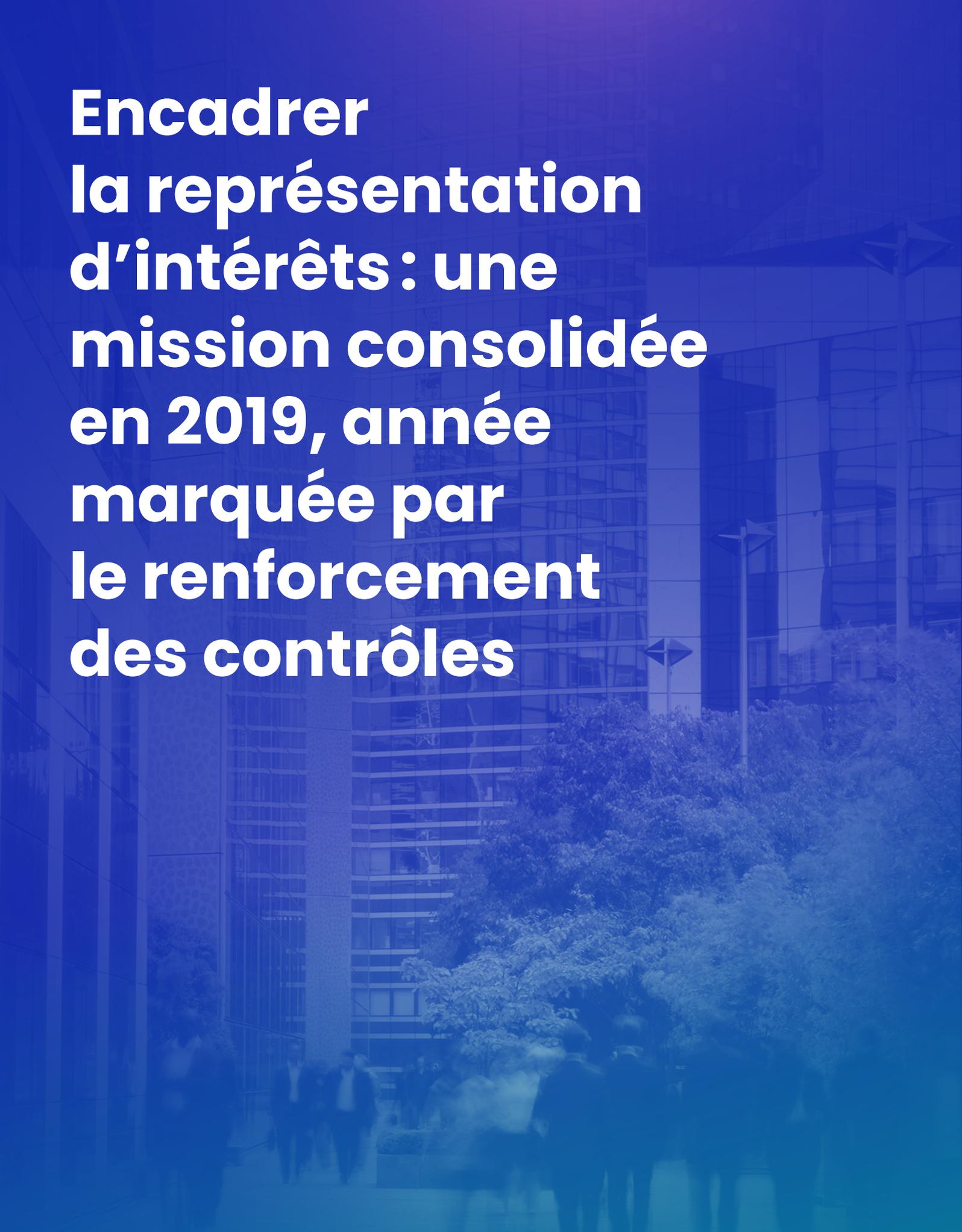


**Encadrer
la représentation
d'intérêts : une
mission consolidée
en 2019, année
marquée par
le renforcement
des contrôles**

The background features a modern glass-walled building with a grid of windows. In the foreground, there are lush green trees and a blurred crowd of people walking. The entire image is overlaid with a blue gradient that is darker at the top and lighter at the bottom.

1. Un bilan satisfaisant de l'exercice déclaratif 2018 malgré des difficultés persistantes

- 1.1 Bilan général de l'exercice déclaratif 2018 publié en juin 2019 85
- 1.2 Une amélioration de la qualité des informations renseignées : le développement de nouveaux outils internes 89

2. Un accompagnement renforcé des représentants d'intérêts

- 2.1 Délivrer une expertise juridique adaptée aux enjeux des déclarants 94
- 2.2 Mettre l'accent sur la formation et la sensibilisation 95

3. La consolidation de la procédure de contrôle

- 3.1 Rappel du cadre juridique 96
- 3.2 L'existence de trois types de contrôles 101
- 3.3 Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qui doivent être consolidés 103
- 3.4 Renforcer les obligations de transparence des responsables publics 106

4. Favoriser l'utilisation du registre et la collaboration avec la société civile

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'inscrit dans un mouvement global de renforcement de la législation relative à la prévention et à la répression des atteintes à la probité publique. Elle exerce depuis 2016 une mission supplémentaire: assurer le respect, par les représentants d'intérêts, appelés également lobbyistes, de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Face à la porosité entre secteurs public et privé, cette prérogative répond à l'émergence d'une nouvelle exigence démocratique, celle de renforcer la transparence du processus normatif et d'élaboration de la décision publique.

La reconnaissance juridique de l'existence du lobbying est intervenue récemment 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 instaure l'obligation, pour tous les acteurs socio-économiques cherchant à influencer sur la prise de décision publique, de s'inscrire sur un répertoire numérique géré par la Haute Autorité.

Pour la première fois, la législation française fournit une définition du représentant d'intérêts. Il s'agit de toute personne morale (par l'intermédiaire d'un dirigeant, un employé ou un membre) ou physique exerçant une activité régulière ou principale de représentation d'intérêts, et qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour influencer sur une décision publique. La mise en place d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts permet de mieux connaître les interactions entre les responsables publics et les lobbyistes, et d'apporter un cadre déontologique à leur activité.

Chiffres clés de l'année 2019 / Répartition des inscriptions par type d'entités

**Organismes
représentatifs 42,6%**



834

- Organisations professionnelles
- Syndicats
- Chambres consulaires

Sociétés 28,7%



562

- Sociétés commerciales
- Sociétés civiles

**Organisations non
gouvernementales
18,6%**



364

- Associations
- Fondations
- Organismes de recherche
- Autres ONG

**Avocats et
consultants 7,5%**



146

- Cabinets d'avocats
- Avocats indépendants
- Consultants indépendants
- Cabinets de conseil

Autres 1,8%



35

**Établissements publics
à caractère industriel
et commercial
(EPIC) 0,8%**



15

1. Un bilan satisfaisant de l'exercice déclaratif 2018 malgré des difficultés persistantes

1.1 Bilan général de l'exercice déclaratif 2018 publié en juin 2019

Pour cet exercice déclaratif, 1640 entités inscrites sur le registre avaient jusqu'au 31 mars 2019 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2018 ainsi que les moyens alloués à ces actions. Au lendemain de cette échéance, seuls 51% des représentants d'intérêts avaient effectivement réalisé leur déclaration d'activités. Un important travail de relance par les services de la Haute Autorité a permis, dès juin 2019, de faire progresser ce pourcentage à 89%. 1452 représentants d'intérêts ont ainsi publié leur déclaration d'activités exercées en 2018.

L'enjeu du répertoire est de montrer que les actions de représentation d'intérêts peuvent être menées par tout type de structure, que ce soit pour défendre un intérêt économique ou non économique. Cette caractéristique est essentielle pour que les citoyens puissent disposer d'une vision complète de l'ensemble des positions défendues autour d'une décision publique. Dans ce contexte, si la majorité des représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire agissent au sein de sociétés, d'organisations professionnelles et de cabinets de conseil, les associations et organisations non-gouvernementales sont bien représentées et constituent 18,6% des inscrits en 2019.



* Soit un taux de 89% de conformité

Certaines entités ont par ailleurs une activité de représentation d'intérêts régulière, quand d'autres s'inscrivent sur le répertoire à l'occasion d'une mobilisation accrue liée à un texte législatif particulier, pouvant être suivie d'une forte baisse d'activité une fois le texte adopté. Pour prendre en compte ces variations, la Haute Autorité a ouvert la possibilité aux représentants d'intérêts de faire une déclaration nulle au titre d'une année, sans pour autant être obligées de se désinscrire : 315 organisations (soit 21,7%) ont fait usage de cette possibilité et ont déclaré ne pas avoir effectué d'action de représentation d'intérêts en 2018.

L'analyse des déclarations fait également ressortir des niveaux d'activité, de ressources financières et humaines disparates. En moyenne, les représentants d'intérêts ont déclaré 6,24 actions en 2018, une forte disparité existant toutefois entre les différents types d'organisations. Si les associations et organisations non-gouvernementales ont déclaré en moyenne un peu de plus de 4 actions en 2018, les cabinets de conseil en affaires publiques en ont déclaré presque 14. Les domaines d'intervention récurrents sont à mettre en corrélation avec l'actualité législative, à l'image de la loi « Agriculture et Alimentation »⁶⁸ adoptée par le Parlement en octobre 2018, et de l'examen du budget 2019⁶⁹.

68. Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

69. Loi de finances pour 2019, 30 décembre 2018

Répartition des inscrits ayant publié une déclaration d'activités par type d'organisation

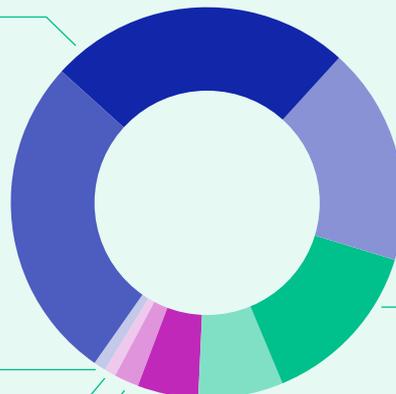
Organisations professionnelles
25% (-2)

Sociétés
27% (-2)

Cabinets d'avocats
& avocats indépendants
0,5% (-0,5)

Organismes publics exerçant une
activité industrielle et commerciale
1% (≈)

Autres organisations
2% (+1)



Associations & ONG
18% (+2)

Syndicats
14,5% (-0,5)

Cabinets de conseil
& consultants indépendants
7% (+1)

Chambres consulaires
5% (+1)

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2017

5 domaines d'intervention les plus déclarées sur 117

- Agriculture **8%**
- Taxes **4%**
- Système de santé et médico-social **4%**
- PME/TPE **3%**
- Logement **3%***

3 départements ministériels concentrent en 2018 près de la moitié des actions de représentation d'intérêts :

- Économie et finances **19%**
- Environnement, énergie et mer **15%**
- Premier ministre **12%**

6,24

Le **nombre moyen d'actions déclarées** par représentant d'intérêts



Le **Gouvernement** est ciblé dans **56%** des actions et le **Parlement** dans **67%***.



Dans **48%*** des actions de représentation d'intérêts, la **loi** est le seul type de décision publique influencé.

* Une même action de représentation d'intérêts peut viser plusieurs décideurs publics.

Répartition par type d'action

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2017

Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction
24% (=)

Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique
18% (+2)

Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête
25,5% (-1,5)

Établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...)
14,5% (-0,5)

Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet
1% (=)

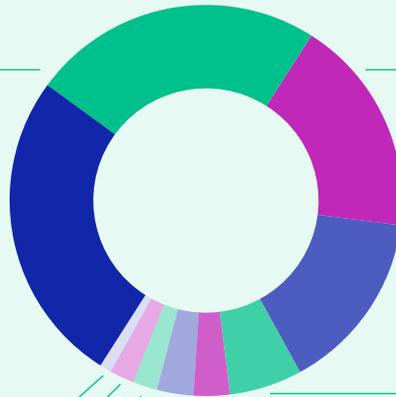
Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles
6% (-1)

Autres: à préciser
2% (-1)

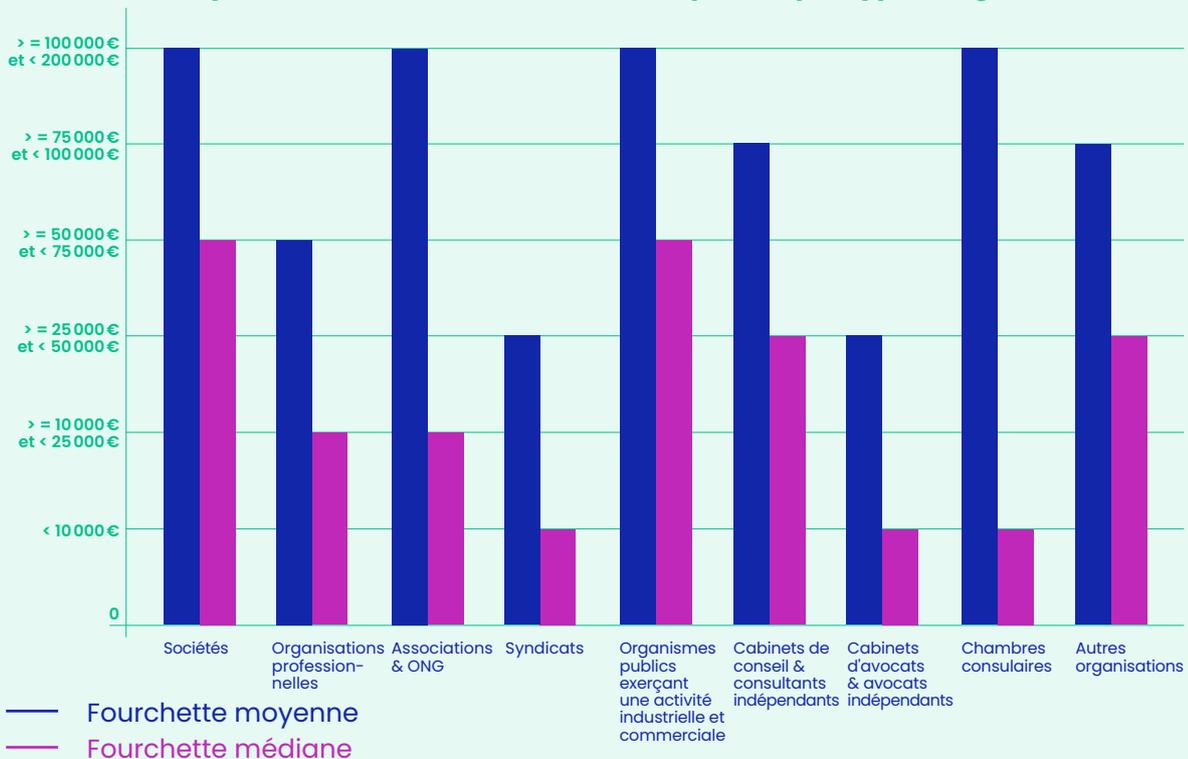
Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique
3,5% (-0,5)

Envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts
2% (+1)

Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes
3,5% (+15)



Fourchette moyenne et fourchette médiane de dépenses par type d'organisation



1.2 Une amélioration de la qualité des informations renseignées : le développement de nouveaux outils internes

La Haute Autorité a constaté une nette amélioration de la qualité des informations renseignées par les représentants d'intérêts par rapport au premier exercice déclaratif. Les fiches d'activités répondent mieux aux exigences de clarté et de lisibilité, indispensables pour atteindre l'objectif de transparence prévu par la loi. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette inflexion :

- une meilleure appropriation de l'exercice de suivi de leur activité (*reporting*) par les représentants d'intérêts ;
- le passage obligatoire par la prise de connaissance d'une fiche pratique expliquant comment déclarer un « objet » (avec le recueil de l'attestation de prise de connaissance dans le service de télédéclaration « AGORA ») ;
- des efforts de pédagogie accrus de la part de la Haute Autorité ;
- 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 observer de potentiels défauts (*cf. encadré*).

Cependant, il est regrettable que la rubrique « observations », offrant aux représentants d'intérêts la possibilité de fournir des précisions ou des éléments d'explication complémentaires, demeure insuffisamment exploitée : seules 26 % des déclarations d'activités en font en effet usage.

L'innovation au cœur du service de télédéclaration des représentants d'intérêts : le recours à l'intelligence artificielle

La première période déclarative des représentants d'intérêts a donné lieu à la communication, avant le 30 avril 2018, des activités de représentation d'intérêts effectuées pendant le second semestre 2017. Près de 6 000 fiches d'activités ont ainsi été transmises par plus de 1 800 entités inscrites sur le registre.

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, qu'il convient d'entendre comme « l'objectif poursuivi » par les entrées en communication



avec les responsables publics. « L'objet » étant la principale information autour de laquelle chaque déclaration va s'articuler, il doit être suffisamment clair et précis pour rendre compte de trois éléments :

- le sujet sur lequel portait l'activité de lobbying, facilement intelligible ;
- les résultats attendus, c'est-à-dire le but poursuivi ;
- la ou les décisions publiques visées par les activités concernées.

Lors du premier exercice déclaratif, 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 6 000 « objets » réalisée en amont.

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. Si seulement 44 % des « objets » étaient au moins partiellement conformes en 2017, ce pourcentage est monté à 61 % pour 2018.

L'objectif est désormais de poursuivre cette démarche d'amélioration de la qualité des informations du répertoire en lançant à partir de 2020 une fonctionnalité d'apprentissage récursif afin de corriger les biais d'apprentissage de l'algorithme et de l'améliorer au fil des fiches d'activités déposées.

1.3 Des difficultés persistantes liées à la complexité du cadre juridique du registre

La Haute Autorité déplore de nouveau les difficultés persistantes liées à la complexité du cadre juridique du registre, en partie induite par le décret d'application du 9 mai 2017⁷⁰. Les observations formulées dans le cadre de son avis du 5 avril 2017⁷¹ conservent ainsi toute leur pertinence.

70. Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

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

Comme dans son rapport d'activité de 2018, la Haute Autorité réitère sa proposition d'ajouter une annexe au décret sus-cité précisant les décisions individuelles exclues du dispositif. Malgré l'apport de précisions dans les lignes directrices, un flou juridique subsiste en effet autour de certaines situations. Le décret pourrait par exemple exclure les échanges entre une entreprise et une autorité indépendante dans le domaine économique, même lorsqu'ils sont à l'initiative de l'entreprise, lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre du suivi de procédures en cours ou qu'ils portent sur des informations nécessaires à la mise en œuvre des compétences de régulation de l'autorité.

PROPOSITION N°5

PRÉCISER EN ANNEXE DU DÉCRET DU 9 MAI 2017 LA LISTE DES DÉCISIONS INDIVIDUELLES NE RENTRANT PAS DANS LE CHAMP DU REGISTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS.

De plus, la définition d'une action de représentation d'intérêts, au-delà de sa complexité, est également restrictive puisqu'elle exige que l'interaction avec le responsable public ait lieu **à l'initiative** du représentant d'intérêts, ce qui n'est pas le cas de nombreuses actions visant à influencer le processus normatif. Ainsi, une audition à la demande d'un parlementaire ne constitue pas une action de représentation d'intérêts au sens du décret, la loi elle-même ne prévoyant ni expressément, ni implicitement, une telle condition. Pourtant cette pratique est quotidienne, à l'image des rapporteurs spéciaux des commissions des finances qui auditionnent l'ensemble des acteurs du secteur sur les textes financiers sur lesquels ils rapportent. La Haute Autorité, dans une délibération portant avis sur le projet de décret, préconisait déjà *« en lieu et place de cette exclusion générale, de préciser que ne constituent pas des actions de représentation d'intérêts les réponses à des consultations obligatoires encadrées par des dispositifs législatifs ou réglementaires, ou les réponses à des consultations ouvertes lorsque ces réponses sont publiées ou communicables »*.

Les critères retenus pour qualifier une activité de représentation d'intérêts de « principale ou régulière » ne sont en outre pas adaptés. La comptabilisation de dix actions pour distinguer une activité régulière ou la caractérisation d'une activité principale est complexe à mettre en œuvre en pratique et porte *in fine* atteinte à la lisibilité globale du dispositif.

De plus, l'objectif initial qui a mené à l'instauration du registre était de retracer l'empreinte normative de la loi et du règlement, c'est-à-dire l'ensemble des informations qui rendent lisibles, pour le citoyen, le processus de fabrication de ces textes, en lui permettant de savoir quels acteurs ont participé à son élaboration, qui a été auditionné sur le sujet, qui a soumis des argumentaires en faveur ou en défaveur d'une disposition, etc.

La liste des informations à déclarer retenue par le décret a pour effet de restreindre de manière excessive la portée du dispositif législatif. Afin d'avoir une meilleure connaissance de l'empreinte normative, des informations plus précises que celles exigées par le décret actuel, qui devrait être modifié, pourraient être déclarées. Ces informations supplémentaires concerneraient les décisions publiques précises sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts et les fonctions exactes des responsables publics avec lesquels les représentants d'intérêts sont entrés en contact.

Enfin, le registre gagnerait en efficacité en augmentant le rythme actuel de communication des activités d'influence entreprises par les représentants d'intérêts, fixé à une fois par an. L'Irlande et les États-Unis ont ainsi fixé respectivement un rythme de trois et quatre fois par an. C'est pourquoi la Haute Autorité avait initialement proposé un rythme semestriel, qui permettait à la fois de renforcer les informations mises à disposition du public tout en limitant les contraintes de déclaration pour les lobbyistes.

PROPOSITION N°6

SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE DU REGISTRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS EN VIGUEUR EN :

- SUPPRIMANT LE CRITÈRE DE L'INITIATIVE ET LE CRITÈRE « D'ACTIVITÉ PRINCIPALE OU RÉGULIÈRE » POUR QUALIFIER UNE ACTIVITÉ DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS ;
- ÉLARGISSANT ET EN PRÉCISANT LES INFORMATIONS À DÉCLARER PAR LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS DANS LES FICHES D'ACTIVITÉS ;
- PASSANT D'UN RYTHME ANNUEL À UN RYTHME SEMESTRIEL DE DÉCLARATION D'ACTIVITÉS.

Le registre français a également vocation à inclure les activités auprès des principaux décideurs locaux au 1^{er} juillet 2021. Cette acception englobante, tant au niveau des décisions publiques que des responsables publics concernés, fait du dispositif français l'un des plus étendus au monde, la plupart des pays concentrant le champ du registre sur l'activité nationale.

À cette date, le champ des responsables publics pour lesquels les représentants d'intérêts devront déclarer leurs actions couvrira environ 19 000⁷² personnes. Cette extension présente plusieurs risques :

- une lisibilité moindre des informations déclarées sur le registre ;
- des obligations parfois disproportionnées qui pèseront sur certaines entités, en particulier les petites et moyennes entreprises et les associations locales.

Cette évolution aura également des conséquences sur la charge de travail de la Haute Autorité, aussi bien au niveau de l'accompagnement des représentants d'intérêts que du contrôle de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Elle rendrait nécessaire un accroissement substantiel de ses moyens humains et financiers pour mener à bien sa mission.

72. Sénat, projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, 1^{ère} lecture, n° COM-226, sous-amendement n° 259

PROPOSITION N°7

REPORTER DE DEUX ANS L'EXTENSION DU RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS AUX RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, PRÉVUE EN 2021 ; OU, À DÉFAUT, DÉFINIR DES SEUILS PLUS PERTINENTS POUR L'EXTENSION DU RÉPERTOIRE AU NIVEAU LOCAL EN TERMES D'HABITANTS, DE RESPONSABLES PUBLICS CONCERNÉS ET DE DÉCISIONS PUBLIQUES VISÉES*.

* Ce délai pourrait être reporté à juillet 2022 dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, toujours en examen au moment de la rédaction de ce rapport.

2. Un accompagnement renforcé des représentants d'intérêts

Afin de faciliter l'appropriation du registre et de leurs obligations déclaratives et déontologiques par les représentants d'intérêts, la Haute Autorité a fait du conseil et de la pédagogie des principes cardinaux, au cœur de son action.

2.1 Délivrer une expertise juridique adaptée aux enjeux des déclarants

Les services de la Haute Autorité se sont attachés à répondre aux questions juridiques des représentants d'intérêts, qui ont porté aussi bien sur l'appréhension de la qualification d'une action de représentation, sur la liste des entités rentrant dans le champ du registre, que sur la durée de conservation des informations recueillies par la Haute Autorité.

L'assistance téléphonique a également été très sollicitée avec près de 1666 appels en 2019 et des pics importants avant la clôture de l'exercice déclaratif.

2.2 Mettre l'accent sur la formation et la sensibilisation



En vue de l'échéance déclarative du 31 mars 2019, la Haute Autorité a organisé pour la première fois en février 2019 une demi-journée d'information à laquelle ont assisté une soixantaine de participants, parmi lesquels des représentants de sociétés, de cabinets de conseil, de fédérations et d'associations. Cet événement a été l'occasion de faire un rappel général sur les obligations déclaratives, avec un intérêt particulier sur les fiches d'activités et la notion « d'objet ». La période de rodage portant sur l'exercice 2017 étant terminée, la méthodologie et les moyens de contrôle de la Haute Autorité en matière de lobbying ont été abordés.

Les services de la Haute Autorité ont été, en 2019, sollicités à quatre reprises par des associations de représentants d'intérêts (l'Association française des conseils en lobbying, l'Association des professionnels des affaires publiques) et des cabinets spécialisés en affaires publiques (Séance publique et Bourry, Tallon et Associés) pour présenter le registre et apporter des précisions sur les obligations déclaratives afférentes.

La Haute Autorité a également publié, sur le portail de recherches juridiques *Lexis 360*, une fiche pratique⁷³ présentant les modalités d'inscription sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts.

73. <http://bit.ly/2RBNmcx>

Enfin, face à des questions récurrentes, la Haute Autorité a développé un nouveau support d'information à destination des représentants d'intérêts avec la mise en ligne d'une « foire aux questions »⁷⁴ précisant par exemple les types d'actions comptabilisés comme une entrée en communication, à partir de quel montant une libéralité ou un cadeau fait à un responsable public doit être déclaré, ou la durée de conservation des pièces justificatives en vue d'un éventuel contrôle.

74. <https://bit.ly/2RoTDHc>

3. La consolidation de la procédure de contrôle

3.1 Rappel du cadre juridique

Les obligations déclaratives et déontologiques

Lors de leur inscription sur le registre, les représentants d'intérêts doivent fournir plusieurs renseignements: l'identité du représentant d'intérêts, de ses dirigeants et des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts, les organismes dont le représentant d'intérêts est membre (organisation professionnelle, associations, etc.), l'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont menées.

Ils doivent également communiquer, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice comptable, un certain nombre d'informations relatives aux actions d'influence qu'ils ont effectuées et aux moyens y afférents.

Pour la première année d'entrée en vigueur du dispositif, les représentants d'intérêts inscrits ont publié sur le répertoire leurs déclarations sur les actions de représentation d'intérêts effectuées au cours du second semestre 2017, avant le 30 avril 2018. Dorénavant, les représentants d'intérêts doivent adresser leur rapport déclaratif dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable, pour toutes les actions réalisées pendant cet exercice, soit avant le 31 mars pour la plupart des organisations. Ces rapports doivent notamment contenir⁷⁵ :

- les questions sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts (objet et domaine d'intervention – 117 domaines sont proposés par la Haute Autorité);
- le type de décisions publiques (lois, actes réglementaires, contrat de concession, etc.; voir annexe du décret du 9 mai 2017⁷⁶);
- le type d'actions de représentation d'intérêts (envoyer des tracts, organiser des rendez-vous, transmettre des expertises dans un objectif de conviction, etc.);

75. L'ensemble des informations à communiquer est détaillé dans les lignes directrices.

76. Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

- les catégories de responsables publics avec lesquels le représentant d'intérêts est entré en communication, précisées à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 (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 représentants d'intérêts qui ne se conforment pas à ces obligations déclaratives sont susceptibles de s'exposer à une sanction pénale, similaire à celle applicable en cas de non-respect de leurs obligations déontologiques (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende).

Par ailleurs, le registre permet d'encadrer les relations entre les responsables publics et les lobbyistes en dressant un cadre déontologique clair⁷⁷. Le législateur a également souhaité renforcer les obligations déontologiques des lobbyistes, au regard des échanges réguliers des responsables publics avec ces derniers. Les valeurs que ces deux types d'acteurs doivent respecter sont par ailleurs analogues, les représentants d'intérêts devant exercer leur métier avec probité et intégrité, comme les responsables publics.

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

Ils sont également soumis à plusieurs obligations négatives. Ils doivent ainsi s'abstenir de proposer ou d'offrir aux responsables publics des dons ou avantages d'un montant significatif, d'inciter à enfreindre les règles déontologiques ou encore d'organiser des colloques en contrepartie d'une rémunération pour prise de parole d'un responsable public. En effet, certaines pratiques de lobbyistes ont par le passé fait scandale, telles que l'invitation de parlementaires à des événements sportifs et culturels ou la remise de cadeaux d'une valeur significative, faisant soupçonner de possibles conflits d'intérêts ou des tentatives de corruption et de trafic d'influence.

Le respect de leurs obligations déontologiques par les représentants d'intérêts est un atout pour asseoir la légitimité de leur activité. L'énonciation de ces obligations dans la loi a constitué une première étape dans la diffusion de bonnes pratiques et le développement de comportements éthiques au sein de la profession.

Représentants d'intérêts : quelles obligations déontologiques ?

- ✓ Exercer leur activité avec **probité et intégrité**
 - ✓ **Déclarer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts ou entités qu'ils représentent** dans leurs relations avec les responsables publics
-
- ✗ De proposer ou de remettre à ces personnes **des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative**
 - ✗ **De verser toute rémunération aux collaborateurs** du Président de la République, aux membres du cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire
 - ✗ De **toute incitation à l'égard de ces personnes à enfreindre les règles déontologiques** qui leur sont applicables
 - ✗ De toute démarche auprès de ces personnes en vue **d'obtenir des informations ou des décisions par des moyens frauduleux**
 - ✗ 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**
 - ✗ **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**
 - ✗ D'utiliser, à des **fins commerciales ou publicitaires, les informations obtenues** auprès de responsables publics
 - ✗ **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



Ces obligations déontologiques doivent être également respectées dans **les rapports avec l'entourage direct des responsables publics**

Ces règles générales ont toutefois vocation à être déclinées et précisées, notamment les notions de « montant significatif », « d'entourage direct » des responsables publics ou de « rémunération sous quelque forme que ce soit ». L'article 18-5 prévoit en effet pour cela la possibilité d'adopter un décret en Conseil d'État, après avis public de la Haute Autorité. La Haute Autorité déplore cependant que ce décret n'ait pas encore été publié. Les précisions qu'apporterait le décret sur ces termes permettraient en effet de renforcer la procédure de contrôle en cas de manquement déontologique.

Les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité⁷⁸

La Haute Autorité est chargée de la gestion du répertoire des représentants d'intérêts tout en s'assurant du respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Les enjeux de ce contrôle sont multiples. La crédibilité et l'efficacité du dispositif reposent en effet sur l'exactitude des informations déclarées, c'est-à-dire que toutes les entités remplissant la définition légale d'un représentant d'intérêts sont bien inscrites, mais aussi que les informations déclarées reflètent fidèlement les activités de lobbying effectuées auprès des responsables publics. Outil au service de la transparence, le registre est en outre à disposition des citoyens, des journalistes, des chercheurs ou des observateurs de la vie publique, dans l'optique que les données soient consultées, travaillées et réutilisées, ce qui implique qu'elles doivent être vérifiées en amont.

À cet égard, la Haute Autorité peut, dans le cadre de son pouvoir de contrôle sur pièces, se faire communiquer par les représentants d'intérêts toute information ou tout document utile et nécessaire à l'exercice de sa mission : outils de suivi d'activités ou *reporting*, fiches de poste, contrats de travail, agendas et calendriers, notes et courriers envoyés, rapports comptables, notes de frais, comptes-rendus de réunion, etc.

Si le représentant d'intérêts ne répond pas dans un délai d'un mois, le collège de la Haute Autorité peut engager une procédure d'injonction. Cette procédure n'a pas été utilisée en 2019.

Les agents de la Haute Autorité peuvent également procéder à des vérifications sur place 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, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé.

En cas de manquement constaté aux obligations déclaratives et/ou déontologiques, la loi prévoit l'envoi d'une notification des griefs au représentant d'intérêts, lequel dispose d'un délai d'un mois pour adresser ses observations ou demander à être entendu par les services de la Haute Autorité. Après cette phase contradictoire, et à défaut de mise en conformité, le collège peut

78. Article 18-6 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

adopter une mise en demeure qui peut être rendue publique sur le site Internet. Lorsque cette ultime sommation n'est pas respectée, le dossier est transmis au procureur de la République.

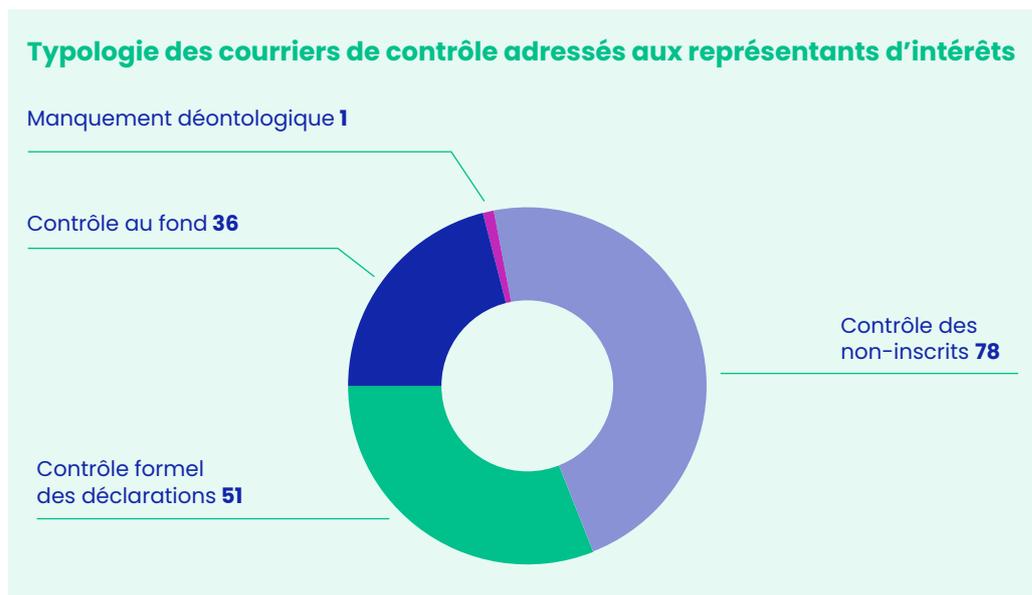


79. Délibération n° 2019-38 du 20 mars 2019

Dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD), la Haute Autorité a précisé les obligations de conservation des informations afférentes aux activités de représentation d'intérêts dans une délibération du 20 mars 2019⁷⁹. Il résulte en effet des dispositions encadrant les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité que les représentants d'intérêts ont l'obligation de conserver et de produire, le cas échéant, les éléments relatifs à leurs actions de représentation d'intérêts et aux dépenses qu'ils y ont consacrées, ainsi que les pièces permettant de justifier du respect des règles déontologiques.

Afin de permettre à la Haute Autorité de procéder à un contrôle utile et efficace, les représentants d'intérêts sont en conséquence tenus de conserver ces informations et de les tenir à la disposition de la Haute Autorité pendant une durée de cinq ans à compter de la clôture de l'exercice comptable suivant celui au cours duquel l'activité de représentation d'intérêts a été menée.

3.2 L'existence de trois types de contrôles



Le contrôle des non-inscrits

Il s'agit, pour la Haute Autorité, d'identifier les entités qui devraient être inscrites sur le registre, lorsqu'il existe un faisceau d'indices laissant penser qu'elles remplissent les critères prévus par la loi. Il peut s'agir de l'existence, au sein de la structure, d'un ou plusieurs postes dédiés aux affaires publiques, de l'inscription à d'autres registres de lobbying (comme le registre européen), de la détection d'une ou plusieurs rencontres avec des responsables publics dans le but d'influencer une décision publique, ou tout simplement de la mention explicite, par l'entité, de l'activité de lobbying comme une de ses missions sur son site Internet. En 2019, sur les 166 courriers de contrôles envoyés par la Haute Autorité, 78 concernaient les non-inscrits.

Comme souligné précédemment, la définition de représentant d'intérêts étant particulièrement complexe, les services de la Haute Autorité effectuent quotidiennement un travail de veille pour identifier et repérer les structures qui devraient procéder à une inscription sur le registre. Ce travail de recensement prend plusieurs formes.

Il peut être initié à l'issue de **signalements** émanant de la société civile, de responsables publics, mais aussi de représentants d'intérêts. 18 signalements ont été reçus en 2019 (un chiffre en nette augmentation par rapport à 2018), tous ayant fait l'objet de vérifications, et pour certains de contrôles.

L'actualité politique constitue également une source précieuse d'informations. Le champ de la représentation d'intérêts étant en perpétuelle recomposition, le temps politique sert de référentiel de base pour l'identification et le recensement des entités, au travers de leurs prises de position dans le cadre du processus normatif par exemple. C'est la raison pour laquelle les services de la Haute Autorité procèdent à une cartographie complète des acteurs impliqués dans un projet ou une proposition de loi, parallèlement à un suivi des interventions dans le débat public, jusqu'à l'adoption définitive de la disposition. Ainsi, en 2019, les travaux parlementaires entourant la loi « Agriculture et Alimentation » et le projet de loi relatif à la bioéthique ont fait l'objet d'une attention toute particulière.

Enfin, il est réalisé une **veille interne**, grâce à la presse spécialisée et une analyse par secteurs d'activité.

Le contrôle des déclarations annuelles



Une fois l'entité inscrite, ce deuxième type de contrôle est destiné à vérifier d'une part que la déclaration d'activités a bien été publiée à la date prévue, et d'autre part que les informations contenues dans la déclaration sont cohérentes, exactes et exhaustives afin qu'elle reflète fidèlement les actions menées par les représentants d'intérêts.

Cette obligation déclarative fait l'objet d'un rappel automatique par mail quinze jours avant la fin de l'échéance. Dans l'hypothèse où le représentant d'intérêts n'aurait pas déclaré ses activités, une première relance est faite, suivie d'un rappel une semaine plus tard l'informant qu'il dispose d'un délai de quinze jours pour régulariser sa situation. En l'absence de retour, l'entité est inscrite sur la liste des « *représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué à la Haute Autorité tout ou partie des informations exigibles par la loi* ». Cette liste, inspirée de la pratique du « *name and shame* »⁸⁰, est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité. Toutefois, ce travail de relance, complété par un affichage public, a un impact limité. En effet, les entités les moins exposées médiatiquement semblent peu affectées par la publicité de leur défaut de déclarations auprès de la Haute Autorité, impliquant donc un travail de relance supplémentaire par les services. À la fin de l'année 2019, environ 150 représentants d'intérêts étaient inscrits sur cette liste.

80. Cf. p. 86 du Rapport d'activité 2018 de la Haute Autorité. <https://bit.ly/2yASwyQ>

Afin de laisser aux représentants d'intérêts le temps nécessaire pour s'approprier le registre et leurs obligations déclaratives, les contrôles « au fond » n'ont débuté qu'avec le second exercice déclaratif.

Plusieurs indications peuvent aboutir au déclenchement de cette procédure: des objets incohérents ou mal déclarés, des omissions concernant des clients, des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts ou des entrées en communication avec des responsables publics, et enfin les moyens dédiés à l'activité de représentation d'intérêts. 36 courriers de contrôle concernant des informations contenues dans des déclarations ont été envoyés en 2019.

En prévision d'un contrôle éventuel et afin de tracer les activités de représentation d'intérêts, plusieurs bonnes pratiques ont été identifiées⁸¹. Il est ainsi recommandé à chaque entité inscrite sur le registre de mettre en place un outil de suivi d'activité ou *reporting* interne, permettant de consolider les informations qui devront être fournies en cas de contrôle. Un modèle a été mis en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité.

81. <https://bit.ly/3a5lyDG>

Le contrôle des obligations déontologiques

En cas de soupçon de non-respect des obligations déontologiques par un représentant d'intérêts, la Haute Autorité peut engager un contrôle sur pièces et/ou sur place. En 2019, un premier contrôle de ce type a été lancé. De plus, dans le cadre du contrôle au fond des déclarations d'activités, les chartes de déontologie internes sont systématiquement demandées.

3.3 Des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place qui doivent être consolidés

Contrairement à d'autres autorités administratives indépendantes disposant de pouvoirs de contrôle (*cf. tableau*), les textes encadrant les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place de la Haute Autorité demeurent assez flous. Ainsi, les textes ne prévoient pas que la Haute Autorité puisse procéder à la pose de scellés, mener des auditions sur place ou sur convocation, saisir des documents ou supports d'information ou se faire accompagner d'officiers de police judiciaire lors des visites sur place. Des pouvoirs clairs et efficaces sont indispensables à la Haute Autorité afin de sécuriser juridiquement les procédures de contrôle.

Si la loi prévoit une sanction pénale en cas de non-communication, par un représentant d'intérêts, des informations et documents nécessaires au contrôle de la Haute Autorité, aucune sanction n'est en revanche prévue en cas d'entrave aux fonctions dans le cadre des contrôles sur pièces ou sur place. Cette configuration

est inédite parmi les autorités administratives indépendantes possédant des prérogatives de contrôle, le législateur ayant prévu pour la majorité d'entre elles des sanctions pénales et/ou administratives en cas d'entrave au bon déroulement des procédures de contrôle. Outre une peine d'emprisonnement de deux ans et une amende de 300 000 euros encourues par toute personne faisant entrave à l'exercice des fonctions des agents de l'Autorité de la concurrence, le code de commerce⁸² prévoit également la possibilité de prononcer une injonction assortie d'une astreinte lorsqu'une entreprise ne répondrait pas à une demande de pièces (procédure dite d'obstruction).

82. Article L. 464-2 du code de commerce

Le délit d'entrave dans le cadre des contrôles des représentants d'intérêts ne serait pas une spécificité française. Ainsi, en Irlande, le *Regulation of Lobbying Act* a introduit en 2018 un délit d'entrave aux enquêtes menées par la Commission des standards dans la fonction publique, passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 250 000 euros.

AUTORITÉS ADMINISTRATIVES INDÉPENDANTES	PRÉROGATIVES DE CONTRÔLE					
	 Pouvoir de copie	 Pouvoir de saisie	 Fouille informatique	 Possibilité de procéder à des scellés	 Possibilité de réaliser des auditions sur place	 Sanction pénale et/ou administrative encourue en cas d'opposition à fonctions ou entrave au bon déroulement de l'opération de contrôle
Autorité des marchés financiers	✓	✓	✓	✓ Lorsque l'inventaire sur place présente des difficultés.	✓	Sanctions pénales Deux ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende Sanctions administratives Non-pécuniaire (blâme, avertissement...) ou pécuniaire (pouvant aller jusqu'à 100 millions € dans certains cas).
Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	✓	✓ Limité	✓	✓	✓	Sanctions pénales Trois mois d'emprisonnement et/ou 30 000 € d'amende en cas d'entrave non-justifiée ou de refus de produire ou communiquer les documents demandés.
Commission nationale informatique et libertés	✓	✗	✓	✗	✓ Uniquement sur convocation préalable.	Sanctions pénales Un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende
Autorité de la concurrence	✓	✓ Limité	✓	✓	✓ Avec l'occupant des lieux ou son représentant.	Sanctions pénales Deux ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique	✓	✗	✓	✗	✗	✗

C'est ainsi que, dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État affirmait 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* ». Le projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale prévoyait une sanction d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende « *à quiconque fait obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués à la Haute Autorité* » pour le contrôle des représentants d'intérêts. Cette disposition a ensuite été amendée par le Sénat qui a supprimé la peine d'emprisonnement mais porté l'amende à 30 000 euros, avant que toute référence à un délit d'entrave soit finalement abandonnée dans le texte définitif.

Afin de renforcer l'exercice des prérogatives de contrôle de la Haute Autorité, la loi du 11 octobre 2013 devrait être modifiée pour réintroduire le délit d'entrave, assorti de sanctions pénales, à l'image de ce qui a été mis en place pour d'autres autorités administratives indépendantes.

Mais un régime de sanction administrative pour certains manquements (absence de réponse, non dépôt persistant après relance, omissions importantes) viendrait compléter efficacement le dispositif.

Comme déjà abordé dans le rapport d'activité 2018, le choix d'un régime de sanction pénale n'est pas le plus adapté pour sanctionner les manquements liés au répertoire des représentants d'intérêts. La mise en place d'une sanction administrative, proportionnée au manquement constaté, équivalente par exemple, pour les personnes morales, à un pourcentage du chiffre d'affaires annuel, constituerait la meilleure des options.

PROPOSITION N°2

DOTER LA HAUTE AUTORITÉ D'UN POUVOIR DE SANCTION ADMINISTRATIVE POUR CERTAINS MANQUEMENTS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES ET DÉONTOLOGIQUES.

PROPOSITION N°8

DANS LE CADRE DU CONTRÔLE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS, PRÉVOIR UN DÉLIT D'ENTRAVE AUX MISSIONS DES AGENTS DE LA HAUTE AUTORITÉ, ASSORTI DE SANCTIONS PÉNALES.

3.4 Renforcer les obligations de transparence des responsables publics

Afin d'avoir une meilleure connaissance de l'empreinte normative, tout en facilitant le contrôle des obligations déclaratives des représentants d'intérêts, la publication en *open data* des rencontres entre les responsables publics et les représentants d'intérêts parachèverait le dispositif. Connaître les communications initiées par les représentants d'intérêts constitue une avancée majeure, mais disposer des rencontres effectivement acceptées par les responsables publics constitue une étape supplémentaire et nécessaire pour apporter plus de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts. La publication des agendas répond également à un enjeu crucial de restitution de l'empreinte normative et de traçabilité de la décision publique.

La régulation du lobbying ne peut en effet être efficace que si les obligations de transparence sont réciproques, c'est-à-dire si les responsables publics mettent à disposition, dans un format ouvert et homogène, les informations relatives à leurs relations avec les représentants d'intérêts. La publication de ces données en *open data*, facilement exploitables, encouragerait leur réutilisation par les citoyens, les chercheurs et les journalistes. Enfin, cette initiative, déjà mise en œuvre par certains responsables publics (*cf. encadré*) permettrait, une fois généralisée, de mettre en cohérence les informations contenues dans le registre, et donc de renforcer les contrôles « au fond » des déclarations réalisés par la Haute Autorité.

La publication des rencontres avec les représentants d'intérêts : une bonne pratique à développer

Dans un souci de transparence, certains responsables publics français publient déjà leurs agendas. Ainsi, chaque semaine, la quasi-totalité des ministres et des secrétaires d'État mettent en ligne leurs agendas prévisionnels respectifs. Toutefois, la plupart d'entre eux ne peuvent pas être exportés sous un format exploitable (XLS et CSV par exemple), les deux exceptions étant l'agenda du Premier ministre et celui du ministre de la culture. De plus, des informations essentielles à la restitution de l'empreinte normative sont absentes de ces agendas, à l'instar de l'objet de la réunion ou du motif de la rencontre. Le format de ces agendas gagnerait donc à être harmonisé, afin de pouvoir croiser ces différentes données.

Les parlementaires se saisissent également de cet enjeu. En octobre 2019, 322 députés ont ainsi signé une tribune⁸³ plaidant pour davantage de transparence dans leurs relations avec les représentants d'intérêts, notamment en publiant leurs agendas, ce qui est le cas pour plus d'une vingtaine d'entre eux, sur les réseaux sociaux ou sur leur site Internet.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, les élus de la mairie de Paris ont également la possibilité de publier leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts sur la plateforme « Transparence » de la ville, développée en partenariat avec Transparency International. Le dispositif permet aussi d'être redirigé vers la fiche de l'entité sur le registre de la Haute Autorité.

Au niveau européen, depuis 2014, les membres de la Commission et leurs collaborateurs doivent rendre publiques un certain nombre d'informations sur les réunions qu'ils tiennent avec des représentants d'intérêts (la date, le lieu, l'objet et les participants). Le Parlement a adopté en janvier 2019 un amendement à son règlement intérieur qui oblige les acteurs clés du processus législatif (le président de la commission traitant le texte, le rapporteur et le référent de chaque groupe parlementaire) à publier dans leurs agendas toutes les rencontres formelles avec des lobbyistes.

83. Tribune, « Lobbying : pour des pratiques radicalement nouvelles et volontaristes en matière de transparence », *Le Monde*, 9 octobre 2019

PROPOSITION N°9

ENCOURAGER, PAR ÉTAPES, LA PUBLICITÉ EN *OPEN DATA* DES RENCONTRES DES RESPONSABLES PUBLICS AVEC LES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS POUR RENDRE PLUS TRANSPARENTES LEURS RELATIONS.

4. Favoriser l'utilisation du registre et la collaboration avec la société civile

Le répertoire est un dispositif au service des responsables publics qui ont désormais la possibilité de mieux connaître les interlocuteurs qui prennent leur attache, mais aussi les différents acteurs impliqués dans un domaine d'activité précis. Cet outil permet également l'instauration de plus d'équité dans l'accès aux décideurs publics. Des lobbyistes disposant de moyens moindres, par exemple des ONG et des associations de taille réduite, peuvent tirer une légitimité nouvelle du registre, et être directement repérés par les responsables publics qui le consultent. Un effort de pédagogie doit donc être réalisé pour inciter les responsables publics et leurs collaborateurs à consulter et utiliser les informations du répertoire, par exemple pour préparer un rendez-vous ou décider de recevoir, ou non, un interlocuteur. Le respect des obligations déclaratives par le représentant d'intérêts constituerait un critère déterminant. Les représentants d'intérêts récalcitrants seraient ainsi progressivement marginalisés, ce qui instaurerait, à terme, un cercle vertueux d'incitation à se conformer aux obligations légales.

La Haute Autorité a également poursuivi sa collaboration avec la société civile et le monde universitaire tout au long de l'année, à l'image de son association au « *Trust me Project* », un projet de recherche ambitieux et novateur mené par deux professeurs du Trinity College de Dublin, M. Raj Chari et M. Michele Crepez. Le projet, qui a vocation à étudier d'autres pays que la France, comporte trois objectifs principaux :

- mieux conceptualiser la transparence et les politiques associées, tant dans le secteur public que dans le secteur privé ;
- mieux conceptualiser la régulation du lobbying ;
- produire un indicateur permettant d'évaluer l'impact et la solidité des différentes politiques publiques appartenant à ce champ.

Deux visites d'études ont ainsi été organisées pour présenter les missions et le fonctionnement de la Haute Autorité, en insistant tout particulièrement sur la régulation du lobbying. Par ailleurs, l'équipe de recherche conduit actuellement une étude sur l'impact des lois relatives au lobbying sur l'activité des représentants d'intérêts. La Haute Autorité a également reçu M. Yves Boisvert, politologue canadien, dans le cadre de ses travaux de recherche, pour lui présenter le dispositif du registre et les procédures de contrôle des représentants d'intérêts.