



Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

# L'encadrement de la représentation d'intérêts

Bilan, enjeux de l'extension  
du répertoire à l'échelon local  
et propositions

Octobre 2021

# Avant-propos du président

Tout citoyen est en droit d'exiger, dans une société démocratique, une décision publique impartiale, indépendante et objective, mue par la seule défense de l'intérêt général. Pierre angulaire de l'action publique, l'intérêt général exige le dépassement des intérêts particuliers. Cette conception française de la souveraineté a longtemps occulté la contribution des représentants d'intérêts au processus d'élaboration des décisions publiques. Marquées le plus souvent par le sceau du secret, ces relations n'ont le plus souvent suscité que défiance et fantasmes.

Ce dialogue entre sphère publique et sphère privée se révèle pourtant essentiel au bon fonctionnement de toute démocratie moderne, en procurant à l'État une expertise et en favorisant la concertation. S'il ne s'agit ni de stigmatiser, ni de bannir la représentation d'intérêts, celle-ci doit néanmoins être régulée.

Encadrer la représentation d'intérêts, c'est en effet non seulement protéger l'intérêt général mais c'est aussi créer les conditions de la confiance des citoyens envers leurs responsables publics et les institutions démocratiques. Face à cette nouvelle exigence, la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a confié à la Haute Autorité la gestion d'un répertoire des représentants d'intérêts, avec l'ambition d'établir plus de transparence sur ces activités, mais aussi de leur donner un cadre déontologique commun.

Cinq ans après sa mise en œuvre, les avancées en matière de restitution de l'empreinte normative sont incontestables et l'appropriation de ces nouvelles obligations s'est progressivement ancrée dans la pratique quotidienne des représentants d'intérêts, favorisée par le travail de pédagogie et d'accompagnement mené quotidiennement par la Haute Autorité. 2 400 entités sont aujourd'hui inscrites sur le répertoire et près de 40 000 activités de lobbying ont été déclarées.

Ces avancées notables ne sauraient cependant occulter les failles, déjà soulevées à plusieurs reprises par la Haute Autorité, d'un cadre juridique trop complexe.

C'est l'ambition de cette étude qui dresse, dans une première partie, un bilan du répertoire, en mettant notamment en exergue les difficultés qui le fragilisent. Afin de mieux refléter la réalité de la représentation d'intérêts et introduire plus d'équité entre les représentants d'intérêts,

les entrées en communication à l'initiative des responsables publics gagneraient par exemple à être déclarées. La qualité de représentant d'intérêts devrait par ailleurs s'apprécier en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée. Un rythme de déclaration semestriel, couplé à des déclarations d'activités plus précises, concernant notamment les décisions publiques visées et les fonctions des responsables publics rencontrés, permettrait également de renforcer la granularité des informations rendues publiques.

À la faveur de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales, prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2022, la Haute Autorité formule des propositions afin de renforcer l'efficacité du répertoire, car une évolution d'une telle ampleur ne peut se réaliser à droit constant sans le mettre durablement en péril. Le champ des décisions publiques concernées est aujourd'hui trop large et devrait être mieux défini. Une consolidation des pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité, par l'exercice d'un droit de communication mais aussi d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement déclaratif, serait aussi utile.

Il est également proposé un rehaussement des seuils de population des collectivités concernées à 100 000 habitants, couplé à une expérimentation de l'application du dispositif à des collectivités de taille inférieure, afin d'évaluer sa pertinence. Loin de constituer un recul de la transparence, cette étape permettrait, au contraire, de mieux prendre en compte les spécificités de l'action publique locale, mais également, pour la Haute Autorité, d'assimiler progressivement le flux supplémentaire important d'inscriptions et de déclarations d'activités, tout en veillant à ne pas porter atteinte à la lisibilité du répertoire.

Enfin, je souhaite remercier les responsables publics, élus et agents, les collectivités territoriales et les représentants d'intérêts dont les échanges avec la Haute Autorité ont permis de nourrir cette étude qui, je l'espère, attireront l'attention du législateur.

Dispositif ambitieux et utile au service de la confiance des citoyens, le registre a ouvert des perspectives prometteuses en matière de transparence qui doivent désormais être approfondies. Cette responsabilité ne peut être que collective, partagée par l'ensemble de la sphère publique et entretenue au travers d'un dialogue régulier entre tous ses acteurs.

**Didier Migaud**  
Président de la Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

# Sommaire

Avant-propos du président Didier Migaud	2
Introduction	6

---

## Partie 1

<b>Le bilan du répertoire des représentants d'intérêts : des insuffisances persistantes qui nuisent à la transparence de la décision publique</b>	<b>11</b>
---	-----------

---

<b>1. Un cadre législatif et réglementaire complexe limitant la portée du dispositif et source de difficultés d'appropriation</b>	<b>12</b>
1.1. Des critères d'identification des représentants d'intérêts complexes	12
1.1.1. Rappel de la définition d'un représentant d'intérêts	12
1.1.2. Un critère « activité principale/activité régulière » inopérant	15
1.2. Un critère d'initiative peu pertinent	18
1.2.1. Rappel des entrées en communication	18
1.2.2. Les limites liées au critère d'initiative	19
1.3. Des décisions publiques visées par des actions de représentation d'intérêts insuffisamment précisées dans le décret	21
1.3.1. Un champ trop large des décisions publiques	21
1.3.2. Une absence de hiérarchisation des décisions par leur nature ou leurs effets	22
1.4. Un dispositif parmi les plus étendus au monde	24
1.4.1. Une liste très large de responsables publics concernés par le dispositif de régulation de la représentation d'intérêts	24
1.4.2. Chiffres illustrant l'étendue du dispositif	28
<b>2. Des obligations déclaratives insuffisantes pour restituer l'empreinte normative et des obligations déontologiques trop imprécises</b>	<b>31</b>
2.1. Des obligations déclaratives qui ne répondent qu'imparfaitement aux exigences de transparence des relations entre responsables publics et représentants d'intérêts	31
2.1.1. Contenu des déclarations	31
2.1.2. Une amélioration progressive de la qualité des informations déclarées traduisant une meilleure appropriation du dispositif	34
2.1.3. Une granularité des informations déclarées insuffisante pour assurer la restitution de l'empreinte normative	37
2.1.4. Des évolutions possibles pour une plus grande transparence des relations entre responsables publics et représentants d'intérêts	38
2.2. L'élaboration d'un cadre déontologique commun à préciser	41

<b>3. Une procédure de contrôle progressivement consolidée mais des prérogatives d'enquête limitées</b>	<b>42</b>
3.1. Chiffres clés des contrôles des représentants d'intérêts	42
3.2. État des lieux des prérogatives de contrôle de la Haute Autorité	43
3.3. Accompagner et sensibiliser les représentants d'intérêts dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives et déontologiques	44
3.4. Des pouvoirs limités : un frein à l'efficacité des contrôles	45
<b>4. L'introduction de sanctions administratives en cas de manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques : une évolution nécessaire pour une réponse graduée</b>	<b>49</b>
4.1. Rappel des sanctions pénales	49
4.2. La sanction administrative comme une étape intermédiaire	51
<b>Conclusion de la première partie</b>	<b>53</b>

---

## Partie 2

<b>Les nombreux enjeux de l'extension du répertoire aux collectivités territoriales : propositions d'évolutions pour un dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts plus pertinent et adapté à l'échelon local</b>	<b>55</b>
---	-----------

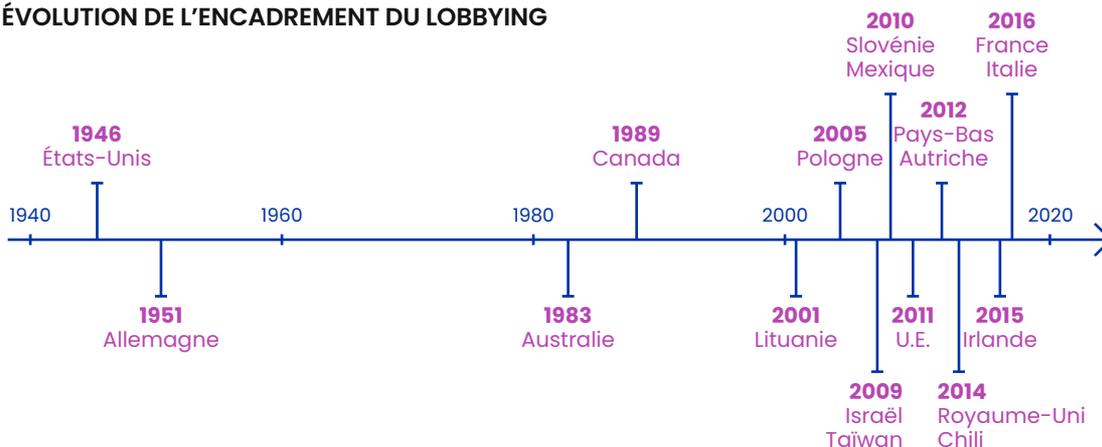
<b>1. L'application différée de la législation en matière d'obligations déclaratives</b>	<b>57</b>
<b>2. Les questions soulevées par une transposition à droit constant du dispositif à l'échelon local</b>	<b>58</b>
2.1. Les spécificités de l'action publique locale vont augmenter les difficultés d'application du dispositif	58
2.2. Une impréparation des acteurs concernés	59
<b>3. Les propositions</b>	<b>60</b>
3.1. Les seuils de population prévus pour les communes et les EPCI à fiscalité propre par la loi et le décret doivent être très sensiblement rehaussés	60
3.2. Il est proposé d'expérimenter une application à des communes ou EPCI à fiscalité propre de taille inférieure au seuil de 100 000 habitants	62
3.3. La nécessité de rompre le lien entre les personnes publiques visées par la représentation d'intérêts (article 18-2) et la liste des personnes soumises à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale (renvoi à l'article 11 et au décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016)	63
3.4. Il faut pouvoir limiter les actions à déclarer à l'échelle locale	65
3.4.1. En prévoyant que l'obligation de déclaration ne s'impose qu'à certaines décisions publiques locales	65
3.4.2. En levant les incertitudes juridiques actuelles	66
<b>ANNEXE 1</b> Récapitulatif des propositions	<b>68</b>
<b>ANNEXE 2</b> Liste des domaines d'interventions des représentants d'intérêts	<b>70</b>
<b>ANNEXE 3</b> Liste des collectivités et entités rencontrées dans le cadre de l'étude	<b>71</b>

# Introduction

La reconnaissance juridique de l'existence du lobbying est intervenue en France avec la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi dite « Sapin II ») qui confie à la Haute Autorité la gestion d'un répertoire numérique destiné à « assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics » et qui instaure, pour la première fois, des obligations déclaratives et déontologiques communes à l'ensemble des représentants d'intérêts. Par comparaison avec d'autres pays, notamment anglo-saxons, le cadre juridique propre au lobbying a été adopté récemment en France.

1. Article 18-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

## ÉVOLUTION DE L'ENCADREMENT DU LOBBYING



La régulation du lobbying apparaît pour la première fois aux États-Unis en 1946, ce qui s'explique notamment par la tradition anglo-saxonne qui associe davantage les groupes d'intérêts à l'élaboration de la norme, sans nécessairement faire référence à l'intérêt général qui serait principalement poursuivi et défendu par les personnes élues. La Haute Autorité a publié en octobre 2020 une étude comparative des dispositifs de régulation du lobbying, disponible sur son [site internet](#). Les dispositifs étudiés présentent des différences notables, tant du point de vue des responsables publics concernés que des organismes menant des actions de représentation d'intérêts ou du contenu des informations déclarées.

La conception française de la souveraineté a longtemps exclu que des « vues particulières » puissent contribuer à la formation de la loi, expression de la volonté générale. Dès lors, jusqu'à la création du registre confié à la Haute Autorité, ces relations avec les représentants d'intérêts restaient relativement confidentielles, alimentant l'idée d'une collusion entre les groupes d'intérêts, qui tenteraient par tous les moyens d'imposer leurs intérêts particuliers, et les responsables publics, qui les feraient primer sur l'intérêt général. Pour renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions, de nombreux gouvernements, notamment en Europe, ont décidé d'accroître la transparence du processus normatif et de l'élaboration de la décision publique.

Dans une démocratie moderne, la frontière entre sphère publique et sphère privée ne doit pas être étanche. Si les élus demeurent les décideurs ultimes, l'intérêt général se conçoit de moins en moins de manière autoritaire et verticale. L'avis des représentants d'intérêts, quels qu'ils soient, apporte aux pouvoirs publics une expertise tout au long du processus de décision. De plus, une concertation avec les acteurs en amont permet une meilleure acceptation de la norme ou de la politique publique en aval. Enfin, la participation de la société civile permet de faire émerger des questions sociales ou sociétales dont les pouvoirs publics ne se seraient pas nécessairement saisis. Lorsqu'elle est encadrée et respecte une déontologie adaptée à ses enjeux, la représentation d'intérêts constitue une activité légitime, contribuant à une prise de décision publique éclairée.

Plusieurs évolutions récentes du dialogue entre responsables publics et représentants d'intérêts ont également justifié un renouvellement de la régulation de cette activité. La consultation de la société civile par les responsables publics s'est généralisée. L'activité de représentation d'intérêts s'est également professionnalisée, comme en atteste le développement des cabinets de conseil spécialisés en affaires publiques.

Ainsi, dès 2009, le Bureau de l'Assemblée nationale avait adopté une réglementation prévoyant l'inscription volontaire des représentants d'intérêts sur un registre rendu public sur le site de l'Assemblée. L'inscription à ce registre permettait aux représentants d'intérêts de disposer d'un accès facilité aux bâtiments de l'Assemblée, en contrepartie duquel ils s'engageaient à respecter un code de bonne conduite. En 2010, le Sénat a adopté une série de mesures similaires. Trois ans plus tard, à la suite du rapport du groupe de travail présidé par Christophe Sirugue<sup>2</sup>, une nouvelle réglementation a été mise en place à l'Assemblée nationale, imposant notamment de faire figurer en annexe des rapports parlementaires la liste des organisations auditionnées. En dépit d'un nombre limité d'inscrits, ces deux registres représentaient un progrès, en instaurant une forme de transparence et en encadrant les relations d'influence *via* une autre approche que celle de la répression pénale (trafic d'influence, prise illégale d'intérêts, corruption), peu adaptée aux enjeux du lobbying.

2. Christophe Sirugue, *Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale*, 27 février 2013

3. Jean-Louis Nadal, *Renouer la confiance publique – Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, 7 janvier 2015

Dans son rapport *Renouer la confiance publique*<sup>3</sup>, publié en 2015, Jean-Louis Nadal, ancien président de la Haute Autorité, préconisait la mise en place d'un répertoire unique des représentants d'intérêts, commun aux parlementaires et aux membres du Gouvernement, sur lequel l'inscription serait obligatoire. Le dispositif créé par la loi « Sapin II » va au-delà de ces recommandations et apparaît, au regard des choix faits par d'autres pays, comme l'un des plus larges au monde en étendant le registre à l'ensemble de la sphère publique, nationale et locale.

**2336**

**entités inscrites** sur le registre des représentants d'intérêts **au 1<sup>er</sup> juillet 2021**

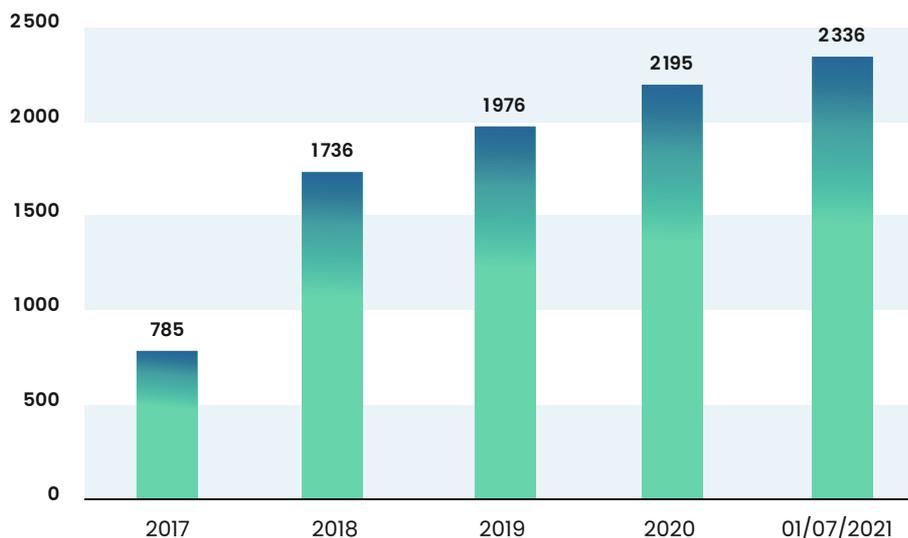
**39 023**

**activités** de représentation d'intérêts déclarées sur le registre **au 1<sup>er</sup> juillet 2021**

Quatre ans après la mise en œuvre du dispositif, les avancées en matière de transparence de l'activité des représentants d'intérêts sont incontestables. Outre une information plus précise sur les actions d'influence, le répertoire offre la possibilité à des structures plus modestes d'obtenir une visibilité nouvelle auprès des responsables publics. Des informations inédites sont également mises à la disposition de la société civile (citoyens, chercheurs, journalistes, observateurs de la vie publique), afin qu'elles soient consultées, traitées et réutilisées. Au 1<sup>er</sup> juillet 2021, un peu plus de 2300 entités étaient inscrites sur le registre tenu par la Haute Autorité et plus de 39 000 activités de représentation d'intérêts avaient été déclarées.

Néanmoins, le déploiement de ce répertoire n'est pas terminé. En effet, la loi prévoit son extension, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022, aux actions de représentation d'intérêts réalisées auprès, d'une part, d'autres agents des administrations de l'État que ceux déjà visés (notamment des

## NOMBRE DE REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS INSCRITS SUR LE RÉPERTOIRE DEPUIS 2017



emplois de sous-directeurs et de chefs de service) et de certains directeurs de centres hospitaliers et, d'autre part des titulaires de fonctions exécutives locales et de certains agents de la fonction publique territoriale. Différée à deux reprises, cette extension met en lumière des difficultés inhérentes au dispositif, identifiées et signalées par la Haute Autorité dès 2017.

Cette étude, complémentaire des constats réalisés dans les différents rapports d'activité de la Haute Autorité, dresse un bilan du répertoire des représentants d'intérêts (partie 1) et propose, à partir de cette analyse, certaines adaptations du dispositif en vue de son extension à d'autres catégories de responsables publics (partie 2).



# Partie I

## **Le bilan du répertoire des représentants d'intérêts :**

des insuffisances  
persistantes qui nuisent  
à la transparence  
de la décision publique

<b>Un cadre législatif et réglementaire complexe limitant la portée du dispositif et source de difficultés d'appropriation</b>	<b>12</b>
<b>Des obligations déclaratives insuffisantes pour restituer l'empreinte normative et des obligations déontologiques trop imprécises</b>	<b>31</b>
<b>Une procédure de contrôle progressivement consolidée mais des prérogatives d'enquête limitées</b>	<b>42</b>
<b>L'introduction de sanctions administratives en cas de manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques : une évolution nécessaire pour une réponse graduée</b>	<b>49</b>

# 1. Un cadre législatif et réglementaire complexe limitant la portée du dispositif et source de difficultés d'appropriation

## 1.1. Des critères d'identification des représentants d'intérêts complexes

### 1.1.1. Rappel de la définition d'un représentant d'intérêts

En vertu de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, sont des représentants d'intérêts les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale et les organismes des réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat « dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication » avec un certain nombre de responsables publics dont la liste est fixée par le même article.

Sont également des représentants d'intérêts les personnes physiques qui exercent à titre individuel une activité professionnelle, à titre principal ou régulier, de représentation d'intérêts.

## LES PRINCIPES DE L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS EN FRANCE

Transparence	→ Entre la sphère privée et les responsables publics
Ouverture	→ Pour assurer une meilleure représentation de tous les intérêts
Déontologie	→ Pour un meilleur encadrement des activités → Pour une harmonisation des règles et plus d'égalité entre tous les représentants d'intérêts

Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts précise les notions d'activité « *principale* » ou « *régulière* » :

- une personne effectue des actions de représentation d'intérêts à **titre principal** lorsqu'elle consacre à cette activité **plus de la moitié de son temps sur six mois** ;
- le caractère **régulier** est retenu lorsque la personne a réalisé **au moins dix actions de représentation d'intérêts sur une période de douze mois**.

### QUI DOIT S'INSCRIRE SUR LE RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS ?

Une **personne morale** dont **1 dirigeant, 1 employé ou 1 membre** exerce une activité de représentation d'intérêts



Une **personne physique**, dans le cadre d'une activité professionnelle



Personnes morales de droit privé, établissements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, chambres de commerce et d'industrie et chambres des métiers et de l'artisanat

### ... exerçant la représentation d'intérêts comme :

**Activité principale :**  
plus de la moitié  
de son temps  
sur 6 mois



**Activité régulière :**  
au moins 10 entrées  
en communication  
sur les 12 derniers mois

**... qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique**

Sont en revanche exclus du dispositif, par la loi :

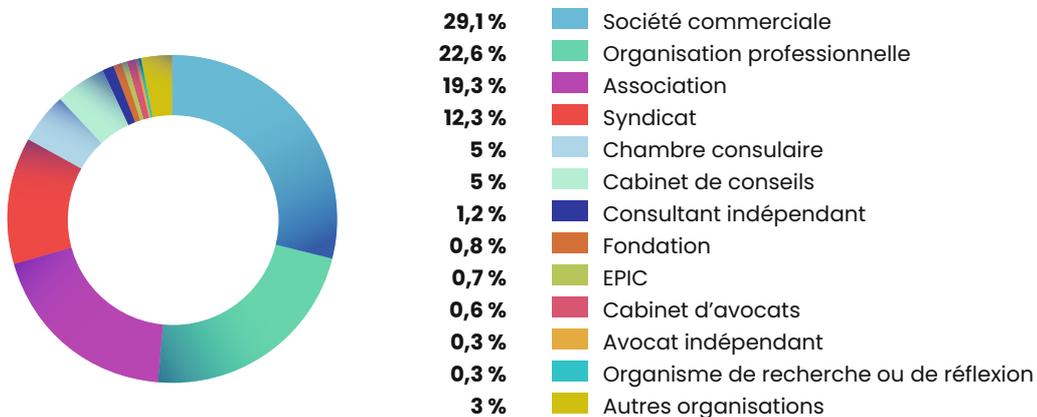
- les élus, dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeur ;
- les associations à objet culturel ;
- les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

En outre, alors que la définition des représentants d'intérêts inclut les chambres de commerce et de l'industrie, ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat, l'absence du réseau consulaire des chambres d'agriculture dans cette liste constitue un oubli du législateur qui mérite d'être corrigé.

### PROPOSITION N° 1

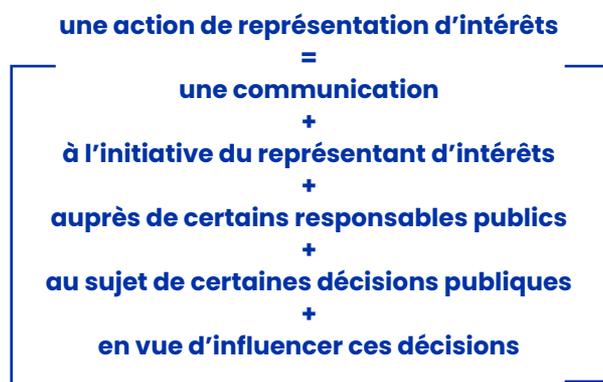
Compléter la définition des représentants d'intérêts en y incluant le réseau des chambres d'agriculture.

## RÉPARTITION DES INSCRITS SUR LE RÉPERTOIRE PAR TYPE D'ORGANISATION



Le répertoire des représentants d'intérêts reflète l'importante hétérogénéité des entités effectuant des actions d'influence auprès des responsables publics. Si les sociétés commerciales et les organisations professionnelles représentent près d'un peu plus de la moitié des inscrits, les associations arrivent en troisième position, avec un peu plus de 19%.

Ainsi, en l'état des textes, cinq conditions cumulatives doivent être réunies pour qu'une action de représentation d'intérêts soit qualifiée comme telle :



### 1.1.2. Un critère « activité principale/activité régulière » inopérant

Afin de qualifier une personne physique ou morale de représentant d'intérêts, il faut que cette personne mène une activité de représentation d'intérêts de façon « *principale ou régulière* ». S'agissant des activités de représentation d'intérêts exercées à titre régulier, le décret du 9 mai 2017 dispose que ce critère est rempli lorsqu'au sein d'une personne morale, une personne physique « *entre en communication au moins dix fois au cours des douze derniers mois* » avec un responsable public. Cette interprétation conduit à l'obligation d'inscription d'une entité dont au moins un employé réalise dix actions mais exclut, par exemple, celle dont plusieurs salariés réalisent chacun neuf actions.

Il s'ensuit que, pour un même niveau d'activité de la personne morale concernée, une répartition large entre plusieurs personnes physiques plutôt que concentrée sur une ou deux peut suffire à se soustraire à l'obligation de déclaration. Une référence à l'activité globale de la personne morale serait plus pertinente, d'autant que les actions de lobbying sont exercées au bénéfice de la personne morale, et non des personnes physiques qui la composent.

Il conviendrait donc de simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en considérant l'ensemble des actions de représentation d'intérêts réalisées au niveau de la personne morale.

## PROPOSITION N° 2

Prévoir dans la loi que la qualité de représentant d'intérêts s'apprécie en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée.

4. Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, §35

L'appréciation de la représentation d'intérêts à l'échelle de la personne morale permettrait en outre une application plus simple de l'objectif poursuivi par le législateur consistant à exclure de la définition les personnes exerçant une activité d'influence « *à titre seulement accessoire et de manière peu fréquente* »<sup>4</sup>, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel.

Il est également indispensable de prendre en compte l'appartenance du représentant d'intérêts à un groupe lorsque les sociétés concernées relèvent d'un même groupe au sens du Code de commerce. Le dispositif actuel implique que la qualification de représentant d'intérêts doit être appliquée à chaque personne morale qui remplit les critères prévus par la loi. Une société mère et ses filiales doivent ainsi comptabiliser distinctement leurs actions de représentation d'intérêts afin de savoir si elles doivent individuellement s'inscrire sur le répertoire.

Ces modalités d'inscription et de déclaration pour les groupes de sociétés rendent difficile l'identification des personnes morales soumises à une obligation d'inscription. En effet, de nombreuses entités peuvent être rattachées à un groupe et sont parfois complexes à identifier. Ensuite, il en résulte une inscription « éclatée » entre plusieurs entités et des déclarations éparpillées, sans vue d'ensemble sur les actions de représentation d'intérêts du groupe et les moyens budgétaires et humains alloués à la représentation d'intérêts par celui-ci. Les entreprises elles-mêmes (notamment les grands groupes) connaissent des difficultés pour « ventiler » les activités de représentation d'intérêts et les moyens associés entre les différentes sociétés d'un même groupe.

L'ensemble de ces éléments nuit à la lisibilité et à l'intelligibilité du répertoire pour les citoyens et contribue à diluer l'objectif de transparence de la prise de décision publique poursuivi par le législateur. La prise en compte d'une déclaration consolidée permettrait en outre de prévenir les pratiques consistant à répartir des activités de représentation d'intérêts entre différentes entités juridiques de façon à échapper à l'obligation de déclaration.

Par comparaison, le registre européen de transparence a fait le choix de « l'enregistrement unique » afin « d'éviter les enregistrements multiples et réduire la charge administrative », l'enregistrement incombant « dans la pratique [...] en règle générale, à la succursale ou au bureau représentant les intérêts de l'entité auprès des institutions de l'UE »<sup>5</sup>. Des dérogations sont toutefois prévues dans le cas où une filiale ou société apparentée agirait en son nom propre indépendamment du groupe. En outre, le statut juridique n'est pas un élément pris en compte pour l'inscription sur le registre, de même qu'aucun critère minimum d'actions n'est exigé pour l'inscription d'une entité.

5. Secrétariat général du registre européen de transparence, Lignes directrices pour la mise en œuvre du registre de transparence, 20 juin 2020, p. 10

6. II et II de l'article L. 233-3 du Code de commerce  
↓

### PROPOSITION N° 3

Pour les groupes de sociétés, définis par référence à la notion de contrôle fixée par le code de commerce<sup>6</sup> :

- apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau du groupe ;
- introduire une obligation de déclaration agrégée.

Certains aspects du lobbying sont aussi exclus de cette définition, à l'image de la représentation d'intérêts d'États étrangers.

### LE LOBBYING DES ÉTATS ÉTRANGERS : L'ÉMERGENCE D'UN NOUVEL ENJEU DE TRANSPARENCE

Dans son dernier rapport sur le lobbying au 21<sup>e</sup> siècle<sup>7</sup>, l'OCDE appelle les États membres à mieux prendre en compte l'influence des États étrangers dans leurs dispositifs d'encadrement de la représentation d'intérêts, alertant sur les potentiels risques pesant sur les processus démocratiques. En effet, la complexité croissante des processus d'élaboration des politiques nationales et des négociations au

7. OCDE, Rapport « Le lobbying au 21<sup>e</sup> siècle : transparence, intégrité, accès », 20 mai 2021

niveau international brouille la frontière entre diplomatie et représentation d'intérêts. Les gouvernements étrangers font dès lors de plus en plus appel à des lobbyistes pour promouvoir leurs intérêts, activités qui ont généralement pour objectifs principaux d'influencer :

- les processus démocratiques clés dans un pays ;
- les positions de politique étrangère d'un pays, incluant ses positions sur les négociations internationales (telles que le climat, la fiscalité, le commerce, la protection des données, etc.) ;
- la perception d'un pays par le gouvernement, les médias et les ressortissants d'un autre pays.

Si la légitimité de certaines de ces actions d'influence n'est pas remise en question, le lobbying des États étrangers devrait être soumis aux mêmes critères de transparence. Peu de dispositifs de régulation du lobbying intègrent cette notion.

Le registre européen de transparence prévoit depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2021, que doivent être déclarées les activités exercées par « *les autorités publiques de pays tiers lorsque ces autorités sont représentées par des entités juridiques, des bureaux ou des réseaux sans statut diplomatique ou sont représentées par un intermédiaire* »<sup>8</sup>. Les consultants et les cabinets d'affaires publiques doivent ainsi publier la liste des gouvernements étrangers pour lesquels ils travaillent ainsi que le montant de chaque contrat, les ambassades et représentations diplomatiques étant cependant exclues du dispositif. Aux États-Unis, le Foreign Agents Registration Act prévoit l'inscription sur un registre des « *agents agissant pour le compte d'un mandant étranger* ».

8. Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire

## 1.2. Un critère d'initiative peu pertinent

### 1.2.1. Rappel des entrées en communication

Une action de représentation d'intérêts ne peut être considérée comme telle que si l'entrée en communication avec le responsable public est réalisée à l'initiative du représentant d'intérêts. En effet, la rédaction du 3<sup>o</sup> de l'article 18-3 peut laisser supposer que les actions de représentation d'intérêts ne doivent être déclarées que lorsque l'entrée en communication est effectuée à la demande du représentant d'intérêts. Cette interprétation sous-tend la rédaction du décret d'application du 9 mai 2017 qui précise, en son article 1, que cette communication doit être à l'initiative du représentant d'intérêts.

Sont ainsi considérées comme des entrées en communication avec des responsables publics :

- les rencontres physiques (rendez-vous, déjeuner professionnel, réunion d'un club, etc.) ;
- les conversations téléphoniques ;
- les envois de courriers, courriers électroniques ou messages privés ;
- l'interpellation directe et nominative sur les réseaux sociaux.

Les lignes directrices de la Haute Autorité ont précisé les types d'entrées en communication concernées et celles qui ne sont pas considérées comme telles :

- les campagnes de sensibilisation de l'opinion ou les manifestations sur la voie publique ;
- les activités de veille de l'actualité législative et réglementaire ;
- les préparations de notes, dossiers, éléments de langage, en amont d'une communication ;
- les lettres d'information, dès lors qu'elles ne portent pas sur une décision publique et ne sont pas adressées spécifiquement à des responsables publics. En outre, lorsque des entrées en communication sont effectuées de manière répétée sur un court laps de temps, pour un même objet et auprès d'une même catégorie de responsables publics (au sens de la liste annexée au décret du 9 mai 2017), elles constituent une unique communication.

### 1.2.2. Les limites liées au critère d'initiative

Le critère de l'initiative a pour effet d'exclure du champ du répertoire toutes les actions conduites en réponse à une demande de responsables publics, constituant une part non négligeable de l'activité des représentants d'intérêts. Ainsi, par exemple, la contribution de représentants d'intérêts à des rapports parlementaires et leur participation à des auditions dans le cadre de commissions sur des sujets économiques ou de société constituent des pratiques courantes. Les réponses à des consultations publiques sont également fréquentes.

En outre, ce critère crée une inégalité entre les grands acteurs de la représentation d'intérêts, plus facilement identifiés par les pouvoirs publics et plus souvent sollicités (et qui n'ont donc pas à déclarer ces actions et les moyens afférents), et les petites entités qui sont à l'initiative des entrées en communication.

Enfin, ce critère rend particulièrement délicat, voire parfois impossible, le contrôle de la Haute Autorité. Il est en effet très difficile d'établir qui du représentant d'intérêts ou du responsable public a été à l'origine d'une entrée en communication sur un sujet précis, en particulier dans le cas de relations régulières. Le critère de l'initiative est d'ailleurs également complexe à mettre en œuvre pour les représentants d'intérêts eux-mêmes.

#### PROPOSITION N° 4

Préciser que l'obligation de déclaration du représentant d'intérêts s'impose lorsque l'action d'influence est initiée par ce dernier mais aussi lorsque l'entrée en communication est à l'initiative du responsable public.

En complément de cette modification normative indispensable à l'efficacité du dispositif, la Haute Autorité encourage également les responsables publics à publier en *open data* leurs rencontres avec les représentants d'intérêts. Sur le modèle européen, la publication de ces rencontres, et non pas de l'intégralité des agendas, pourrait être rendue obligatoire pour certains responsables publics : les membres du Gouvernement, les présidents de commissions au sein des assemblées ainsi que les parlementaires rapporteurs sur un texte.

Au niveau européen, depuis 2014, les membres de la Commission, leurs collaborateurs et les directeurs généraux doivent rendre publiques un certain nombre d'informations sur les réunions avec des représentants d'intérêts. Un dispositif similaire a été adopté par le Parlement européen en 2019 étendant cette obligation aux acteurs clés du processus législatif (président de commission, rapporteur du texte, référent de chaque groupe parlementaire). Les autres eurodéputés sont invités à le faire sur la base du volontariat. Selon la base de données *Integrity Watch*, plus de la moitié d'entre eux (362 sur 704) ont ainsi déclaré un peu moins de 17 000 rendez-vous avec des représentants d'intérêts.

### 1.3. Des décisions publiques visées par des actions de représentation d'intérêts insuffisamment précisées dans le décret

#### 1.3.1. Un champ trop large des décisions publiques

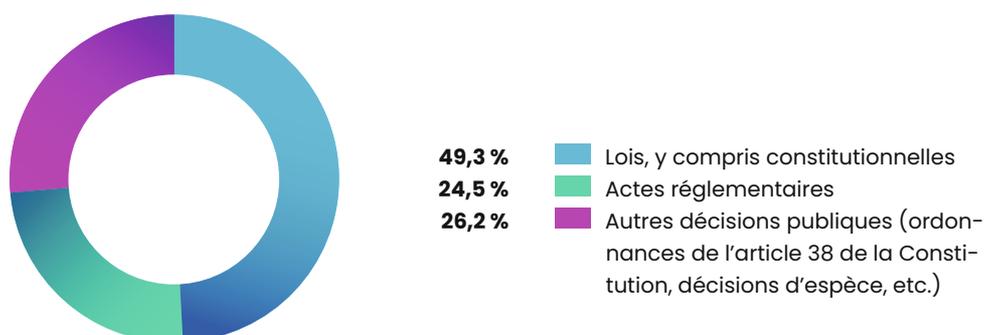
Une annexe du décret du 9 mai 2017 vient préciser les décisions publiques concernées par le dispositif :

- les lois (y compris constitutionnelles) ;
- les ordonnances de l'article 38 de la constitution ;
- les actes réglementaires ;
- les décisions ni réglementaires ni individuelles, dites d'espèce (article L. 221-7 du code des relations entre le public et l'administration) ;
- les marchés publics (lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens) ;
- les contrats valant autorisation temporaire d'occupation du domaine public ;
- les baux emphytéotiques administratifs ;
- les contrats portant cession des biens immobiliers relevant du domaine privé de l'État ou de ses établissements publics ;
- les délibérations des collectivités approuvant la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique ;
- les autres décisions publiques.

Ces premières années de mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts ont confirmé la complexité entourant les décisions publiques sur lesquelles sont susceptibles de porter les actions de représentation d'intérêts.

Ce champ apparaît en effet particulièrement large, notamment en raison de la catégorie des « autres décisions publiques », qui ne figurait pas initialement dans le projet de décret transmis au Conseil

#### RÉPARTITION DES DÉCISIONS PUBLIQUES VISÉES PAR LES ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS



d'État. Si les lois demeurent les décisions publiques majoritairement visées par les actions de représentation d'intérêts (49,3%), les « autres décisions publiques » sont citées à 21,9%.

La seule lecture du décret, pris dans les derniers jours de la législature 2012-2017, fait apparaître une difficulté à choisir entre la méthode anglo-saxonne, consistant à énumérer précisément les décisions publiques visées dans une liste exhaustive, et la méthode plus conceptuelle, invitant à interpréter la norme supérieure pour ne prendre en considération que les décisions qui, par leur importance ou leur nature, justifient une certaine transparence de l'action des représentants d'intérêts.

Le fait de mentionner « les autres décisions publiques » après une énumération de catégories de décisions bien déterminées introduit une confusion méthodologique et de grandes difficultés pour déterminer quelles décisions sont, concrètement, visées par le dispositif.

### **1.3.2. Une absence de hiérarchisation des décisions par leur nature ou leurs effets**

La Haute Autorité a apporté dans ses lignes directrices plusieurs précisions en indiquant que sont prises en compte dans la catégorie des « autres décisions publiques » :

- les décisions individuelles ayant pour objet la délivrance, la modification, le retrait ou le renouvellement d'un agrément, d'une autorisation, d'une certification, d'une dérogation, d'une dispense, d'une exemption, d'une habilitation, d'une homologation, d'une inscription sur une liste, d'une licence, d'un permis, d'un titre, ou d'un avantage financier de quelque nature que ce soit ;
- les décisions individuelles de nomination ;
- les actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils ont une portée normative certaine, c'est-à-dire lorsqu'ils revêtent le caractère de dispositions générales et impératives ou lorsqu'ils énoncent des prescriptions dont la méconnaissance peut être sanctionnée.

Toutefois, l'article 1<sup>er</sup> du décret prévoit une exception pour « *le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d'effectuer une démarche dont la réalisation*

*est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage ».*

La Haute Autorité a ainsi considéré que ne constituaient pas des entrées en communication les échanges d'informations qui se déroulent dans le cadre du suivi d'une demande tendant à l'obtention d'une décision individuelle quelle qu'elle soit, par exemple dans le cadre d'un recours ou préalablement au dépôt d'une demande pour préciser les caractéristiques de l'opération ou le calendrier.

Dans le même sens, si certains marchés publics ou contrats de concession, en fonction de leur valeur, sont des décisions publiques susceptibles de faire l'objet d'une action de représentation d'intérêts, les échanges d'informations nécessaires au dépôt d'une candidature ou à la remise d'une offre ne constituent pas des communications susceptibles d'entraîner la qualification de représentant d'intérêts.

Deux situations plus complexes ont été relevées s'agissant des contrats publics :

- les entrées en communication dans le cadre de l'exécution d'un contrat ;
- les entrées en communication réalisées en amont des contrats publics dont la valeur n'est pas systématiquement connue, ce qui ne permet pas de déterminer s'ils sont inclus dans les décisions publiques concernées par le dispositif.

Ces dispositions, tout à la fois larges et imprécises, demeurent sources d'insécurité juridique pour les représentants d'intérêts et de difficultés, pour la Haute Autorité, dans le cadre des contrôles menés. Une clarification du champ des décisions publiques concernées par le dispositif serait pertinente. Une réflexion sur les décisions individuelles (par opposition aux actes réglementaires, de portée générale et impersonnelle) concernées par le dispositif devrait notamment être engagée. Cette réflexion s'avère tout particulièrement nécessaire dans la perspective de l'extension du répertoire aux collectivités territoriales<sup>9</sup>.

9. Cf. Deuxième partie de l'étude, p. 65

#### PROPOSITION N° 5

Préciser dans les textes les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la régulation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

## 1.4. Un dispositif parmi les plus étendus au monde

### 1.4.1. Une liste très large de responsables publics concernés par le dispositif de régulation de la représentation d'intérêts

Contrairement à d'autres registres étrangers, les responsables publics à l'égard desquels une entrée en communication peut constituer une action de représentation d'intérêts interviennent tant à l'échelon national que local.

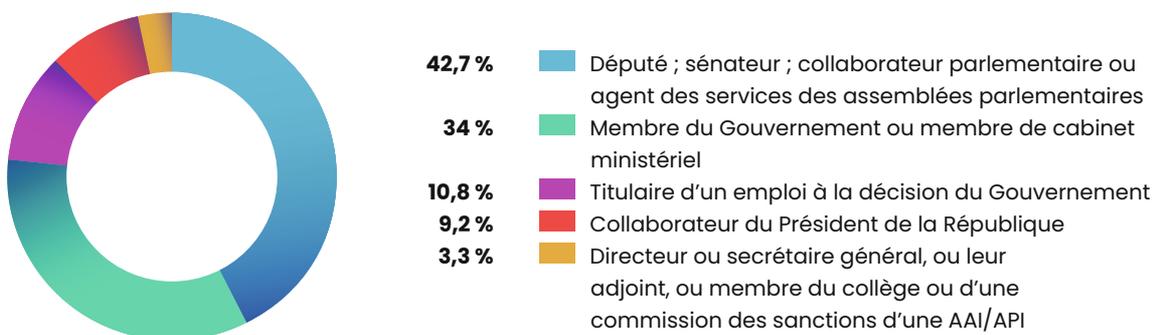
L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 énumère les responsables publics concernés par le dispositif, renvoyant notamment à l'article 11 s'agissant des autorités territoriales et au décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 s'agissant des agents publics.

Si le champ des responsables publics concernés est pour l'instant limité aux seuls décideurs exerçant des responsabilités nationales ou occupant un emploi à décision du Gouvernement tels que les préfets, la loi prévoit l'extension du dispositif aux titulaires de certaines fonctions exécutives locales et à certains agents de la fonction publique à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022.

Un peu plus de 40 % des actions de représentation d'intérêts déclarées depuis 2017 ont été menées auprès de parlementaires ou de leurs collaborateurs, et près d'un tiers concernaient des entrées en communications avec des membres du Gouvernement ou membres de cabinets ministériels.

---

## RÉPARTITION DES RESPONSABLES PUBLICS VISÉS PAR DES ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS



Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des fonctions et emplois publics à l'égard desquels des actions de représentation d'intérêts doivent être déclarées sur le répertoire (actuellement et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022).

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS  
PAR LE RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

10. Cf. deuxième partie de l'étude consacrée à l'extension du dispositif, p.55  
↓

ADMINISTRATIONS, INSTITUTIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
<b>Depuis 2017</b>	
Présidence de la République	Membres du cabinet du Président de la République
Gouvernement	Membres du Gouvernement et de leurs cabinets
Parlement	Parlementaires, membres des cabinets des présidents des deux chambres, collaborateurs parlementaires, fonctionnaires des assemblées
Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes	Directeurs généraux, secrétaires généraux, et leurs adjoints, membres des collèges et des commissions des sanctions
Administrations de l'État	Emplois à la décision du Gouvernement pourvus en conseil des ministres (ex. : directeur d'administration centrale, préfet, recteur, directeur général d'agence régionale de santé)
<b>À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>10</sup></b>	
Administrations centrales	Fonctionnaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, nommés par décret en Conseil d'État : <ul style="list-style-type: none"> <li>– chefs de service, sous-directeurs et directeurs de service à compétence nationale dont les responsabilités en matière d'achat ou de placements financiers le justifient ou dont les services sont en charge de l'élaboration ou de la mise en œuvre économique et financière ou du soutien ou du contrôle d'opérateurs agissant dans un secteur économique concurrentiel ;</li> <li>– responsable ministériel des achats ;</li> <li>– président et vice-président du comité économique des produits de santé.</li> </ul>
Établissements publics à caractère administratif de l'Etat	Dirigeants des établissements publics relevant d'une des catégories suivantes : <ul style="list-style-type: none"> <li>– établissements dont l'activité concourt au soutien ou au contrôle d'opérateurs dans un secteur économique concurrentiel ;</li> <li>– établissements dont la mission comprend, dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique publique, le versement d'aides financières ou le contrôle de leur utilisation ;</li> <li>– établissements dont la mission comprend la gestion de placements financiers.</li> </ul> Pour les établissements dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros : <ul style="list-style-type: none"> <li>– dirigeant de l'établissement et ses adjoints ;</li> <li>– directeur chargé des affaires financières et ses adjoints ;</li> <li>– secrétaire général et secrétaire général adjoint ;</li> <li>– responsable de la fonction achat ;</li> <li>– directeur général des services d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel.</li> </ul>

**Partie 1** – Le bilan du répertoire des représentants d'intérêts

ADMINISTRATIONS, INSTITUTIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
<b>À partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022<sup>0</sup></b>	
Services déconcentrés de l'État	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Secrétaire régional des affaires régionales</li> <li>– Directeur et directeur adjoint des directions régionales listées en annexe I du décret n° 2019-1954</li> <li>– Délégué interrégional, directeur régional, directeur départemental et directeur local des finances publiques ; directeur du contrôle fiscal ; directeur spécialisé des finances publiques pour l'Assistance publique-hôpitaux de Paris</li> <li>– Directeur interrégional et directeur régional des douanes et droits indirects</li> <li>– Directeur interrégional des services pénitentiaires et de directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer</li> </ul>
Centres hospitaliers	Directeur d'un établissement public dont le budget, le cas échéant consolidé, est supérieur à 200 millions d'euros
Régions	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président du conseil régional</li> <li>– Conseiller régional (vice-président ou non) titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet du président du conseil régional</li> <li>– Directeur général des services</li> </ul>
Départements	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président du conseil départemental</li> <li>– Conseiller départemental (vice-président ou non) titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet du président du conseil départemental</li> <li>– Directeur général des services</li> </ul>
Collectivité de Corse, collectivité territoriale de Guyane, collectivité territoriale de Martinique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président de l'assemblée délibérante</li> <li>– Le cas échéant, président de l'organe exécutif</li> <li>– Conseillers à l'assemblée de Guyane, conseillers à l'assemblée de Martinique, conseillers exécutifs de Martinique et conseillers exécutifs de Corse titulaires d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces présidents</li> </ul>
Autres collectivités d'Outre-Mer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président de l'assemblée territoriale</li> <li>– Le cas échéant, président élu de l'exécutif</li> <li>– Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces présidents</li> </ul>
Ville de Paris	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maire</li> <li>– Adjoint au maire titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Membre du Conseil de Paris titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet</li> <li>– Secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général, directeur directeur du centre d'action sociale et directeur du crédit municipal</li> </ul>

ADMINISTRATIONS, INSTITUTIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
À partir du 1 <sup>er</sup> juillet 2022 <sup>10</sup>	
Métropole de Lyon	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président</li> <li>– Vice-président titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet</li> <li>– Directeur général des services</li> </ul>
Communes de plus de 20 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maire</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet</li> </ul>
Communes de plus de 100 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maire</li> <li>– Adjoints titulaires d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet</li> </ul>
Communes de plus de 150 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maire</li> <li>– Adjoint au maire titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet</li> <li>– Directeur général des services</li> <li>– Directeur général ou directeur des services des caisses de crédit municipal</li> </ul>
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros ; autres établissements publics de coopération intercommunale dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet</li> </ul>
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président</li> <li>– Vice-président titulaire d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet</li> </ul>

ADMINISTRATIONS, INSTITUTIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
À partir du 1 <sup>er</sup> juillet 2022 <sup>10</sup>	
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Président</li> <li>– Vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature</li> <li>– Directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet</li> <li>– Directeur général ou directeur des services</li> </ul>
Autres établissements publics de coopération intercommunale assimilés à des communes de plus de 150 000 habitants ; conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants ; syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Directeur général ou directeur des services</li> </ul>
Centre national de la fonction publique territoriale ; centre interdépartemental de gestion de la fonction publique territoriale de la petite et grande couronne de la région Île-de-France ; centre de gestion de la fonction publique territoriale assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Directeur général ou directeur des services</li> </ul>
Centre de gestion de la fonction publique territoriale assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Directeur général ou directeur des services</li> </ul>

### 1.4.2. Chiffres illustrant l'étendue du dispositif

Environ 11 000 décideurs publics, exerçant des responsabilités nationales, sont aujourd'hui concernés par le dispositif. Au 1<sup>er</sup> juillet 2022, la loi prévoit son extension à certaines fonctions publiques locales (notamment les autorités territoriales et leurs cabinets), ainsi qu'à d'autres agents de la fonction publique. Cette acception englobante ferait du répertoire l'un des plus étendus au monde, étant, à terme, amené à couvrir environ 19 000 personnes, une exception au regard des dispositifs étrangers.

**TABLEAU DES DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS PAR LES DISPOSITIFS D'ENCADREMENT DU LOBBYING À L'ÉTRANGER**

ZONE GÉOGRAPHIQUE	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
<b>Allemagne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Membres du <i>Bundestag</i>, groupes ou partis parlementaires</li> <li>– Au niveau du Gouvernement fédéral : secrétaires d'État parlementaires, secrétaires d'État, directeurs et sous-directeurs</li> </ul>
<b>Écosse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Membres du Parlement écossais</li> <li>– Membres du Gouvernement écossais, ministres, secrétaires de cabinets, secrétaire permanent et conseillers spéciaux</li> </ul>
<b>États-Unis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Responsables publics exécutifs : Président, Vice-président, tout fonctionnaire exerçant dans le bureau exécutif du Président, personnel de la Maison Blanche, secrétaires d'État et leurs adjoints, employés de haut niveau des organismes gouvernementaux</li> <li>– Responsables publics législatifs : membres du Congrès et leurs collaborateurs, officiers élus de la Chambre des représentants ou du Sénat, personnel du Congrès</li> </ul>
<b>Irlande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministres et secrétaires d'État, ainsi que leurs conseillers</li> <li>– Membres des deux chambres du Parlement, représentants irlandais au Parlement européen</li> <li>– Exécutifs locaux</li> <li>– Certaines catégories de hauts fonctionnaires</li> </ul>
<b>Italie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Membres de la Chambre des députés</li> </ul>
<b>Royaume-Uni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ministres de la Couronne</li> <li>– Secrétaires permanents</li> </ul>

En l'état de l'extension projetée, la liste des responsables publics concernés est largement illisible pour les représentants d'intérêts. La loi procède par renvoi aux textes relatifs aux obligations déclaratives des élus et agents publics, dont l'application pose parfois des difficultés à la Haute Autorité elle-même.

Par exemple, les directeurs interrégionaux de la mer entrent-ils dans le champ des responsables publics concernés par renvoi de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 à l'article 25 quinquies de la loi du 13 juillet 1983 ? Pour lever le doute, il faut analyser le décret d'application de cet article, à savoir le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016, lequel mentionne, à son article 2, « *les emplois de directeur et directeur adjoint visés par les articles 36 et 37 du décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État* ». Et ce n'est en réalité qu'en lisant l'article 35 – au demeurant particulièrement long – de ce décret du 31 décembre 2019, et non les articles 36 et 37, que l'on relève que « *les directeurs interrégionaux de la mer (...) sont (...) assimilés aux directeurs régionaux (...) au sens du présent décret* ».

Cette liste comporte en outre des fonctions très disparates et crée de multiples strates au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales ou d'établissements publics de coopération intercommunale. Par exemple, les règles diffèrent selon qu'une commune a plus de 20 000, 100 000 ou 150 000 habitants. Encore, seuls certains centres de gestion de la fonction publique territoriale sont concernés et, en leur sein, seul le directeur général des services est visé.

Enfin, certains critères d'identification des personnes publiques visées sont difficiles voire impossibles à connaître par les représentants d'intérêts. Il en va ainsi du budget des établissements publics à fiscalité propre (ceux dont le budget est supérieur à 5 millions d'euros entrent dans le champ sans considération de leur population) ou de l'assimilation de certains établissements publics à des communes de plus de 150 000 habitants, qui est un critère uniquement utilisé pour l'application de certaines dispositions du droit de la fonction publique.

## 2. Des obligations déclaratives insuffisantes pour restituer l’empreinte normative et des obligations déontologiques trop imprécises

### 2.1. Des obligations déclaratives qui ne répondent qu’imparfaitement aux exigences de transparence des relations entre responsables publics et représentants d’intérêts

#### 2.1.1. Contenu des déclarations

Dès lors qu’une entité ou une personne physique remplit les critères légaux la qualifiant de représentant d’intérêts, elle doit s’inscrire sur le registre et fournir plusieurs renseignements :

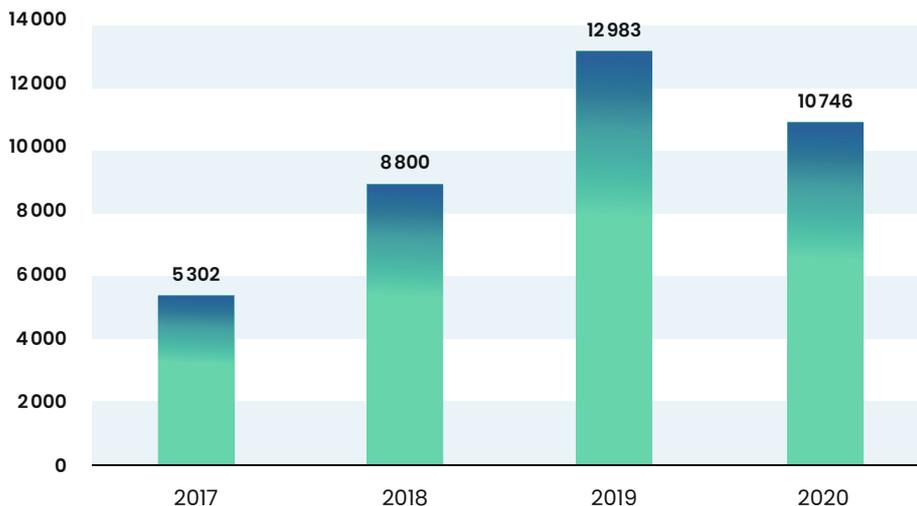
- son identité et celle de ses dirigeants ;
- les personnes chargées de la représentation d’intérêts ;
- le champ des activités de représentation d’intérêts défini à partir d’une liste de grands secteurs d’activités et du ou des niveaux auxquels sont réalisées les activités d’influence (local, national, européen ou mondial) ;
- les organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés auxquels elle appartient ;
- l’identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d’intérêts sont effectuées.

Le second alinéa de l’article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 dispose « *qu’un décret en Conseil d’État, pris après un avis public de la Haute Autorité, précise [...] le rythme et les modalités des communications [...] ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes* ». L’article 3 du décret du 9 mai 2017 impose ainsi aux représentants d’intérêts inscrits sur le répertoire de communiquer « *dans un délai de trois mois à compter de la clôture de [leur] exercice comptable* » une déclaration d’activités recensant l’ensemble des actions menées pendant cet exercice, ainsi que le montant de dépenses liées à ces actions.

Une année d’activité  
**Actions de  
représentation  
d’intérêts**

3 mois suivant la clôture des comptes  
**Préparation de la déclaration  
annuelle d’activités et transmission  
à la Haute Autorité**

## NOMBRE D'ACTIIONS DE REPRESENTATION D'INTERETS DECLARÉES



11. Pour plus de précisions, se référer aux Lignes directrices de la Haute Autorité : [bit.ly/LignesDirectrices](https://bit.ly/LignesDirectrices)

Les actions de représentation d'intérêts sont déclarées en fiches d'activité, regroupant toutes les actions menées sur un même sujet. Pour chaque fiche d'activité doivent être précisés<sup>11</sup> :

- les sujets sur lesquels ont porté les actions de représentation d'intérêts (objet et domaine d'intervention – 117 domaines sont proposés par la Haute Autorité qui échange régulièrement avec les représentants d'intérêts sur ce sujet) ;
- les types de décisions publiques visées ;
- les types d'entrées en communication ;
- les catégories des responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication.

Le 3° de l'article 18-3 indique que tout représentant d'intérêts doit communiquer à la Haute Autorité « les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts [...] en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ». En termes de moyens alloués à la représentation d'intérêts, doivent ainsi être déclarés :

12. Ministère de l'économie, arrêté du 4 juillet 2017 fixant la liste de fourchettes prévue au 6° de l'article 3 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

- le chiffre d'affaires annuel ;
- le montant des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts présentées sous la forme de fourchettes<sup>12</sup> (cf. tableau) ;
- le nombre de personnes ayant été employées à mener des actions de représentation d'intérêts.

**TABLEAU DES MOYENS ALLOUÉS AUX ACTIVITÉS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS  
QUI DOIVENT ÊTRE DÉCLARÉS**

MOYENS	DÉTAILS
Montant des dépenses liées aux actions de représentation d'intérêts durant la période concernée	Frais liés à la rémunération des personnes chargées de la représentation d'intérêts : <ul style="list-style-type: none"> <li>– rémunération totale annuelle</li> <li>– primes</li> <li>– cotisations salariales et patronales</li> <li>– remboursement des frais professionnels (frais de transport, d'hébergement et de restauration)</li> </ul> Montant final obtenu en appliquant à cette rémunération de référence un pourcentage en lien avec l'activité de la personne chargée de la représentation d'intérêts
	Frais liés à l'organisation d'évènements
	Frais d'expertise
	Libéralités et avantages (cadeaux et invitations) accordés à des responsables publics dont la valeur est supérieure à 50€ TTC.
	Achats de prestations auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats
Nombre de personnes employées dans le cadre des activités de représentation d'intérêts	Personnes remplissant les critères fixés par la loi sur la période considérée
Chiffre d'affaires réalisé en France durant la période concernée	Montant du chiffre d'affaires global réalisé en France

Toutefois, l'obligation, fixée à ce même 3° de l'article 18-3, de déclarer le montant des dépenses liées aux actions de représentation d'intérêts que le représentant d'intérêts a engagées n'est pas pertinente pour ceux qui exercent cette activité pour le compte de tiers, notamment les cabinets de conseils et d'avocats. Dans leurs cas, l'information significative est le chiffre d'affaires issu de leur activité de représentation.

Ainsi est-il proposé de préciser que, lorsque les actions de représentation d'intérêts sont exercées pour le compte de tiers, le chiffre d'affaires réalisé durant l'année précédente doit être déclaré.

### PROPOSITION N° 6

Lorsque les actions de représentation sont exercées pour le compte de tiers, introduire une obligation de déclarer le chiffre d'affaires résultant de cette activité de représentation des intérêts pour le compte d'un tiers durant l'année précédente.

Le bilan des moyens budgétaires déclarés par les représentants d'intérêts montre que près de 45 % d'entre eux dédient moins de 10 000 euros aux actions de lobbying, seules 59 entités déclarant un montant supérieur à 1 million d'euros.

#### RÉPARTITION DES DÉPENSES LIÉES AUX ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS DÉCLARÉES PAR LES ENTITÉS



Le bilan des moyens budgétaires déclarés par les représentants d'intérêts montre que près de 45 % d'entre eux dédient moins de 10 000 euros aux actions de lobbying, seules 59 entités déclarant un montant supérieur à 1 million d'euros.

#### **2.1.2. Une amélioration progressive de la qualité des informations déclarées traduisant une meilleure appropriation du dispositif**

Signe d'une meilleure appropriation du cadre juridique et du dispositif, la Haute Autorité relève une amélioration croissante de la qualité des informations renseignées par les représentants d'intérêts, en particulier s'agissant de l'objet des fiches d'activités. Ce taux de conformité formelle s'est stabilisé depuis deux ans pour atteindre environ 70 %.

### TAUX DE CONFORMITÉ DES OBJETS DES FICHES D'ACTIVITÉS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS AUX EXIGENCES MINIMALES DE LISIBILITÉ



Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette progression depuis la mise en place du dispositif, parmi lesquels les efforts continus de pédagogie et de sensibilisation de la Haute Autorité mais aussi l'intégration au téléservice de déclaration d'un algorithme entraîné à orienter les représentants d'intérêts au moment de la saisie de leurs fiches d'activités et à observer de potentiels défauts (*cf. encadré*).

Ce taux de conformité reste toutefois insatisfaisant : un tiers des fiches d'activités comporte un objet qui ne répond pas aux exigences minimales de lisibilité.

#### TÉLÉDÉCLARATION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : LE RECOURS À L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

Dans leurs déclarations annuelles à la Haute Autorité, les représentants d'intérêts doivent remplir une déclaration d'activités pour chaque « objet » pour lequel ils ont mené des actions de représentation d'intérêts l'année précédente. Dans un souci de lisibilité et de compréhension pour les citoyens, « l'objet » de chaque fiche d'activités doit être suffisamment précis pour rendre compte du sujet sur lequel portait l'activité de lobbying, des résultats attendus ainsi que de la ou des décisions publiques visées par les activités concernées.

La Haute Autorité préconise ainsi :

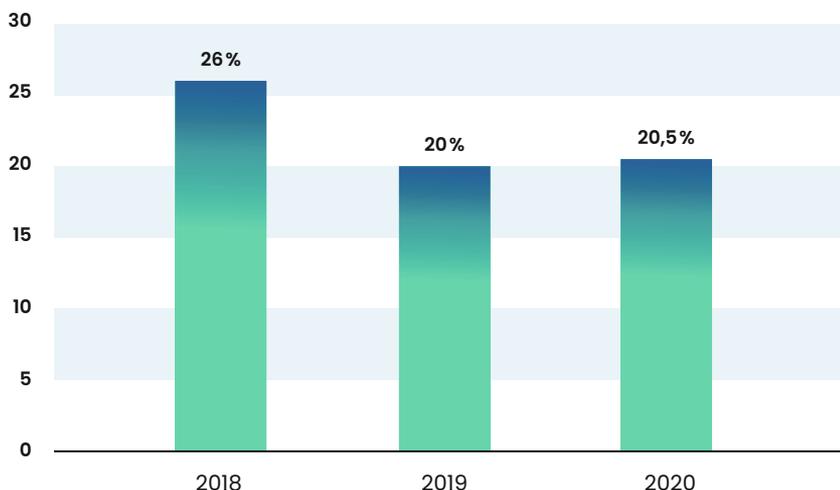
- que l'objet soit compris comme un « objectif poursuivi » et non comme un « sujet abordé » ; la Haute Autorité recommande ainsi de décrire l'objet par un verbe d'action ;
- il est recommandé d'indiquer dans « l'objet » la décision publique visée, permettant

ainsi de contextualiser l'action de représentation d'intérêts et de la rendre plus intelligible, en particulier lorsqu'il s'agit d'un texte connu du grand public ;  
– d'utiliser à titre complémentaire la case « observations » s'il apparaît difficile de formuler un « objet » qui retrace clairement l'objectif recherché ou pour ajouter des informations utiles.

Lors du premier exercice déclaratif 2017, les services de la Haute Autorité ont procédé à l'analyse de chacun des 6 000 objets reçus et en ont mesuré la qualité à l'aide d'une échelle allant de 0 à 4 (0 pour un objet hors sujet, 4 si celui-ci remplissait les trois critères susmentionnés). Les résultats se sont révélés très insatisfaisants, plus de la moitié des objets communiqués ne répondant à aucun des critères.

La Haute Autorité a donc élaboré un algorithme entraîné à repérer les mauvais objets, sur la base de l'évaluation qualitative « des objets ». La contribution de cet algorithme à l'amélioration de la qualité des objets renseignés a été décisive. 85 % des « objets » mal renseignés sont désormais détectés, les représentants d'intérêts en étant immédiatement informés lorsqu'ils remplissent leur déclaration en ligne. Les services de la Haute Autorité assurent également un contrôle de second niveau destiné à améliorer la précision des informations déclarées.

#### NOMBRE DE DÉCLARATIONS D'ACTIVITÉS AYANT FAIT USAGE DE LA RUBRIQUE « OBSERVATIONS »



La rubrique « observations » demeure toutefois sous-exploitée, elle n'a été utilisée que dans 20,5 % des cas lors de l'exercice déclaratif 2020. Elle permet pourtant aux représentants d'intérêts d'explicitier leurs actions de lobbying, fournissant ainsi une information plus utile et précise aux citoyens.

### 2.1.3. Une granularité des informations déclarées insuffisante pour assurer la restitution de l’empreinte normative

Au titre du 3° de l’article 18-3, les représentants d’intérêts doivent communiquer à la Haute Autorité « *les actions relevant du champ de la représentation d’intérêts* ». Le décret d’application précise les informations qui doivent être renseignées, tels que le « *type de décision publique* » visé par l’action de représentation d’intérêts et la « *catégorie des responsables publics* » rencontrés<sup>13</sup>.

Les données déclarées par les représentants d’intérêts doivent être suffisamment précises afin d’apporter plus de transparence sur le processus d’élaboration de la décision publique. Toutefois, les listes retenues par le décret comportent des catégories très générales, ce qui a pour effet de restreindre de manière excessive l’information contenue dans le répertoire et, partant, la portée du dispositif.

13. Trois annexes du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 listent les types de décisions publiques, les types d’action de représentation d’intérêts et les catégories de responsables publics

### LES CINQ DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS LES PLUS SOLLICITÉS

(en nombre d’actions de représentations d’intérêts déclarées)



À titre d’illustration, les catégories retenues de responsables publics concernés par l’entrée en communication sont très larges, par exemple « *membre du Gouvernement ou membre de cabinet ministériel* », la seule précision autorisée par le décret étant le département ministériel sollicité. Il serait dès lors souhaitable que les représentants d’intérêts renseignent la fonction précise du responsable public rencontré.

En outre, en l’absence d’une précision explicite dans la loi, le décret d’application ne demande au représentant d’intérêts que d’indiquer le type de décisions publiques visées, à partir d’une liste prédéterminée (lois, actes réglementaires, etc.).

### 2.1.4. Des évolutions possibles pour une plus grande transparence des relations entre responsables publics et représentants d'intérêts

#### *Rendre publiques de manière plus fréquente des informations plus nombreuses et plus précises*

Les exemples de registres de pays étrangers démontrent qu'il est possible de rendre publiques des informations plus nombreuses et précises que celles prévues par le décret sans compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics ni faire peser des obligations disproportionnées sur les représentants d'intérêts.

#### INFORMATIONS À DÉCLARER PAR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS À L'ÉTRANGER

ZONE GÉOGRAPHIQUE	EXEMPLES D'INFORMATIONS À DÉCLARER PAR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS
<b>Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identité du responsable public rencontré</li> <li>– Date et lieu de l'entrée en communication avec le responsable public</li> <li>– Identité du représentant d'intérêts à l'origine de l'entrée en communication (et, le cas échéant, sa qualité d'ancien responsable public)</li> </ul>
<b>Chili</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identité du responsable public rencontré</li> <li>– Date, horaire, durée et lieu de l'entrée en communication avec le responsable public</li> <li>– Identité du représentant d'intérêts à l'origine de l'entrée en communication</li> </ul>
<b>Irlande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identité du responsable public concerné et institution publique d'appartenance</li> <li>– Objet de l'entrée en communication et résultats attendus</li> <li>– Identité du représentant d'intérêts à l'origine de l'entrée en communication (et, le cas échéant, sa qualité d'ancien responsable public)</li> </ul>
<b>Lituanie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identité du responsable public concerné et institution publique d'appartenance</li> <li>– Identité du représentant d'intérêts à l'origine de l'entrée en communication (et, le cas échéant, sa qualité d'ancien responsable public)</li> <li>– Intitulé de la disposition normative ou du projet de disposition sur lequel porte l'action de représentation d'intérêts</li> </ul>

En renseignant précisément la décision publique visée par une action de représentation d'intérêts, qu'il s'agisse d'une mesure en vigueur ou simplement envisagée ou au contraire redoutée, la bonne information du citoyen s'en verrait renforcée. Il est important de souligner que cette pratique est déjà mise en œuvre par certains représentants d'intérêts, de façon volontaire, dans l'objet de chaque action déclarée.

En complément, d'autres informations pourraient être utilement ajoutées telle que la fonction précise du responsable public rencontré.

## PROPOSITION N° 7

Préciser, dans les déclarations d'activités des représentants d'intérêts :

- la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ;
- les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.

Enfin, le rythme annuel, précisé par le décret du 9 mai 2017, s'avère insuffisant dans la pratique pour assurer l'efficacité du dispositif.

En effet, comme le soulignait déjà la Haute Autorité dans son avis sur le projet de décret, « *une action de représentation d'intérêts menée au mois de janvier ne serait rendue publique, dans la plupart des cas, qu'à compter du mois de mars de l'année suivante, soit quatorze mois après sa réalisation*<sup>14</sup> ». La restitution de l'empreinte normative s'en trouve affaiblie, d'autant plus que les actions déclarées sur le registre ne précisent pas la date exacte à laquelle elles ont été menées.

La plupart des pays étrangers ayant mis en place un dispositif similaire ont fait le choix d'un rythme de déclaration plus soutenu, afin de mettre à disposition de la société civile et du grand public des données récentes. Un rythme de déclaration semestriel apparaît comme l'option la plus adaptée, en ménageant un équilibre entre la nécessité de renforcer les informations mises à disposition du public, tout en limitant les contraintes de déclaration pour les représentants d'intérêts.

14. Haute Autorité, délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

## RYTHME DE DÉCLARATION À L'ÉTRANGER

ZONE GÉOGRAPHIQUE	RYTHME DE DÉCLARATION
<b>Australie</b>	Semestriel
<b>Canada</b>	Mensuel
<b>États-Unis</b>	Trimestriel
<b>Irlande</b>	Tous les quatre mois
<b>Lituanie</b>	Dans les sept jours suivant l'activité de représentation d'intérêts
<b>Royaume-Uni</b>	Tous les quatre mois
<b>Union européenne</b>	Annuel

## PROPOSITION N° 8

Passer d'un rythme de communication annuel des déclarations d'activités à un rythme semestriel

### **Une stratégie déjà engagée par la Haute Autorité en faveur de la mise à disposition de données accessibles et réutilisables**

Conformément à l'article 18-1 de la loi du 11 octobre 2013, le répertoire des représentants d'intérêts est rendu public « *dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé* ». La Haute Autorité s'inscrit pleinement dans cette démarche d'ouverture et a mené plusieurs actions afin de faciliter l'usage du répertoire et encourager la société civile (associations, citoyens, journalistes) à exploiter ses données.

15. [bit.ly/3oGuqgc](https://bit.ly/3oGuqgc)

En particulier, la Haute Autorité a publié, en juin 2020, le code source du répertoire<sup>15</sup>, l'ensemble des données qu'il contient étant accessibles au format .JSON, ce qui facilite leur exploitation. L'outil *Integrity Watch de Transparency international France* est par exemple produit à partir des données du répertoire. Différentes tables sont par ailleurs accessibles au format .CSV afin d'accorder une plus grande latitude aux ré-utilisateurs, ces fichiers étant mis à jour chaque nuit.

La Haute Autorité produit également annuellement un bilan des déclarations d'activités des représentants d'intérêts, sous la forme d'un dossier pédagogique, dont le contenu est exploité par les journalistes et qui met en évidence les chiffres clés du répertoire (profil des représentants d'intérêts, moyens consacrés, domaines d'activités principaux, etc.).

### **DYNAMISER L'UTILISATION DU RÉPERTOIRE**

Malgré les initiatives mises en œuvre, la Haute Autorité fait le constat d'une méconnaissance du dispositif par le grand public, confirmé par les données de consultation du répertoire. Ainsi, en 2020, le répertoire comptabilisait 250 000 visites, soit cinq fois moins que les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics. Seules 401 entités inscrites sur le répertoire, soit 18,3 %, ont vu leurs déclarations consultées au moins une fois.

Afin de dynamiser l'utilisation du répertoire et de rendre plus lisibles ses données, la Haute Autorité a mis en ligne en juin 2021 une plateforme numérique dédiée au lobbying, à visée pédagogique, proposant notamment du contenu didactique, des articles et notes thématiques ainsi que des outils de *data visualisation*.

## 2.2. L'élaboration d'un cadre déontologique commun à préciser

Le législateur a souhaité renforcer et préciser le cadre déontologique applicable aux représentants d'intérêts en fixant, pour la première fois, une liste d'obligations déontologiques communes à toute la profession<sup>16</sup>. Contrairement à d'autres pays qui ont fait le choix d'un code de conduite relevant du droit souple, ces obligations ont pleine valeur normative.

16. Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

En parallèle de ce cadre juridique, dans une optique d'autorégulation de la profession, de nombreuses entités du secteur privé et des associations de représentants d'intérêts ont adopté des chartes de déontologie internes ou des dispositions spécifiques dans leurs codes de conduite, dédiées à la pratique éthique de la représentation d'intérêts.

Les représentants d'intérêts doivent exercer leur activité avec probité et intégrité. Ils sont également soumis à plusieurs interdictions.

### RÈGLES DÉONTOLOGIQUES QUI S'IMPOSENT AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

 Ils ont l'obligation :	 Ils ont l'interdiction :
<ul style="list-style-type: none"> <li>– d'exercer leur activité avec <b>probité et intégrité</b> ;</li> <li>– de <b>déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent</b> dans leurs relations avec les responsables publics.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– de proposer ou de remettre à ces personnes des <b>présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative</b> ;</li> <li>– de <b>verser toute rémunération aux collaborateurs</b> du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ;</li> <li>– de <b>toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques</b> qui leur sont applicables ;</li> <li>– de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'<b>obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux</b> ;</li> <li>– d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en <b>communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper</b> ;</li> <li>– d'<b>organiser des colloques, manifestations ou réunions</b>, dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont <b>liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit</b> ;</li> <li>– d'<b>utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues</b> auprès des responsables publics ;</li> <li>– de <b>vendre à des tiers des copies de documents</b> provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'<b>utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo</b> de ces autorités publiques et de ces organes administratifs.</li> </ul>
<p><b>Ces obligations déontologiques doivent être également respectées dans les rapports avec l'entourage direct des responsables publics.</b></p>	

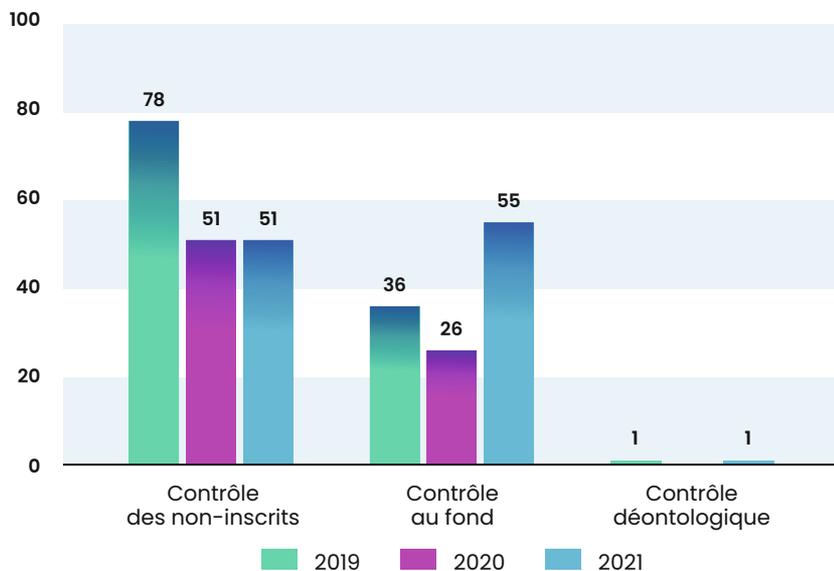
Ces règles générales ont toutefois vocation à être déclinées et précisées, notamment les notions de « valeur significative », « d'entourage direct » des responsables publics ou de « rémunération sous quelque forme que ce soit ». L'article 18-5 prévoit à cet effet la possibilité d'adopter un décret en Conseil d'État, après avis public de la Haute Autorité. Ce décret n'a toujours pas été adopté, alors que le respect d'obligations déontologiques précises serait de nature à protéger les responsables publics comme les représentants d'intérêts, notamment dans le cadre d'un contrôle de la Haute Autorité.

### 3. Une procédure de contrôle progressivement consolidée mais des prérogatives d'enquête limitées

#### 3.1. Chiffres clés des contrôles des représentants d'intérêts<sup>17</sup>

17. Afin de ménager une période d'appropriation du registre, la Haute Autorité avait annoncé qu'elle n'engagerait pas de contrôle de fond sur les premières déclarations d'activités, ces premiers contrôles ne sont intervenus que lors de l'exercice déclaratif 2018.

CONTRÔLES DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS LANCÉS ENTRE 2019 ET JUILLET 2021



145

contrôles clôturés des  
représentants d'intérêts  
depuis 2019 (et jusqu'au  
1<sup>er</sup> juillet 2021)

92 contrôles  
des non-inscrits

51 contrôles au fond des  
déclarations annuelles

2 contrôles  
déontologiques

23

signalements reçus  
concernant des  
représentants d'intérêts

1

mise en demeure  
rendue publique à l'égard  
d'un représentant  
d'intérêts

### 3.2. État des lieux des prérogatives de contrôle de la Haute Autorité<sup>18</sup>

Chargée de la gestion du répertoire, la Haute Autorité doit également s'assurer du respect des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts. Les enjeux attachés à ces contrôles sont particulièrement importants puisque reposent sur eux la crédibilité et l'efficacité du dispositif.

Trois types de contrôles sont effectués :

- le contrôle des non-inscrits, consistant à vérifier que les représentants d'intérêts remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrits sur le registre ;
- le contrôle des déclarations annuelles d'activités, avec un premier contrôle, formel, du dépôt de la déclaration à l'échéance du délai légal et un second contrôle, au fond, visant à vérifier l'exactitude et la complétude des informations déclarées ;
- le contrôle du respect des obligations déontologiques.

La Haute Autorité est dotée par la loi de deux types de prérogatives, qui s'exercent sans que le secret professionnel puisse lui être opposé :

- un pouvoir de contrôle sur pièces, pour se faire communiquer par les représentants d'intérêts toute information ou tout document utile et nécessaire à l'exercice de sa mission tels que le détail des moyens alloués à la représentation d'intérêts ou le *reporting* des entrées en communication avec des responsables publics ;
- un pouvoir de contrôle sur place, pour les manquements les plus graves, dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris, en s'assurant de garantir la confidentialité des documents et informations dont elle prendrait connaissance à cette occasion.

18. Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; articles 7 à 12 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

Pour réaliser ces contrôles, la Haute Autorité s'appuie sur :

- un important travail de veille, fondé notamment sur la presse spécialisée, les déclarations faites sur le répertoire et une analyse par secteur d'activités ;
- l'actualité politique, en réalisant une cartographie précise des acteurs impliqués dans un projet ou une proposition de loi ;
- des signalements émanant de la société civile, de responsables publics et de représentants d'intérêts.

### LE RECOURS AU « NAME AND SHAME » DANS LE CONTRÔLE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Pratique d'origine anglo-saxonne, elle consiste à révéler publiquement le nom d'une personne ou d'une entreprise ayant commis des manquements à une législation en vigueur. Le coût réputationnel et/ou économique résultant de cette publication est susceptible d'inciter l'entité ou la personne à se mettre en conformité et de dissuader toute récidive et toute transgression future de la part d'entités ou de personnes placées dans une situation similaire.

Dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives, la Haute Autorité vérifie que les représentants d'intérêts ont déposé leurs déclarations d'activités avant la date butoir. Si ce n'est pas le cas, ils sont invités à procéder au dépôt de leur déclaration par un premier mail de rappel. Une semaine après l'expiration du délai de dépôt, s'ils ne déclarent toujours pas leurs activités, la Haute Autorité les informe qu'ils disposent d'un délai de quinze jours pour régulariser leur situation avant d'être inclus dans la catégorie des « *Représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigibles par la loi au titre du dernier exercice déclaratif* ». À l'expiration de ce nouveau délai, sans action de sa part, il est alors inclus dans cette liste des entités en défaut de déclaration, consultable sur le site Internet de la Haute Autorité.

### 3.3. Accompagner et sensibiliser les représentants d'intérêts dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives et déontologiques

Consciente de la complexité juridique du dispositif, la Haute Autorité a multiplié, depuis 2017, les initiatives afin d'accompagner et de sensibiliser les représentants d'intérêts dans l'appropriation de leurs obligations déclaratives et déontologiques.

Le service de télédéclaration « AGORA » est régulièrement mis à jour afin de guider à chaque étape les représentants d'intérêts dans leur inscription et leur déclaration d'activités. Un « espace déclarant<sup>19</sup> » a été développé sur le site Internet de la Haute Autorité afin d'accompagner les représentants d'intérêts, enrichi de questions/réponses et de supports pédagogiques (FAQ, vidéos thématiques,

19. [bit.ly/2SAr7af](https://bit.ly/2SAr7af)

fiches pratiques, brochures). Ainsi, par exemple, la Haute Autorité a développé un modèle d'outil de *reporting* interne afin de comptabiliser chaque action de représentation d'intérêts. Une liste des responsables publics nommés en Conseil des ministres, à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts, régulièrement mise à jour, est disponible en ligne.

# 8151

appels traités  
depuis 2017

sur l'assistance  
téléphonique  
dédiée aux  
représentants  
d'intérêts

Organisation de  
plusieurs **journées  
d'information**

**Présentations  
et interventions**  
auprès des  
représentants  
d'intérêts

Les services de la Haute Autorité sont également pleinement mobilisés pour délivrer une expertise juridique adaptée aux enjeux et aux interrogations des représentants d'intérêts. Une ligne téléphonique dédiée<sup>20</sup> a été mise en place dès 2017, complétée par la création d'une adresse mail : [repertoire@hatvp.fr](mailto:repertoire@hatvp.fr). Les demandes peuvent porter aussi bien sur des aspects techniques (proble de connexion, utilisation du service de télédéclaration) que sur des aspects juridiques du dispositif.

**20.** L'assistance téléphonique est joignable au 01 86 21 92 29 (du lundi au vendredi, de 9h à 12h30 et de 14h à 17h).

La Haute Autorité organise chaque année des journées d'information à destination des représentants d'intérêts.

Plus d'une dizaine de présentations ont également été organisées à destination de professionnels du secteur, soit dans le cadre de conférences et colloques, à l'invitation de représentants d'intérêts eux-mêmes ou au sein de cursus certifiants de formation continue, afin de sensibiliser au cadre juridique de la représentation d'intérêts.

### 3.4. Des pouvoirs limités : un frein à l'efficacité des contrôles

Comme exposé précédemment, les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité demeurent limités comparés à ceux dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes. Afin de rendre les contrôles plus efficaces, ces pouvoirs gagneraient à être précisés et étendus, tout en respectant une nécessaire proportionnalité vis-à-vis de la finalité poursuivie (*cf. encadré page suivante*).

21. Conseil d'État,  
*Les pouvoirs d'enquêtes  
de l'administration*,  
15 avril 2021

Le Conseil d'État a publié le 6 juillet dernier une étude, réalisée à la demande du Premier ministre, sur les pouvoirs d'enquête et de contrôle de l'administration vis-à-vis des entreprises et des citoyens<sup>21</sup>. L'attribution de nouvelles prérogatives à de nouveaux agents ou à une nouvelle institution doit ainsi reposer « sur la mise en œuvre systématique d'une grille d'analyse prenant en compte l'adéquation de ces pouvoirs à la finalité d'intérêt général qu'ils poursuivent, leur nécessité et leur proportionnalité ».

Le Conseil d'État préconise également d'harmoniser les pouvoirs d'enquête et de contrôle autour d'une base de garanties communes à tous les contrôles administratifs et d'une « boîte à outils » pour définir des pouvoirs pertinents, proportionnés et assortie de garanties appropriées pour les personnes contrôlées, en particulier pour les pouvoirs les plus intrusifs.

Par ailleurs, l'octroi d'un droit de communication autonome constituerait une première étape dans la consolidation des pouvoirs de contrôle des représentants d'intérêts. En effet, dans le cadre du contrôle des responsables publics, la Haute Autorité ne peut que demander à l'administration fiscale d'exercer pour son compte le droit de communication dont elle bénéficie afin d'obtenir des éléments détenus par des établissements bancaires et financiers, ou encore des administrations. La Haute Autorité s'est déjà fait l'écho des inconvénients de cette intermédiation, notamment un allongement du délai de traitement des déclarations. Gage d'indépendance, ce droit de communication, appliqué au contrôle des représentants d'intérêts, serait strictement limité, justifié par les seules nécessités de contrôle, et exercé sous le contrôle du juge administratif. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 8 septembre 2017, ce droit de communication exclurait les opérateurs de télécommunications, les données de connexion qu'ils détiennent n'étant d'aucune utilité dans le cadre de ses missions de contrôle.

**PROPOSITION N° 9**

Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action d'influence, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative.

En outre, comme l'a souligné la Haute Autorité dans ses précédents rapports d'activité, la procédure de vérification sur place en matière de contrôle des représentants d'intérêts est fragilisée par un manque de précisions quant aux modalités d'exécution de ces contrôles et par l'absence d'un dispositif contraignant.

En l'état des textes, la Haute Autorité ne possède pas, explicitement, de pouvoir de copie des documents. En outre, aucune sanction n'est prévue en cas d'obstruction à l'investigation ou à l'instruction, notamment en fournissant des renseignements et des pièces incomplètes ou inexacts, ou en s'opposant au bon déroulé d'un contrôle sur place.

Dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État affirmait pourtant la nécessité « *de prévoir [...] un délit d'entrave au contrôle de la Haute Autorité à l'égard des personnes tenues de s'inscrire au répertoire en raison de leur activité de représentant d'intérêts* ». Pour la majorité des autorités administratives indépendantes investies de pouvoirs d'enquête et de contrôle, l'obstruction aux contrôles constitue une infraction pénale, susceptible d'une peine d'emprisonnement et d'une amende. Dans certains cas, une sanction administrative décidée par l'autorité administrative elle-même se substitue au délit d'entrave.

**PROPOSITION N° 10**

Doter les agents de la Haute Autorité dans le cadre des contrôles sur place, d'un pouvoir de copie de documents et de tout support d'information.

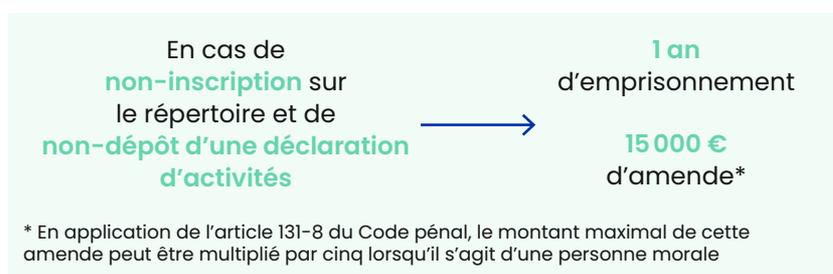
En outre, la présence d'un officier de police judiciaire, non prévue actuellement par les textes, viendrait renforcer et sécuriser davantage la procédure de contrôle sur place. Ce dernier serait chargé d'assister aux opérations et d'y apporter son concours en procédant, le cas échéant, aux réquisitions nécessaires, et de tenir le juge informé du déroulé des opérations.

**PROPOSITION N° 11**

Prévoir la présence d'officiers de police judiciaire lors des vérifications sur place effectuées par les agents de la Haute Autorité dans le cadre des contrôles des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

## 4. L'introduction de sanctions administratives en cas de manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques : une évolution nécessaire pour une réponse graduée

### 4.1. Rappel des sanctions pénales



La loi « Sapin II » a prévu des sanctions pénales applicables aux représentants d'intérêts en cas de manquement à leurs obligations déclaratives ou déontologiques :

- est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour un représentant d'intérêts, de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou à la demande de la Haute Autorité, les informations qu'il est tenu de communiquer à cette dernière (identité, champ de ses activités, déclarations annuelles, etc.)<sup>22</sup> ;
- est également puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende le fait, pour un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité a préalablement adressé une mise en demeure de respecter ses obligations déontologiques, de méconnaître à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation.

22. Article 18-9 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

En application de l'article 131-38 du Code pénal, le montant maximal de ces amendes est multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

**TABLEAU COMPARATIF DES SANCTIONS MISES EN PLACE PAR DES DISPOSITIFS ÉTRANGERS D'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS**

ZONE GÉOGRAPHIQUE	SANCTIONS POUR MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES OU DÉONTOLOGIQUES DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS
<b>Australie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Suspension du registre pour une période donnée ou définitive selon le manquement (et par conséquent, interdiction de rentrer en contact avec un représentant du gouvernement)</li> </ul>
<b>Autriche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amende (jusqu'à 60 000 EUR)</li> <li>– Suspension du registre pendant trois ans</li> <li>– Nullité de certains contrats</li> </ul>
<b>Canada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amende (jusqu'à 200 000 CAD)</li> <li>– Peine de prison maximale de deux ans</li> <li>– Interdiction d'exercer du lobbying pendant une durée pouvant aller jusqu'à deux ans</li> </ul>
<b>Catalogne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Suspension temporaire ou définitive du registre, entraînant <i>de facto</i> la suspension des autorisations d'accès aux bâtiments et services des institutions et organismes publics.</li> </ul>
<b>Irlande</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pénalité automatique (200 EUR) pour l'envoi de déclarations en retard</li> <li>– Amende maximale de 25 000 EUR</li> <li>– Peine de prison maximale de deux ans</li> </ul>
<b>Royaume-Uni</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amende (jusqu'à 8 500 EUR)</li> </ul>
<b>Slovénie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Amende (jusqu'à 100 000 EUR)</li> <li>– Interdiction d'exercer des activités de lobbying pendant une période définie et/ou sur un sujet précis</li> <li>– Suspension définitive du registre</li> </ul>
<b>Union européenne</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Suspension du registre pour une durée d'un à deux ans, entraînant <i>de facto</i> la suspension des autorisations d'accès aux bâtiments du Parlement et l'interdiction de rencontrer des commissaires européens, des membres de leur cabinet ou des directeurs généraux de la Commission.</li> </ul>

## EXISTENCE D'UNE SANCTION ADMINISTRATIVE OU PÉNALE EN CAS D'ENTRAVE AUX CONTRÔLES ET ENQUÊTES DES AGENTS – COMPARAISON AVEC D'AUTRES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET PUBLIQUES INDÉPENDANTES FRANÇAISES

Autorité des marchés financiers	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	Commission nationale de l'informatique et des libertés	Autorité de la concurrence	Autorité de régulation des transports	Autorité nationale des jeux
✓	✓	✓	✓	✓	✓
<p><b>Sanction pénale</b> 2 ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende</p> <p><b>Sanction administrative</b> Non-pécuniaire (blâme, avertissement...) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 100 millions d'euros dans certains cas)</p>	<p><b>Sanction pénale</b> Trois mois d'emprisonnement et/ou 30 000 euros d'amende en cas d'entrave non-justifiée ou de refus de produire ou communiquer les documents demandés*</p>	<p><b>Sanction pénale</b> Un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende</p>	<p><b>Sanction pénale</b> 2 ans d'emprisonnement et 300 000 euros d'amende</p> <p><b>Sanction administrative</b> Non-pécuniaire (blâme, avertissement...) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 100 millions d'euros dans certains cas)</p>	<p><b>Sanction administrative</b> Non pécuniaire (interdiction temporaire d'accès au réseau) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 3% du chiffre d'affaires hors taxes ou un plafond de 150 000 euros)</p>	<p><b>Sanction administrative</b> Sanction pécuniaire d'un montant ne pouvant excéder 100 000 euros</p>

\* Voir néanmoins, sur la superposition de sanctions administrative et pénale, la décision n° 2021-892 QPC rendue par le Conseil constitutionnel le 26 mars 2021.

### 4.2. La sanction administrative comme une étape intermédiaire

La Haute Autorité s'est régulièrement fait l'écho, dans ses rapports d'activité successifs, des limites d'une telle sanction pénale, souvent inappropriée aux manquements constatés et peu dissuasive<sup>23</sup> notamment pour les personnes morales.

L'octroi d'un pouvoir de sanction administrative, qui constituerait une première étape avant d'éventuelles sanctions pénales, viendrait renforcer le dispositif, une telle prérogative étant courante pour d'autres autorités administratives ou publiques indépendantes. Celle-ci, prononcée par la Haute Autorité, assurerait une plus grande effectivité de la réponse répressive, tout en favorisant la mise en conformité des représentants d'intérêts par le biais d'un processus préalable de relances et de mise en demeure.

23. Cf. Rapport d'activité 2018 p. 88 et Rapport d'activité 2020 p. 154-155

La répression pénale pourrait être maintenue notamment pour les personnes qui persistent à ne pas respecter leurs obligations, même après avoir fait l'objet d'une sanction administrative.

L'octroi d'un pouvoir de sanction administrative est soumis à de strictes garanties juridiques pour les entités ou personnes susceptibles de faire l'objet d'une sanction, découlant notamment du droit à un procès équitable. Des évolutions structurelles de la Haute Autorité s'imposeraient afin de respecter les principes d'indépendance et d'impartialité et ainsi assurer la séparation des différentes fonctions (engagement des poursuites, instruction contradictoire, prononcé de la sanction), en créant notamment une commission des sanctions distincte du collège<sup>24</sup>.

24. Cf. Rapport d'activité 2020 de la Haute Autorité, p. 156

#### PROPOSITION N° 12

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'activités, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie.

#### PROPOSITION N° 13

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, une sanction administrative d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

## CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Créé par la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, le répertoire numérique des représentants d'intérêts, avec plus de 2 300 entités inscrites et plus de 40 000 activités déclarées, constitue un progrès indéniable pour une meilleure restitution de l'empreinte normative et une plus grande transparence de l'élaboration de la décision publique. Si le dispositif ouvre des perspectives prometteuses, il demeure affaibli par un cadre législatif et réglementaire trop complexe, notamment pour les représentants d'intérêts eux-mêmes. Ces derniers, et en particulier les plus petites entités, déplorent des obligations déclaratives souvent trop lourdes au regard de l'insuffisante granularité des informations mises en ligne.

Une évolution du dispositif apparaît dès lors indispensable pour assurer sa pérennité et son efficacité, particulièrement dans la perspective de son extension aux collectivités territoriales prévue pour le 1<sup>er</sup> juillet 2022. À droit constant, les difficultés juridiques inhérentes au répertoire seront également appliquées à l'échelon local et les spécificités de l'action publique territoriale seront de nature à accroître largement les difficultés identifiées.



## Partie 2

# **Les nombreux enjeux de l'extension du répertoire aux collectivités territoriales :**

propositions d'évolutions pour un dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts plus pertinent et adapté à l'échelon local

<b>L'application différée de la législation en matière d'obligations déclaratives</b>	<b>57</b>
<b>Les questions soulevées par une transposition à droit constant du dispositif à l'échelon local</b>	<b>58</b>
<b>Les propositions</b>	<b>60</b>

La loi du 9 décembre 2016 prévoit d’étendre le cadre juridique mis en place à l’égard des responsables publics nationaux aux collectivités territoriales, ainsi qu’à d’autres agents des administrations centrales et déconcentrées, notamment certains emplois de sous-directeurs et de chefs de service.

Le Conseil d’État, dans son avis sur le projet de loi, avait en effet estimé que « *l’absence de disposition relative aux interventions des représentants d’intérêts auprès des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux n’était pas justifiée au regard de l’objectif de prévention de la corruption et de transparence de la vie économique et publique recherché par le Gouvernement, eu égard à l’importance des enjeux existants dans le domaine des investissements et de la commande publique des collectivités territoriales et de leurs groupements*<sup>25</sup> ».

25. CE, Ass., 24 mars 2016, avis n° 391262

Cette acception englobante fera du répertoire un des plus étendus au monde, amené, à terme, à couvrir environ 19 000 responsables publics. Initialement prévue au 1<sup>er</sup> juillet 2018, cette extension a été repoussée à deux reprises et son application est désormais fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Ces reports entendaient répondre à plusieurs risques, difficiles à anticiper lors du vote de la loi : une lisibilité moindre des informations déclarées sur le registre ; des obligations parfois disproportionnées qui pèseront sur certaines entités ; des moyens humains et financiers à l’heure actuelle insuffisants pour permettre à la Haute Autorité de réaliser des contrôles effectifs.

L’expérience montre aujourd’hui la nécessité de prendre en compte les particularités de l’action publique locale, afin de ne pas « aggraver » les difficultés identifiées dans le cadre de l’application du dispositif. Cette extension résulte en effet d’un amendement, déposé en première lecture de la loi à l’Assemblée nationale, non suivi d’une étude d’impact par conséquent, dont l’expérience montre qu’elle aurait été nécessaire.

Une modification du cadre juridique de la représentation d’intérêts s’impose comme un prérequis à l’extension du répertoire aux collectivités. Dans la continuité des propositions développées précédemment, la Haute Autorité s’attache dans cette seconde partie à formuler plusieurs pistes d’évolutions pour une mise en œuvre plus adaptée de l’extension du dispositif aux collectivités territoriales.

# 1.

## L'application différée de la législation en matière d'obligations déclaratives

D'application directe à l'égard des représentants d'intérêts entrant en communication avec certains responsables publics nationaux la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016 prévoit l'extension du dispositif<sup>26</sup> :

- d'une part, à des responsables publics locaux : maires des communes et présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants (ainsi que les adjoints aux maires et les vice-présidents des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants et, via l'actuel décret d'application, les directeurs généraux des services des communes et EPCI de plus de 150 000 habitants), présidents et vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, ainsi que les directeurs généraux des services des conseils régionaux et départementaux. Par extension, sont également visés les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces responsables publics ;
- de l'autre, à des agents publics nommés à des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions justifient le dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Haute Autorité<sup>27</sup>.

Initialement fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2018, l'extension du répertoire à la sphère publique locale a été repoussée à deux reprises :

- au 1<sup>er</sup> juillet 2021 par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ;
- au 1<sup>er</sup> juillet 2022 par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Plusieurs justifications ont été invoquées à l'appui de ces reports successifs :

- faire en sorte que le répertoire se déploie de manière progressive ;
- tirer un premier bilan des usages du répertoire ;
- permettre à la Haute Autorité, face au flux supplémentaire important d'inscriptions et de déclarations d'activité, d'être dotée des moyens humains et budgétaires suffisants pour traiter et réaliser des contrôles effectifs de ces nouvelles entités inscrites, des informations déclarées et des obligations déontologiques afférentes aux représentants d'intérêts.

En réalité, la faisabilité de cette extension du répertoire au secteur public local suscite d'autant plus d'inquiétudes et souvent de réserves que la mise en œuvre n'a guère été approfondie en amont de la loi, ni même lors des débats parlementaires, sans expérimentation préalable.

26. Cf. tableau récapitulatif des responsables et agents publics concernés par le dispositif p. 25

27. Au titre du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

## 2. Les questions soulevées par une transposition à droit constant du dispositif à l’échelon local

### 2.1. Les spécificités de l’action publique locale vont augmenter les difficultés d’application du dispositif

Certaines des modalités actuellement applicables à l’échelle nationale peuvent, au moins dans leur principe, être transposées à l’échelon local. Ainsi en est-il, par exemple, en matière de commande publique (cantonnement de la représentation d’intérêts aux prises de contact en amont des procédures de marché, de concession ou de délégation de service public) ou pour la délivrance d’autorisation ou d’un avantage dont l’attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions pour les obtenir<sup>28</sup>.

28. Article 1 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d’intérêts. Cf. p. 15

Cependant, le champ des relations entre les collectivités territoriales et leurs interlocuteurs comporte de fortes spécificités de nature à rendre délicate l’application pure et simple des règles actuelles dans d’autres domaines et à exacerber les difficultés rencontrées.

Ainsi, la densité et la continuité des relations entre les élus et les acteurs locaux sont considérablement plus élevées qu’au niveau national, avec des représentants d’intérêts beaucoup plus nombreux mais disposant souvent de faibles moyens (TPE/PME, petites associations), pour lesquels les obligations déclaratives risquent d’être plus disproportionnées.

Une autre spécificité du fonctionnement des collectivités territoriales réside dans le développement croissant des entreprises publiques locales (SEM, SEMOP, SPL), notamment en matière d’aménagement. Dans un tel contexte, les responsables de ces entreprises, potentiellement représentants d’intérêts au sens de la loi, peuvent être aussi les personnes publiques décisionnaires (maire, président d’EPCI, par exemple) auprès desquelles l’entreprise est réputée influencer sur le décisionnaire.

En outre, les collectivités territoriales mettent en œuvre une part importante de leurs politiques, notamment sociales, culturelles ou sportives, via un tissu d’associations qui agissent souvent comme des prolongements de la collectivité ou comme des prestataires exclusifs, les plaçant ainsi dans une position atypique par rapport au droit commun de la représentation d’intérêts.

Incontournable, la prise en compte de ces spécificités nécessite de trouver des compromis délicats entre l'esprit de la loi relative à la représentation d'intérêts et, non seulement la réalité de la vie locale, mais aussi les exigences du bon fonctionnement de la démocratie locale, par exemple la nécessité de maintenir un dialogue nourri entre les élus et les diverses parties prenantes en amont du lancement des projets. En ce domaine, les effets pervers de procédures mal conçues pourraient être redoutables, tout comme des obligations déclaratives créant des contraintes administratives trop fortes pour les petites associations ou les TPE/PME locales.

## 2.2. Une impréparation des acteurs concernés

Les acteurs concernés par la représentation d'intérêts à l'échelon local ont des difficultés à appréhender l'extension à venir du répertoire.

Les collectivités territoriales ne seront qu'indirectement concernées, par le truchement des relations qu'entretiennent leurs exécutifs avec les représentants d'intérêts. Elles ne se sont d'ailleurs pas emparées du sujet et ne semblent guère préparées aux conséquences de cette extension, quand bien même d'importants enjeux de communication et d'acculturation au dispositif sont déjà clairement identifiés.

Les représentants d'intérêts, du moins ceux familiers du régime à l'échelon national, semblent avoir mieux pris en compte la perspective de l'extension du répertoire. Néanmoins, la définition retenue par le législateur français empêche de facilement les identifier *ex ante* : s'il y a bien des représentants d'intérêts « de métier » qui agissent au niveau local et envisagent les évolutions à venir, ceux-ci restent minoritaires. La plupart des représentants d'intérêts, au sens légal, le sont par destination, à titre accessoire.

Il est donc difficile de prévoir le nombre d'entités qui devront s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2022. La diversité, voire l'éclatement, des acteurs de la vie publique locale potentiellement concernés et l'absence d'interlocuteurs centralisés complique cette évaluation.

### 3. Les propositions

Ces propositions sont au nombre de quatre :

- rehausser les seuils d’application ;
- expérimenter une extension à des collectivités et EPCI ayant une population inférieure aux seuils retenus ;
- simplifier la liste des personnes publiques concernées ;
- permettre de restreindre les décisions publiques concernées.

29. 2° et 3° du I de l’article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et article 3 du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016

#### 3.1. Les seuils de population prévus pour les communes et les EPCI à fiscalité propre par la loi et le décret<sup>29</sup> doivent être très sensiblement rehaussés

L’extension du répertoire aux exécutifs des départements et régions semble proportionnée et ne soulève pas de difficultés particulières. L’extension aux communes et aux EPCI est plus problématique. En l’état, les seuils prévus à leur égard pour l’extension sont les suivants :

Par extension, les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinets

	SEUIL DE POPULATION	FONCTIONS VISÉES
Communes	> 20 000 habitants	Maire
	> 100 000 habitants	Maire, adjoints aux maires titulaires d’une délégation de fonction ou de signature
	> 150 000 habitants	Maire, adjoints aux maires titulaires d’une délégation de fonction ou de signature et directeur général des services
EPCI à fiscalité propre	> 20 000 <sup>30</sup> habitants	Président
	> 100 000 habitants	Président et vice-présidents titulaire d’une délégation de fonction ou de signature
	> 150 000 habitants	Président, vice-présidents titulaires d’une délégation de fonction ou de signature et directeur ou directeur général

30. Ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d’euros

des exécutifs des communes et EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants sont également concernés.

Au lieu de 20 000 habitants comme fixés actuellement, les seuils retenus pour les communes et EPCI à fiscalité propre pourraient être fixés à **100 000 habitants** (soit 42 communes et 127 EPCI pour le seuil proposé, contre 468 communes et 1011 EPCI à droit constant).

### PROJECTIONS DE SEUILS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES<sup>31</sup>

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le nombre total de communes en France s'élevait à 34 968 en France métropolitaine et dans les DOM.

SEUIL DE POPULATION	NOMBRE DE COMMUNES
> 20 000 habitants	468
> 30 000 habitants	272
> 50 000 habitants	130
> 100 000 habitants	42
> 150 000 habitants	12

Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, le nombre total d'EPCI à fiscalité propre s'élevait à 1 254 en France métropolitaine et dans les DOM.

SEUIL DE POPULATION	NOMBRE D'EPCI
> 20 000 habitants (+ critère budgétaire)	1 011
> 30 000 habitants	479
> 50 000 habitants	279
> 100 000 habitants	127
> 150 000 habitants	78
> 200 000 habitants	58
> 300 000 habitants	22

En revanche, par souci de **simplification**, ce seuil de 100 000 habitants gagnerait à être **unique**, sans modulation pour l'application aux adjoints au maire, aux vice-présidents de l'EPCI bénéficiaires d'une délégation de fonction ou de signature ou encore aux directeurs généraux des services. Dans un même objectif, le seuil du montant des recettes budgétaires retenu actuellement pour les EPCI serait supprimé<sup>32</sup>.

31. Sources : Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Les collectivités locales en chiffres 2020*

32. Déjà excessivement complexe d'identification pour les services de la Haute Autorité, l'application de ce critère à la représentation d'intérêts n'est pas souhaitable.

**PROPOSITION N° 14**

Prévoir dans la loi un rehaussement à 100 000 habitants des seuils fixés actuellement à 20 000 habitants pour les communes et EPCI à fiscalité propre, ainsi que l’inclusion de l’ensemble des titulaires de fonctions exécutives et de présidence d’organe délibérant exercées dans ces communes et EPCI, ainsi que les titulaires de délégation de fonction ou de signature.

**3.2. Il est proposé d’expérimenter une application à des communes ou EPCI à fiscalité propre de taille inférieure au seuil de 100 000 habitants**

Au regard des insuffisances du cadre juridique de la représentation d’intérêts et des enjeux entourant l’extension aux collectivités territoriales, une démarche progressive et partiellement expérimentale apparaît plus adaptée.

Au-delà du rehaussement des seuils préconisé, il est proposé de conduire une expérimentation visant à déterminer les conditions d’ouverture du répertoire les plus appropriées à l’égard des communes et EPCI à fiscalité propre comprenant entre 20 000 habitants (soit à partir du seuil retenu par la législation actuelle) et 100 000 habitants (soit le nouveau seuil proposé).

Cette solution de compromis, plus rationnelle, permettrait de saisir progressivement la diversité des situations locales et la complexité des enjeux que cette extension induit. Elle aboutirait à des conclusions solidement étayées quant au périmètre déclaratif le plus pertinent, contribuant ainsi à améliorer, dans sa globalité, la régulation de la représentation d’intérêts en France.

Menée sur le fondement de l’article 37-1 de la Constitution, l’expérimentation pourrait concerner un échantillon représentatif de communes ou EPCI volontaires relevant de deux groupes : le premier de 20 000 à 50 000 habitants, le second de 50 000 à 100 000 habitants.

**PROJECTIONS DU NOMBRE DE COMMUNES ET D'EPCI  
AU SEIN DE CHAQUE TRANCHE DE POPULATION**

TRANCHES DE POPULATION	NOMBRE DE COMMUNES	NOMBRE D'EPCI
20 000 – 50 000 habitants	338	732
50 000 – 100 000 habitants	88	152

**PROPOSITION N° 15**

Prévoir une expérimentation, pour une durée de cinq ans, de l'extension de l'obligation de déclaration des actions de représentation d'intérêts menées dans les communes et EPCI à fiscalité propre volontaires, d'une part entre 20 000 et 50 000 habitants, et d'autre part entre 50 000 et 100 000 habitants.

**3.3. La nécessité de rompre le lien entre les personnes publiques visées par la représentation d'intérêts (article 18-2) et la liste des personnes soumises à l'obligation de déposer une déclaration de situation patrimoniale (renvoi à l'article 11 et au décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016)**

Le législateur avait estimé adéquat en 2016 de faire correspondre la liste des fonctions publiques locales (qu'elles relèvent des collectivités ou de l'administration déconcentrée) visées par le répertoire, au titre des 6° et 7° de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907, à la liste des emplois et fonctions concernés par l'obligation de transmettre une déclaration de situation patrimoniale, au titre de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 et au titre du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016.

Satisfaisant en apparence sur le plan légistique, le choix de ces multiples renvois complexifie l'appréhension du dispositif. Surtout, la logique qui préside à l'obligation de transmettre une déclaration de situation patrimoniale ne recoupe pas vraiment celle qui justifie d'imposer à un représentant d'intérêts de déclarer les actions de représentation d'intérêts menées auprès de tel ou tel autre responsable public : les périmètres retenus ne coïncident pas nécessairement.

Une réécriture de l’article 18-2, et plus précisément des points 5°, 6° et 7° qui renvoient aux responsables publics locaux, apparaît comme nécessaire pour renforcer la lisibilité du cadre juridique de la représentation d’intérêts.

**PROPOSITION DE MODIFICATION DE L’ARTICLE 18-2 DE LA LOI N° 2013-907  
DU 11 OCTOBRE 2013 AFIN DE PRÉCISER LES RESPONSABLES PUBLICS SUSCEPTIBLES  
D’ÊTRE VISÉS PAR DES ACTIONS DE REPRÉSENTATION D’INTÉRÊTS**

TEXTE ACTUEL	PROPOSITION
<p><b>5°</b> Une personne titulaire d’un emploi ou d’une fonction mentionné au 7° du même I.</p>	<p><b>5°</b> Une personne exerçant un emploi ou une fonction à la décision du Gouvernement pour lequel/laquelle elle a été nommée en conseil des ministres.</p>
<p><b>6°</b> Une personne titulaire d’une fonction ou d’un mandat mentionné aux 2°, 3° ou 8° dudit I.</p>	<p><b>6°</b> Une personne exerçant l’une des fonctions énoncées ci-après au sein d’une commune de plus de 100 000 habitants, d’un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants, d’un département, d’une région, d’une collectivité à statut particulier ou d’un groupement de collectivités territoriales associant au moins une de ces collectivités territoriales ou un de ces établissements publics :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) maire, président de l’organe délibérant et, le cas échéant, président de l’organe exécutif ;</li> <li>b) adjoint au maire, vice-président de l’organe délibérant et, le cas échéant, vice-président de l’organe exécutif, ou autre membre de l’organe délibérant et, le cas échéant, de l’organe exécutif, titulaire d’une délégation de fonction ou de signature d’une des autorités territoriales mentionnées au a) ;</li> <li>c) membre du cabinet d’une des autorités territoriales mentionnées au a) ;</li> <li>d) président de l’organe délibérant d’un groupement de collectivités territoriales.</li> </ul>
<p><b>7°</b> Un agent public occupant un emploi mentionné par le décret en Conseil d’État prévu au I de l’article 25 <i>quinquies</i> de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.</p>	<p><b>7°</b> Un agent public dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, mentionné sur une liste établie.</p>

Plus directement compréhensible, cette réécriture est néanmoins assez formelle pour les 5° (personnes nommées à la décision du Gouvernement) et 7° (personnes occupant des emplois relevant du statut de la fonction publique), puisqu’elle se borne à substituer à un renvoi l’appellation de la fonction concernée et à introduire un renvoi direct au texte réglementaire fixant la liste des agents publics concernés.

La réécriture est en revanche plus substantielle concernant le 6°.

Il énonce directement et explicitement les collectivités territoriales et EPCI concernés (communes et EPCI à fiscalité propre au-dessus du seuil de 100 000 habitants, départements, régions et collectivités à statut particulier) en y ajoutant les groupements de collectivités territoriales dont au moins une de ces collectivités ou un de ces EPCI est membre, soit un périmètre complémentaire un peu plus large que celui résultant de la rédaction actuelle.

Il énumère également les fonctions exécutives et/ou délibérantes concernées (tous les titulaires de délégation sont désormais englobés, même s'ils ne sont pas adjoint au maire ou vice-président de l'exécutif) ainsi que celles des membres de cabinet concernés. Pour leur part, les directeurs généraux des services relèvent d'une des catégories visées au 7°.

#### PROPOSITION N° 16

Substituer dans la loi une liste précise des responsables et agents publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts à la liste actuelle qui procède par renvoi (responsables et agents publics assujettis à une obligation de déclaration de patrimoine au titre de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ou au titre du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016).

### 3.4. Il faut pouvoir limiter les actions à déclarer à l'échelle locale

#### 3.4.1. En prévoyant que l'obligation de déclaration ne s'impose qu'à certaines décisions publiques locales

Le répertoire des représentants d'intérêts a pour fonction première de restituer l'empreinte normative portée par les décisions publiques revêtant le plus d'importance dans la vie publique. L'abondance des décisions publiques locales qui entreront dans le champ de la représentation d'intérêts devrait induire un volume de déclarations extrêmement important, de la part d'acteurs locaux de moyenne et petite taille, pour lesquels la représentation d'intérêts n'est qu'une dimension accessoire de leur activité.

33. Art. 1<sup>er</sup> du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 : « Ne constitue pas une entrée en communication au sens de l’alinéa précédant le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d’une autorisation ou le bénéfice d’un avantage dont l’attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l’obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d’effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d’une autorisation, à l’exercice d’un droit ou à l’octroi d’un avantage. »

34. Cf. p 23 du rapport : la proposition 5 invite à préciser dans les textes les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la régulation de la représentation d’intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

Au vu des volumes en cause et de l’intérêt de mettre à disposition de tous les citoyens ces interactions sur un registre unique national, l’ampleur d’une telle obligation apparaît disproportionnée par rapport aux buts poursuivis. En conséquence, un critère supplémentaire doit être défini afin de pouvoir restreindre la quantité des actions déclarées, pour ne retenir, dans une approche par le risque, que les plus sensibles à l’aune de la vie d’un territoire.

Il pourrait ainsi être envisagé de prendre en considération les seules décisions qui présentent un caractère normatif afin d’exclure du dispositif l’ensemble des décisions locales qui n’ont qu’un effet strictement individuel (autrement dit limité à l’individu concerné).

### 3.4.2. En levant les incertitudes juridiques actuelles

Telle qu’elle figure en annexe du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017, la liste des décisions publiques pour lesquelles les représentants d’intérêts doivent déclarer leurs actions de représentation d’intérêts auprès de la Haute Autorité comporte une catégorie intitulée « Autres décisions publiques » dont l’imprécision crée une incertitude juridique.

La Haute Autorité s’est employée à fournir une interprétation de cette notion des « autres décisions publiques », tout en considérant les exceptions figurant à l’article 1<sup>er</sup> du même décret<sup>33</sup>. Pour autant, problématique et insatisfaisant à l’échelle nationale, cet état du droit, transposé à la sphère publique locale, soulèvera des difficultés dont la portée sera décuplée par la profusion des situations rencontrées.

Dans un objectif d’intelligibilité des normes et de lisibilité – tant par les représentants d’intérêts que par les responsables publics –, il est donc souhaitable que soit révisée et précisée cette catégorie « Autres décisions publiques ».

Le sort des diverses décisions individuelles (*i. e.* subventions, autorisations, etc.), lesquelles sont prises au niveau local dans de bien plus larges proportions qu’au niveau national, doit ainsi être clairement arbitré et explicité. Par exemple, un recentrage sur les dispositions à caractère normatif (pour l’essentiel les dispositions à caractère général et impersonnel) pourrait être envisagé. Les décisions individuelles, particulièrement nombreuses, répondent en effet à d’autres logiques de régulation, reposant essentiellement sur les procédures administratives et le contrôle juridictionnel (administratif, financier et pénal).

La proposition, déjà formulée ci-dessus pour l’application du dispositif à l’échelle nationale, devrait donc être également applicable à l’échelle locale<sup>34</sup>.

# Annexes

<b>Récapitulatif des propositions</b>	<b>68</b>
<b>Tableau des domaines d'intervention</b>	<b>70</b>
<b>Liste des collectivités et entités rencontrées dans le cadre de l'étude</b>	<b>71</b>

## Annexe 1

# Récapitulatif des propositions

### 1. Cadre d'ensemble de la régulation de la représentation d'intérêts

#### PROPOSITION N° 1

Compléter la définition des représentants d'intérêts en y incluant le réseau des chambres d'agriculture.

#### PROPOSITION N° 2

Prévoir dans la loi que la qualité de représentant d'intérêts s'apprécie en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée.

#### PROPOSITION N° 3

Pour les groupes de sociétés, définis par référence à la notion de contrôle fixée par le code de commerce :

- apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau du groupe ;
- introduire une obligation d'une déclaration agrégée.

#### PROPOSITION N° 4

Préciser que l'obligation de déclaration du représentant d'intérêts s'impose lorsque l'action d'influence est initiée par ce dernier mais aussi lorsque l'entrée en communication est à l'initiative du responsable public.

#### PROPOSITION N° 5

Préciser dans les textes les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la régulation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

#### PROPOSITION N° 6

Lorsque les actions de représentation sont exercées pour le compte de tiers, introduire une obligation de déclarer le chiffre d'affaires résultant de cette activité de représentation des intérêts pour le compte de tiers durant l'année précédente.

#### PROPOSITION N° 7

Préciser dans les déclarations d'activités des représentants d'intérêts :

- la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ;
- les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.

#### PROPOSITION N° 8

Passer d'un rythme de communication annuel des déclarations d'activités à un rythme semestriel.

## 2. Moyens de contrôle et de sanction des représentants d'intérêts

### PROPOSITION N° 9

Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action d'influence, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative.

### PROPOSITION N° 10

Doter les agents de la Haute Autorité dans le cadre des contrôles sur place, d'un pouvoir de copie de documents et de tout support d'information.

### PROPOSITION N° 11

Prévoir la présence d'officiers de police judiciaire lors des vérifications sur place effectuées dans le cadre des contrôles par les agents de la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

### PROPOSITION N° 12

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir propre de sanction administrative en cas de manquement à l'obligation de dépôt d'une déclaration d'activités, la sanction étant proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie.

### PROPOSITION N° 13

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, une sanction administrative d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

## 3. Extension du répertoire des représentants d'intérêts à la sphère publique locale

### PROPOSITION N° 14

Prévoir dans la loi un rehaussement à 100 000 habitants des seuils fixés actuellement à 20 000 habitants pour les communes et EPCI à fiscalité propre, ainsi que l'inclusion de l'ensemble des titulaires de fonctions exécutives et de présidence d'organe délibérant exercées dans ces communes et EPCI, ainsi que les titulaires de délégation de fonction ou de signature.

### PROPOSITION N° 15

Prévoir une expérimentation, pour une durée de cinq ans, de l'extension de l'obligation de déclaration des actions de représentation d'intérêts menées dans les communes et EPCI à fiscalité propre volontaires, d'une part entre 20 000 et 50 000 habitants, et d'autre part entre 50 000 et 100 000 habitants.

### PROPOSITION N° 16

Substituer dans la loi une liste précise des responsables et agents publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts à la liste actuelle qui procède par renvoi (responsables et agents publics assujettis à une obligation de déclaration de patrimoine au titre de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ou au titre du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016).

## Annexe 2

## Tableau des domaines d'intervention

SECTEURS D'ACTIVITÉ	DOMAINES D'INTERVENTION
Aéronautique, aérospatiale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Industrie aéronautique</li> <li>– Industrie aérospatiale</li> </ul>
Agriculture, agroalimentaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Agriculture</li> <li>– Développement des territoires</li> <li>– Industrie agroalimentaire</li> <li>– Appellations</li> <li>– Sécurité et normes alimentaires</li> </ul>
Arts, culture	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Musique</li> <li>– Cinéma</li> <li>– Livre</li> <li>– Jeux vidéo</li> <li>– Patrimoine</li> <li>– Spectacle vivant</li> <li>– Accès à la culture</li> </ul>
Banques, assurances, secteur financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Banques</li> <li>– Assurances</li> <li>– Finances</li> </ul>
Commerce extérieur	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accords internationaux</li> <li>– Taxation</li> </ul>
Coopération internationale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aide au développement</li> <li>– Humanitaire</li> </ul>
Défense, sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sécurité nationale</li> <li>– Défense</li> <li>– Accidents et catastrophes naturelles</li> <li>– Espionnage et surveillance</li> </ul>
Économie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politique industrielle</li> <li>– Marchés réglementés</li> </ul>
Éducation, enseignement, formation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formation professionnelle</li> <li>– Éducation</li> </ul>
Énergie	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Énergie nucléaire</li> <li>– Énergies fossiles</li> <li>– Énergies renouvelables</li> </ul>
Emploi, solidarité	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Droit du travail</li> <li>– Dialogue social</li> <li>– Assurance chômage</li> <li>– Retraites</li> </ul>
Enseignement supérieur, recherche, innovation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Enseignement supérieur</li> <li>– Recherche et innovation</li> </ul>

SECTEURS D'ACTIVITÉ	DOMAINES D'INTERVENTION
Environnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Impact de l'activité industrielle</li> <li>– Impact des transports marchands et collectifs</li> <li>– Impact des transports individuels</li> <li>– Qualité de l'eau</li> <li>– Déchets</li> <li>– Dépollution</li> <li>– Produits chimiques</li> <li>– Principe de précaution</li> <li>– Normes de production</li> </ul>
Finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Impôts</li> <li>– Taxes</li> <li>– Budget</li> <li>– Statistiques</li> </ul>
Justice	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Institutions judiciaires</li> <li>– Institutions pénitentiaires</li> <li>– Justice pénale</li> <li>– Justice civile</li> <li>– Ordre administratif</li> </ul>
Construction, logement, aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Construction</li> <li>– Logements</li> <li>– Bâtiments et travaux publics</li> <li>– Occupation des sols</li> </ul>
Médias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Audiovisuel</li> <li>– Presse écrite</li> <li>– Liberté d'expression et d'information</li> <li>– Publicité</li> </ul>
Numérique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Accès à l'Internet</li> <li>– E-commerce</li> <li>– Marché du numérique</li> <li>– Protection des données</li> </ul>
Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Institutions des outre-mer</li> <li>– Économie des outre-mer</li> <li>– Développement économique des outre-mer</li> </ul>
Pouvoirs publics et institutions	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Fonction publique</li> <li>– Collectivités territoriales</li> <li>– Moralisation/transparence</li> <li>– Institutions européennes</li> <li>– Partenariats publics/privés</li> </ul>
Propriété intellectuelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Brevet</li> <li>– Droit d'auteur</li> <li>– Protection des marques</li> <li>– Secret des affaires / Secret professionnel</li> </ul>

SECTEURS D'ACTIVITÉ	DOMAINES D'INTERVENTION
Questions migratoires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asile</li> <li>- Immigration</li> <li>- Français de l'étranger</li> </ul>
Ressources naturelles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pêche</li> <li>- Chasse</li> <li>- Forêt</li> <li>- Ressources minières</li> <li>- Eaux</li> </ul>
Santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Système de santé et médico-social</li> <li>- Soins et maladies</li> <li>- Médicaments</li> <li>- Prévention</li> <li>- Remboursements</li> </ul>
Entreprises et professions libérales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aides aux entreprises</li> <li>- PME/TPE</li> <li>- Professions réglementées</li> <li>- Droit de la concurrence</li> </ul>
Société	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laïcité</li> <li>- Égalité femmes/hommes</li> <li>- Égalité des chances</li> <li>- Famille</li> <li>- Discriminations</li> <li>- Handicap</li> <li>- Droits et libertés fondamentales</li> <li>- Droits des victimes</li> <li>- Bien-être animal</li> </ul>
Sports, loisirs, tourisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sports</li> <li>- Jeux d'argent</li> <li>- Tourisme/hôtellerie</li> </ul>
Télécommunications	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infrastructures de télécommunications</li> <li>- Accès aux moyens de télécommunications</li> </ul>
Transports, logistique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transport de voyageurs</li> <li>- Transport de fret</li> <li>- Infrastructures</li> <li>- Sécurité routière</li> <li>- Services postaux</li> <li>- Transports alternatifs</li> </ul>

## Annexe 3

# Liste des collectivités et entités rencontrées dans le cadre de l'étude

La Haute Autorité remercie tout particulièrement les collectivités territoriales, les associations d'élus et les représentants d'intérêts qui ont accepté de participer à cette étude.

### Collectivités territoriales

- Hauts-de-France (région)
- Indre (département)
- Limoges (ville)
- Metz (métropole)
- Paris (ville)
- Rennes (ville et métropole)
- Seine-Saint-Denis (département)

### Associations d'élus

- Assemblée des communautés de France
- Assemblée des départements de France
- Association des maires de France
- Fédération des élus des entreprises publiques locales
- Régions de France

### Représentants d'intérêts

- Association française des conseils en lobbying
- Equans France
- MEDEF
- Transparency International France
- Veolia



Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

Haute Autorité  
pour la transparence  
de la vie publique

---

98-102 rue de Richelieu  
CS 80202  
75082 Paris Cedex 02

---

Suivez-nous sur



@HATVP



Haute Autorité pour la transparence  
de la vie publique

---

**hatvp.fr**