

Partie 4

Réguler
la représentation
d'intérêts

1

Un bilan de l'exercice déclaratif 2019
relativement positif malgré des lacunes

—
page 114

2

Des difficultés persistantes liées
au cadre juridique du registre

—
page 121

3

Une procédure de contrôle stabilisée
mais limitée

—
page 128

4

Un accompagnement toujours soutenu
des représentants d'intérêts

—
page 135

5

Dynamiser l'utilisation du répertoire
numérique des représentants d'intérêts

—
page 138

Depuis la loi n°2016-2691 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»), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique exerce une mission supplémentaire, dans la continuité de ses autres missions de transparence : assurer la gestion d'un registre des représentants d'intérêts, publié en ligne sur son site Internet, et contrôler le respect par ceux-ci de leurs obligations déclaratives et déontologiques.

Si la légitimité de l'expertise de la société civile ainsi que sa participation à la décision publique ne sont pas remises en question, les relations entre représentants d'intérêts et responsables publics se devaient d'être mieux encadrées afin de renforcer la traçabilité du processus d'élaboration des normes.

2183



entités inscrites sur le registre
des représentants
d'intérêts au **31 décembre 2020**



+11,6 %
par rapport à 2019

Qui doit s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts ?

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



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

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

... exerçant la représentation d'intérêts comme :

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



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

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

Ne sont pas des représentants d'intérêts, en raison de la loi ou de leur statut :



- les élus dans l'exercice de leur mandat
- les partis et groupements politiques
- les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs (*dans le cadre de la négociation prévue de l'article L. 1 du code du travail*) et les organisations syndicales de fonctionnaires
- les associations culturelles
- les associations représentatives d'élus
- les États étrangers
- les demandes de citoyens à leurs représentants
- les chambres d'agriculture

1

Un bilan de l'exercice déclaratif 2019 relativement positif malgré des lacunes

Chaque année, dans les trois mois suivant la fin de leur exercice comptable, les représentants d'intérêts inscrits sur le registre doivent communiquer à la Haute Autorité un certain nombre d'informations relatives aux actions d'influence menées auprès des responsables publics, une obligation déclarative qui concernait cette année 1734 entités.

Tendances générales de l'exercice déclaratif 2019 (publié en novembre 2020)

Compte tenu de la crise sanitaire, les représentants d'intérêts dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2019 ont bénéficié d'un délai supplémentaire exceptionnel⁷² pour effectuer leur déclaration annuelle d'activités. Normalement fixé au 31 mars, ce délai a été étendu au 24 août 2020. 1734 entités inscrites sur le registre étaient concernées par cette obligation déclarative.

1734

entités tenues de déclarer leurs activités de représentation d'intérêt réalisée en 2019

Après un important travail de relance réalisé par les agents de la Haute Autorité, 1 567 représentants d'intérêts avaient publié leur déclaration d'activités au moment de la publication du bilan de l'exercice déclaratif, en novembre 2020. En outre, 383 entités ont eu recours à la possibilité de déposer une déclaration nulle au titre d'une année, soit 22,1 % des entités tenues de déclarer (contre 315 entités pour l'exercice déclaratif 2018). Ce dispositif mis en place par la Haute Autorité depuis 2019 tient compte de la fluctuation des activités de lobbying, étroitement liées à l'actualité politique, en permettant aux entités de ne pas déclarer d'actions de représentation d'intérêts pour une année, sans être pour autant tenues de se désinscrire du registre. Ainsi, de nombreuses entités se sont inscrites sur le registre en prévision de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales à compter du 1^{er} juillet 2022⁷³.

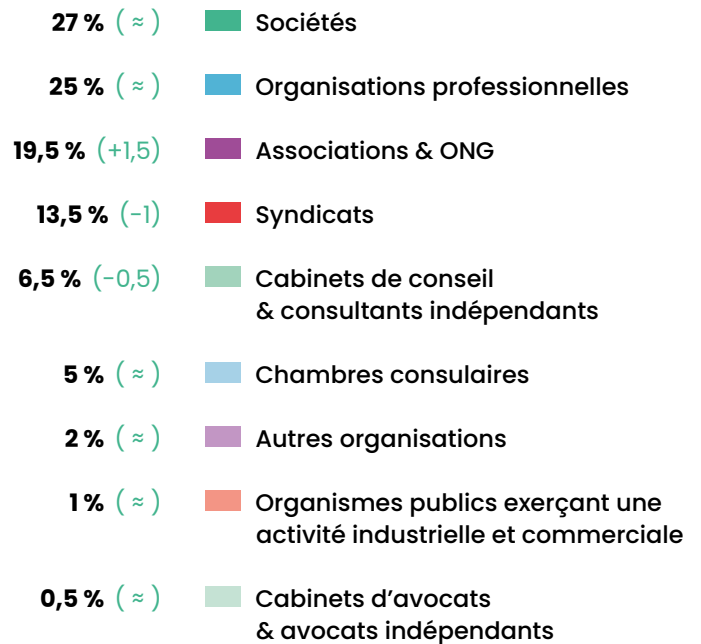
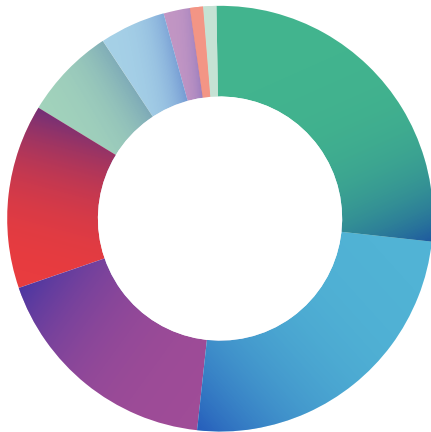
Le registre des représentants d'intérêts reflète également l'importante diversité des entités réalisant des actions d'influence auprès des responsables publics. Si les sociétés et les organisations professionnelles représentent à elles deux plus de la moitié des inscrits, les associations et organisations non-gouvernementales constituent 19,5 % des entités ayant publié une déclaration d'activités, seules entités dont la part totale dans le registre a augmenté depuis 2018 (+ 1,5 %).

⁷². Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période, modifiée par l'ordonnance n° 2020-560 du 13 mai 2020 fixant les délais applicables à diverses procédures pendant la période d'urgence sanitaire.

⁷³. Cf. p. 125

RÉPARTITION DES INSCRITS AYANT PUBLIÉ UNE DÉCLARATION D'ACTIVITÉS PAR TYPE D'ORGANISATION

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2018



Le nombre total d'actions de représentation d'intérêts déclarées s'élève à 12 909, une augmentation de plus de 50 % par rapport à l'exercice déclaratif 2018, traduisant une meilleure appropriation du dispositif.

Si le nombre moyen d'actions déclarées par entité a augmenté en 2019, pour s'établir à 8,29 (contre 6,24 en 2018), il ressort de l'analyse des déclarations une très forte hétérogénéité dans l'intensité des activités de représentation menées, ainsi que dans les ressources humaines et budgétaires mobilisées. Ce nombre moyen d'actions monte ainsi jusqu'à 17 pour les cabinets de conseil, les consultants indépendants et les organisations professionnelles, contre un peu plus de 6 pour les associations et ONG et 3 pour les cabinets d'avocats.

12 909

actions
de représentations
d'intérêts déclarées

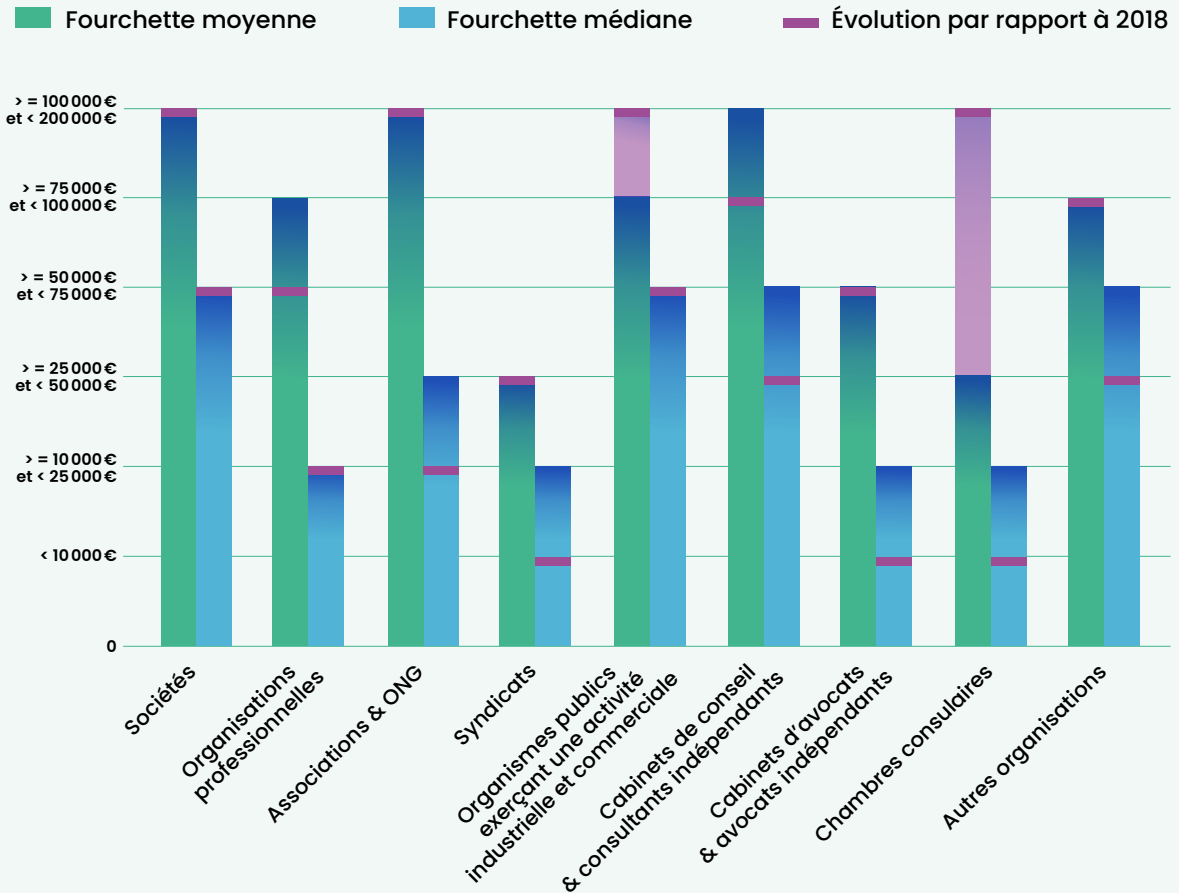
+54,6 %
par rapport à 2018

8,29

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

Chiffres clés

FOURCHETTE MOYENNE ET FOURCHETTE MÉDIANE DE DÉPENSES PAR TYPE D'ORGANISATION



Dans **un tiers** des actions de représentation d'intérêts, **la loi** est le seul type de décision publique influencé

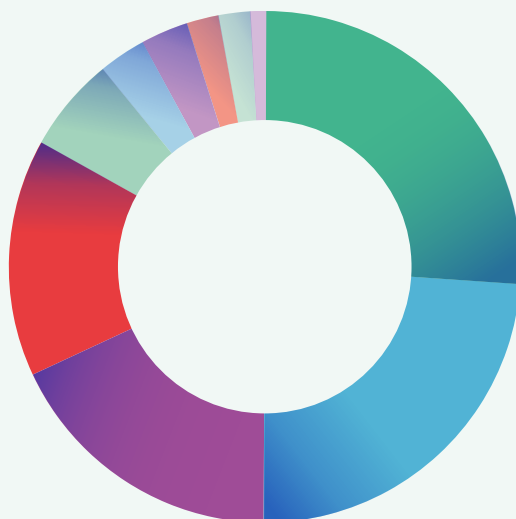
2

départements ministériels concentrent en **2019** plus d'un tiers des actions de représentation d'intérêts :

- Économie et finances (**20 %**)
- Environnement, énergie et mer (**14 %**)

RÉPARTITION DES INSCRITS AYANT PUBLIÉ UNE DÉCLARATION D'ACTIVITÉS PAR TYPE D'ORGANISATION

() évolution, en points de pourcentage, par rapport à 2018



- 27,5 % (+3,5)** ■ Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif d'influence
- 26 % (+0,5)** ■ Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête
- 20,5 % (+2,5)** ■ Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique
- 12 % (-2,5)** ■ Établir une correspondance régulière (par courriel, par courrier...)
- 4,5 % (-1,5)** ■ Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles
- 3 % (-0,5)** ■ Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique
- 2,5 % (-1)** ■ Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes
- 1,5 % (-0,5)** ■ Envoyer des pétitions, lettres ouvertes, tracts
- 1 % (≈)** ■ Autres
- 1 % (-1)** ■ Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet

Les domaines d'intervention les plus déclarés, parmi les 117 proposés par la Haute Autorité, sont le plus souvent corrélés à l'actualité politique. En 2019, près de 20 % des actions de représentation d'intérêts relevaient du système de santé et médico-social, en lien avec l'adoption en juillet 2019 de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé⁷⁴, ainsi qu'avec des premiers débats parlementaires, à partir d'octobre 2019, sur le projet de loi relatif à la bioéthique.

Des délais de dépôt tardifs et un important travail de relance

À la suite de l'état d'urgence sanitaire instauré le 23 mars 2020, la date d'expiration du délai de dépôt des déclarations d'activités des représentants d'intérêts a été repoussée au 24 août 2019. Une campagne de communication a donc été lancée, de façon individuelle pour les représentants d'intérêts inscrits sur le registre, et de façon plus générale sur le site Internet de la Haute Autorité.

Cependant, au lendemain du délai de dépôt légal, le taux de conformité initial n'était que de 34 %, un chiffre en forte baisse par rapport à l'exercice déclaratif 2018 (51 %). La crise sanitaire et son impact sur les activités des entités inscrites sur le registre ont pu constituer des facteurs non négligeables dans leur mise en conformité tardive. Fin novembre 2020, 1 567 représentants d'intérêts avaient finalement publié leur déclaration d'activités, sur les 1 734 entités tenues de le faire. Ce taux de dépôt de 90,4 % n'a pu être obtenu qu'au prix d'un très important travail de relance réalisé par les agents de la Haute Autorité durant plusieurs mois.

2

domaines d'intervention les plus déclarés sur 117 :

- Système de santé et médico-social (19 %)
- Agriculture (6 %)

Taux de conformité de

34 %

à l'obligation de déclaration d'activités à la fin du délai légal de dépôt en août 2020



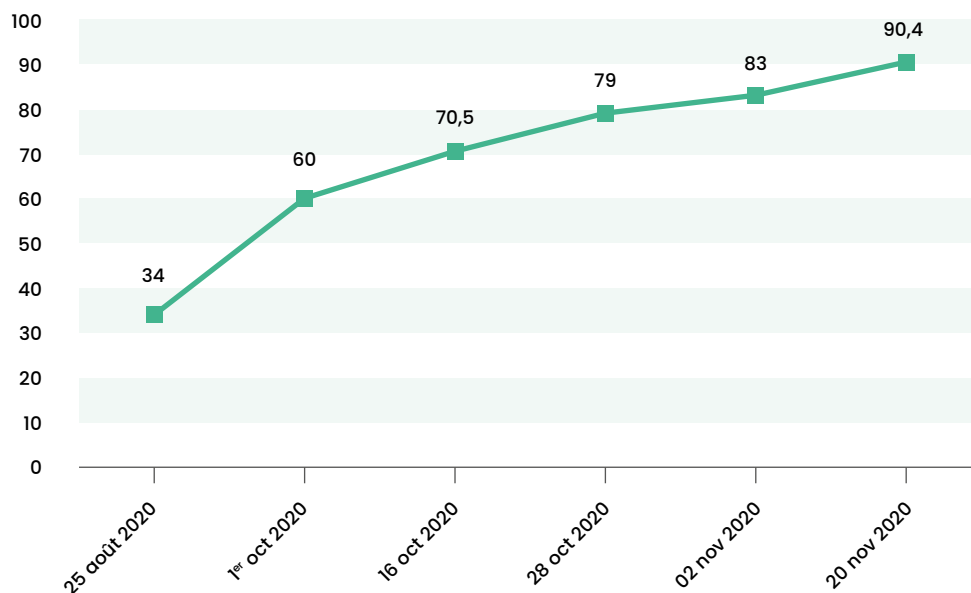
Taux de conformité de

90,4 %

en novembre 2020 après relances de la Haute Autorité

74. Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé

TAUX DE CONFORMITÉ À L'OBLIGATION DE DÉPÔT DES DÉCLARATIONS D'ACTIVITÉS (en %)



Une amélioration qualitative des déclarations d'activités et des informations renseignées

Dans la continuité du constat effectué pour les déclarations d'activités 2018, la Haute Autorité relève une amélioration croissante des informations renseignées, en particulier dans l'intitulé de « l'objet » de chaque fiche pour lequel les déclarants ont mené des actions de représentation d'intérêts (cf. encadré ci-dessous). Selon l'algorithme développé par la Haute Autorité⁷⁵ destiné à évaluer la qualité des « objets » renseignés, 70 % d'entre eux sont conformes aux exigences minimales de lisibilité, contre 61 % en 2018, traduisant une meilleure appropriation, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et des attentes de la Haute Autorité.



75. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 89-90



FOCUS SUR LA NOTION « D'OBJET » DES FICHES D'ACTIVITÉS : LES RECOMMANDATIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Dans un souci de lisibilité et de compréhension pour les citoyens, « l'objet » de chaque fiche d'activités doit être suffisamment précis pour rendre compte du sujet sur lequel portait l'activité de lobbying, des résultats attendus ainsi que de la ou des décisions publiques visées par les activités concernées.

— **L'objet doit ainsi être compris comme un « objectif poursuivi »** et non comme un « sujet abordé ». La Haute Autorité recommande ainsi de décrire l'objet par un verbe d'action.

— **Il est recommandé d'indiquer dans « l'objet » la décision publique visée**, permettant ainsi de contextualiser l'action de représentation d'intérêts et de la rendre plus intelligible, en particulier lorsqu'il s'agit d'un texte connu du grand public.

— **La case « observations » peut être utilisée s'il apparaît difficile de formuler un « objet » qui retrace clairement l'objectif recherché ou pour ajouter des informations complémentaires.**

En revanche, la rubrique « observations », permettant de fournir des précisions ou des éléments d'explications supplémentaires, au-delà des informations légalement requises (en indiquant la fonction du responsable public rencontré par exemple), n'a été utilisée que dans 2 917 actions d'activités publiées en 2019, soit 22,5 % des déclarations d'activités. Cette rubrique devrait être davantage exploitée par les représentants d'intérêts pour compléter leurs déclarations d'activités car elle permet d'explicitement une action de lobbying et facilite ainsi la compréhension du lobbying par les citoyens et les éventuels échanges ultérieurs avec la Haute Autorité.

Seules

22,5 %

des déclarations
d'activités ont fait
usage de la rubrique
« observations »

(-3,5 % par rapport
à l'exercice déclaratif 2018)

2

Des difficultés persistantes liées au cadre juridique du registre

Après trois années de déclarations d'activités des représentants d'intérêts, les difficultés persistantes du dispositif observées par la Haute Autorité, liées à son cadre juridique particulièrement complexe découlant en partie du décret du 9 mai 2017, se sont confirmées en 2020. Afin de renforcer la lisibilité et l'efficacité du registre, il apparaît dès lors nécessaire de procéder à plusieurs modifications législatives et réglementaires.

Des limites juridiques déjà identifiées rendant nécessaires des modifications législatives et réglementaires

Le critère de l'initiative

Le premier enjeu concerne la définition d'une action de représentation d'intérêts. Cette définition est particulièrement restrictive puisque l'interaction avec le responsable public doit être à l'initiative du représentant d'intérêts. Sont ainsi exclues toutes les auditions et consultations réalisées à la demande d'un responsable public, des entrées en communication qui constituent un pan important des activités de lobbying. Ce critère de l'initiative crée également une distorsion dans les déclarations d'activités sur le registre puisque les grands acteurs, souvent consultés par les décideurs publics, n'ont pas à déclarer de telles actions ni les moyens qui leurs sont consacrés, contrairement aux petites entités, qui doivent solliciter directement les responsables publics. Enfin, ce critère est un élément difficilement identifiable dans le cadre des contrôles que mène la Haute Autorité et s'avère parfois complexe à mettre en œuvre pour les représentants d'intérêts eux-mêmes.

Les critères d'identification du représentant d'intérêts

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

Il conviendrait donc de modifier la définition d'une « activité régulière » de représentation d'intérêts en permettant que le seuil minimal des dix actions puisse être apprécié à l'échelle de la personne morale, c'est-à-dire en additionnant l'ensemble des actions réalisées par les personnes physiques qui y sont rattachées. Cette évolution du dispositif serait en outre de nature à simplifier les conditions d'inscription sur le répertoire, dès lors que chaque action de représentation d'intérêts réalisée par une personne physique serait comptabilisée.



LA NÉCESSITÉ D'UNE DÉCLARATION CONSOLIDÉE DES GROUPES DE SOCIÉTÉS

Le dispositif actuel implique que la qualification de représentant d'intérêts doit être appliquée à chaque personne morale qui remplit les critères prévus par la loi. Tant la société mère que ses filiales doivent ainsi comptabiliser leurs actions de représentation d'intérêts afin de savoir si elles doivent individuellement s'inscrire sur le répertoire.

Ces modalités d'inscription et de déclaration pour les groupes de sociétés soulèvent plusieurs difficultés relevant tout d'abord de l'identification des personnes morales soumises à une obligation d'inscription. De nombreuses entités peuvent en effet être rattachées à chaque groupe et sont parfois complexes à identifier. Il en résulte donc une inscription éclatée entre plusieurs entités et des déclarations éparpillées, sans vue d'ensemble sur les actions de représentation d'intérêts du groupe. La non-consolidation des déclarations empêche en outre d'avoir une vision globale des moyens budgétaires et humains alloués à la représentation d'intérêts par le groupe de sociétés.

L'ensemble de ces éléments nuit à la lisibilité et à l'intelligibilité du répertoire pour les citoyens et contribue à diluer l'objectif de transparence sur la prise de décision publique voulu par le législateur. Les entreprises elles-mêmes, notamment les grands groupes, connaissent des difficultés pour remplir convenablement leurs déclarations, dès lors qu'une même personne réalise parfois des actions de représentation d'intérêts au profit de plusieurs filiales du groupe.

La sécurité juridique des groupes de sociétés et la lisibilité du registre seraient mieux garanties si une seule société du groupe déclarait les actions de représentation d'intérêts en indiquant au profit de quelle société, le cas échéant, une action donnée a été réalisée.

Par comparaison, le registre européen de transparence a fait le choix de « l'enregistrement unique » afin « d'éviter les enregistrements multiples et réduire la charge administrative », l'enregistrement incombant « dans la pratique [...] en règle générale, à la succursale ou au bureau représentant les intérêts de l'entité auprès des institutions de l'UE⁷⁶ ». Des dérogations sont toutefois prévues dans le cas où une filiale ou société apparentée agirait en son nom propre indépendamment du groupe. En outre, le statut juridique n'est pas un élément pris en compte pour l'inscription sur le registre tout comme aucun critère minimum d'actions n'est exigé pour l'inscription d'une entité.

⁷⁶ Secrétariat général du registre européen de transparence, *Lignes directrices pour la mise en œuvre du registre de transparence*, 20 juin 2020, p. 10

D'autres difficultés entourent l'identification de certains représentants d'intérêts, à l'image des groupes de sociétés et des *think tanks* (cf. encadrés).



LES *THINK TANKS* ET LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

Apparus aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle, les *think tanks* (ou « réservoirs de pensées ») ne se sont véritablement développés en Europe qu'à la fin des années 1980, avec une implication croissante dans le processus d'élaboration de la décision publique. Les *think tanks* renvoient à des réalités plurielles (tant au niveau de leurs statuts juridiques que de leurs modes de financement), mais peuvent être définis comme des organisations travaillant à la recherche et à la production d'idées innovantes en matière de politiques publiques afin d'animer le débat et éclairer les décideurs publics.

En l'état actuel du droit français, les *think tanks* ne sont pas exclus par la loi des entités susceptibles d'exercer des activités de représentations d'intérêts à l'égard de responsables publics, en vue d'influencer la prise de décision publique. Certains *think tanks* dits généralistes ont une activité de réflexion ne visant pas nécessairement la défense d'intérêts spécifiques. En revanche, l'activité d'influence sur la décision publique est centrale pour certains *think tanks*, qui ont notamment recours à la diffusion et à la promotion de rapports et de notes stratégiques dans un objectif de conviction, afin de défendre des intérêts spécifiques. Dès lors qu'un *think tank* remplit les critères définis par la loi, l'entité doit s'inscrire sur le répertoire de la Haute Autorité et déclarer chaque année ses actions de lobbying, ce qui est déjà le cas, à l'heure actuelle, pour une vingtaine d'entre eux.

Il convient donc de réaliser une analyse au cas par cas des différents *think tanks* afin de vérifier si ces derniers remplissent les critères d'inscription et de déclaration.

Une clarification des décisions publiques visées par le registre

Comme dans ses rapports d'activité 2018 et 2019, la Haute Autorité regrette que la liste des décisions publiques visées par le dispositif, fixée par le décret, ne soit pas assez précise, s'agissant notamment de la mention des « autres décisions publiques ». La Haute Autorité a apporté certaines précisions à cette catégorie très large, en excluant par exemple certaines entrées en communication liées à des décisions individuelles, une interprétation qu'il conviendrait de formaliser en ajoutant une annexe au décret.

Des déclarations plus précises

Le décret prévoit que doivent être renseignés le « type de décision publique » visé par l'action de représentation d'intérêts ainsi que la « catégorie des responsables rencontrés ». Ce choix limite la portée du registre et ne répond pas à la volonté de législateur de faire de ce dispositif un outil permettant de retracer l'empreinte normative. Ces catégories, assez larges et imprécises, ne donnent en effet que peu d'informations sur les actions de lobbying effectivement menées. En outre, si les représentants d'intérêts ont la possibilité de fournir des précisions dans la rubrique « observations », l'exercice déclaratif 2019 a de nouveau montré que celle-ci n'est pas assez utilisée⁷⁷. Il pourrait être ainsi proposé aux représentants d'intérêts d'indiquer directement la fonction du responsable public avec lequel ils sont entrés en communication (par exemple « ministre de l'Agriculture » à la place de « membre du Gouvernement ou membre de cabinet ministériel ») ainsi que la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée, ce que font déjà un certain nombre de représentants d'intérêts.

Le rythme de déclaration

Enfin, un rythme de déclaration semestriel et non plus annuel serait plus adapté afin d'assurer une plus grande proximité entre les informations contenues dans le registre et la date des actions de représentation d'intérêts effectivement réalisées. D'autres pays ont fait ce choix, à l'image de l'Australie, du Canada ou de l'Écosse.

L'extension du registre des représentants d'intérêts aux collectivités territoriales

Pour rappel, le champ des responsables publics concernés par le registre est pour l'instant limité aux seuls décideurs exerçant des responsabilités nationales. La loi prévoit toutefois une extension future du dispositif aux titulaires de certaines fonctions exécutives locales et à d'autres agents de l'administration centrale, notamment certains chefs de bureau et sous-directeurs. Cette acception englobante ferait du répertoire l'un des plus étendus au monde, étant, à terme, amené à couvrir environ 19 000 personnes⁷⁸ (cf. tableau).

Initialement prévue au 1^{er} juillet 2018, l'extension du répertoire aux responsables publics locaux a été repoussée à deux reprises, la dernière fois en juin 2020 : tout d'abord au 1^{er} juillet 2021⁷⁹ et enfin au 1^{er} juillet 2022⁸⁰.

Ces reports entendent répondre à plusieurs risques associés à l'extension du répertoire aux collectivités locales, déjà identifiés par la Haute Autorité dans ses derniers rapports d'activité :

- 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. Ces dernières ne mènent souvent aucune action de représentation d'intérêts au niveau national mais peuvent régulièrement entrer en contact avec les élus et fonctionnaires de leurs territoires. Elles seront toutefois dans l'obligation, une fois le dispositif entré en vigueur, de mettre en œuvre les mêmes outils que les grandes entités déjà inscrites sur le registre ;
- une dispersion des moyens d'accompagnement, de conseil et de contrôle de la Haute Autorité envers les représentants d'intérêts.

77. Cf. p. 120

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

79. Article 65 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

80. Article 26 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

PROPOSITION N°6

Faire évoluer le dispositif juridique d'encadrement des représentants d'intérêts :

- supprimer le critère d'initiative ;
- clarifier le champ des décisions publiques visées ;
- simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale ;
- passer d'un rythme annuel à un rythme semestriel de déclaration d'activités ;
- préciser les informations à déclarer s'agissant de la fonction des responsables publics rencontrés ainsi que de la décision publique concernée lorsque celle-ci est identifiée ;
- adapter l'extension du répertoire aux collectivités territoriales (étude spécifique en cours de rédaction sur ce point).

HORIZON 2021

LA PUBLICATION D'UNE ÉTUDE SUR L'EXTENSION DU REGISTRE AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le président de la Haute Autorité a décidé de remettre au Parlement à l'été 2021 une étude réalisant à la fois un premier bilan de la mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts au niveau national et de son efficacité, tout en évaluant l'impact de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales. La Haute Autorité a pris contact avec plusieurs collectivités territoriales (avec un échantillon reflétant un équilibre institutionnel, géographique et politique) afin d'avoir une vision plus précise de la réalité du lobbying en leur sein et ainsi adapter ses propositions d'évolution du cadre juridique.

Ces recommandations pourront donc concerner, le cas échéant :

- un recentrage des responsables publics mentionnés à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, passant notamment par un rehaussement des seuils de populations des collectivités territoriales ;
- une délimitation *ad hoc* des décisions visées par une action de représentation d'intérêts ;
- une identification des secteurs d'activités les plus à risque au niveau local et susceptibles d'être davantage visés par des actions de représentation d'intérêts.

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

| Administrations, institutions et collectivités territoriales |
|--|
| Depuis 2017 |
| Présidence de la République |
| Gouvernement |
| Parlement |
| Autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes |
| Administration centrale |
| À partir du 1^{er} juillet 2022 |
| Administration centrale |
| Région |
| Département |
| Collectivité d'outre-mer |
| Ville de Paris |
| Commune de plus de 20 000 habitants |
| Commune de plus de 100 000 habitants |
| Commune de plus de 150 000 habitants |
| Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros |
| Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants |
| Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants |
| Centre national de la fonction publique territoriale |
| Centre interdépartemental de gestion de la fonction publique territoriale de la petite et grande couronne de la région Île-de-France |
| Centre de gestion de la fonction publique territoriale assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants |

Décideurs publics concernés

| | |
|--|---|
| | Cabinet du Président de la République |
| | Membres du Gouvernement et leurs cabinets |
| | Parlementaires, cabinets des présidents des deux chambres, collaborateurs parlementaires, fonctionnaires des assemblées |
| | Directeurs généraux, secrétaires généraux, et leurs adjoints, membres des collèges et des commissions des sanctions |
| | Fonctionnaires nommés en conseil des ministres |
| | Fonctionnaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, nommés par décret en Conseil d'État (ex : chefs de service) |
| | Président du conseil régional, directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet, conseillers régionaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services |
| | Président du conseil départemental, directeur de cabinet, directeur adjoint de cabinet et chef de cabinet, conseillers départementaux titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services |
| | Présidents élus de l'exécutif et de l'assemblée territoriale, ainsi que leurs directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet |
| | Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet, adjoints au maire titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, membres du Conseil de Paris titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services, secrétaire général, secrétaire général adjoint, directeur général et directeur |
| | Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet |
| | Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet, adjoints au maire titulaires d'une délégation de fonction ou de signature |
| | Maire, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet, adjoints au maire titulaires d'une délégation de fonction ou de signature, directeur général des services, directeur général ou directeur des services des caisses de crédit municipal |
| | Président, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet |
| | Président, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet et chef de cabinet |
| | Président, directeur de cabinet, directeur adjoint et chef de cabinet et chef de cabinet, vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature |
| | Directeur général ou directeur des services |
| | Directeur général ou directeur des services |
| | Directeur général ou directeur des services |

3

Une procédure de contrôle stabilisée mais limitée

Afin de garantir la crédibilité et l'efficacité du registre des représentants en s'assurant que les informations mises à disposition de la société civile sont exhaustives, exactes et fiables, la Haute Autorité est dotée de prérogatives légales de contrôle⁸¹. Ce contrôle concerne à la fois les obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts⁸².

La crise sanitaire a fortement impacté l'activité de contrôle des représentants d'intérêts. En effet, le délai de dépôt des déclarations d'activité concernant l'année 2019 ayant été reporté au 24 août 2020, les contrôles afférents ont été logiquement décalés.

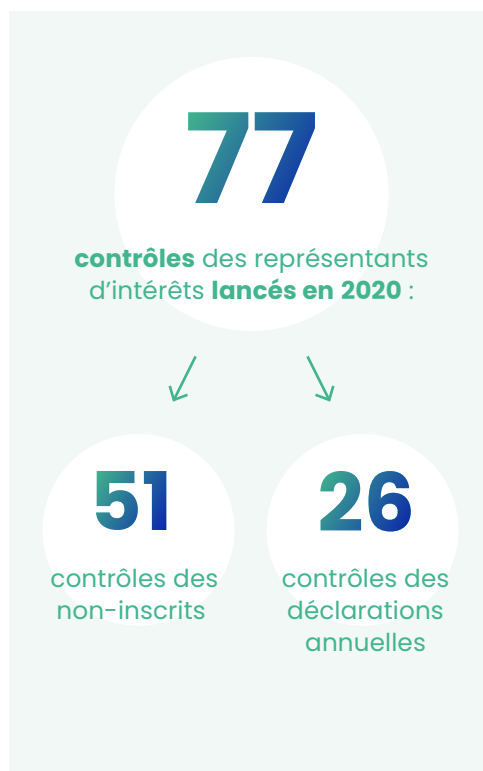
Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2020

Trois types de contrôles sont effectués s'agissant des représentants d'intérêts :

- le contrôle des non-inscrits : il s'agit de vérifier que les représentants d'intérêts remplissant les critères définis par la loi sont inscrits au répertoire ;
- le contrôle des déclarations annuelles d'activités avec un premier contrôle du dépôt de la déclaration après l'échéance légale, suivi de rappels automatiques par courriels, complété d'un contrôle au fond visant à vérifier l'exactitude et la complétude des informations déclarées ;
- le contrôle des obligations déontologiques : un seul contrôle a été mené en 2020.

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

82. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 96-99





LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS PENDANT LA CRISE SANITAIRE

Les mesures sanitaires inédites mises en œuvre par les pouvoirs publics dès mars 2020 pour tenter d'enrayer l'épidémie ont eu des conséquences économiques et sociales très importantes, certains secteurs d'activités ayant été mis à l'arrêt pendant plusieurs mois. Dans ce contexte très incertain, les acteurs privés et publics se sont naturellement mobilisés pour défendre leurs intérêts (demandes d'aides économiques, propositions de relance, etc.) en intensifiant par conséquent leurs actions de lobbying.

Plusieurs constats peuvent être tirés de cette crise et quant à son impact sur la représentation d'intérêts :

- les activités d'influence des représentants d'intérêts ont majoritairement concerné des secteurs économiques touchés au premier plan : les transports (du fait de la fermeture des frontières terrestres et aériennes ainsi que des restrictions de déplacement imposées), la santé (financement de traitements innovants contre le Covid-19, disponibilité des vaccins, loi de financement de la sécurité sociale), mais aussi l'environnement et l'énergie ;
- le recours aux échanges dématérialisés entre responsables publics et représentants d'intérêts, notamment *via* des plateformes numériques telles que « Zoom » ou « Telegram », s'est accru au regard de la limitation des rencontres physiques, un « *e-lobbying* » amené à se pérenniser ;
- la crise ayant accentué le besoin de parler d'une seule voix afin de peser davantage, les organisations d'appartenance (fédérations professionnelles par exemple) sont devenues des interlocuteurs privilégiés dans une logique de concertation avec les responsables publics, provoquant une rationalisation des acteurs en présence.

L'issue du contrôle est proportionnelle au degré de gravité du manquement constaté. 77 contrôles ont été menés en 2020 et 46 contrôles étaient encore en cours au 31 décembre 2020 (en incluant les contrôles lancés en 2019).

Le taux de réponse des entités destinataires des courriers de contrôle est satisfaisant, dès lors qu'elles procèdent ensuite rapidement à une inscription sur le registre, à une modification de leur déclaration ou fournissent les pièces justificatives demandées.

Ce constat semble témoigner d'une bonne acceptabilité du registre par les représentants d'intérêts.

Le contrôle des non-inscrits

51 contrôles concernant des non-inscrits ont été lancés en 2020, 22 contrôles étant encore en cours au 31 décembre 2020 (en incluant ceux lancés en 2019). Ces contrôles ont abouti à 41 inscriptions sur le registre.

ISSUE DU CONTRÔLE



**Conformité :
classement**



- **Notification
des manquements**
- **Observations**
- **Mise en demeure
publique**



**Infraction pénale :
transmission au Parquet**

51

contrôles de non-inscrits
lancés en 2020



41

inscriptions sur le registre
suite à des contrôles
lancés en 2019 et 2020

TYPLOGIE DES ENTITÉS AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE POUR NON-INSCRIPTION AU RÉPERTOIRE EN 2020



37 % Sociétés commerciales
35 % Associations et ONG
22 % Organisations professionnelles/syndicats
6 % Cabinets de conseil/consultants

Le contrôle des déclarations annuelles

Au 31 décembre 2020, malgré les nombreuses relances effectuées par les services de la Haute Autorité, 137 représentants d'intérêts inscrits sur le registre n'avaient pas communiqué tout ou partie des informations exigées par la loi. Cette liste est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité et est régulièrement mise à jour, afin d'inciter les représentants d'intérêts à s'inscrire sur le registre.

En cas de méconnaissance des obligations déclaratives et/ou déontologiques, et à la suite de relances restées sans réponse, la Haute Autorité a la possibilité d'envoyer une notification de leurs manquements aux représentants d'intérêts, lesquels disposent d'un mois pour adresser leurs observations et/ou être entendus par les services. La Haute Autorité a fait usage de cette prérogative à 32 reprises en 2020. Cette phase contradictoire est suivie, à défaut d'une mise en conformité de l'entité, d'une mise en demeure pouvant être rendue publique, un dispositif jusque-là inutilisé. Enfin, après cette dernière étape, le dossier peut être transmis au procureur de la République si l'entité n'a pas régularisé sa situation.

En outre, 26 contrôles des déclarations annuelles ont été lancés en 2020, et 11 clôturés.

137

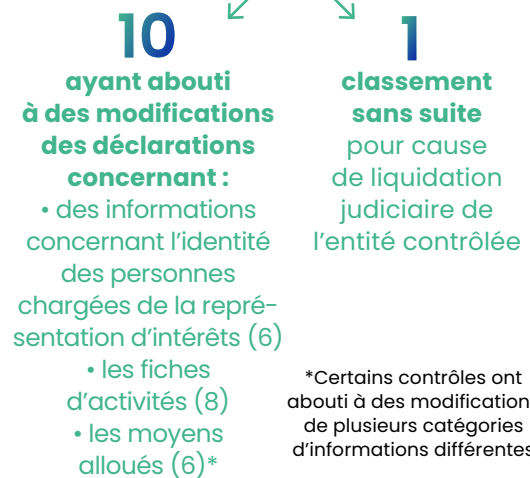
entités inscrites au 31 décembre 2020 sur la **liste des représentants d'intérêts n'ayant pas communiqué tout ou partie des informations** exigées par la loi

32

notifications des **manquements envoyées pour non-dépôt** de déclaration d'activités

11

contrôles clôturés en 2020



TYPOLOGIE DES ENTITÉS AYANT FAIT L'OBJET D'UN CONTRÔLE DE DÉCLARATION ANNUELLE D'ACTIVITÉS EN 2020



| | |
|------|--|
| 65 % | Sociétés commerciales |
| 19 % | Organisations professionnelles/syndicats |
| 8 % | Associations et ONG |
| 4 % | Cabinets de conseil/consultants |
| 4 % | Autres |

Les outils de contrôle

Les contrôles de la Haute Autorité, concernant à la fois les non-inscrits sur le registre et les déclarations annuelles d'activités, sont initiés à la suite :

- d'un travail de veille des services, grâce à la presse spécialisée et à une analyse thématique par secteur d'activité ;
- de l'actualité politique, au travers d'une cartographie des acteurs impliqués dans un projet ou une proposition de loi par exemple ;

— de signalements : 3 ont été reçus en 2020 (un chiffre en forte baisse par rapport à 2019 mais justifiable au regard du contexte sanitaire) ; ces signalements ont tous fait l'objet de vérifications approfondies.

Les dispositifs internes de *reporting* et d'indicateurs ont également été perfectionnés afin d'anticiper les contrôles d'une année sur l'autre et de les rendre plus efficaces.

Un travail tout particulier a été mené sur le contrôle des moyens alloués aux actions de représentation d'intérêts (*cf. encadré*).



RAPPEL DE L'OBLIGATION DE DÉCLARATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX ACTIONS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

À cet égard, le décret du 9 mai 2017 précise que « *constituent des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts (...), l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers mobilisés, par le représentant d'intérêts* », pour mener ses activités de représentation d'intérêts. Ces dépenses doivent être mentionnées dans le cadre d'une liste de fourchettes, établie par arrêté du ministre de l'économie pris sur proposition de la Haute Autorité⁸³, réparties de la manière suivante :

- de 0 € à 10 000 € ;
- de 10 000 € à 25 000 € ;
- par tranches de 25 000 € entre 25 000 € et 100 000 € ;
- par tranches de 100 000 € entre 100 000 € et 1 000 000 € ;
- par tranches de 250 000 € entre 1 000 000 € et 10 000 000 € ;
- plus de 10 000 000 €

⁸³. Arrêté du 4 juillet 2017 fixant la liste de fourchettes prévue au 6° de l'article 3 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

Dans le cadre de ce contrôle, les services de la Haute Autorité s'attachent à vérifier la sincérité de la tranche de dépense déclarée par chaque représentant d'intérêts, mais aussi du nombre d'employés dédiés à ces activités et de son chiffre d'affaires⁸⁴ (cf. tableau).

| Moyens alloués aux activités de représentation d'intérêts | Détails |
|--|--|
| Montant des dépenses liées aux actions de représentation d'intérêt durant la période concernée | Frais liés à la rémunération des personnes chargées de la représentation d'intérêts : <ul style="list-style-type: none"> • rémunération totale annuelle • primes • cotisations salariales et patronales • remboursement des frais professionnels (frais de transport, d'hébergement et de restauration) Montant final obtenu en appliquant à cette rémunération de référence un pourcentage en lien avec l'activité de la personne chargée de la représentation d'intérêts |
| | Frais liés à l'organisation d'évènements |
| | Frais d'expertise |
| | Liberalités et avantages (cadeaux et invitations) accordés à des responsables publics dont la valeur est supérieure à 50€ TTC |
| | Achats de prestation auprès de sociétés de conseil ou de cabinets d'avocats |
| | Cotisations à des associations, syndicats et fédérations professionnelles : <ul style="list-style-type: none"> • au prorata de la part allouée à des dépenses de représentation d'intérêts |
| Nombre de personnes employées dans le cadre des activités de représentation d'intérêts | Personnes remplissant les critères fixés par la loi |
| Chiffre d'affaires réalisé en France durant la période concernée | Montant du chiffre d'affaires global réalisé en France |

84. Pour plus de précisions, se référer aux Lignes directrices de la Haute Autorité : <https://bit.ly/33Vdrc3>

Plusieurs difficultés ont toutefois été rencontrées dans le contrôle de ces moyens à l'image du calcul des cotisations à des associations, syndicats et fédérations professionnelles ou de l'évaluation du pourcentage final à retenir sur la rémunération des personnes chargées de la représentation d'intérêts au sein de l'entité. En effet ce dernier peut très fortement varier, d'au minimum 50 % (si la personne exerce une activité principale de représentation d'intérêts) à un calcul au cas par cas en fonction du temps passé à réaliser des actions de représentation d'intérêts (pour une activité régulière).

La Haute Autorité a également constaté, lors de ses contrôles, une tendance majoritaire, pour les personnes exerçant une activité de représentation d'intérêts à titre principal, à se placer dans la fourchette basse, en optant pour le pourcentage minimum de 50 %, sans aller au-delà. Ceux exerçant une activité régulière sont également plus à même de calculer les frais « action par action », posant dès lors problème, notamment pour les cabinets de conseil, dont les missions ne sont pas exclusivement tournées vers le lobbying et qui déclarent de fait des moyens très faibles. L'élaboration d'une grille de lecture plus exhaustive et plus claire permettrait de mieux déterminer le pourcentage à retenir aussi bien lorsque la personne exerce son activité de représentation d'intérêts de façon principale ou régulière.

Enfin, des zones d'ombre ont été identifiées, telles que la délégation d'activités de représentation d'intérêts par des cabinets de conseil pour le compte d'un client à un prestataire.

Des pouvoirs d'enquêtes limités qui gagneraient à être étendus

En matière de contrôle des représentants d'intérêts⁸⁵, la Haute Autorité possède :

- un pouvoir de contrôle sur pièces, qui implique la communication de toute information ou document utile et nécessaire à l'exercice de sa mission ;
- pour les manquements les plus graves, un pouvoir de contrôle sur place, sur autorisation du juge des libertés et de la détention, qui n'a encore jamais été mis en œuvre pour le moment.

Ces prérogatives d'enquête, à l'image de celles affectées au contrôle des responsables publics gagneraient à être précisées et étendues⁸⁶ en :

- précisant la procédure de contrôle sur place, prévue à l'article 18-6 de la loi du 11 octobre 2013 et à l'article 9 du décret du 9 mai 2017, afin d'assurer davantage de sécurité juridique pour les entités contrôlées et les suites du contrôle en prévoyant notamment la présence d'un officier de police judiciaire ;
- introduisant une sanction en cas d'entrave⁸⁷ aux fonctions dans le cadre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place.

Le dispositif pourrait être enfin complété par l'introduction d'un régime de sanction administrative pour certains manquements simples, tels que le non-dépôt d'une déclaration d'activités après relances ou l'absence de réponse aux demandes de la Haute Autorité. La sanction pénale n'est pas nécessairement la plus adaptée dans de tels cas.

⁸⁵. Les prérogatives de contrôle en matière de représentants d'intérêts sont détaillées en p. 146

⁸⁶. Pour plus de précisions, cf. 149

⁸⁷. Cf. 151

4

Un accompagnement toujours soutenu des représentants d'intérêts

Afin d'accompagner au mieux les représentants d'intérêts dans le respect de leurs obligations déclaratives et déontologiques et ainsi assurer une meilleure appropriation du registre, les services de la Haute Autorité ont multiplié les actions de pédagogie et de sensibilisation. Cette mission fondamentale, au cœur de l'identité de la Haute Autorité, s'est révélée d'autant plus nécessaire que les mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire ont entraîné un report du délai de communication des déclarations d'activités des représentants d'intérêts, initialement prévu au 31 mars, au 24 août 2020.

Répondre aux interrogations juridiques des représentants d'intérêts

Les services de la Haute Autorité ont été pleinement mobilisés pour continuer à échanger avec les représentants d'intérêts et délivrer une expertise juridique adaptée à leurs enjeux. Les interrogations des déclarants peuvent porter tant sur l'appréhension d'une action de représentation d'intérêts que sur la déclaration des moyens alloués.

L'assistance téléphonique a été très sollicitée avec près de 1 332 appels traités (et ce malgré une fermeture pour raisons techniques pendant un mois en avril 2020 suite aux mesures de confinement) soit une moyenne de 121 appels par mois et un temps d'appel moyen de 7 minutes 17. Un pic d'appels a été atteint en septembre 2020 (cf. *graphique*), correspondant à la clôture de l'exercice déclaratif. Les échanges ont aussi lieu par courriels via l'adresse mail : repertoire@hatvp.fr.



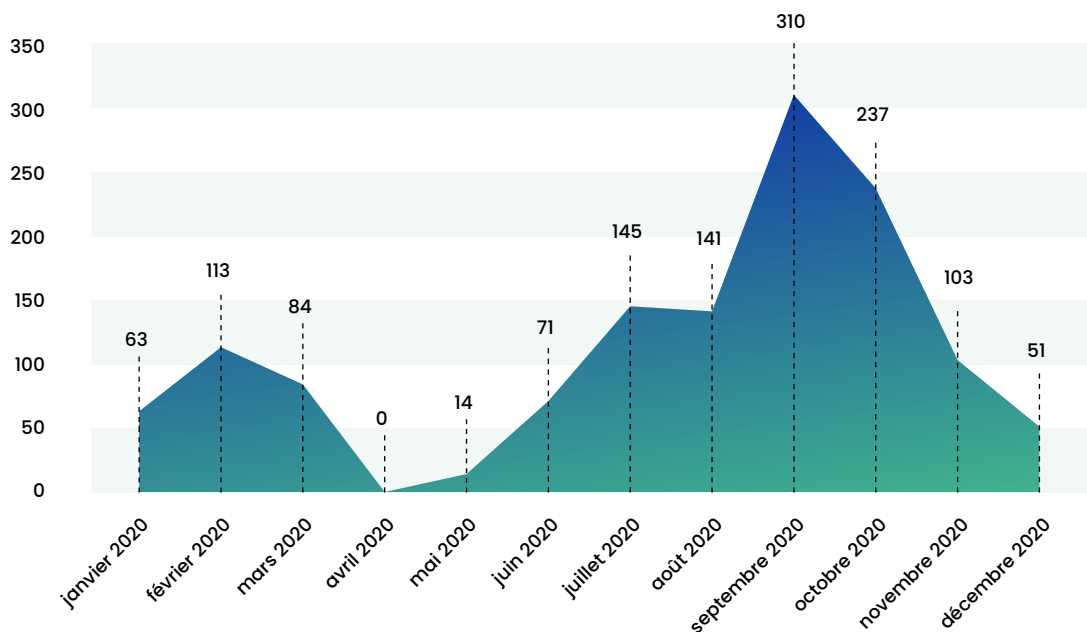
1 332

appels traités en 2020
sur l'assistance
téléphonique dédiée
aux représentants
d'intérêts

Consciente de la complexité juridique du dispositif, la Haute Autorité a centralisé, sur son site Internet, l'ensemble des ressources documentaires et des outils pratiques sur la représentation d'intérêts, directement accessibles dès la page d'accueil. Afin d'accompagner les représentants d'intérêts dans leurs déclarations d'activités, un document a été mis en ligne recensant la liste des responsables publics nommés en conseil des ministres à l'égard desquels une communication peut constituer une représentation d'intérêts⁸⁸.

88. <https://bit.ly/3a9dkO2>

NOMBRE D'APPELS TRAITÉS SUR L'ASSISTANCE TÉLÉPHONIQUE DÉDIÉE AUX REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS



Sensibiliser et former

Dans la lignée de la première journée d'information organisée en février 2019 à destination des représentants d'intérêts, la Haute Autorité a organisé le 6 février 2020 un nouvel « *Info day* » dédié au secteur associatif, qui représente en effet 23,5 % des entités inscrites sur le répertoire. Les associations manquent parfois d'informations sur le répertoire, ne se considérant souvent pas comme des représentants d'intérêts mais remplissant toutefois les critères légaux déclenchant une obligation d'inscription.

Après un rappel des obligations légales applicables aux associations réalisant des actions de représentation d'intérêts, une présentation des modalités pratiques d'inscription et de déclaration a été faite avec notamment une simulation d'inscription et de déclaration en ligne. Les différents types de contrôles ont ensuite été présentés aux participants avec un accent particulier mis sur les procédures de *reporting* à mettre en œuvre en interne pour justifier de la conformité de la structure

aux obligations légales. Cette matinée d'information s'est terminée par une table-ronde réunissant trois associations inscrites sur le registre : WWF France, Transparency International France et le Mouvement associatif.

La Haute Autorité a également participé à deux conférences organisées par les professionnels du secteur, parmi lesquelles la 7^e conférence annuelle « Directeur affaires publiques » en janvier, autour d'une table-ronde intitulée « *Transparence et stratégie d'influence font-elles bon ménage ?* ». Les agents de la Haute Autorité sont en outre intervenus à deux reprises au sein de cursus certifiants de formation continue (le Master Expertise conformité de l'Université Paris-Dauphine PSL et le Certificat affaires publiques, stratégie et influence de Sciences Po Paris).

Mises à jour du service de télédéclaration

La possibilité de désinscrire une entité directement depuis le téléservice « AGORA » a été développée. Désormais, un représentant d'intérêts ayant cessé ses activités peut demander sa désinscription du répertoire conformément aux dispositions législatives et réglementaires⁸⁹.

Cette possibilité est ouverte aux entités qui ne répondent plus à la définition d'un représentant d'intérêts de manière pérenne :

- soit que l'entité ait cessé ses activités (liquidation judiciaire, fusion acquisition, etc.) ;
- soit qu'elle ait cessé ses activités de représentation d'intérêts (changement d'objet social, restructuration, externalisation totale des activités de représentation d'intérêts) et qu'aucun employé, dirigeant ou membre ne réponde plus au critère de l'activité principale ou régulière déterminant si une personne morale est un représentant d'intérêts.

À défaut d'un abandon caractérisé de la qualité de représentant d'intérêts, c'est-à-dire lorsqu'une entité n'effectue temporairement plus de représentation d'intérêts, les services de la Haute Autorité recommandent de procéder à des déclarations indiquant une absence d'action de représentation d'intérêts sur la période.

La procédure de désinscription est traitée par les services de la Haute Autorité. Une attestation émanant du représentant légal de la structure doit être fournie, en mentionnant le motif de désinscription et la date effective de cessation.

Une fois la demande validée, l'entité est réputée désinscrite et la mention est portée sur la fiche publique de l'entité sur le répertoire des représentants d'intérêts, ainsi que la date de cessation et le motif. L'entité doit déclarer les actions de représentation d'intérêts et les moyens alloués à celles-ci jusqu'à la date effective de cessation.

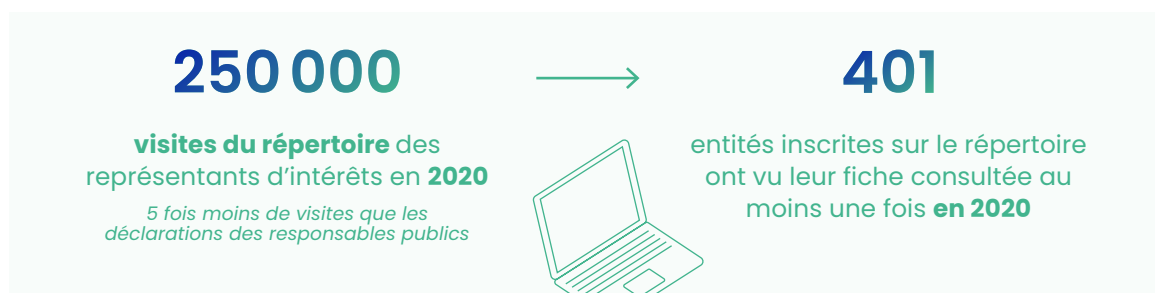
Les informations publiées sur le répertoire demeurent publiques pendant une durée de cinq ans, à l'exclusion de l'identité des personnes physiques mentionnées par l'entité, qui est supprimée.

⁸⁹. Au regard de l'article 6 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 et de l'article 7 de la délibération n° 2017-236 du 20 décembre 2017 portant création du téléservice AGORA

5

Dynamiser l'utilisation du répertoire numérique des représentants d'intérêts

Le répertoire des représentants d'intérêts met à disposition des citoyens une multitude de données permettant de renforcer la transparence du processus normatif et de l'élaboration de la décision publique. Il reste cependant encore peu consulté, ce qui a conduit la Haute Autorité à mettre en place, en 2020, plusieurs actions destinées à dynamiser son utilisation.



Chiffres clés sur la consultation du répertoire

Les données de consultation du répertoire des représentants d'intérêts montrent que ce dispositif au service de la transparence de la décision publique demeure encore méconnu des citoyens. En effet, le répertoire a reçu 250 000 visites en 2020, contre 1 200 000 pour les déclarations d'intérêts et de patrimoine publiées des responsables publiées, soit cinq fois moins. Seules 18,3 % des entités inscrites ont vu leur fiche consultée au moins une fois.

La publication du code source du répertoire des représentants d'intérêts

Dans le cadre de son implication dans le Partenariat pour un Gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*⁹⁰), la Haute Autorité s'est engagée à assurer une plus grande transparence des activités de représentation d'intérêts. Elle a ainsi publié en juin 2020 le code source du répertoire des représentants d'intérêts (dit code source « AGORA »⁹¹). Les représentants d'intérêts doivent en effet déclarer chaque année une série d'informations concernant leurs actions d'influence : leur identité, l'objet de leurs actions, les responsables visés, etc. Ils utilisent pour ce faire une application web nommée AGORA, conçue comme un téléservice pour les représentants d'intérêts. L'objectif de la mise en ligne du code source est de favoriser l'exploitation et la réappropriation de ces données par la société civile (journalistes, associations, citoyens).

90. Cf. p. 175

91. <https://bit.ly/3oGuqqc>

La mise en ligne d'outils numériques pédagogiques

La mission d'encadrement de la représentation d'intérêts de la Haute Autorité demeure encore méconnue du grand public, comme en témoigne le faible nombre de consultations du répertoire numérique, et ce alors même qu'il contient de nombreuses données, qui peuvent s'avérer précieuses pour les citoyens désireux d'en savoir davantage sur l'élaboration de la décision publique.

La Haute Autorité s'est associée dès 2018 à l'association Latitudes⁹² afin de créer un tableau de bord permettant de disposer d'une visualisation globale des données du répertoire des représentants d'intérêts et d'offrir des statistiques utiles aux citoyens. Elle rendra accessible d'ici l'été, depuis son site Internet, des *data visualisations* produites en temps réel à partir de ce tableau de bord. Les citoyens pourront ainsi visualiser les données déclarées par les représentants d'intérêts sous forme d'infographies et obtenir des informations sur le profil des représentants d'intérêts en France, le type d'actions qu'ils mènent, le profil des responsables publics concernés par leurs actions, les moyens qu'ils consacrent à la représentation d'intérêts ou encore le type de décisions publiques ciblées.

HORIZON 2021

UNE PLATEFORME NUMÉRIQUE DÉDIÉE AU LOBBYING

Dans la continuité de travaux amorcés en 2020, la Haute Autorité mettra également en ligne, en 2021, une plateforme numérique à visée pédagogique, dédiée au lobbying et destinée à remplir plusieurs objectifs :

- publier du contenu didactique sur le lobbying (rappel du cadre juridique et déontologique ; diversité des acteurs, etc.) ;
- rendre plus lisibles les données du répertoire et assurer ainsi la transparence de la décision publique, grâce aux outils de *data visualisations* et à des publications fréquentes (articles, notes thématiques) ;
- valoriser les propositions de la Haute Autorité en matière de représentation d'intérêts ;
- poursuivre l'engagement pris par la Haute Autorité dans le cadre du plan 2018-2020 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert.

92. Cf. Rapport d'activité 2018, p.82



Renforcer les obligations de transparence des responsables publics

Si le répertoire des représentants d'intérêts constitue un outil précieux pour une plus grande transparence de l'empreinte normative, d'autres initiatives sont à encourager afin de parachever le dispositif, à l'image de la publication en *open data*, par les responsables publics, de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts. Si des responsables publics français publient déjà, de manière volontaire, la liste de ces rencontres dans des formats ouverts, et donc facilement réutilisables⁹³, cette pratique demeure encore trop rare. L'obligation de publication des rencontres avec les représentants d'intérêts n'a pas vocation à s'appliquer à tous les responsables publics mais à ceux occupant des fonctions stratégiques (membres du Gouvernement, parlementaires rapporteurs sur un texte, présidents de commissions au sein des deux assemblées), à l'image de ce qui est déjà appliqué au niveau européen (membres de la Commission européenne et leurs collaborateurs ; président de commission, rapporteur et référent de chaque groupe parlementaire au Parlement). Cette publicité se justifie tout particulièrement, pour les parlementaires, lorsqu'un texte ou une disposition législative peut être précisément identifiée.

PROPOSITION N°7

Encourager, par étapes, la publicité en *open data* des rencontres des responsables publics (notamment les membres du Gouvernement, parlementaires, rapporteurs sur un texte, présidents de commissions au sein des deux assemblées) avec les représentants d'intérêts pour rendre plus transparentes leurs relations.

93. Cf. Rapport d'activité 2019, p. 106-107