffres cités, sont sauf précision contraire, repris du Rapport Mondial sur la corruption 2009.

La rédaction du RMC 2009 a mobilisé plus de 80 experts et spécialistes de haut niveau qui ont analysé l'ensemble des risques de corruption pour le secteur privé et proposé des solutions. Pour davantage d'informations, cf. : www.transparency.org/publications/gcr.

Pour acheter ce rapport et les rapports publiés les années précédentes, vous pouvez vous rendre sur le site des Cambridge University Press : www.cup.cam.ac.uk.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Telephone

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

International Secretariat

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Germany

PRINTED ON RECYCLED PAPER

Références

¹ Transparency International, 'Guide terminologique de la lutte contre la corruption' (Berlin, TI, juillet 2009).

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

² Transparency International, 'Guide terminologique de la lutte contre la corruption' (Berlin, TI, juillet 2009).

www.transparency.org/content/download/45306/725785/file/TI_Plain_Language_Guide_280709.pdf.

³ Défines dans ce contexte comme des entreprises dont les actionnaires majoritaires ou les dirigeants sont également membres du Parlement, ministre du gouvernement ou étroitement liés à un parti politique ou un dirigeant politique de premier plan. Cf., M. Faccio, 'Politically Connected Firms', *American Economic Review*, vol. 96, no. 1 (2006).

⁴ cf : S. Boseley, 'Concern over cancer group's link to drug firm', *Guardian*, (RU), 18 octobre 2006.

ISSN 1998-6432

© 2009 Transparency International. Tous droits réservés

Transparency International (TI) is the civil society organisation leading the global fight against corruption. Through more than 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, Germany, TI raises awareness of the damaging effects of corruption, and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it. For more information go to: www.transparency.org