

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

Association des Secrétaires généraux de Parlement

CONTRIBUTION

de

M. Philippe SCHWAB
Secrétaire général de l'Assemblée fédérale de la Confédération suisse

au débat général sur

**LOBBYING ET GROUPES D'INTÉRÊTS – L'AUTRE FACE DU PROCESSUS
LÉGISLATIF**

Session de Hanoi
Mars 2015

Introduction

Le Parlement et le Gouvernement ainsi que leurs administrations sont les premiers artisans de la loi. Il leur appartient d'identifier l'intérêt général et de dégager les majorités au cours des délibérations publiques.

Quant aux groupes économiques ou sociaux, ils participent au processus législatif en défendant des intérêts sectoriels. Ces acteurs extra institutionnels échappent souvent aux exigences de transparence du débat démocratique. Leur présence discrète dans les corridors du pouvoir laisse craindre une confiscation du processus décisionnel.

Le terme de lobbyiste (de l'anglais « vestibule ») semble remonter au président américain Ulysses Grant (1822-1885) qui se serait agacé des personnes qui cherchaient régulièrement à solliciter ses faveurs dans le vestibule d'un grand hôtel de Washington. L'origine du mot se réfère toutefois aux couloirs des Chambres du Parlement (*Houses of Parliament*), à Londres, où avaient coutume de se trouver les députés et les lords avant et après les débats parlementaires.

Lobbying et groupes d'intérêts : une question de définition

Les lobbies sont des organisations qui cherchent à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable à leurs intérêts propres. A la différence des partis politiques qui participent aux élections et se soumettent au verdict des urnes, les groupes d'intérêt agissent le plus souvent en marge du discours public. Ils n'assument par définition pas de tâches publiques.

Les groupes d'intérêts présentent des formes d'organisation variées. Cela se reflète en particulier dans la diversité des termes utilisés pour décrire leur activité.

Il est possible de distinguer sept types principaux de groupes d'influence :

1. Les associations économiques, sociales, professionnelles et syndicales ;
2. Les cabinets de consultants ;
3. Les organisations non-gouvernementales ;
4. Les groupes de réflexions (« think tanks ») et institutions académiques et para-académiques ;
5. Les groupes associatifs, confessionnels et communautaires ;
6. Les organisations représentants des autorités provinciales, régionales ou locales ;
7. Les services d'« affaires publiques » des grandes entreprises et multinationales.

Le phénomène du lobbying est attesté et son influence sur la formulation des politiques publiques et sur la prise de décisions des gouvernements et des parlements, quoique difficile à mesurer avec précision, est bien réelle. Plus de 8'000 lobbyistes (situation : mars 2015)¹ sont dûment répertoriés dans le registre de transparence de l'Union européenne. Au Parlement suisse, la liste publique des personnes accréditées par les parlementaires au Palais fédéral ainsi que le nombre

¹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

et la diversité des intergroupes parlementaires² prouvent, s'il le fallait, la multiplicité des groupes actifs.

Il suffit pour s'en convaincre d'interroger les députés : dès qu'un projet de loi est lancé et avant chaque grand débat, leur boîte aux lettres se remplit d'argumentaires, de synthèses, de notes en tout genre, de projets d'amendements, sans compter les invitations à déjeuner, à participer à des colloques ou à créer des clubs parlementaires.

Les lobbies interviennent à trois stades du processus de création de la loi :

- dans la phase pré-parlementaire d'élaboration du projet de loi ;
- dans la phase parlementaire de discussion du projet de loi ;
- dans la phase post-parlementaire d'application du projet de loi.

Les lobbyistes s'adressent aussi bien aux titulaires de charges publiques législatives ou exécutives qu'aux agents de la fonction publique. Ils touchent un cercle de personnes très large. Ils peuvent également recourir aux médias, aux manifestations ou autres campagnes d'opinion.

A l'origine, le domaine économique a été le premier à s'organiser en groupes de pression à travers les associations patronales, les organisations syndicales ou encore les fédérations agricoles ou industrielles. En Suisse, par exemple, les milieux économiques se sont structurés dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et ils ont cherché très tôt à institutionnaliser leurs relations avec le pouvoir politique. Cela a donné lieu à une forme d'administration para-étatique dont certaines particularités demeurent encore aujourd'hui.

Des associations de défense des patients ou des consommateurs, d'organisations de défense de l'environnement et de groupes de citoyens en tous genres ont vu le jour, au fil du temps, dans un mouvement parallèle à l'élargissement de l'action de l'Etat.

Lobbying et groupes d'intérêts : un problème de rôle

Les lobbies fournissent des données, produisent des éléments de compréhension et proposent des pistes de réflexions. En ce sens, ils sont l'expression d'une société fondée sur la liberté d'expression et d'association et sur la pluralité des opinions. Vu sous cet angle, les lobbyistes peuvent être considérés comme des représentants de la société civile qui participent aux affaires publiques.

En Suisse, les groupes d'intérêts sont régulièrement entendus dans les procédures de consultation et lors d'auditions parlementaires. La Constitution fédérale suisse³ et la loi⁴ leur donnent le droit de participer à la formation de la décision politique. En intervenant dès l'ouverture du processus législatif, les représentants extra-

² Les intergroupes parlementaires ne sont pas des organes parlementaires, mais ils réunissent des députés qui s'intéressent à un domaine précis (art. 63 al. 1, loi sur le Parlement, du 13.12.2002, RS 171.10).

³ Art. 147 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18.4.1999 (RS 101) : « Les (...) milieux intéressés sont invités à se prononcer sur les actes législatifs importants et sur les autres projets de grande portée lors des travaux préparatoires, ainsi que sur les traités internationaux importants ».

⁴ Loi sur la procédure de consultation, du 18.3.2005 (RS 172.061).

institutionnels identifient les besoins et les problèmes et permettent d'entrevoir les compromis possibles. Il est essentiel de prendre en compte, d'entrée de jeu, les positions des milieux concernés dans le système de démocratie directe suisse où chaque loi décidée par le Parlement peut être remise en question par référendum.

Mais les lobbies ne s'en tiennent pas à une fonction d'expertise et d'information. Leur rôle est ambivalent dans le champ de production législative et leur rapport avec le personnel politique oscille entre coopération et confrontation. Ils sont frappés d'une image négative qui renvoie à des tribulations secrètes. Les lobbies relèveraient de la face caché de la politique et agiraient de manière occulte, sans cadre ni contrôle. On leur prête une influence exorbitante et la volonté de contourner les canaux traditionnels de pouvoir pour promouvoir leurs intérêts au détriment de l'intérêt général. Dans cette approche, lobbysme rime avec clientélisme, collusion, marchandage et il est accusé de tous les maux.

Il y a abus quand des groupes d'intérêts font pression sur des élus, tentent d'établir des relations de connivence avec les parlementaires ou se substituent à eux en leur préparant les questions à poser au gouvernement, voire en leur versant de l'argent. Au début de l'année, un ancien ambassadeur de Suisse en Allemagne, devenu lobbyiste entretemps, a rédigé pour le compte du ministère de la justice d'un Etat étranger des questions à l'intention des membres de l'Assemblée fédérale. Au Royaume-Uni, deux ex-ministres ont démissionné récemment après avoir été accusés par des journalistes d'avoir accepté de l'argent pour user de leur influence et favoriser une entreprise privée⁵. En 2011, trois eurodéputés ont été piégés par de faux lobbyistes du *Sunday Times* pour qu'ils déposent des amendements contre l'octroi d'argent. De tels trafics d'influence ne font pas seulement naître des soupçons sur l'intégrité de certains groupes d'intérêts. Ils concourent à leur diabolisation.

Deux courants de pensée s'opposent dans l'appréhension des groupes d'intérêt : pour la tradition tocquevillienne, l'Etat doit être limité dans sa taille et il ne peut assumer la charge du bien commun sans le concours des groupes sociaux. A l'inverse, la tradition rousseauiste affirme que les groupes d'intérêts pervertissent l'intérêt général incarné par les citoyens⁶.

La réalité se situe sans doute entre ces deux archétypes et il y a certainement autant de situations que de groupes d'intérêts. Il est difficile de fixer des règles univoques pour encadrer efficacement le lobbysme car la frontière entre le conseil avisé et la défense d'intérêts singuliers est fluctuante.

Lobbysme groupes d'intérêts : un cadre réglementaire à définir

S'il paraît légitime que les groupes d'intérêts plaident leur cause auprès des élus, il importe dans le même temps de veiller qu'ils ne portent pas préjudice aux principes

⁵ « Sturz zweier Titanen in Grossbritannien », *Neue Zürcher Zeitung*, Zurich, 25.2.2015, p. 5.

⁶ Dans son ouvrage *Du contrat social*, Rousseau postule : « Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat, et que chaque citoyen n'opine que d'après lui » (*Du Contrat social ou Principes de droit politique*, livre II, chapitre III, librairie de la Bibliothèque nationale, Paris, 1894, p. 45).

démocratiques et à la bonne gouvernance. Une bonne gouvernance dont l'objectif principal reste de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Plusieurs organisations internationales⁷ proposent des dispositifs d'encadrement du lobbying et elles proposent plusieurs pistes :

1. Accroître la transparence sur les activités des lobbies

- Réglementation étatique de l'activité des lobbies ou auto-régulation.
- Mis en place de registres publics, sur une base volontaire ou obligatoire, des groupes d'intérêts.
- Réglementation claire de l'accès aux décideurs (répertoire, système d'accréditation, registre public des autorisations d'accès au Parlement et à ses locaux).
- Publication des informations, prises de position et avis élaborés par les groupes d'intérêt et transmis aux décideurs politiques.
- Publication des personnes et organisations consultées pour la préparation d'un texte de loi.
- Publication des agendas et rencontres entre décideurs et groupes d'intérêts.

2. Favoriser une culture d'intégrité

- Mise en place de codes déontologiques destinés à régler l'attitude que les décideurs politiques et administratifs doivent adopter vis-à-vis des représentants des groupes d'intérêts (refus de cadeaux, déclaration de patrimoine et d'intérêts financiers, déclaration d'intérêts, etc.).
- Mise en place de codes de conduite destinés aux lobbyistes pour réprimer le trafic d'influence auprès des décideurs politiques.
- Dispositif destiné à régler les conflits d'intérêts lorsque qu'un agent public (parlementaire, ministre, fonctionnaire) quitte le secteur public pour exercer, par exemple, une fonction de consultant.

En un mot, l'enjeu est

- d'encadrer aussi bien les lobbyistes que les décideurs publics,
- d'instaurer une culture de la transparence,
- d'assurer l'accès aux informations administratives et la publication des informations sur le financement des partis politiques
- et de lutter contre la corruption et les conflits d'intérêts.

⁷ Voir notamment la recommandation du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, 18.2.2010 - C(2010)16