

**MOYENS FINANCIERS
DE LOBBYING : UN
DÉSÉQUILIBRE ENTRE
ENTREPRISES ET
ONG QUI MENACE
L'INTÉRÊT GÉNÉRAL**

NOTE D'ANALYSE

Transparency International est un mouvement mondial animé par une vision : un monde où les gouvernements, les entreprises, la société civile et la vie quotidienne des citoyens sont exempts de corruption. Avec plus de 100 sections à travers le monde et un secrétariat international basé à Berlin, nous menons le combat contre la corruption pour faire de cette vision une réalité.

www.transparency-france.org

Tous les efforts ont été faits pour vérifier l'exactitude des informations contenues dans ce rapport. Néanmoins, Transparency International France ne peut être tenue responsable des conséquences de leur utilisation à d'autres fins ou dans d'autres contextes.

2025 Transparency International France



INTRODUCTION

Depuis 2017, en France, les lobbys doivent déclarer un ensemble d'informations dans un répertoire public en ligne tenu par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, en application de la loi dite « Sapin 2 » de 2016. Doivent notamment être déclarées chaque année les dépenses consacrées à des activités de lobbying et le nombre de lobbyistes employés par le lobby. La loi Sapin 2 définit les lobbys, désignés par le terme de « représentants d'intérêts », indistinctement du type d'intérêts qu'ils défendent. Les ONG ou les entreprises doivent donc déclarer leurs moyens financiers de lobbying selon les mêmes critères juridiques, précisés par les lignes directrices de la HATVP.

Cette égalité de traitement permet de mesurer les différences de moyens financiers de lobbying entre les organismes représentant des intérêts lucratifs (principalement les entreprises et leurs organismes représentatifs) et ceux représentant des intérêts non lucratifs (principalement des ONG et acteurs de l'ESS). Sans opérer de distinction morale entre ces types d'intérêts qui ont le droit de chercher à influencer la décision publique, Transparency International France estime qu'un déséquilibre trop important des moyens financiers de lobbying entre ces deux types d'intérêts nuit à l'intérêt général, en exacerbant le risque que les intérêts économiques bénéficient d'une influence démesurée sur la décision publique.

Après avoir opéré un important travail de nettoyage des données pour distinguer les 510 lobbys (14% du total) représentant des intérêts non lucratifs des 3238 lobbys (86% du total) représentant des intérêts lucratifs, cette étude démontre qu'il existe bien une asymétrie de moyens de lobbying entre ces deux types d'organisations.

De 2018 à 2024, 9 fois plus d'argent aurait été dépensé, d'après les déclarations enregistrées, pour défendre des intérêts lucratifs par rapport aux intérêts non lucratifs. Par ailleurs, sur la même période, 5 fois plus de lobbyistes ont travaillé au service d'intérêts lucratifs par rapport aux intérêts non lucratifs.

Ces déséquilibres sont variables selon le type de politique publique visé. Le déséquilibre est ainsi le plus fort dans des secteurs très économiques comme l'aéronautique/aérospatiale, le commerce extérieur, les télécommunications ou l'encadrement des entreprises/professions libérales. A l'inverse, l'équilibre entre les lobbys d'intérêts lucratifs et non lucratifs est presque atteint dans des secteurs moins économiques comme les questions migratoires, les questions de société ou la coopération internationale.

Pour remédier à ces déséquilibres, Transparency International France appelle les pouvoirs publics à mettre en place les mesures suivantes de rééquilibrage.

SYNTHÈSE DE NOS RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Doter la HATVP d'un pouvoir de sanction administrative.

Recommandation n° 2 : Mieux définir dans les lignes directrices de la HATVP les différentes catégories de lobbys.

Recommandation n° 3 : Obliger les principaux responsables publics à publier leurs rendez-vous avec des lobbyistes.

Recommandation n° 4 : Créer une donnée supplémentaire « intérêt lucratif ou non lucratif ? » à choisir obligatoirement par le représentant d'intérêt lors de son inscription.

Recommandation n°5 : Obliger les lobbyistes à déclarer le montant exact de leurs dépenses de lobbying et non plus une publication par fourchette imprécise.

Recommandation n°6 : Inciter l'exécutif à veiller à une contribution équilibrée et transparente des différents types d'intérêts à ses décisions.

Recommandation n°7 : Instaurer un principe de consultation publique par défaut pour l'exécutif lors de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un décret.

Recommandation n°8 : Publier en ligne toutes les contributions de lobbys reçues par l'exécutif lors de consultations publiques.

Recommandation n° 9 : Renforcer la précision des déclarations de dépense de lobbying, avec une ventilation par grands postes (rémunération des lobbyistes, frais d'expertise, frais événementiels...).

Recommandation n° 10 : Renforcer les financements publics d'ONG en garantissant leur indépendance pour favoriser le développement d'une contre-expertise à celle des intérêts lucratifs

Recommandation n° 11 : Relayer automatiquement aux lobbys enregistrés au répertoire de la HATVP les informations relatives au lancement de consultations publiques concernant leur domaine d'intervention.

Recommandation n° 12 : Pour les décisions publiques les plus critiques, instaurer un principe de « 1 pour 1 » dans l'accès aux responsables publics, pour assurer une représentation au moins égalitaire des intérêts lucratifs et non lucratifs.

Limites méthodologiques de l'étude

Les données du répertoire des lobbys de la HATVP sont déclaratives et soumises à un contrôle limité. Certains lobbys ont des interprétations divergentes des lignes directrices de la HATVP ce qui peut conduire à des sous-déclarations ou des sur-déclarations de moyens. La taille de l'échantillon retenu pour l'étude, plus de 20 245 exercices déclaratifs annuels de 3748 lobbys de 2018 à 2024, semble néanmoins suffisamment large pour lisser ces divergences, et les écarts de moyens constatés entre lobbys lucratifs et non lucratifs paraissent suffisamment importants, pour pouvoir en déduire des tendances et en tirer des conclusions fiables.

Par ailleurs, certains acteurs ne sont pas inclus dans le répertoire de la HATVP. Il s'agit par exemple des associations culturelles, des syndicats d'élus locaux ou de tous les acteurs publics et parapublics et qui peuvent exercer une influence sur la décision publique.

Enfin, un ensemble de choix méthodologiques ont été réalisés pour pallier à certaines données manquantes du répertoire, notamment pour trier les lobbys lucratifs et non lucratifs ou estimer les dépenses de lobbying. En effet, le décret d'application du répertoire des représentants d'intérêts impose aux lobbys de déclarer leurs dépenses annuelles de lobbying seulement dans des fourchettes imprécises, et non par montant exact. Le nombre de lobbyistes employés est lui déclaré de façon précise. Ces choix sont détaillés dans l'annexe méthodologique de l'étude.

DANS LE RÉPERTOIRE DES LOBBYS, DES INTÉRÊTS LUCRATIFS SUR-REPRÉSENTÉS

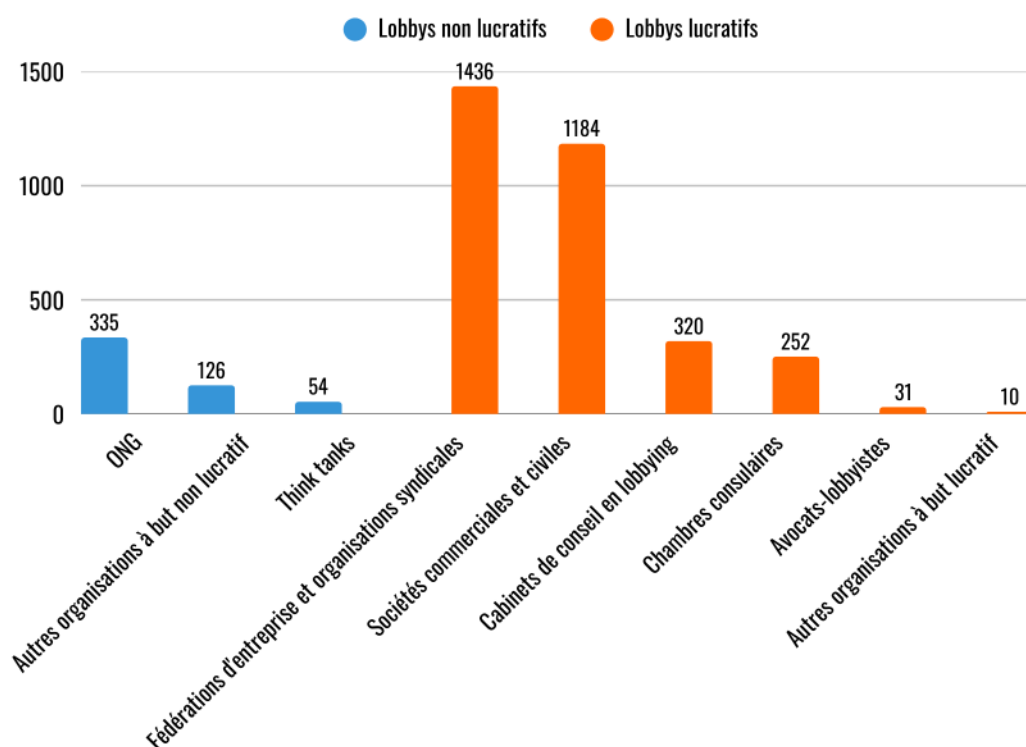
Les données du répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP ne permettent pas de distinguer directement les lobbys à but lucratif des lobbys à but non lucratif.

Transparency International France a donc mené un important travail de recatégorisation, qui permet d'obtenir la répartition présentée dans le graphique ci-dessous¹.

3748

**lobbys ont été inscrits
au répertoires de
la HATVP en France
depuis 2017.**

Nombre de lobbys inscrits au répertoire de la HATVP par catégories



En divisant ces sous-catégories en 2 grandes catégories selon le type d'intérêt représenté (lucratif ou non lucratif), on constate que 515 des lobbys inscrits actuellement ou ayant été inscrits au répertoire de la HATVP depuis sa création représentent des intérêts non lucratifs, soit environ 14% des lobbys déclarés. A l'inverse, 3 233 lobbys (86% du total) peuvent être rattachés à des intérêts lucratifs.

Cet écart tient compte des corrections réalisées en lien avec des erreurs initiales de catégorisation au moment de l'enregistrement : en effet, sur un total de 3 748 lobbys enregistrés dans le répertoire, 376 (soit 10%) sont enregistrés dans une catégorie rattachée à un intérêt non lucratif alors qu'ils auraient dû être plutôt rattachés aux intérêts lucratifs. Seuls 5 lobbys se trouvaient dans le cas inverse, et ont été renvoyés à une catégorie non lucrative alors qu'ils se rattachaient originellement à une catégorie lucrative.

Ces erreurs sont essentiellement causées par les 338 lobbys (9% du total) se déclarant comme appartenant à la catégorie des ONG/associations alors qu'ils auraient dû être, selon Transparency International France, enregistrés dans une catégorie lucrative, principalement des fédérations

professionnelles (230 lobbys sont dans ce cas) ou des organisations syndicales et professionnelles (108 lobbys sont dans ce cas). Ces erreurs d'enregistrement ne doivent pas nécessairement être interprétées comme de la mauvaise foi d'acteurs économiques souhaitant se faire passer pour des ONG, mais plutôt comme une ambiguïté due au statut juridique d'association loi 1901, qui est celui d'une typologie variée de lobbys, et par une absence de définition concrète donnée par la HATVP aux catégories d'enregistrement qu'elle propose.

Au-delà de ces erreurs de catégorisation, Transparency International France se montre inquiète des conséquences de la décision du Conseil d'Etat du 14 octobre 2024, susceptible d'engendrer un nombre important de désinscriptions d'organisations défendant des intérêts lucratifs. En effet, le Conseil d'Etat a considéré que certaines entités, de type « groupe de réflexion », ne sont pas tenues de s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêt si elles présentent des garanties d'indépendance vis-à-vis des intérêts catégoriels, laissant craindre une « think-tankarisation » de certaines organisations représentant des intérêts lucratifs pour échapper à leurs obligations déclaratives auprès de la HATVP.

86%

**des lobbys inscrits au répertoire
de la HATVP représentent des
intérêts lucratifs.**

Nos recommandations

- 1 Doter la HATVP d'un pouvoir de sanction administrative pour sanctionner plus rapidement la non-inscription au répertoire des représentants d'intérêt.
- 2 Fixer un processus de validation des désinscriptions au répertoire des représentants d'intérêt afin d'éviter des désinscriptions abusives.
- 3 Mieux définir les différentes catégories de lobbys dans les lignes directrices de la HATVP, pour éviter les erreurs de catégorisation.
- 4 Rendre obligatoire pour les responsables publics la publication en ligne de l'agenda de leurs rencontres avec des lobbys.
- 5 Créer une donnée supplémentaire « intérêt lucratif ou non lucratif ? » à choisir obligatoirement par le représentant d'intérêt lors de son inscription, en indiquant des critères objectifs afin d'éviter toute mauvaise déclaration.

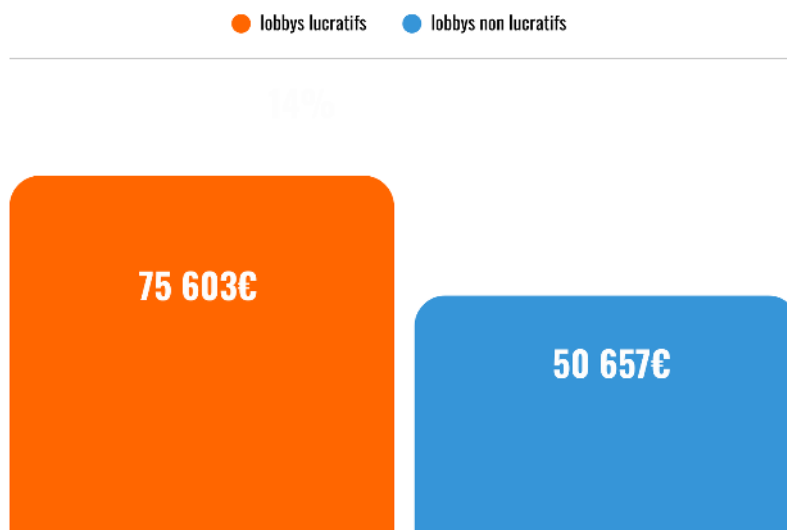
UN DÉSÉQUILIBRE INQUIÉTANT DES DÉPENSES DE LOBBYING ET DU NOMBRE DE LOBBYISTES EMPLOYÉS

Les lobbys enregistrés au répertoire de la HATVP doivent déclarer chaque année les moyens financiers et humains qu'ils consacrent à leurs activités de lobbying. Cela correspond à 2 types de données :

- Le montant des dépenses annuelles consacrées à des activités de lobbying : rémunérations des lobbyistes; frais liés à l'organisation d'événements; frais d'expertise; cadeaux et invitations à des responsables publics; achats de prestations auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats; cotisations à des fédérations professionnelles. Ces dépenses doivent être agrégées, et le montant final n'est pas publié de façon précise mais au sein de fourchettes larges qui ont été fixées par un arrêté.
- Le nombre de personnes employées dans le cadre des activités de représentation d'intérêts, c'est-à-dire les lobbyistes (exprimés en équivalent temps plein travaillé sur l'année pour préparer et réaliser des actions de lobbying).

En calculant la moyenne de ces deux données par type de lobby, nous démontrons que les lobbys à but lucratif dépensent en moyenne davantage d'euros pour réaliser des activités de lobbying, mais qu'ils emploient en moyenne moins de lobbyistes par organisation (voir graphiques ci-dessous). L'essentiel des dépenses de lobbying d'une organisation étant généralement consacré à la rémunération des lobbyistes, il est possible de faire l'hypothèse que les lobbys à but non lucratifs emploient davantage de lobbyistes bénévoles, ou que ces derniers ont des niveaux de rémunération plus faibles.

Moyenne des dépenses annuelles de lobbying par organisation de 2018 à 2024



Moyenne du nombre de lobbyistes employés entre 2018 et 2024 par lobby et par an

● Lobbys lucratifs ● Lobbys non-lucratifs



La relative proximité de ces moyennes n'empêche néanmoins pas un fort déséquilibre dans la somme totale des moyens engagés à des fins de lobbying par les 2 types d'acteurs. Ce déséquilibre est logiquement causé par la sur-représentation du nombre de lobbys lucratifs au sein du répertoire (86% des inscrits). De 2018 à 2024, environ 9,47 fois plus d'argent a ainsi été dépensé pour promouvoir des intérêts lucratifs auprès de responsables publics par rapport aux dépenses engagées pour défendre des intérêts non lucratifs. ²

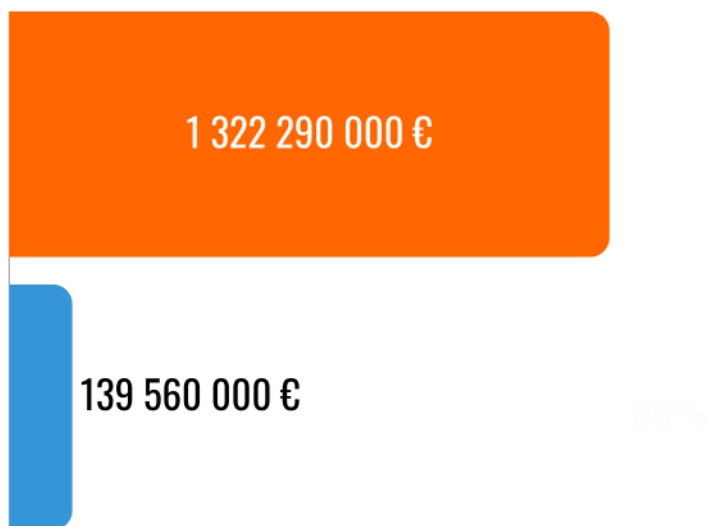
Par ailleurs, au niveau du nombre de lobbyistes employés en équivalent temps plein annuel, de 2018 à 2024, 5,5 fois plus de lobbyistes ont travaillé pour défendre des intérêts lucratifs par rapport aux lobbyistes travaillant pour des intérêts non lucratifs. Ces profonds déséquilibres en termes de moyens investis dans les actions de représentation d'intérêt entre les 2 types d'acteurs sont particulièrement

inquiétants : ils risquent d'engendrer une sur-représentation des intérêts lucratifs dans la décision publique susceptible de fragiliser la prise en compte de la pluralité des partie-prenantes dans la construction des politiques publiques. A terme, cette situation peut déboucher sur un phénomène de capture du régulateur ou « state capture ».

En effet, si l'argent ne garantit pas le succès d'une campagne de lobbying, il y contribue grandement. Si les ONG peuvent mobiliser des ressources non monétaires via le bénévolat pour assurer leurs campagnes d'influence, de nombreuses tâches indispensables au lobbying peuvent être difficilement assurées intégralement par des bénévoles et nécessitent de rémunérer des salariés. Il s'agit par exemple du travail de veille législative et réglementaire, de l'expertise juridique et scientifique, de la cartographie des partie-prenantes...

Somme des dépenses cumulées de lobbying de 2018 à 2024

● Lobbys lucratifs ● Lobbys non lucratifs



Entre 2018 et 2024,

9,47

fois plus d'euros ont été
dépensés en lobbying
pour défendre des
intérêts lucratifs plutôt
que non lucratifs ⁵.

Somme du nombre de lobbyistes employés de 2018 à 2024

● Lobbys lucratifs ● Lobby non lucratif



Entre 2018 et 2024,

5,5

fois plus de lobbyistes
ont travaillé pour
défendre des intérêts
lucratifs plutôt que non
lucratifs.

Nos recommandations

- 1 Rendre obligatoire la publication des montants exacts de dépenses annuelles de lobbying, au lieu de l'actuelle publication par fourchette, en modifiant le décret d'application n°2017-867 relatif au répertoire des représentants d'intérêt.
- 2 Inciter l'exécutif à veiller à une contribution équitable et transparente des différents types d'intérêts à ses décisions publiques. La France pourrait ainsi se doter de lignes directrices similaires aux "Better regulation guidelines" de la Commission européenne. Ce texte prévoit que la Commission s'efforce de respecter un certain nombre de principes dans l'élaboration de ses politiques publiques, dont les principes de participation et de transparence. Selon ces lignes directrices, "toutes les parties prenantes, experts, citoyens ou groupes affectés par les lois et réglementations européennes doivent être en capacité de contribuer à leur élaboration en exprimant leur point de vue et fournissant des données pertinentes ».
- 3 Instaurer un principe de consultation publique par défaut pour l'exécutif lors de l'élaboration d'un projet de loi ou d'un décret, au lieu de la simple possibilité prévue actuellement par l'article L-132-1 du Code des relations entre le public et l'administration. Veiller particulièrement à ce que ces consultations soient menées dans les secteurs très asymétriques.
- 4 Rendre accessibles en ligne toutes les contributions reçues au titre des consultations publiques menées en application de l'article L-132-1 du Code des relations du public et de l'administration, au lieu de la simple publication de la synthèse des observations reçues actuellement prévue par l'article L 132-2 du même code.
- 5 Renforcer la granularité des déclarations de dépense de lobbying, avec une ventilation par grands postes (rémunération des lobbyistes, frais d'expertise, frais événementiels...), plutôt que la publication agrégée actuellement en vigueur. Pour les cabinets de conseil en lobbying, rendre obligatoire le montant des contrats passés avec chaque client, sur le modèle de l'obligation déjà en vigueur au niveau européen pour les cabinets enregistrés au registre européen de transparence du lobbying.

DES SECTEURS DE POLITIQUE PUBLIQUE PLUS OU MOINS TOUCHÉS PAR LES ASYMÉTRIES DE LOBBYING

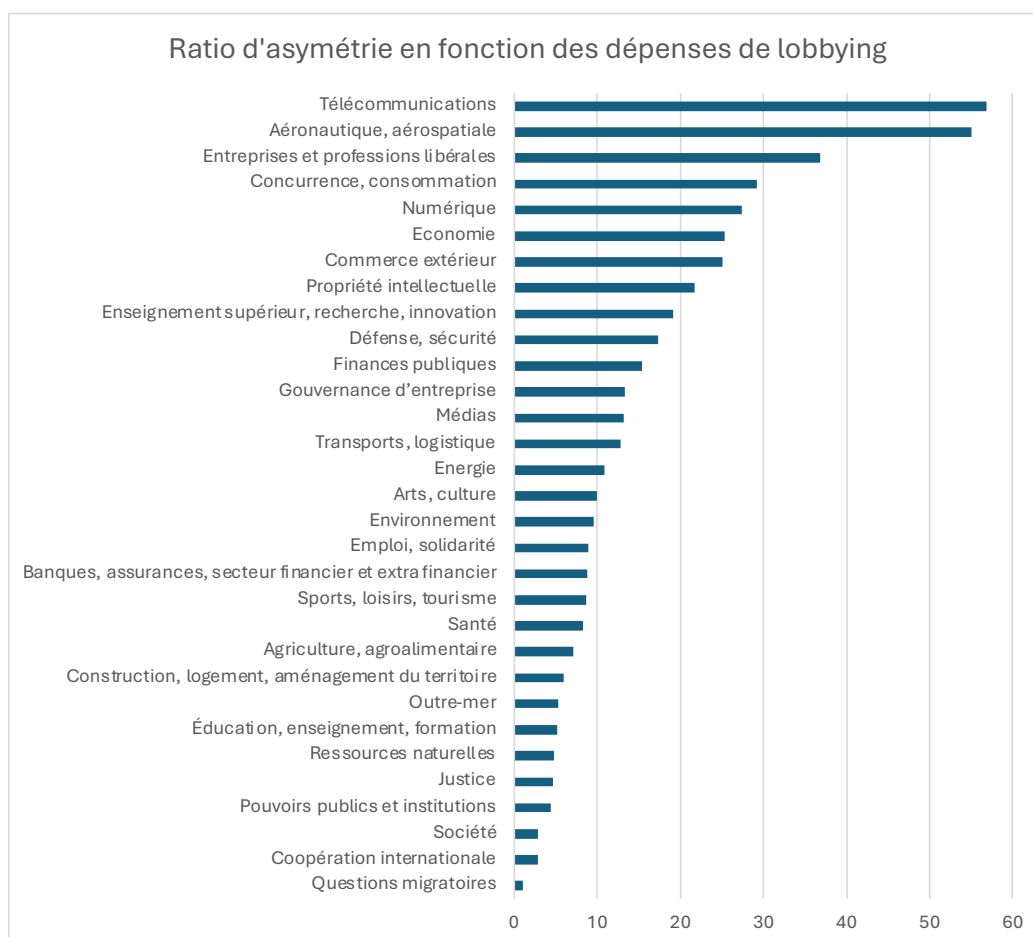
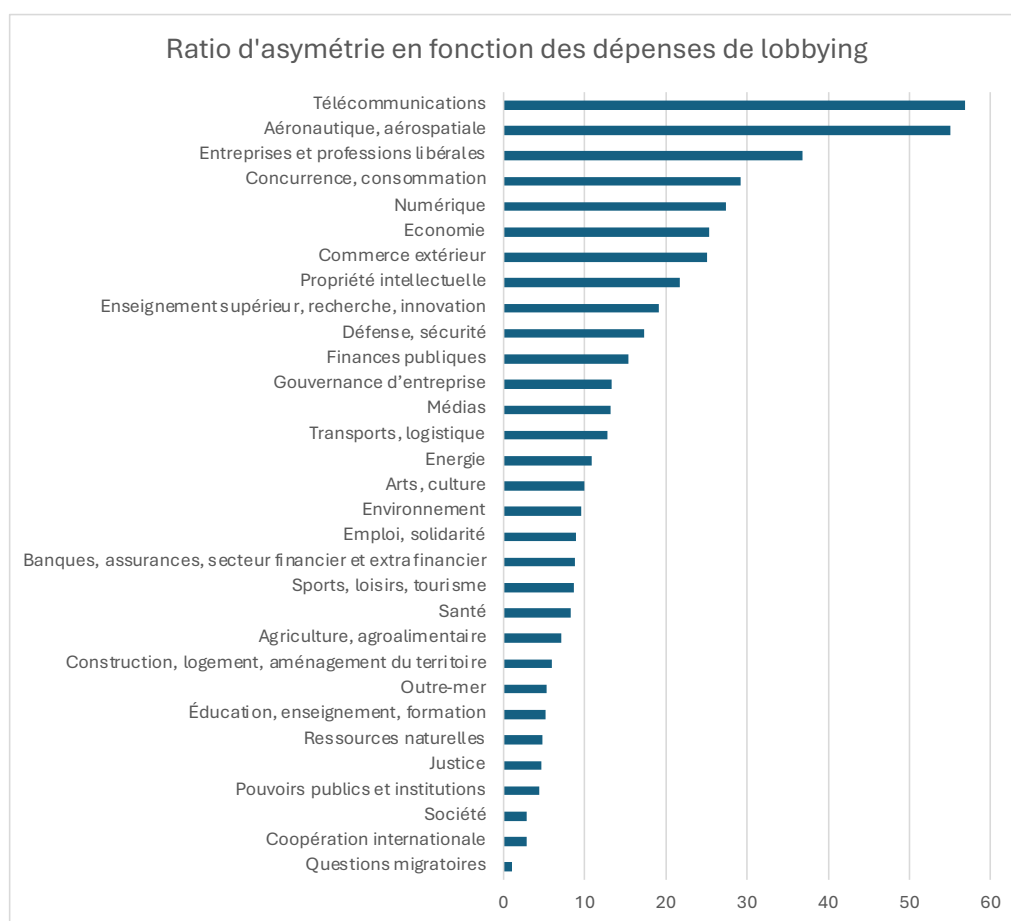
Il est possible de calculer les indices précédents d'asymétrie non plus de manière globale sur les 3748 lobbys enregistrés à la HATVP, mais par champ précis de politique publique. En effet, lors de son inscription au répertoire de la HATVP, chaque lobby doit déclarer au moins un domaine d'intervention sur 31 domaines de politiques publiques disponibles.

Le calcul des indices d'asymétries par dépenses de lobbying et lobbyistes employés permet de mettre en avant l'existence de forts écarts entre intérêts lucratifs et non lucratifs selon les domaines de politiques publiques investis par les lobbys.

De manière globale, il est frappant de remarquer que la représentation d'intérêts lucratifs surpasse de manière disproportionnée la représentation d'intérêts non lucratifs dans tous les domaines et selon tous les indicateurs. Il existe une seule et unique exception : dans le domaine des questions migratoires, uniquement avec l'indicateur du nombre de lobbyistes employés, 2 fois plus de lobbyistes sont employés (ratio de 0,47) par les organisations représentant des intérêts non lucratifs, ce qui peut être expliqué par une surreprésentation des ONG dans ce secteur peu investi par les entreprises.

Sans surprise, la domination des moyens financiers des lobbys lucratifs est la plus écrasante dans les secteurs très économiques comme l'aéronautique/aérospatiale (17 fois plus de lobbyistes, et 55 fois plus de dépenses de lobbying pour les lobbys lucratifs), le commerce extérieur (13 fois plus de dépenses, 17 fois plus de salariés), les télécommunications (12 fois plus de lobbyistes, 56 fois plus de dépenses) ou l'encadrement des entreprises/professions libérales (23 fois plus de lobbyistes, 14 fois plus de dépenses). Le manque de moyens investis par des lobbys non lucratifs dans certains de ces secteurs (aérospatial, numérique, défense...) engendre un véritable risque d'appropriation des ressources rares et de pollution au détriment de l'intérêt général.

Au-delà de ces domaines, le déséquilibre est particulièrement inquiétant dans les secteurs relevant de la gestion de biens communs (santé, médias, environnement...), avec un risque important d'adoption de règles en matière de régulation favorables à court terme aux intérêts économiques et défavorables à long terme à leur préservation.



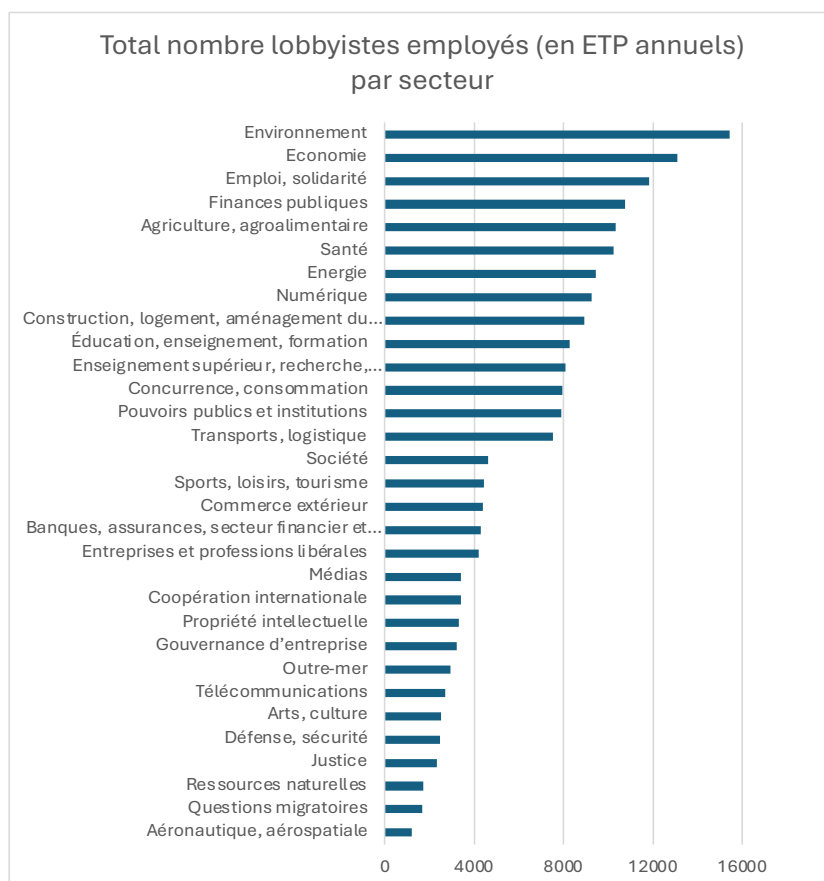
ZOOM SUR L'IMPACT DES ASYMÉTRIES DE MOYENS DE LOBBYING SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES CLIMATIQUES.

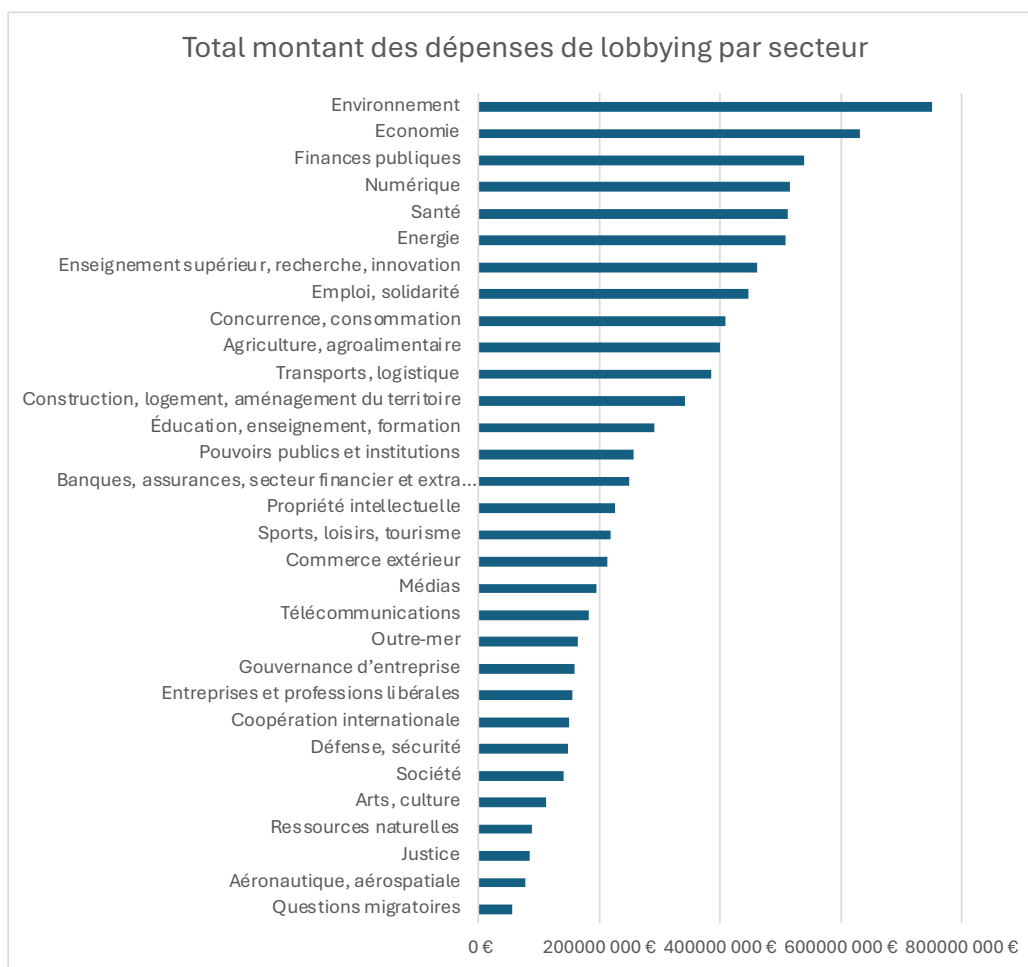
Les politiques publiques climatiques sont transversales, elles peuvent concerner une multitude de secteurs d'activité de lobbying parmi les 31 secteurs pouvant être déclarés à la HATVP (par exemple : l'environnement, l'énergie, le transport/logistique, l'agriculture/agro-alimentaire, la construction/logement-aménagement du territoire). Par ailleurs il existe une limitation importante dans ces données : un lobby peut déclarer intervenir dans plusieurs secteurs d'activité à la fois, mais consacrer une majorité de ses moyens à la défense d'objectifs de lobbying dans un seul de ces secteurs, et il n'est pas possible de distinguer les différences d'intensité de lobbying entre secteurs.

Ces précautions étant prises, il reste néanmoins frappant de constater que le secteur d'activité

où à la fois le plus de dépenses de lobbying sont investies (750 537 500 euros de dépenses de lobbying de 2018 à 2024) et de lobbyistes employés (15 420 lobbyiste-annuels de 2018 à 2024) est le secteur de l'environnement.

Cette donnée semble indiquer que l'élaboration des politiques publiques climatiques est particulièrement visée par tous les lobbys. Pour s'assurer que l'élaboration de ces politiques publiques obéisse à des critères basés sur la science, le long terme et l'intérêt du plus grand nombre de citoyens à travers le monde, Transparency International France estime que le lobbying des intérêts lucratifs dans cette politique publique devrait être particulièrement régulé.





Nos recommandations

- 1 Renforcer les financements publics d'ONG par les pouvoirs publics français, en assumant de donner des moyens à la société civile pour faire émerger une contre-expertise détachée du monde économique et de ses lobbys, tout comme la Commission européenne a contribué à l'émergence d'une société civile européenne par ses financements d'ONG. Garantir que ces financements ne deviennent pas un outil de contrôle des ONG par l'Etat, par exemple par la création d'un fond géré par une autorité administrative indépendante comme la Commission nationale du débat public, destiné à favoriser l'émergence d'ONG dans des secteurs soumis aux asymétries les plus fortes entre acteurs lucratifs et non lucratifs.
- 2 Relayer automatiquement les informations sur l'ouverture d'une consultation publique de l'exécutif ou du Parlement aux lobbys enregistrés à la HATVP dans le domaine d'intervention concerné, pour créer une incitation positive à l'inscription au répertoire de la HATVP. Par exemple, l'ouverture d'une consultation publique sur la programmation pluriannuelle de l'énergie pourrait être relayée automatiquement à tous les lobbys déclarant intervenir dans le secteur de l'énergie.

1. Catégories retravaillées par Transparency International France, elles peuvent diverger de la catégorie déclarée à la HATVP par l'organisation. Voir l'annexe méthodologique.
2. Voir notre analyse de cette décision du Conseil d'Etat dans notre communiqué de presse du 15 octobre 2024 « [Transparency International France inquiète des conséquences en matière de transparence de la vie publique suite à la décision du Conseil d'Etat dans l'affaire « Institut Montaigne »](#) ».
3. Ces déclarations par fourchette et non par montant précis imposent une estimation selon une méthode précisée dans la note méthodologique en annexe.
4. Il s'agit d'estimation soumises à une marge d'erreur en raison des déclarations qui doivent être effectuées par fourchette et non par montant précis en application du décret n°2017-867, voire l'annexe méthodologique pour plus d'information sur notre méthode d'estimation de ces dépenses.
5. Indice d'asymétrie en terme de dépenses de lobbying = (Somme des dépenses de lobbying de 2018 à 2024 consacrées à la défense d'intérêts lucratifs)/(Somme des dépenses de lobbying de 2018 à 2024 consacrées à la défense d'intérêts non lucratifs).
6. Indice d'asymétrie en terme de lobbyistes employés = (Somme des ETP annuels employés en lobbying de 2018 à 2024 par des lobbys lucratifs)/(Somme des ETP annuels employés en lobbying de 2018 à 2024 par des lobbys non lucratif).



ASSEMBLÉE NATIONALE



Auteur: Kévin Gernier

Contributeurs: Samuel Boissaye, Carla Angius, Nathan Guy, Florent Clouet.

Date de publication: septembre 2025

[Cette étude a été financée grâce au soutien de la Waverley Street Foundation](#)

EN SAVOIR PLUS

Visitez notre site web pour en savoir plus sur notre travail en France et dans plus de 100 pays et inscrivez-vous pour recevoir les dernières actualités sur la lutte contre la corruption.

transparency-france.org

SOUTENIR

Votre don nous aidera à soutenir des milliers de victimes de la corruption, à développer de nouveaux outils et recherches, et à tenir les gouvernements et les entreprises responsables de leurs engagements.

<https://soutenir.transparency-france.org/>

Transparency International France
14 Passage Dubail, 75010 PARIS

www.transparency-france.org

2025

