



Partie II
**Le déploiement
du registre
des représentants
d'intérêts
dans des
délais contraints**

1. Un cadre législatif et réglementaire complexe

- 1.1 L'un des dispositifs législatifs les plus larges au monde 87
- 1.2 Un décret d'application qui affaiblit l'intention du législateur 88

2. Le lancement du dispositif dans des délais contraints

- 2.1 La nécessité d'un étalement dans le temps de l'entrée en vigueur du dispositif 92
- 2.2 Apporter les réponses juridiques 95
- 2.3 Créer un téléservice de qualité 98
- 2.4 Répondre aux besoins d'accompagnement 100

3. Des enjeux complexes pour l'ensemble des parties prenantes

- 3.1 Un dispositif difficile à appréhender pour les représentants d'intérêts 102
- 3.2 Un dispositif utile pour la profession 105
- 3.3 Le répertoire public: réussir l'appropriation par les responsables publics et les citoyens 108

90. « Rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des lois par le gouvernement est un mal moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières », Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, livre III, chap. IV.

La conception française de la souveraineté, héritée notamment de Rousseau, a longtemps exclu que des « *vues particulières* »⁹⁰ puissent contribuer à la formation de la loi, expression de la volonté générale. Cette vision a distillé une défiance durable envers les représentants d'intérêts. Le refus de reconnaître leur existence explique en partie que la première législation relative à ces derniers ne soit intervenue qu'en 2016, 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.

Depuis le 1^{er} juillet 2017, la loi prévoit que les acteurs socio-économiques qui cherchent à influencer sur le contenu d'une décision publique en entrant en communication avec des responsables publics sont tenus de s'inscrire sur un « *répertoire numérique des représentants d'intérêts* », dans lequel ils doivent donner des informations sur leur organisation, leurs actions de lobbying et les moyens qui y sont consacrés.

Si le texte impose des obligations aux représentants d'intérêts, il apporte également une première reconnaissance de cette activité et des professionnels qui l'exercent. Correctement encadrée, respectant une déontologie adaptée à ses enjeux, la représentation d'intérêts est une activité légitime, qui contribue à la « *réflexion collective* »⁹¹ dans une démocratie moderne.

91. « Les représentants d'intérêts, par leur action, contribuent à la réflexion collective. Ils constituent des relais d'opinion utiles et nécessaires, que le Gouvernement et le législateur doivent écouter. Leurs informations et leurs arguments doivent donc être pris en considération. », Michel Sapin, extrait du discours ouvrant la discussion générale sur le projet de loi, première séance du lundi 6 juin 2016, Assemblée nationale.

Le dispositif adopté par le législateur français englobe un champ particulièrement vaste et s'avère complexe à appréhender. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, chargée de mettre en œuvre le répertoire et de contrôler le respect, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques, a porté une attention particulière, en cette année d'entrée en application, à l'explicitation du dispositif et à l'association des principaux acteurs concernés.

Cela constituait un véritable défi, les délais d'entrée en vigueur de la loi ayant été particulièrement contraints. L'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts, mais également l'utilisation des données du répertoire, tant par les responsables publics que par les citoyens, sont des enjeux majeurs pour la réussite du répertoire, six mois après son lancement.

1. Un cadre législatif et réglementaire complexe

Si certains pays membres de l'OCDE régulent le lobbying depuis les années 1950 (Etats-Unis, Allemagne), le mouvement s'est particulièrement accéléré depuis le milieu des années 2000 (onze pays entre 2005 et 2014). Par ailleurs, au sein de l'Union européenne, sept pays⁹² ont adopté une législation nationale encadrant les activités de représentation d'intérêts et quatre autres⁹³ ont choisi une réglementation plus souple, avec un registre facultatif.

92. France, Irlande, Lituanie, Autriche, Pologne, Slovénie, Royaume-Uni. Source: European Parliamentary Research service.

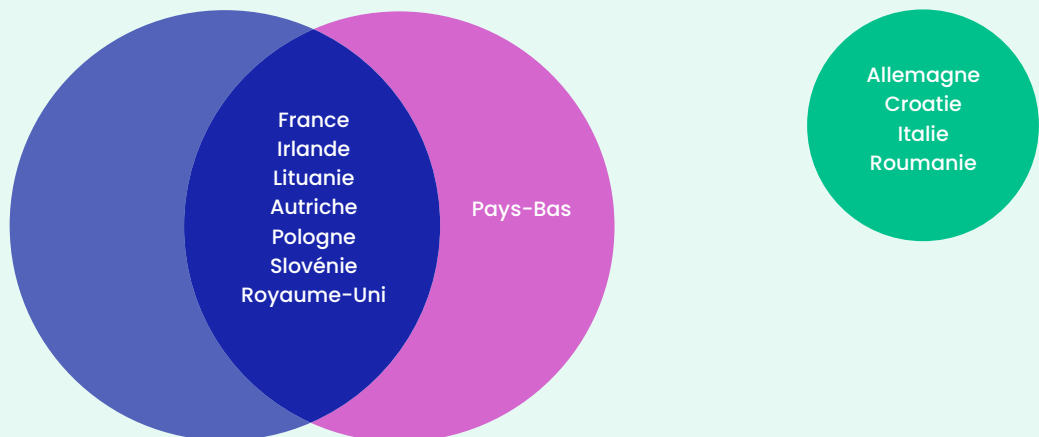
93. Allemagne, Croatie, Italie, Roumanie. Source: ibid.

Comment le lobbying est-il régulé dans les pays membres de l'Union européenne ?

Pays avec une
législation pour le lobbying

Pays avec registres
obligatoires

Pays avec registres
facultatifs



Source: European Parliamentary Research service.

Le registre de transparence européen

Le premier registre des lobbyistes européens est entré en vigueur en 2011, suite à un accord entre le Parlement européen et la Commission européenne. L'inscription était facultative mais incitative: elle donnait aux inscrits des avantages, comme l'octroi d'un badge d'accès au Parlement européen.

En 2014, le dispositif est renforcé par le président de la Commission européenne, qui interdit aux commissaires, aux membres de leur cabinet et aux directeurs généraux de la Commission de rencontrer les représentants d'intérêts qui ne sont pas inscrits sur le registre. De plus, les membres de la Commission et leurs cabinets publient des informations sur leurs réunions ou rendez-vous avec des organisations professionnelles ou des représentants d'intérêts sur toutes les questions liées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'UE.

En décembre 2016, la Commission européenne a proposé de renforcer la portée de ce registre, via un nouvel accord interinstitutionnel, qui suggère de rendre obligatoire l'inscription, et d'intégrer le Conseil de l'Union européenne dans le dispositif.

Les négociations débutent en 2018, mais la proximité de l'échéance électorale de 2019 fait craindre qu'aucun accord ne soit entériné avant cette date.

Au 1^{er} janvier 2018, le registre de transparence européen comptait 11 160 inscrits.

94. Notamment suite au rapport parlementaire de Christophe Sirugue: Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale, 27 février 2013.

En France, une réglementation embryonnaire a été adoptée en 2009 à l'Assemblée nationale, avec la création d'un registre des représentants d'intérêts facultatif, transposé par le Sénat en 2010. En 2013, un code de conduite des représentants d'intérêts⁹⁴ a précisé les règles pour l'Assemblée. En dépit d'un nombre limité d'inscrits, ces deux registres représentaient un progrès, à la fois en instaurant un début de transparence sur cette activité et en encadrant pour la première fois 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.

Le dispositif créé par la loi du 9 décembre 2016, plus ambitieux, apparaît, au regard des choix faits par les autres pays, comme l'un des plus larges au monde, bien que la volonté du législateur ait été affaiblie par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017, s'agissant en particulier du contenu des informations à déclarer.

1.1 L'un des dispositifs législatifs les plus larges au monde

Le rapport « Renouer la confiance publique »⁹⁵, remis au Président de la République en janvier 2015, plaide en faveur d'une modernisation des relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics, grâce à l'adoption d'une législation adaptée, et en particulier d'un répertoire numérique obligatoire, commun aux assemblées et au Gouvernement. Il préconisait un dispositif permettant de restituer l'empreinte normative, afin de rendre lisible le processus législatif pour le citoyen, de lui permettre de savoir comment une norme a été adoptée et quels acteurs ont participé à son élaboration. En effet, la version définitive d'une législation résulte de multiples facteurs, au premier rang desquels figurent les tentatives d'influences exercées par les acteurs concernés auprès des décideurs publics (parlementaires, membres du Gouvernement, membres de cabinets ministériels, etc.).

Le dispositif adopté *in fine* par le législateur français s'éloigne de cet objectif premier, en étendant notamment le périmètre du registre à l'ensemble de la sphère publique, nationale et locale. Ce champ d'application extrêmement vaste, tant au niveau des décisions publiques concernées qu'à celui des décideurs publics inclus, porte en germe le risque de dilution de son efficacité.

Sur certains aspects, l'acception englobante retenue par le législateur français fait écho aux recommandations internationales⁹⁶ qui préconisent par exemple d'inclure aussi bien les représentants d'intérêts employés par des cabinets de consultants que ceux travaillant directement pour les entreprises, ou pour des groupes d'intérêts à but non lucratif (ONG, associations, etc.). En revanche, le champ large des responsables publics et des décisions publiques concernées par le répertoire se singularise par rapport à certains exemples étrangers, qui réduisent aux autorités nationales la sphère de leur registre. Ainsi, en Allemagne, seuls les membres du Bundestag et du Gouvernement fédéral sont pris en compte; en Australie, le registre concerne uniquement les représentants du Gouvernement.

À l'inverse, dans le dispositif français, les décisions publiques faisant l'objet d'actions d'influence et devant être déclarées dans le registre vont bien au-delà de la loi et du règlement. Sont ainsi concernés les marchés publics, contrats de concessions, actes normatifs pris par des autorités administratives et publiques indépendantes, certaines nominations, etc.⁹⁷.

95. Renouer la confiance publique, Jean-Louis Nadal, 2015, p. 61 et suivantes.

96. Voir notamment les recommandations de l'OCDE relatives au lobbying: « Les règles et lignes directrices devraient viser principalement les personnes qui perçoivent une rémunération pour l'exercice d'activités de lobbying, comme les lobbyistes appartenant à des cabinets de consultants et les lobbyistes exerçant en interne au sein des entreprises. Mais la définition des activités de lobbying devrait également être envisagée dans une optique plus large et plus inclusive afin d'assurer des règles du jeu équitables aux groupes d'intérêts, opérant ou non dans un but lucratif, qui cherchent à influencer les décisions publiques. »

97. La liste des décisions publiques est détaillée au point I.2.1.4 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

98. La loi fixe la liste exhaustive des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts. Jusqu'au 30 juin 2018, il s'agit uniquement des personnes suivantes : les membres du Gouvernement ; les membres des cabinets ministériels et les collaborateurs du Président de la République ; les députés, les sénateurs et leurs collaborateurs (Assemblée nationale – Sénat) ; le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et leurs membres de cabinet (Assemblée nationale – Sénat) ; les agents des services de l'Assemblée nationale et du Sénat, dont la liste figure sur le site internet de chaque assemblée ; les membres des collèges et des commissions des sanctions des autorités administratives et publiques indépendantes ; les directeurs généraux, secrétaires généraux, ainsi que leurs adjoints, des mêmes autorités ; les personnes titulaires d'un emploi à la décision du Gouvernement pour lequel elles ont été nommées en Conseil des ministres. À compter du 1^{er} juillet 2018, seront également visés les titulaires de certaines fonctions exécutives locales et d'autres agents publics, notamment certains chefs de services et sous-directeurs au sein des administrations centrales.

99. La liste des responsables publics est détaillée au point I.2.1.2 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, disponibles sur le site internet de la Haute Autorité.

100. Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

De même, le champ des responsables publics auprès desquels les représentants d'intérêts interviennent couvre plus de 10 000 personnes⁹⁸ et recoupe largement celui des responsables soumis aux obligations de déclarations de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité : membres du Gouvernement et leurs collaborateurs, parlementaires, hauts fonctionnaires, personnes nommées en Conseil des ministres, etc⁹⁹.

Ce champ, limité, dans un premier temps, en 2017 aux décideurs exerçant des responsabilités nationales (membres du Gouvernement, parlementaires, etc.), sera considérablement élargi par l'extension aux principaux responsables publics locaux au 1^{er} juillet 2018. Accompagner ces nouveaux assujettis, répondre aux demandes d'aide et contrôler le respect des obligations déontologiques sur l'ensemble du territoire, alors même que les effectifs des services de la Haute Autorité restent plafonnés à cinquante agents en 2018, sera particulièrement difficile.

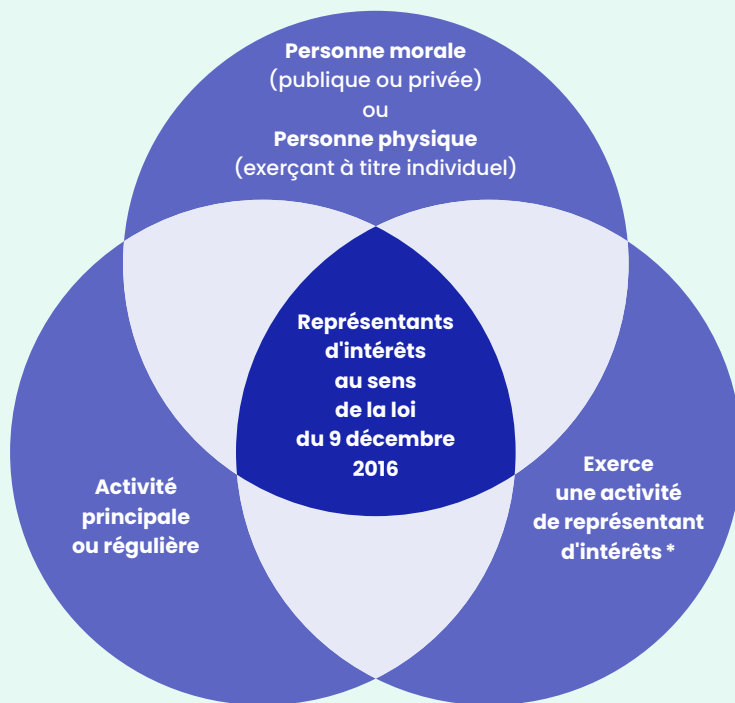
Cette extension aura en outre pour effet de faire peser des obligations déclaratives disproportionnées sur des petites et moyennes entreprises ou sur des associations locales qui ne mènent aucune action de représentation d'intérêts au niveau national, et sont donc pour l'instant exclues du dispositif, mais peuvent régulièrement entrer en contact avec les élus et fonctionnaires de leur territoire, par exemple pour solliciter des subventions ou des autorisations. Ces organismes, dont les moyens matériels et humains sont souvent limités, seront dès lors dans l'obligation de mettre en œuvre les mêmes outils, pour suivre l'intégralité de leurs contacts avec les responsables publics, que les grandes entreprises qui mènent des actions au niveau national, afin de pouvoir adresser chaque année à la Haute Autorité le bilan des actions menées.

Cette extension aux relations quasi quotidiennes qui se nouent entre collectivités locales et acteurs de la société risque enfin d'amoin-drir la lisibilité de ce dispositif, en augmentant de manière importante le nombre d'entités inscrites au répertoire, alors même que la plupart d'entre elles n'entretiennent que des relations au niveau local.

1.2 Un décret d'application qui affaiblit l'intention du législateur

La Haute Autorité a publié sur son site internet son avis¹⁰⁰ du 5 avril 2017 sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts. Le collège souligne dans cette délibération que le projet affaiblit les intentions du législateur sur plusieurs points, en raison notamment de ses exigences extrêmement réduites quant au niveau de détail et au rythme de transmission des informations demandées aux représentants d'intérêts, qui font obstacle à l'accomplissement de l'objectif principal du répertoire, à savoir permettre aux citoyens de comprendre le processus d'élaboration des décisions publiques.

Le représentant d'intérêts au sens de la loi et du décret : 3 conditions cumulatives



* entre en contact avec des responsables publics pour influencer leurs décisions

- Une personne morale (entreprise, qu'elle soit publique ou privée, cabinet d'avocats, société de conseil, syndicat, association, fondation...); ou une personne physique, qui exerce une activité professionnelle à titre individuel, par exemple un consultant ou un avocat indépendant.
- Dont un dirigeant, un employé ou un membre exerce des actions de représentation d'intérêts et prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique.
- Une activité exercée de façon principale ou régulière. Il s'agit d'une activité principale si la personne consacre plus de la moitié de son temps, sur une période de six mois, à préparer, organiser et réaliser des actions de représentation d'intérêts. Il s'agit d'une activité régulière si elle a réalisé à elle seule plus de dix actions d'influence au cours des 12 derniers mois.

La quasi-totalité des observations formulées par l'avis du 5 avril 2017 n'ayant pas été prises en compte par le pouvoir réglementaire, elles demeurent valables pour le décret finalement adopté le 9 mai 2017.

En premier lieu, les critères retenus par le décret pour définir tant un représentant d'intérêts qu'une action de représentation d'intérêts sont particulièrement complexes à appliquer, comme par exemple la comptabilisation de dix actions pour distinguer une activité régulière ou la caractérisation d'une activité principale de représentation d'intérêts.

101. Le neuvième alinéa de l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 renvoie au pouvoir réglementaire le soin de fixer « le rythme » des communications des représentants d'intérêts à la Haute Autorité, et le 3° du même article ne fait référence à une déclaration annuelle que s'agissant des « dépenses liées [aux] actions de représentation d'intérêts » et non des actions elles-mêmes.

En deuxième lieu, le rythme annuel de communication des activités d'influence entreprises ne correspond à aucune exigence légale¹⁰¹ et s'avère bien trop faible pour assurer l'efficacité du dispositif. La plupart des pays étrangers qui ont mis en place un dispositif similaire ont opté pour un rythme de communication plus soutenu, trois fois par an en Irlande et quatre fois par an aux États-Unis par exemple. La Haute Autorité suggérerait en conséquence d'opter pour un rythme de communication semestriel, qui aurait permis de ménager un équilibre entre l'utilité de ces communications, pour éclairer le débat public, et la contrainte administrative qu'elles créent pour les représentants d'intérêts.

Enfin, s'agissant des informations devant être déclarées par les représentants d'intérêts, la Haute Autorité considère que la liste retenue par le décret a pour effet de restreindre de manière excessive la portée du dispositif législatif. L'intention du législateur était claire en la matière, en exigeant que les données déclarées soient suffisamment précises pour que les citoyens puissent comprendre l'élaboration des décisions publiques et le Conseil constitutionnel a validé cette perspective, sous réserve que chaque action de représentation d'intérêts ne soit pas individuellement déclarée¹⁰². Les exemples¹⁰³ étrangers démontrent qu'il est possible de rendre publiques des informations plus nombreuses que celles envisagées par le décret sans compromettre le bon fonctionnement des pouvoirs publics ni l'activité des représentants d'intérêts.

102. Décision n°2016-741 DC du 8 décembre 2016. Sur les informations qui doivent être communiquées à la Haute Autorité par les représentants d'intérêts, le Conseil constitutionnel précise que cette obligation porte sur des données d'ensemble et des montants globaux.

103. Le registre irlandais par exemple, ou bien encore le registre de l'Assemblée nationale au Chili, qui rend public l'ensemble des rendez-vous des députés avec les représentants d'intérêts, avec le lieu précis, la date et l'objet: <https://bit.ly/2ugjrx3>

Ainsi, auraient pu utilement être ajoutées les informations suivantes:

- les décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts;
- la période pendant laquelle les différentes actions de représentation d'intérêts ont été entreprises;
- quelles personnes physiques, au sein de la personne morale, se sont effectivement livrées aux différentes actions de représentation d'intérêts;
- la fonction exercée par le ou les responsables publics avec lesquels les représentants d'intérêts sont entrés en contact.

En réduisant considérablement le niveau de détails des informations qui doivent être communiquées et en ne permettant pas aux citoyens d'obtenir facilement l'empreinte normative, c'est-à-dire l'ensemble des contributions et influences sur la norme, le décret a ainsi fortement limité la portée du dispositif.

Afin de revenir à cet objectif premier de disposer de l'empreinte normative, pour la loi et le règlement, le registre pourrait être recentré sur ces deux types de normes, au lieu des multiples décisions publiques concernées par le dispositif actuel. Cette focalisation devrait s'accompagner d'une véritable transparence grâce à un niveau de détails bien plus avancé des informations sur les actions de représentation d'intérêts menées en vue d'influer sur la loi et le règlement (les responsables publics contactés, la date et l'objet précis des rendez-vous effectués par exemple).

Accélérer le rythme de communication des éléments à la Haute Autorité, détailler les informations relatives aux actions menées donnerait au dispositif tout son sens et serait davantage en accord avec l'intention du législateur. Combinées à un champ d'application du répertoire resserré autour de la loi et des décideurs publics nationaux, cette évolution permettrait d'obtenir la restitution de l'empreinte normative et de justifier pleinement l'existence du répertoire.

Proposition n° 7: Recentrer le registre des représentants d'intérêts sur son objectif premier: obtenir l'empreinte normative et créer de la transparence sur l'élaboration de la loi et du règlement.

2. Le lancement du dispositif dans des délais contraints

2.1 La nécessité d'un étalement dans le temps de l'entrée en vigueur du dispositif

Adoptée en lecture définitive en novembre 2016 et promulguée le 9 décembre, la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoyait une entrée en vigueur du répertoire numérique des représentants d'intérêts « *le premier jour du sixième mois suivant la publication du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article 18-8 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et, au plus tard, le 1^{er} juillet 2017* »¹⁰⁴. Le décret ayant été publié tardivement, le 9 mai 2017, la période transitoire n'a duré en pratique que deux mois, au lieu des six prévus par le législateur.

104. Article 25 de la loi du 9 décembre 2016.

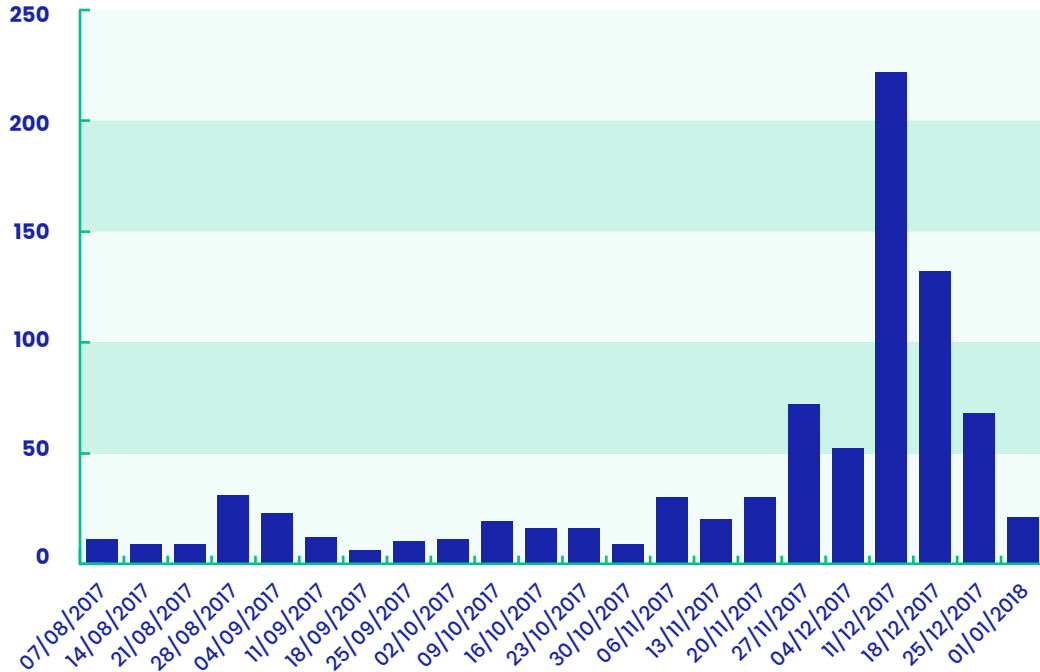
Ce délai extrêmement resserré rendait impossible la publication par la Haute Autorité de lignes directrices complètes détaillant les obligations des représentants d'intérêts, ni la diffusion d'une information appropriée, suffisamment en amont du 1^{er} juillet pour que les intéressés aient le temps de s'approprier ces nouvelles dispositions. C'est pourquoi le collège de la Haute Autorité a été contraint de décaler la date limite d'inscription, initialement prévue à deux mois après l'entrée en vigueur, soit le 1^{er} septembre 2017, ainsi que l'entrée en vigueur des sanctions, et de ménager, pour l'ensemble de l'année 2017, une période de rodage.

En conséquence, les représentants d'intérêts avaient jusqu'au 31 décembre 2017 pour s'inscrire sur le répertoire et les premières déclarations annuelles d'activités sur les actions menées en 2017, qui devront être rendus publiques avant le 30 avril 2018, ne feront l'objet d'aucune procédure de sanction en cas de manquements éventuels.

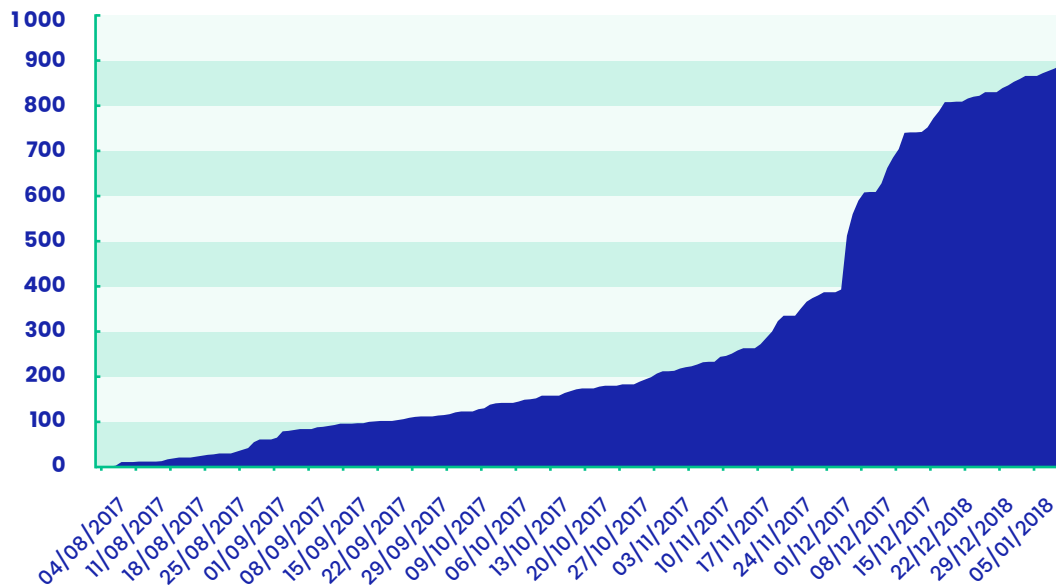
Malgré cette forte contrainte temporelle, la Haute Autorité a été en mesure de fournir un téléservice fonctionnel dès le 3 juillet 2017, permettant aux représentants d'intérêts de commencer à s'inscrire.

Ce graphique présente le nombre d'inscriptions au répertoire par semaine à partir de la date de mise en service du dispositif. Le pic d'inscription autour du 11 décembre s'explique en partie par une relance de la Haute Autorité envoyée cette semaine-là, afin d'inciter les représentants d'intérêts dont la procédure d'inscription était en cours, à la finaliser. Au terme de cette première période d'inscription, 816 représentants d'intérêts étaient enregistrés dans le répertoire.

Évolution des flux d'inscription au répertoire



Évolution du nombre total d'inscrits au répertoire



La coordination avec les répertoires existants

Depuis l'entrée en vigueur du registre des représentants d'intérêts, les services de la Haute Autorité ont été amenés à rencontrer individuellement les déontologues de l'Assemblée et du Sénat, et ce essentiellement afin d'assurer une transition vers le répertoire de la Haute Autorité en ce qui concerne l'Assemblée, et de mieux appréhender le dispositif du Sénat, qui a choisi de conserver son propre registre.

Au courant de l'été, avant la pleine effectivité du registre sur le site internet de la Haute Autorité, cette dernière a transmis aux services de l'Assemblée la liste des représentants d'intérêts inscrits mais dont les identités n'étaient pas encore publiées, afin que ceux-ci puissent se voir délivrer un badge d'accès à l'Assemblée. En effet, il fallait assurer une transition, l'Assemblée nationale ayant mis fin à son propre registre. Depuis l'entrée en service du répertoire sur le site de la Haute Autorité, les services de l'Assemblée se réfèrent directement aux données en ligne sur hatvp.fr.

Par ailleurs, les services de la Haute Autorité ont rencontré à plusieurs reprises les équipes du secrétariat commun chargé du registre de transparence européen, ainsi que le directeur en charge du répertoire pour le Parlement européen, essentiellement afin de disposer d'un retour d'expérience sur la mise en œuvre antérieure d'un dispositif de transparence du lobbying.

105. L'ensemble des informations à communiquer est détaillé dans les lignes directrices. Au moment de la rédaction du présent rapport d'activité, les premiers rapports des représentants d'intérêts n'avaient pas encore été reçus.

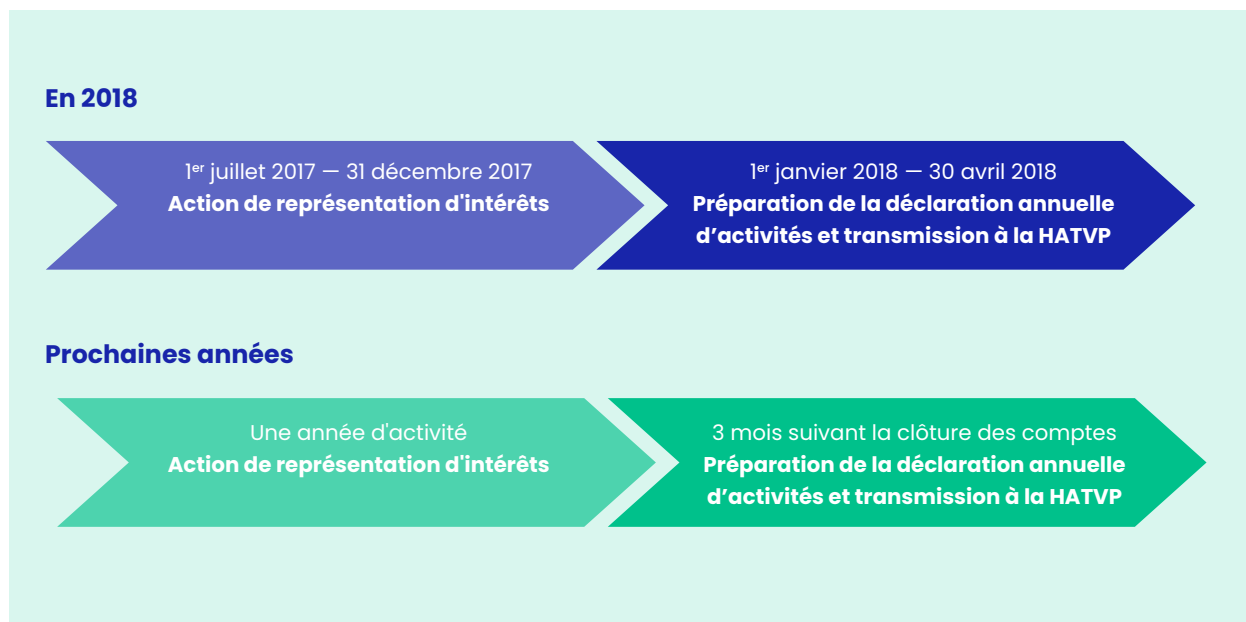
106. Les domaines correspondent à des sous-catégories des champs des activités des représentants d'intérêts. Par exemple, au sein du secteur « Emploi, solidarité », la Haute Autorité propose 4 domaines : droit du travail, dialogue social, assurance chômage, retraites. Au sein du champ « santé », la Haute Autorité propose 5 domaines : système de santé et médico-social, soins et maladies, médicaments, prévention, remboursements. L'ensemble des domaines sont disponibles en annexe des lignes directrices.

Au cours du premier trimestre 2018, les représentants d'intérêts inscrits ont publié sur le répertoire leurs déclarations sur les actions de représentations d'intérêts effectuées au cours du second semestre 2017. Ces déclarations doivent notamment contenir¹⁰⁵ :

- les questions sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts (objet et domaine d'intervention – 117 domaines¹⁰⁶ proposés par la Haute Autorité) ;
- le type de décisions publiques (lois, actes réglementaires, contrat de concession, etc.) ;
- le type d'actions de représentation d'intérêts (envoyer des tracts, organiser des rendez-vous, transmettre des expertises dans un objectif de conviction, etc.) ;
- les catégories de responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication (membre du Gouvernement, parlementaire, personne titulaire d'un emploi à la décision du Gouvernement, etc.) ;

— les dépenses de représentation d'intérêts (rémunérations, frais liés à l'organisation d'événements, frais d'expertise, libéralités et avantages accordés à des responsables publics, etc.).

Les années suivantes, les représentants d'intérêts devront adresser cette déclaration dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable, pour toutes les actions réalisées pendant cet exercice.



2.2 Apporter les réponses juridiques

La complexité du cadre légal et réglementaire instituant le répertoire des représentants d'intérêts a rendu nécessaire l'élaboration de lignes directrices précisant et interprétant ce cadre. Les lignes directrices sont destinées à aider les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations légales et ont vocation à informer sur les éléments qui pourraient faire l'objet du contrôle que la loi a prévu. De nombreuses questions juridiques se posaient, relatives à la fois à la définition des organismes concernés par le registre et aux éléments devant être déclarés à la Haute Autorité.

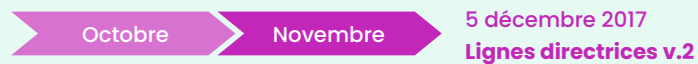
Afin de répondre rapidement aux premières interrogations, la Haute Autorité a choisi d'élaborer ces lignes directrices en deux temps. Une première version, publiée début juillet 2017, précisait la définition du représentant d'intérêts, ainsi que les informations à communiquer lors de la phase d'inscription. La deuxième version, publiée en janvier 2018, développe ces premiers aspects et précise les informations à communiquer dans le cadre des déclarations annuelles. La Haute Autorité a tenu à associer autant que possible les principales parties prenantes concernées à l'élaboration des lignes directrices, pendant les deux phases de leur écriture.

L'élaboration des lignes directrices

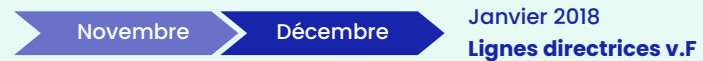
Consultation publique N°1



Consultation publique N°2

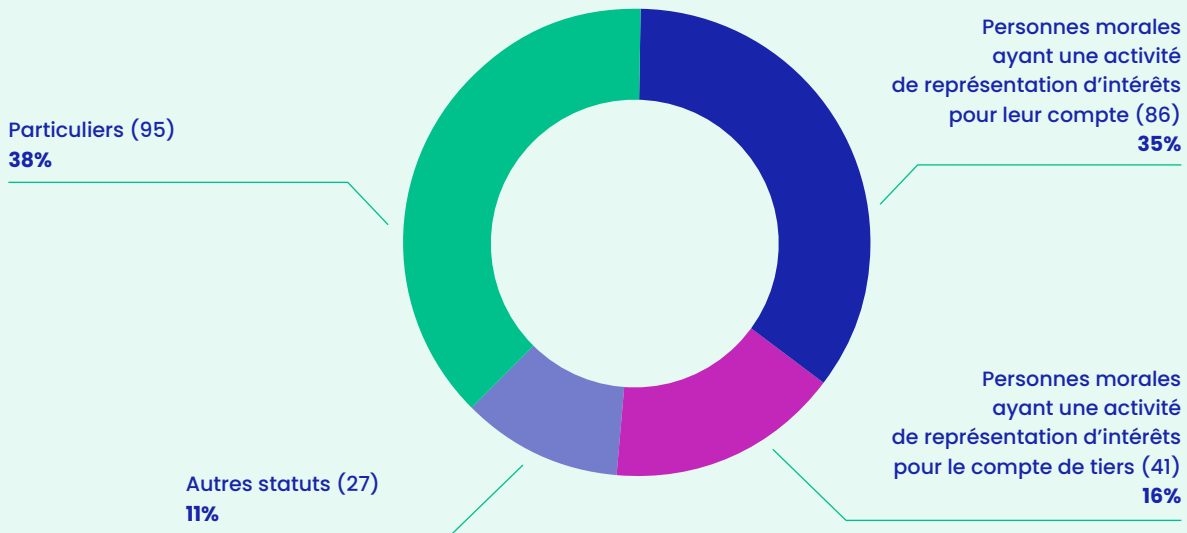


Groupes de travail



Dès le 19 mai, soit 10 jours après la publication du décret, la Haute Autorité a lancé une consultation publique en ligne afin de recueillir l'avis de l'ensemble des parties prenantes sur les principales notions. Annoncée sur le site de la Haute Autorité et relayée via les réseaux sociaux et la presse, la consultation, ouverte pendant un mois, a permis d'obtenir 249 contributions, qui ont été synthétisées et prises en compte pour la première version des lignes directrices.

Répondants à la consultation publique N°1

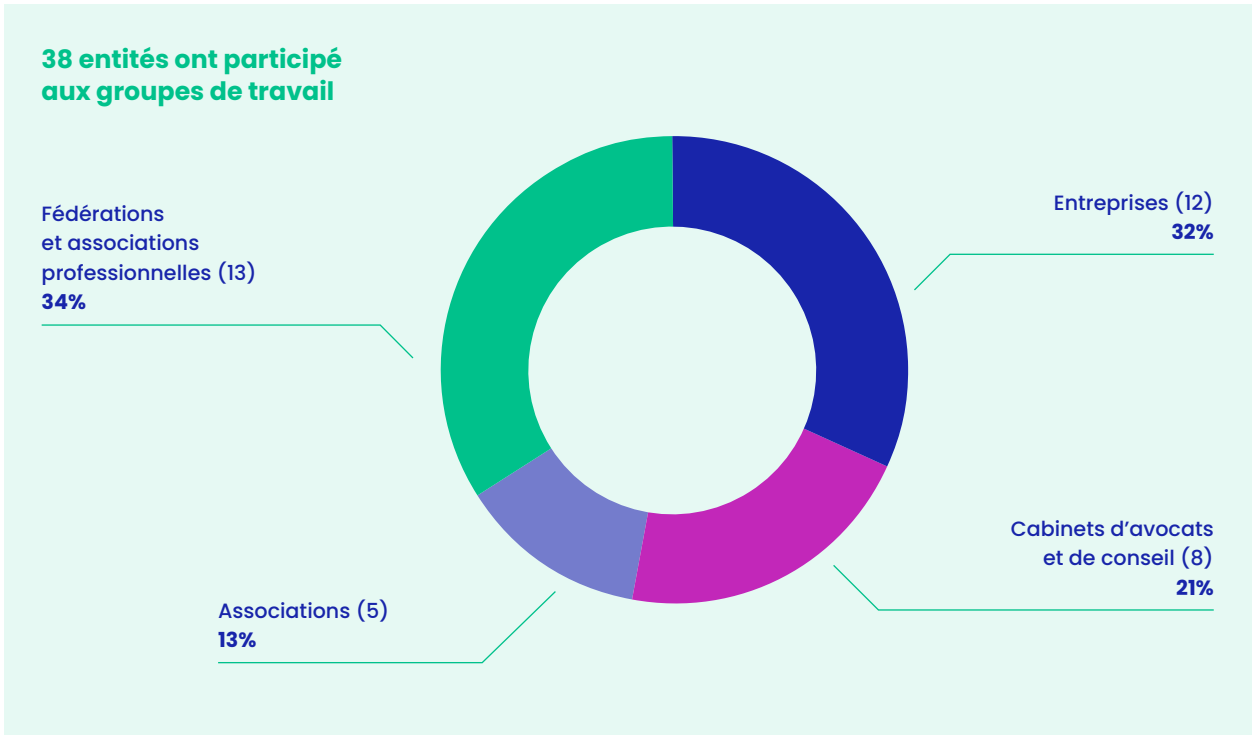


Ces contributions ont fait apparaître d'importantes différences d'interprétation en fonction des questions et du type d'acteurs. De manière générale, un fort besoin de sécurité juridique a été exprimé au fil des contributions, qui demandaient une interprétation précise des textes. Ces différents retours ont conforté la Haute Autorité dans l'idée qu'une telle démarche de consultation avait un intérêt tant pour elle que pour les représentants d'intérêts.

Poursuivant cette approche collaborative lors de la deuxième phase d'élaboration des lignes directrices, la Haute Autorité a créé des groupes de travail thématiques avec les parties prenantes, en sus d'une seconde consultation publique en ligne. Ces groupes de travail ont été organisés par type de structure de représentants d'intérêts, afin de traiter de manière approfondie les problématiques spécifiques à chaque catégorie d'organisme.

Les préoccupations exprimées lors de ces différentes phases de concertation ont trouvé un écho dans la version des lignes directrices publiées en janvier 2018¹⁰⁷. La Haute Autorité a également répondu à de nombreuses questions juridiques individuelles rencontrées par les représentants d'intérêts au cours de la phase d'inscription, sur des cas précis qui n'avaient pas été traités par les lignes directrices ou qu'il était complexe de rattacher au cadre général.

107. Quelques participants à la seconde consultation s'interrogeaient par exemple sur la problématique des informations couvertes par le secret de la défense nationale. En réponse, la Haute Autorité a inscrit dans la version finale des lignes directrices qu'aucune information présentant « un caractère de secret de la défense nationale », au sens des dispositions de l'article 413-9 du code pénal, ne doit figurer dans les déclarations annuelles d'activité ayant vocation à être rendues publiques. En revanche, le secret des affaires prévu contractuellement ne peut être opposé à une obligation déclarative prévue par la loi. De la même manière, les participants demandaient que les interprétations les plus précises possibles leur soient données et souhaitaient par exemple disposer de la liste des emplois à la décision du Gouvernement, ces emplois faisant partie des catégories de responsables publics susceptibles de faire l'objet d'action de représentation d'intérêts. La Haute Autorité a publié cette liste au début de l'année 2018 sur son site internet et l'actualisera régulièrement.



Ces questions portaient notamment sur :

- l'identification du représentant légal dans les différents types d'organisme, notamment lorsque sa désignation relève uniquement des statuts de l'entité ;
- l'attribution aux personnes morales des actions réalisées par des personnes physiques pour les organisations ayant des structures complexes : groupe de sociétés, recours à des sociétés de portage, sous-traitance, etc. ;
- les décisions publiques visées : décisions portant sur les installations classées pour la protection de l'environnement, procédures de cession de participations publiques ;
- quelques précisions sur des notions juridiques générales : associations à objet culturel, organisations d'employeurs.

Enfin, un travail a été engagé avec les principales autorités de régulation (autorités administratives indépendantes - AAI - et publiques indépendantes - API) en vue d'identifier, dans leurs relations avec les opérateurs régulés, ce qui peut relever de la représentation d'intérêts. La Haute Autorité a rencontré les responsables d'une quinzaine d'AAI et d'API afin de leur présenter le dispositif d'encadrement des représentants d'intérêts. Cette première réunion a permis de mettre en relief certaines problématiques liées à l'interprétation à donner aux relations qu'entretiennent les opérateurs économiques avec leurs autorités régulatrices, au regard du dispositif et des interprétations édictées par la Haute Autorité dans les lignes directrices.

2.3 Créer un téléservice de qualité

Le répertoire étant entièrement dématérialisé, son succès et son utilité dépendent en grande partie de la qualité de l'outil offert aux représentants d'intérêts pour remplir leurs obligations. Produire une application adéquate, comportant à la fois un espace interne, réservé aux représentants d'intérêts, et une interface publique, insérée sur le site internet de la Haute Autorité, permettant aux citoyens de naviguer dans le répertoire, a été considéré comme un objectif prioritaire par l'institution.

Bien que la Haute Autorité ait commencé à créer l'outil informatique du registre des représentants d'intérêts dès le début de l'année 2017, il était impossible de développer entièrement cet outil en l'absence des précisions apportées par le décret, qui conditionnaient les éléments à insérer. Les dernières fonctionnalités du téléservice AGORA ont donc été développées dans des délais extrêmement contraints, entre mai et juillet 2017, pour permettre l'inscription des représentants d'intérêts, puis entre septembre 2017 et janvier 2018 s'agissant des futures déclarations annuelles d'activités.

Afin de s'assurer de l'adéquation entre la version expérimentale du téléservice et les besoins des futurs utilisateurs, la Haute Autorité a procédé à un test avant sa mise en service. Le test a été ouvert une dizaine de jours en mai et a fait l'objet d'une prolongation en juin, souhaitée par les participants. L'objectif était d'évaluer la première version du téléservice, conçue par la Haute Autorité, à l'aune des pratiques concrètes et des procédures propres aux organisations ayant des activités de représentation d'intérêts, ces dernières pouvant être très différentes les unes des autres. 31 organisations ont été invitées à participer à ce test, appartenant aux différentes catégories de représentants d'intérêts. Elles ont créé 25 espaces collaboratifs et inscrit 40 lobbyistes. L'ensemble des représentants d'intérêts ayant répondu au questionnaire qualité ont souligné la qualité globale du téléservice proposé, en particulier :

- la clarté de la structure des informations ;
- la simplicité d'utilisation ;
- l'ergonomie de l'interface.

Plusieurs pistes d'amélioration ont été suggérées, à la fois en termes de fonctionnalités, d'ergonomie et d'expérience utilisateur, et ont pu être prises en compte avant la mise en service du téléservice.

Outre sa facilité d'utilisation, l'une des principales contraintes ayant pesé sur le développement du téléservice a consisté dans la recherche d'un équilibre entre la possibilité d'associer plusieurs collaborateurs d'un organisme à la mise en œuvre des obligations déclaratives et la nécessité de garantir que les informations communiquées sont connues et validées par le dirigeant de l'organisme.

C'est en effet sur le représentant légal de l'organisme que pèse la responsabilité de communiquer les informations requises par la loi et le risque pénal en cas de méconnaissance de cette obligation. En pratique toutefois, le représentant légal doit pouvoir désigner une personne, interne ou extérieure à son organisme, comme contact opérationnel pour procéder à ces démarches. De même, dans les organismes les plus importants, il est utile que plusieurs collaborateurs puissent contribuer à alimenter les données transmises à la Haute Autorité.

Pour concilier ces deux exigences, le téléservice permet à la Haute Autorité de contrôler que la personne physique qui inscrit un représentant d'intérêts est bien habilitée à cette fin par le représentant légal de l'organisme¹⁰⁸. Afin de procéder à ce contrôle, les services de la Haute Autorité ont demandé des compléments d'information ou de pièces auprès de 500 représentants d'intérêts en cours d'inscription.

108. Ce contrôle s'effectue en plusieurs étapes. D'abord, toute demande d'enregistrement d'un représentant d'intérêts nécessite la saisine de son numéro SIRENE ou RNA, permettant d'obtenir les informations relatives à l'identité de l'organisation. Les organismes qui ne sont inscrits sur aucune de ces deux bases de données doivent contacter la Haute Autorité pour procéder à leur inscription. Ensuite, la personne qui inscrit le représentant d'intérêts doit verser une copie de sa pièce d'identité, de celle du représentant légal de son organisme ainsi qu'un mandat de ce dernier l'habilitant à procéder à l'inscription et à agir comme contact opérationnel pour l'organisme. Si l'identification du représentant légal de l'organisme n'est pas évidente, notamment dans les associations, la personne doit également verser un document justifiant de la qualité de celui-ci, par exemple ses statuts.

L'enregistrement du représentant d'intérêts entraîne la création d'un espace collaboratif, qui est ensuite l'espace propre à cette entité dans le téléservice. Cet espace est divisé en un ensemble de rubriques, correspondant aux types d'informations devant être déclarées au moment de l'inscription (éléments sur l'identité de l'entité, secteur d'activité, personnes physiques réalisant les actions de représentants d'intérêts, etc.). Chaque rubrique comporte des éléments d'informations pour aider le représentant d'intérêts à la remplir, ainsi que des fonctionnalités (modifications, attribution de différentes compétences des utilisateurs). Le ou les contacts opérationnels, qui sont des administrateurs de l'espace collaboratif, peuvent distinguer entre les utilisateurs autorisés à enregistrer des informations dans le téléservice et ceux autorisés à adresser effectivement ces informations à la Haute Autorité afin qu'elles soient publiées sur son site internet.

Dans la perspective des déclarations annuelles d'activités, une nouvelle version d'AGORA a été mise à la disposition des usagers en mars 2018, enrichissant l'espace collaboratif d'une nouvelle division permettant de remplir au fur et à mesure différents éléments d'information sur les actions effectuées, et ce afin de faciliter leur compilation dans la déclaration annuelle d'activités.

2.4 Répondre aux besoins d'accompagnement

Au vu de la nouveauté et de la complexité des obligations déclaratives du répertoire, la Haute Autorité a été sollicitée à de nombreuses reprises par des représentants d'intérêts afin d'explicitier le dispositif. Elle a également pris l'initiative de contacter des acteurs importants, comme les fédérations professionnelles, qui ont pu diffuser l'information auprès d'autres représentants d'intérêts concernés. Les services de la Haute Autorité ont ainsi effectué 38 conférences et sessions de formation auprès de plus de 800 professionnels du secteur pendant la phase d'inscription. Cet accompagnement sera prolongé, selon des modalités adaptées, pour la seconde phase du dispositif.

En parallèle du téléservice proprement dit, qui comporte des éléments d'aide à l'inscription à chaque étape, la Haute Autorité a développé sur son site internet un « espace déclarant », qui accompagne de manière pédagogique les représentants d'intérêts, avec un système de questions-réponses à dérouler. Des contenus adaptés aux différents publics (représentants d'intérêts, grand public, responsables publics) ont été progressivement mis en ligne afin d'enrichir cet espace et d'autres pages du site internet. Quatre courtes vidéos thématiques, qui explicitent les différentes notions de la loi, ont ainsi été élaborées, en français et en anglais. De plus, un guide d'utilisation d'AGORA a été mis à la disposition des représentants d'intérêts. Il constitue une introduction au fonctionnement du téléservice et est disponible sur le site internet de la Haute Autorité.

ESPACE DÉCLARANT

Représentant d'intérêts

Rendez-vous sur AGORA pour vous inscrire au répertoire

[S'INSCRIRE EN LIGNE >](#)

À LA UNE [Consulter la dernière version des lignes directrices \(janvier 2018\)](#)

FICHES PRATIQUES

Parcourez nos fiches pratiques pour vous informer sur vos obligations.

ÊTES-VOUS UN REPRÉSENTANT D'INTÉRÊTS ?

Quelques questions peuvent vous aider à le savoir.

[EN SAVOIR PLUS >](#)

LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

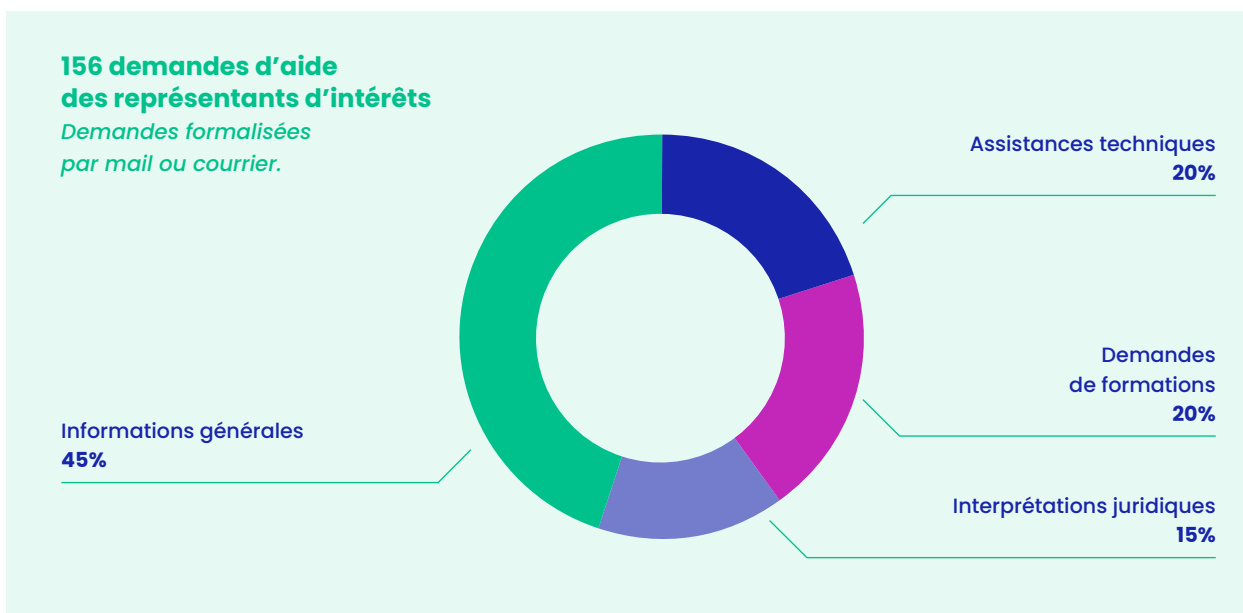
Personne morale ou personne physique ? Dirigeant, salarié ou membre ? Activité principale ou régulière ?

[EN SAVOIR PLUS >](#)

LES RESPONSABLES PUBLICS ET LES DÉCISIONS PUBLIQUES

Qui est influencé ? A propos de quoi ?

[EN SAVOIR PLUS >](#)



L'Autorité a enfin fourni une ligne téléphonique dédiée aux représentants d'intérêts dès l'ouverture du répertoire, afin de les aider de manière personnalisée dans leurs démarches d'inscription. Ouverte du lundi au vendredi, de 9h30 à 18h30 sans interruption, cette ligne a reçu plus d'un millier d'appels entre juillet et décembre 2017. De plus, 156 demandes ont été formulées par écrit, par courrier ou courrier électronique. Les demandes d'assistance ont porté tant sur des aspects techniques (problème de connexion, utilisation de l'interface) que sur des informations générales sur le dispositif. L'assistance à la déclaration a fortement mobilisé le pôle relations avec les publics de la Haute Autorité, qui a recruté de nouveaux agents et en a formé d'autres pour qu'ils puissent assurer cette nouvelle mission.

3.

Des enjeux complexes pour l'ensemble des parties prenantes

3.1 Un dispositif difficile à appréhender pour les représentants d'intérêts

La complexité des dispositions légales et réglementaires du dispositif a été précédemment évoquée. Les difficultés rencontrées par les représentants d'intérêts pour appréhender leurs obligations, qui ne doivent pas être sous-estimées, justifient d'ailleurs les efforts de pédagogie et d'accompagnement déployés par la Haute Autorité en 2017, qui seront poursuivis en 2018.

Cette difficulté est principalement de deux ordres. Premièrement, la complexité des définitions du représentant d'intérêts et des actions de représentation d'intérêts nécessite, pour ces derniers, de développer une expertise sur le sujet. Les représentants d'intérêts vont devoir s'adjoindre des personnes, internes ou externes à l'entité, capables de distinguer ces éléments dans l'activité de la structure. Deuxièmement, les représentants d'intérêts doivent

Les sanctions pénales

Les représentants d'intérêts qui n'ont pas accompli les formalités nécessaires au cours de l'année 2017 sont susceptibles de s'exposer à une sanction pénale d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende, en application de l'article 18-9 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Afin de contrôler le respect des obligations déclaratives et déontologiques, la Haute Autorité dispose d'un pouvoir de vérification sur pièces et sur place.

Par ailleurs, 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, cette même obligation, est également puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. 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.

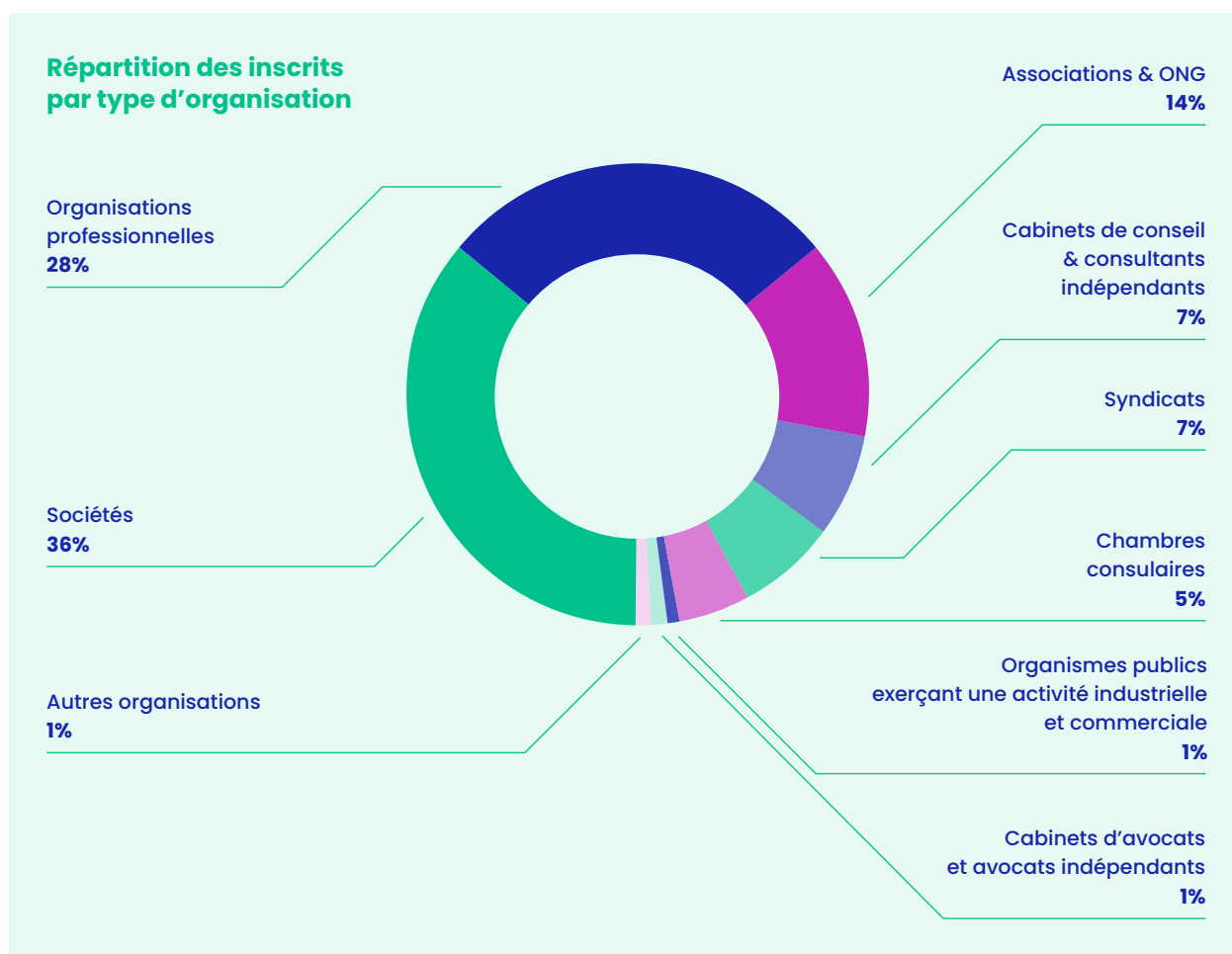
mettre en place un suivi concret de leur activité, à la fois dans la perspective des rapports d'activités à remettre à la Haute Autorité et afin de pouvoir justifier la non-déclaration de telle ou telle action en cas de contrôle. Cette complexité peut générer des inquiétudes légitimes chez les personnes concernées, des incriminations pénales étant prévues par la loi Sapin II en cas de non-respect des obligations déclaratives.

La mise en œuvre de ces obligations peut supposer le déploiement de moyens nouveaux, afin d'assurer un suivi en temps réel, en interne, des actions de représentation d'intérêts réalisées. Elle implique en outre la pleine contribution des collaborateurs et des dirigeants et peut, le cas échéant, demander une adaptation de leurs pratiques. Il appartient aux dirigeants de ces organismes d'accompagner ces évolutions, en impulsant la mise en place d'une stratégie de communication interne et de formation ciblée pour les collaborateurs les plus exposés et en mobilisant les ressources indispensables à la création et à la gestion d'outils permettant d'assurer ce suivi. Les dirigeants, eux-mêmes susceptibles de conduire des actions de représentation d'intérêts, sont amenés à devoir conserver puis transmettre à la personne chargée de la mise en œuvre de ces obligations au sein leur structure certains éléments liés à leurs agendas (nature ou sujet d'une rencontre avec une personne titulaire d'une fonction publique, fonction de la personne rencontrée, etc.), à leur rémunération ou à leurs dépenses professionnelles, ces éléments devant par la suite être consolidés et intégrés dans la déclaration effectuée à la Haute Autorité chaque année.

Les enjeux du suivi des actions de représentation d'intérêts sont majeurs, ces actions pouvant être menées par des personnes occupant des fonctions très différentes, au sein de plusieurs services d'une même structure. Le cas des actions effectuées par ces derniers est emblématique des nouvelles pratiques qui doivent s'instaurer pour respecter la loi, les dirigeants étant rarement habitués à transmettre à d'autres des éléments relatifs à leur activité, afin qu'elle soit répertoriée.

Ces contraintes s'appliquent à l'ensemble des représentants d'intérêts de manière égale, alors même que cet ensemble est composé de sociétés, de personnes, de structures extrêmement disparates, ainsi que de niveaux de ressources, financières et humaines, très divers. Si les grandes entreprises ou les structures de taille importante ont les moyens d'affecter des ressources à ces nouvelles tâches et de développer des outils de suivi propres, les petites structures disposant de peu de moyens auront bien plus de difficultés à le faire.

La répartition des inscrits au répertoire au 1^{er} janvier 2018 montre bien cette grande hétérogénéité des structures concernées.



L'extension aux collectivités locales va rendre plus prégnante encore cette inégalité, une multitude de petites entreprises et structures entrant alors dans le champ du registre. Au cours des groupes de travail, les fédérations professionnelles ayant des antennes locales ont en effet souligné que de nombreuses PME et TPE ne faisaient de la représentation d'intérêts qu'au niveau local au regard des compétences municipales, départementales ou régionales : tourisme, urbanisme, politique de la ville, aménagement rural et territorial, logement, déchets, etc. De même, des associations ont expliqué que leurs structures locales faisaient de la représentation d'intérêts concernant les actions sociales, l'enfance, le sport en particulier, souvent afin d'obtenir des décisions individuelles de subvention et d'agrément.

Si ces premiers éléments abondent dans le sens d'une multiplicité d'acteurs locaux qui seront concernés par le registre au 1^{er} juillet 2018, les réalités du lobbying au niveau local sont encore peu connues et analysées.

3.2 Un dispositif utile pour la profession

Les lobbyistes ont commencé à s'organiser en tant que profession à partir du milieu des années 1980, avec la création de syndicats professionnels¹⁰⁹. Dès leur origine, ces syndicats ont promu une certaine définition de leur activité et mis en exergue les exigences déontologiques inhérentes à la profession via des chartes de déontologie. L'engagement à respecter les principes déontologiques adoptés par ces syndicats a été pris, volontairement, par les représentants d'intérêts adhérents¹¹⁰. Il est impossible de dire si ces engagements volontaires ont été respectés ou quelle part de la profession était adhérente à ces syndicats.

Les premiers dispositifs parlementaires encadrant le lobbying¹¹¹ ont constitué la deuxième étape vers la reconnaissance de l'activité des lobbyistes et de leur apport au débat public, à tout le moins au débat parlementaire¹¹². La loi du 9 décembre 2016, en définissant pour la première fois le représentant d'intérêts et son activité, reconnaît officiellement l'existence de cette profession et son utilité, comme cela a été souligné dans les débats parlementaires¹¹³. Le rôle d'intermédiaire entre le monde de l'entreprise et le secteur public, la fluidification des échanges et la diffusion d'expertises aux décideurs publics sont autant de missions remplies par les représentants d'intérêts qui sont pour la première fois considérées. La fonction « affaires publiques » des entreprises peut à présent se fonder sur ce texte pour légitimer son action auprès des responsables publics, dans le respect du cadre posé le législateur.

109. L'Association Professionnelle des Responsables des Relations avec les Pouvoirs Publics (ARPP) a été fondée en 1985. L'association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) a été créée en 1991. L'Association des avocats lobbyistes (AAL) a été créée en 2011.

110. On peut noter la diversité des appellations choisies par les représentants d'intérêts pour leur activité : lobbying, affaires publiques, relations institutionnelles, relations avec les pouvoirs publics.

111. Voir §1.1 de la présente partie.

112. Présentation des représentants d'intérêts sur le site de l'Assemblée nationale : « Les représentants d'intérêts sont un moyen pour le législateur de s'informer sur la manière dont la loi est appliquée et sur les moyens de l'améliorer. Ces informations sont, par nature, orientées puisqu'elles défendent un objectif particulier. [...] L'activité des représentants d'intérêts est également utile pour permettre au décideur public de mieux connaître les attentes de la société civile. »

113. Sandrine Mazetier, députée, 1^{re} séance du 6 juin 2016 : « nous ne considérons ni comme sale ni comme illégitime de défendre des intérêts, y compris privés, [...]. Il serait en revanche illégitime de défendre ceux-ci de manière occulte, et de ne pas assumer de le faire. Nous considérons que nos concitoyens et nous-mêmes avons le droit de connaître la manière dont l'on prend une décision publique ou les moyens avec lesquels des arguments sont déployés, car l'on peut avancer des arguments et mener des campagnes de manière parfaitement transparente. »

L'obligation pour le représentant d'intérêts d'exercer son activité « avec probité et intégrité »¹¹⁴, déclinée via une série de principes à l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013, est le socle sur lequel la profession peut se fonder pour développer un ensemble de bonnes pratiques. La transparence nouvelle sur l'activité, via le répertoire numérique, et le cadre posé par les obligations déontologiques, créent les conditions favorables à une réflexion des représentants d'intérêts afin de s'approprier ces éléments et de s'interroger sur des comportements professionnels renouvelés. Les syndicats de la profession pourraient d'ailleurs jouer ce rôle, conforme aux ambitions qu'ils affichent. Ils se proposent en effet de former les représentants d'intérêts, d'animer la réflexion entre les professionnels et de contribuer aux échanges sur les pratiques propres à la représentation d'intérêts.

De plus, un tel encadrement récompense les comportements éthiques au sein de la profession. La transparence sur les activités des professionnels, couplée aux obligations déontologiques, permet de marginaliser progressivement les lobbyistes qui ne se conformeraient pas aux nouvelles règles et, à l'inverse, de favoriser ceux qui développent de bonnes pratiques.

Les obligations déontologiques des représentants d'intérêts

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 dresse le cadre déontologique dans lequel les activités de représentation d'intérêts peuvent se dérouler. Les représentants d'intérêts doivent exercer leur activité avec probité et intégrité. Ils sont tenus de :

- déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent dans leurs relations avec les responsables publics ;
- s'abstenir de proposer ou de remettre à ces derniers des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative ;
- s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire ;
- s'abstenir de toute incitation à l'égard des responsables publics à enfreindre les règles déontologiques qui leur sont applicables ;
- s'abstenir de toute démarche auprès de ces personnes en vue d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux ;

- s'abstenir d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément à ces personnes des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper ;
- s'abstenir d'organiser des colloques, manifestations ou réunions, dans lesquels les modalités de prise de parole par les responsables publics sont liées au versement d'une rémunération sous quelque forme que ce soit ;
- s'abstenir d'utiliser, à des fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues auprès des responsables publics ;
- s'abstenir de vendre à des tiers des copies de documents provenant du Gouvernement, d'une autorité administrative ou publique indépendante ou d'utiliser du papier à en-tête ainsi que le logo de ces autorités publiques et de ces organes administratifs ;
- S'attacher à respecter l'ensemble des règles prévues à l'article 18-5 dans leurs rapports avec l'entourage direct des responsables publics.

L'obligation de déclaration et les comportements proscrits par cet article dessinent les premières lignes qui doivent guider l'action des représentants d'intérêts. Ces règles générales ont vocation à être déclinées et précisées. L'article 18-5 prévoit pour cela la possibilité d'adopter un décret en Conseil d'Etat, après avis public de la Haute Autorité. Un tel décret apporterait des éclairages bienvenus sur l'appréhension que les représentants d'intérêts doivent avoir de leurs obligations déontologiques.

L'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts est une opportunité pour ces derniers, sur le long terme, de changer l'image de leur profession auprès des citoyens et des responsables publics. Ainsi, en 2013, 69% des décideurs français déclaraient avoir déjà refusé de rencontrer un lobbyiste (50% au niveau européen)¹¹⁵. Presqu'un tiers des Français pensait que certains secteurs ne devraient pas avoir le droit de pratiquer le lobbying et 26% estimait que cette activité manquait de transparence. Plus récemment, en 2016, un sondage¹¹⁶ donnait pour résultat que près de 79% des Français pensaient que l'encadrement du lobbying permettait de lutter contre la corruption, montrant que ces deux notions étaient toujours liées dans les esprits.

Le nouveau cadre légal constitue pour les représentants d'intérêts une opportunité de renverser cette tendance et d'explicitier l'apport de leur activité lorsqu'elle est exercée dans un environnement déontologique et transparent.

115. Enquête Kantar-TNS Sofres, L'efficacité du lobbying en France et en Europe, juin 2013.

116. Sondage Harris Interactive pour Transparency International France et Tilder, octobre 2016.

3.3 Le répertoire public : réussir l'appropriation par les responsables publics et les citoyens

L'année 2017 a permis la collecte et la publication d'une quantité importante de données: les identités des représentants d'intérêts. L'année 2018 sera celle de la première publication des déclarations d'activités, qui retraceront les actions de représentation d'intérêts, et qui seront également disponibles en *open data*.

L'enjeu majeur est que ces données soient consultées, travaillées et réutilisées. Elles peuvent intéresser les représentants d'intérêts eux-mêmes, afin de mieux connaître leur propre secteur.

Les données du répertoire peuvent également intéresser les journalistes, les chercheurs, les associations et les citoyens curieux de mieux connaître les interactions entre secteur public et secteur privé, de comprendre les dynamiques qui entourent une décision publique.

Le lobbying étant à présent couvert par le droit, il sera plus étudié par les chercheurs et les étudiants et ces derniers auront une incitation nouvelle à entamer des recherches sur ce sujet, à en faire la problématique de travaux de recherche. Les évolutions juridiques peuvent également inciter d'autres disciplines à s'emparer ou à approfondir le sujet: politistes, sociologues, économistes peuvent désormais traiter cette question. La Haute Autorité a d'ailleurs reçu plusieurs demandes d'entretien de la part d'étudiants ou de chercheurs sur les questions relatives à l'encadrement des représentants d'intérêts à la fin de l'année 2017 et au début de l'année 2018.

Le potentiel de l'ouverture en *open data* de cette masse d'information, données qui sont rendues publiques et agrégées pour la première fois, est significatif. Mais l'appropriation par des réutilisateurs n'est pas toujours évidente, c'est pourquoi la Haute Autorité s'efforcera de remplir une fonction d'amorçage, par exemple en publiant des *data visualisation*¹¹⁷ ou des analyses faites à partir de ces données et d'adapter, éventuellement, les formats de publication aux besoins des réutilisateurs.

La Haute Autorité a publié les fiches d'identité des représentants d'intérêts en flux continu, au fur et à mesure des inscriptions validées, sur son site internet. Au 15 avril 2018, 1257 représentants d'intérêts figuraient dans le répertoire consultable en ligne. À titre de comparaison, le répertoire irlandais, créé en 2015, compte 1 680 inscrits et le répertoire canadien, créé en 1989, recense 5 731 représentants d'intérêts. Le registre européen, créé en 2011, comptabilise 11 160 inscrits.

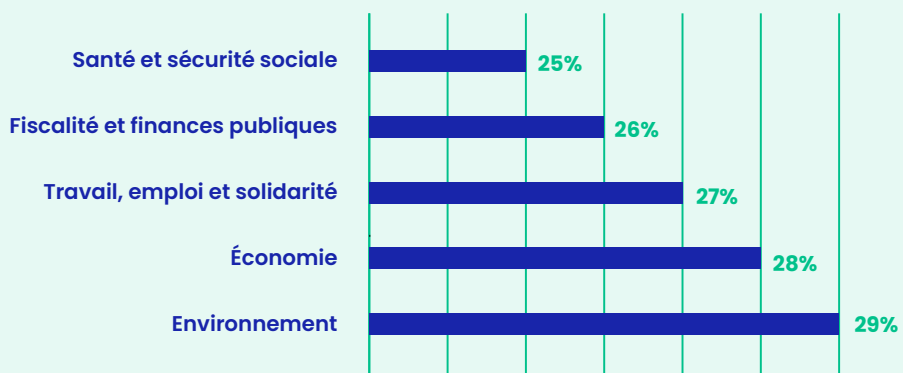
Pour chaque représentant d'intérêts enregistré sur le répertoire, la Haute Autorité fournit un fichier comprenant l'ensemble des informations déclarées (historique des mises à jour inclus). La Haute Autorité met également à disposition un fichier unique consolidant

117. Représentations graphiques des informations, afin de les rendre plus intelligibles et lisibles.

l'ensemble des données actualisées du répertoire afin d'accorder une plus grande latitude aux réutilisateurs. Ces informations sont publiées sous la licence ouverte Etalab.

Le répertoire est enfin un outil au service des responsables publics, qui peuvent le consulter afin de mieux connaître les interlocuteurs qui cherchent à prendre contact avec eux ou qui leur envoient des informations. Il peut également leur permettre de connaître les différents acteurs impliqués dans un secteur d'activité donné. En effet, les représentants d'intérêts déclarent les secteurs dans lesquels ils exercent leurs activités d'influence. Au 1^{er} janvier 2018, les 5 secteurs les plus concernés sont représentés sur le graphique suivant. Ainsi, 29% des représentants d'intérêts inscrits déclarent avoir une activité d'influence dans le secteur de l'environnement.

Les cinq principaux secteurs faisant l'objet d'activité de représentations d'intérêts



Les rapports d'activité annuels fourniront des informations précieuses aux responsables publics qui souhaitent comprendre quels sont les acteurs qui défendent des positions auprès d'eux. Ces rapports fourniront notamment une fourchette des budgets consacrés à la représentation d'intérêts. Les fiches d'identité publiées permettent déjà de connaître les organisations auxquelles les différentes structures faisant de la représentation d'intérêts adhèrent, fournissant une première vision des réseaux et liens dans un secteur. À terme, le répertoire devrait pouvoir servir d'outil pour identifier l'ensemble des acteurs sur un sujet, afin qu'ils soient équitablement consultés. Le rapport de 2015¹¹⁸ soulignait que cette transparence nouvelle est favorable à l'instauration de plus d'équité dans l'accès aux décideurs publics, en permettant à l'ensemble des parties prenantes de faire valoir leurs arguments et en garantissant l'expression de la pluralité des intérêts présents dans la société.

118. Renouer la confiance publique, susmentionné.

119. Certains parlementaires le font déjà, sur leur site internet, voir par exemple : <http://www.sylvainmaillard.fr/agenda/2017-12/>. La ville de Paris a également adopté une délibération en décembre 2017, visant à rendre obligatoire la publication, par les élus ayant des fonctions exécutives, de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts.

Le second versant des informations nécessaires afin de connaître précisément l'empreinte normative est détenu par les responsables publics eux-mêmes. En effet, connaître les communications initiées par les représentants d'intérêts est une avancée majeure, mais disposer des rencontres effectivement acceptées par les responsables publics parachèverait le dispositif et permettrait d'obtenir une vision globale des relations entre représentants d'intérêts et responsables publics. Ces derniers pourraient ainsi rendre publics leurs agendas¹¹⁹. Une telle initiative permettrait deux grands types d'exploitation, à partir de comparaisons avec les actions de représentation d'intérêts déclarées à la Haute Autorité.

Elle faciliterait d'abord le contrôle des obligations déclaratives des représentants d'intérêts, la consultation des agendas des responsables publics permettant d'évaluer la cohérence entre les éléments déclarés par les représentants d'intérêts et ceux rendus publics par les responsables publics. Une publication en format ouvert des agendas rendrait possible ces analyses.

Par ailleurs, la publication des agendas fournirait aux citoyens une compréhension inédite de l'action quotidienne de leurs responsables publics. Cela pourrait modifier certaines idées reçues sur le travail quotidien des élus et ainsi contribuer à renforcer la confiance.

La Haute Autorité va poursuivre ses efforts de pédagogie auprès des responsables publics afin de présenter le registre et son utilité pour l'exercice de leurs fonctions. Le respect par un représentant d'intérêts de ses obligations déclaratives et déontologiques pourrait devenir un critère déterminant pour le responsable public au moment d'accepter ou non une demande de rendez-vous. Une telle attitude donnerait tout son sens au registre, en permettant aux représentants d'intérêts en conformité avec leurs obligations d'exercer leur activité. À l'inverse, les récalcitrants seraient peu à peu bloqués, et incités à respecter les obligations. Tel est le mécanisme retenu notamment par la Commission européenne, qui conditionne l'obtention d'un rendez-vous avec un commissaire européen, les membres de son cabinet et les directeurs généraux de la commission à l'inscription au registre des lobbyistes.

L'appropriation du répertoire par les responsables publics est essentielle au succès du dispositif. Le fait que l'Assemblée nationale conditionne le droit d'accès à certaines parties de ses bâtiments à l'inscription effective au registre de la Haute Autorité est une première étape. Au-delà des services administratifs, les collaborateurs des parlementaires ou travaillant auprès d'autres responsables politiques peuvent également s'emparer du registre, afin d'informer leur employeur de l'identité et des liens du représentant d'intérêts qui sollicite un rendez-vous ou fait passer une note d'information.

Ces éléments de contexte sont utiles à la décision du responsable public, tant au niveau de l'acceptation d'un rendez-vous que sur la prise en compte des demandes diverses émanant de représentants d'intérêts.

Proposition n° 8 : Encourager les responsables publics concernés par le champ du registre à publier en open data leurs agendas et à lier l'acceptation d'un rendez-vous au respect des obligations déclaratives et déontologiques par le représentant d'intérêts.
