

3

Réguler la représentation d'intérêts

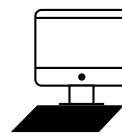
- 1 Bilan de l'exercice déclaratif 2020 : des progrès
mais des insuffisances persistantes
page 88
- 2 Des difficultés liées au cadre juridique du registre
page 95
- 3 La consolidation des procédures de contrôle
des représentants d'intérêts
page 101
- 4 L'enjeu de l'exploitation des données
du répertoire des représentants d'intérêts
page 111
- 5 Le partage de bonnes pratiques au niveau
international sur l'encadrement du lobbying
page 114

Les représentants d'intérêts doivent déclarer, sur un répertoire numérique tenu par la Haute Autorité, leurs actions de lobbying et les moyens consacrés.

La Haute Autorité vérifie ces informations et s'assure que les représentants d'intérêts respectent le code de déontologie qui encadre leurs relations avec les responsables publics.

Accessible sur le site Internet de la Haute Autorité, ce répertoire permet aux citoyens de mieux connaître et mesurer l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif, autrement dit de savoir «qui influence la loi».

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



2 391

entités inscrites sur le registre des représentants d'intérêts au 31 décembre 2021 (+9,5 % par rapport à 2020)

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

↳ Personnes morales de droit privé, établissements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, chambres consulaires

OU

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

... exerçant la représentation d'intérêts comme :

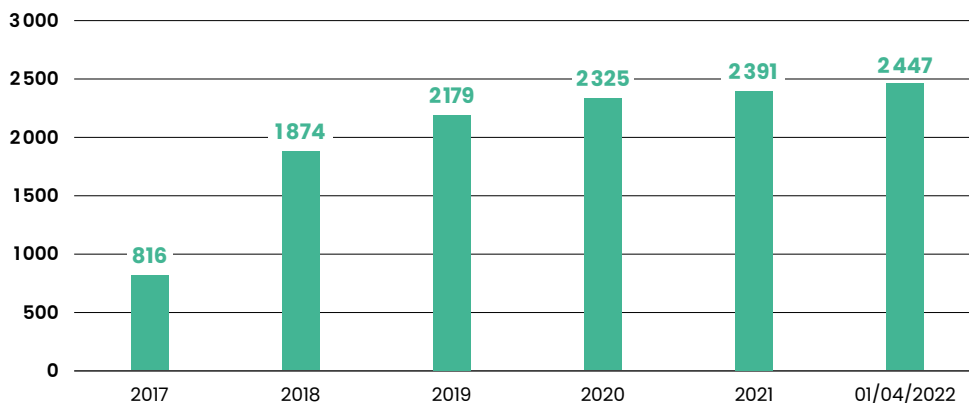
Activité principale : plus de la moitié de son temps sur 6 mois

OU

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

Nombre de représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire depuis 2017



1 Bilan de l'exercice déclaratif 2020 : des progrès mais des insuffisances persistantes

Dès lors qu'une entité ou une personne physique remplit les critères légaux de qualification du représentant d'intérêts, elle doit s'inscrire sur le registre et communiquer à la Haute Autorité, chaque année, dans les trois mois suivant la clôture de son exercice comptable, un certain nombre d'informations afin de faire connaître les actions d'influence menées auprès des responsables publics et les moyens qu'elle y a consacrés. 2 027 représentants d'intérêts inscrits devaient se conformer à cette obligation déclarative pour l'année 2020.

La déclaration annuelle d'activités



Tendances générales de l'exercice déclaratif 2020 (publié en juin 2021)

Les représentants d'intérêts dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2020 avaient jusqu'au 31 mars 2021 pour effectuer leur déclaration annuelle d'activités. 1 849 entités étaient concernées.

Après un important travail de relance par les services de la Haute Autorité, 1 570 représentants d'intérêts avaient publié leur déclaration d'activités et de moyens au moment de la publication du bilan de l'exercice déclaratif, en juin 2021⁴¹. 279 de ces entités, soit 15,2 % du total des déclarants, ont déposé une déclaration de non-activité, pour indiquer qu'elles n'avaient mené aucune action de représentation d'intérêts en 2020 (contre 383 pour l'exercice déclaratif 2019). Mise en place depuis 2019, cette possibilité permet de mieux prendre en compte les variations des activités de représentation d'intérêts, souvent dépendantes de l'actualité normative,

et d'éviter ainsi aux entités de se désinscrire (cf. encadré). En effet, certains représentants d'intérêts s'inscrivent sur le registre à l'occasion d'une mobilisation ponctuelle liée à une actualité normative particulière ; leur activité de représentation d'intérêts diminue, voire cesse, une fois le texte adopté.

1 849
représentants
d'intérêts
tenus de déclarer
au 31 mars 2021
leurs activités de lobbying
réalisées en 2020

41. Bilan de l'exercice 2020 des déclarations d'activités des représentants d'intérêts : <https://bit.ly/35P8WUR>

En outre, la liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigibles par la loi au titre de l'exercice 2020 a été publiée sur le site Internet de la Haute Autorité le 24 juin 2021. Cette liste, qui comprenait initialement 279 entités⁴², a été mise à jour par la suite en cas de déclaration, de demande de désinscription ou de signalement d'une cessation d'activité.

Le répertoire met en lumière l'importante hétérogénéité des entités menant des actions de représentation d'intérêts. Dans la continuité

des précédents exercices déclaratifs, les sociétés commerciales et les organisations professionnelles représentent plus de la moitié des inscrits (54 %), suivies par les associations et organisations non gouvernementales (18,5 %) et les syndicats (11,5 %).

Le nombre d'activités de représentation d'intérêts déclarées pour l'exercice déclaratif 2020 diminue pour s'établir à 10 780 (-16,5 % par rapport à 2019). Cette tendance, inédite depuis la mise en place du répertoire, ne traduit toutefois pas nécessairement une baisse d'intensité des



LA PROCÉDURE DE DÉSCRIPTION DU RÉPERTOIRE

La demande de désinscription d'une entité du répertoire des représentants d'intérêts s'apprécie au regard de l'article 6 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017⁴³ et de l'article 7 de la délibération n° 2017-236 du 20 décembre 2017 portant création du téléservice « AGORA »⁴⁴.

Plusieurs situations sont susceptibles de conduire à une désinscription à l'initiative de l'entité ou de la Haute Autorité :

- l'entité n'a pas la qualité de représentant d'intérêts et n'aurait par conséquent pas dû s'inscrire ;
- l'entité a cessé son activité de représentation d'intérêts, soit parce qu'elle a cessé toute activité (en cas de liquidation judiciaire par exemple), soit parce qu'elle ne remplit plus les critères légaux de manière pérenne.

Un formulaire prévu à cet effet est disponible sur le téléservice « AGORA ». Une fois la procédure de désinscription validée, l'inscription et les déclarations du représentant d'intérêts demeurent visibles sur le répertoire pendant une durée de cinq ans.

⁴³. « [...] Lorsqu'une personne inscrite au répertoire cesse ses fonctions de représentation d'intérêts, elle en informe, par l'intermédiaire du téléservice mentionné à l'article 5, la Haute Autorité qui mentionne cette information dans le répertoire rendu public. »

⁴⁴. « Lorsqu'un représentant d'intérêts ne remplit plus les conditions fixées à l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, il en informe la Haute Autorité en adressant une demande à cette dernière, dont le modèle est annexé à la présente délibération. [...] »

⁴². La correspondance entre le nombre d'entités en défaut et le nombre de représentants d'intérêts ayant effectué une déclaration de non-activité (279) est purement fortuite.

Répartition des inscrits ayant effectué une déclaration par type d'organisation déclaré



() évolution par rapport à 2019

activités de lobbying, qui sont déclarées par « objet » et non par entrée en communication. La baisse du nombre d'activités déclarées peut ainsi s'expliquer, en tout ou partie, par une concentration des sujets défendus par les représentants d'intérêts, notamment en raison de la crise sanitaire, et par des évolutions dans les comportements déclaratifs. Une évolution similaire est constatée pour le nombre moyen d'activités déclarées par représentant d'intérêts : 6,9 contre 8,3 en 2019.

L'analyse des déclarations fait ressortir des niveaux d'activité et de ressources financières et humaines hétérogènes selon les entités :

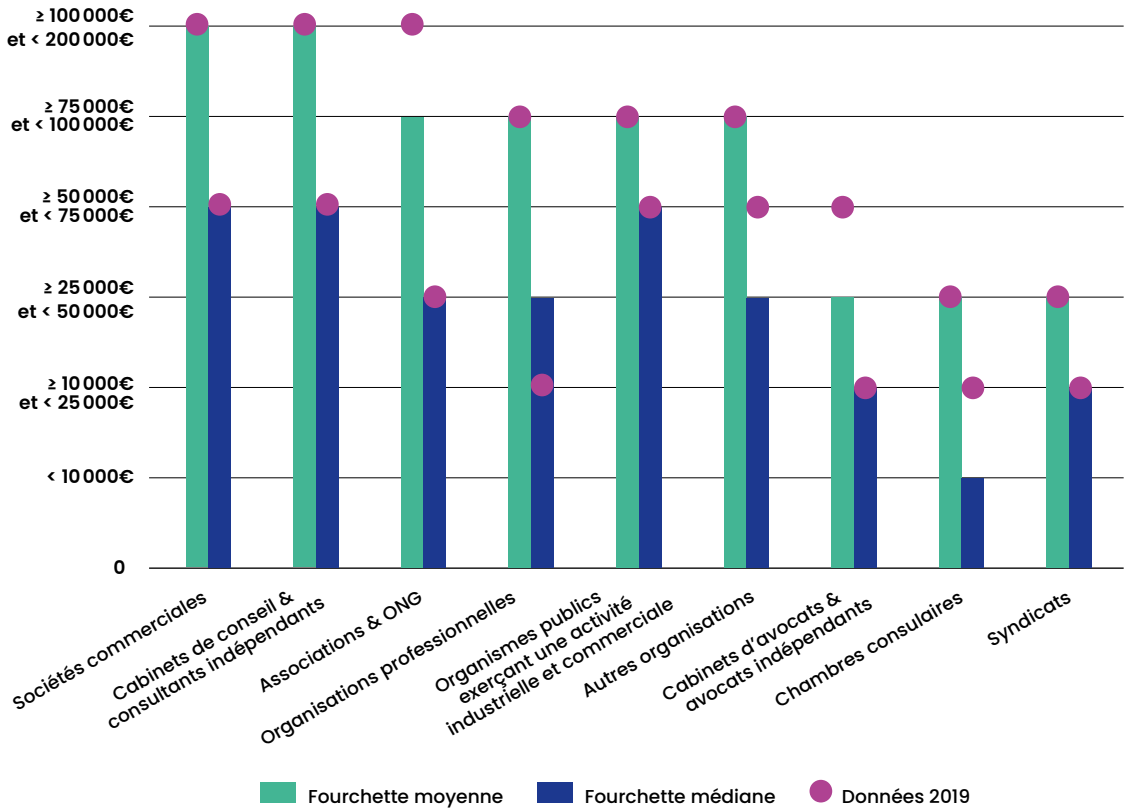
- le nombre moyen d'activités déclarées s'élève à 18 pour les cabinets de conseil et les consultants indépendants contre 6 pour les associations et les organisations non gouvernementales, et seulement un peu moins de 2 pour les cabinets d'avocats ;
- l'entité qui a le plus déclaré – une organisation professionnelle – a déposé 276 fiches d'activités ;
- lors de l'exercice déclaratif 2020, seuls les cabinets de conseil (18) et les syndicats (7) ont accru leur nombre moyen d'activités ;

— les sociétés commerciales et les cabinets de conseil déclarent les dépenses de représentation d'intérêts les plus élevées, avec une fourchette moyenne comprise entre 100 000 et 200 000 euros.

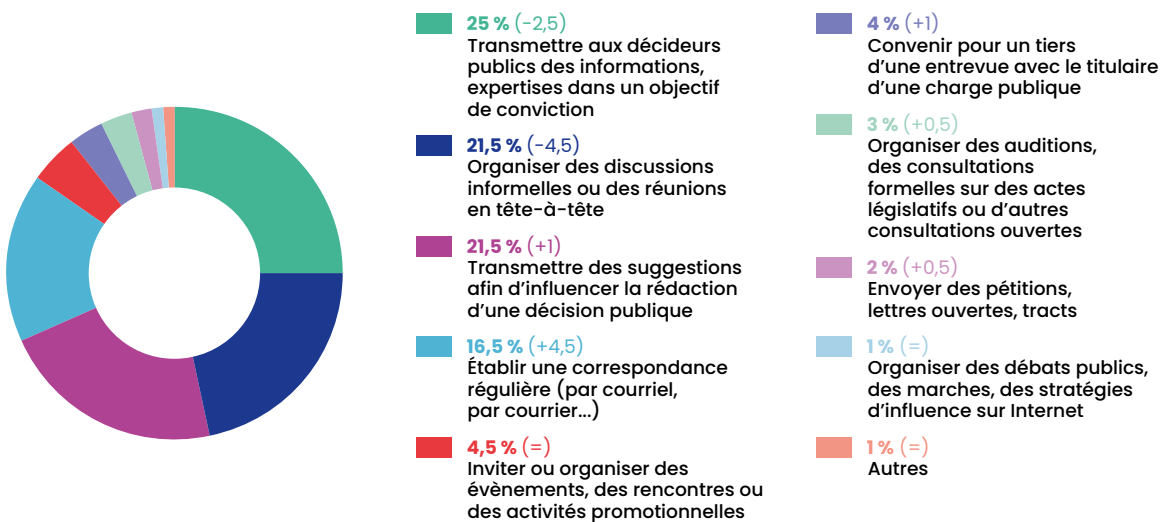
10 780
activités de
représentation
d'intérêts
déclarées
(-16,5 % par rapport
à 2019)

6,9
nombre moyen
d'activités
déclarées par
représentant d'intérêts
(contre 8,3 en 2019)

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



Répartition par type d'actions menées par les représentants d'intérêts



() évolution par rapport à 2019



60 %
des actions
de représentation
d'intérêts portent
sur **l'élaboration
de la loi**

Les domaines d'intervention ainsi que les ministères les plus visés par des actions d'influence sont fortement liés à l'actualité. Dans le cadre des mesures sanitaires mises en place par les pouvoirs publics à partir de mars 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19, les acteurs privés se sont mobilisés pour défendre leurs intérêts, notamment en matière de demandes d'aides économiques. Cela explique en partie que les ministères économiques et financiers aient été les plus visés par des actions de lobbying (23 %). En outre, l'adoption des lois successives relatives à l'état d'urgence sanitaire ainsi que l'organisation du Ségur de la santé expliquent que le domaine de la santé soit le plus déclaré en 2020 (15,4 %), suivi par l'agriculture (6 %) en raison, notamment, de l'élaboration de la loi de juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.

Le Parlement est concerné par **62,5 %** des activités de représentation d'intérêts et le Gouvernement **58 %**

(NB : une même activité de représentation d'intérêts peut concerner plusieurs catégories de responsables publics)

3

ministères

concentrent en **2020**
près de **la moitié**
des actions de
représentation d'intérêts :

23 %

Économie et finances

13 %

Premier ministre

12,5 %

Environnement,
énergie et mer

3

**domaines
d'interventions**

les plus déclarés
sur 117 en **2020** :

15,4 %

Santé

6 %

Agriculture

4,2 %

Transports

Des délais de dépôt toujours tardifs malgré des progrès

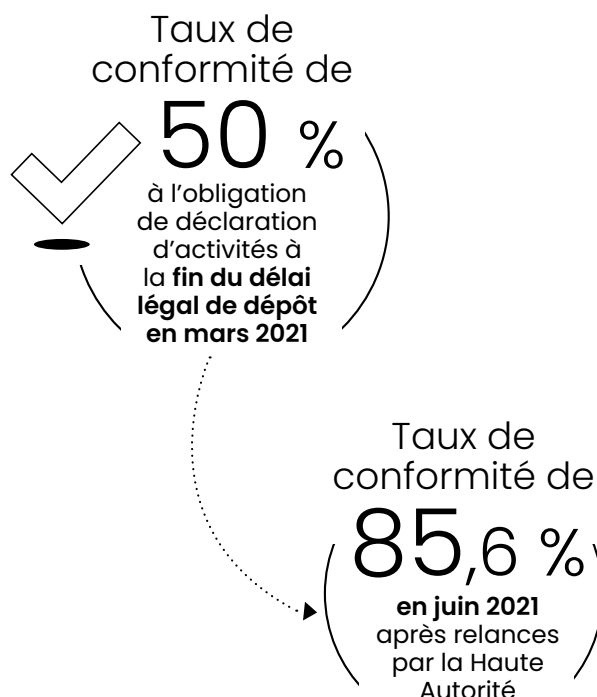
Au 31 mars 2021, la moitié des entités soumises à l'obligation de déclarer leurs activités au plus tard à cette date avaient effectivement procédé à cette déclaration, alors que ce taux n'était que de 34 % en 2020. Les services de la Haute Autorité ont procédé à des relances amiables pendant un mois, afin d'alerter les entités en défaut. À l'issue de ce délai, 80 % des entités avaient déclaré tout ou partie des informations relatives à leur activité de représentation d'intérêts sur le répertoire. Au moment de faire le bilan de l'exercice déclaratif, en juin 2021, ce taux s'élevait à 85,6 %, contre 90 % à la même période en 2020.

Une amélioration qualitative des déclarations d'activités

Selon l'algorithme élaboré en 2017 par la Haute Autorité pour évaluer la qualité des « objets⁴⁵ » renseignés, 69 % des « objets » déclarés sont conformes aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité.

Ce chiffre ne constitue par nature qu'une indication, mais dénote une amélioration de l'appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts par rapport aux années 2017 et 2018. Toutefois, ce taux est encore insuffisant et sa stabilité depuis deux ans tend à montrer qu'une marge de progression existe, malgré les efforts continus de pédagogie et de sensibilisation de la Haute Autorité. Un travail est par ailleurs en cours afin de renforcer la pertinence de l'algorithme et sa capacité à améliorer la qualité de l'exercice déclaratif.

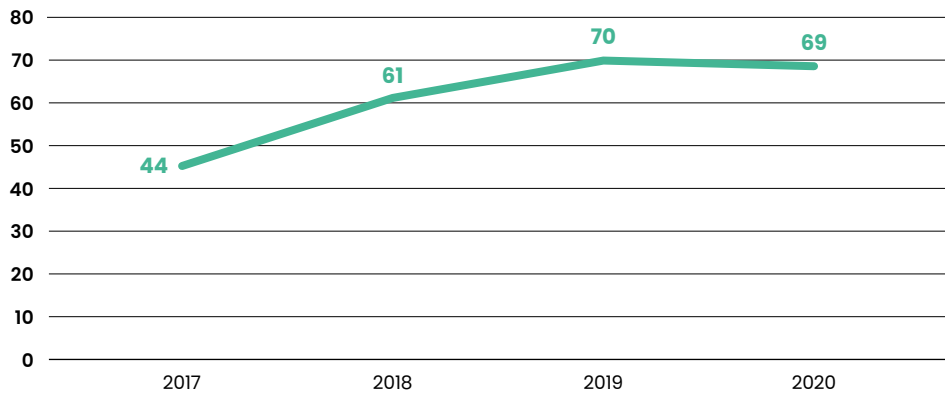
Malgré une légère augmentation, l'usage de la rubrique « observations » demeure insuffisant puisqu'elle n'est renseignée que dans une déclaration d'activités sur cinq. Cette possibilité offerte aux représentants d'intérêts s'avère pourtant très utile pour fournir des précisions ou des éléments complémentaires, au-delà des informations requises par la loi. Elle permet d'améliorer sensiblement la transparence sur le processus d'élaboration de la décision publique.



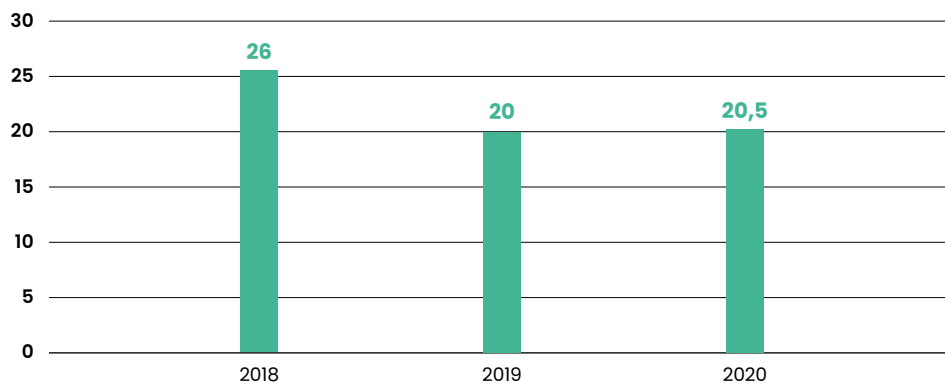
La rubrique « observations » est renseignée dans seulement **20,5 %** des déclarations d'activités (+ 2,5 % par rapport à l'exercice déclaratif 2019)

45. Cf. rapport d'activité 2020, p. 120.

Taux de conformité des objets des fiches d'activités de représentation d'intérêts aux exigences minimales de lisibilité (en %)



Nombre de déclarations d'activités dont la rubrique « observations » est renseignée (en %)



EXERCICE DÉCLARATIF 2021 : UN PREMIER CHIFFRE ENCOURAGEANT

2 178 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2021 avaient jusqu'au 31 mars 2022 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2021, ainsi que les moyens alloués à ces actions.

59 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat encore perfectible mais en progression par rapport aux exercices précédents (50 % pour l'exercice 2020, 34 % pour l'exercice 2019).

La Haute Autorité publiera en juin 2022 un bilan complet de cet exercice déclaratif.

2 Des difficultés liées au cadre juridique du registre

Près de cinq ans après la mise en œuvre du répertoire et l'instauration, pour la première fois en France, d'obligations déclaratives et déontologiques communes à l'ensemble des représentants d'intérêts, les avancées en matière de transparence et de restitution de l'empreinte normative sont incontestables.

Si le dispositif ouvre des perspectives prometteuses, il demeure toutefois affaibli par un cadre législatif et réglementaire trop complexe, notamment pour les représentants d'intérêts eux-mêmes.

La publication d'une étude sur l'encadrement de la représentation d'intérêts

Pour diffuser ce constat, déjà formulé à plusieurs reprises dans ses rapports d'activité, la Haute Autorité a publié en octobre 2021 une étude

intitulée *L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension à l'échelon local et propositions*⁴⁶. Élaboré notamment sur la base d'entretiens avec des associations d'élus, des collectivités territoriales et des représentants d'intérêts, ce rapport dresse un bilan du répertoire et propose, à partir de cette analyse, plusieurs adaptations du dispositif, des évolutions qui s'avèrent indispensables pour en assurer la pérennité et l'efficacité, particulièrement dans la perspective de son extension aux collectivités territoriales prévue le 1^{er} juillet 2022⁴⁷. En effet, à droit constant, les difficultés observées au niveau national, non seulement se rencontreront aussi à l'échelon local, mais seront amplifiées par les spécificités de l'action publique territoriale.



Un cadre législatif et réglementaire trop complexe limitant la portée du répertoire et source de difficultés d'appropriation

Les insuffisances persistantes et les limites juridiques du répertoire, déjà identifiées et relevées par la Haute Autorité depuis la mise en œuvre du dispositif, nuisent à sa lisibilité et à son efficacité.

Un critère « activité principale/activité régulière » inopérant

Les textes disposent qu'est un représentant d'intérêts toute personne qui mène une activité de représentation d'intérêts de façon

46. Cette étude est consultable en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité : <https://bit.ly/3BaaFiR>.

47. Cf. p. 98-99.

« principale », c'est-à-dire plus de la moitié de son temps sur les six derniers mois, ou « régulière », en réalisant au moins dix entrées en communication sur les douze derniers mois. Pour les personnes morales, les critères d'activité principale et d'activité régulière s'apprécient, non pas à l'échelle de l'entité, mais par personne physique réalisant en son sein des actions de représentation d'intérêts. Il en résulte que, pour un même niveau d'activité de représentation d'intérêts entre deux entités différentes, l'une peut être qualifiée de représentant d'intérêts et l'autre non, selon que cette activité est concentrée sur une personne physique ou qu'elle est répartie entre plusieurs.

Afin de mieux refléter la réalité de la représentation d'intérêts, de simplifier, pour les représentants d'intérêts eux-mêmes comme pour la Haute Autorité, l'identification des entités devant s'inscrire au registre et d'éviter les pratiques de contournement, les seuils déclenchant une obligation d'inscription devraient s'apprécier en considérant l'ensemble des activités de la personne morale concernée.

Un critère d'initiative peu pertinent

Seules les entrées en communication à l'initiative du représentant d'intérêts sont considérées comme des actions d'influence, excluant *de facto* toutes les actions conduites en réponse aux demandes des responsables publics. Ce critère présente plusieurs limites :

- une inégalité entre les grands acteurs de la représentation d'intérêts, plus facilement identifiés et consultés par les pouvoirs publics, et les petites entités qui doivent plus souvent les solliciter (et donc déclarer plus d'actions d'influence sur le répertoire) ;

- des contrôles plus difficiles pour la Haute Autorité, car il est parfois malaisé de déterminer qui est à l'initiative d'une rencontre ou d'un échange, en particulier dans le cadre de relations suivies.

Afin d'assurer une meilleure restitution de l'influence de la représentation d'intérêts sur la décision publique, l'obligation de déclaration devrait s'imposer lorsque l'entrée en communication est initiée par le représentant d'intérêts, mais également lorsqu'elle est à l'initiative du responsable public.

Des décisions publiques visées par des actions de représentation d'intérêts insuffisamment précisées

Le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts a énuméré les décisions publiques sur lesquelles sont susceptibles de porter les actions d'influence. Ce champ apparaît toutefois trop large et indéterminé, en raison notamment de la catégorie « *autres décisions publiques* ». Ces dispositions sont source d'insécurité juridique pour les représentants d'intérêts, en particulier dans la perspective





LA RÉVISION DU DISPOSITIF D'ENCADREMENT DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : UN ENJEU DONT SE SONT EMPARÉS LES PARLEMENTAIRES EN 2021

L'année 2021 a été marquée par une importante réflexion au Parlement autour de l'encadrement des représentants d'intérêts, témoignant de la prise en compte croissante de ces enjeux par les députés et sénateurs.

Le rapport du député Sylvain Waserman⁴⁸, publié en janvier 2021, a présenté une série de propositions «pour un lobbying plus responsable et transparent», dont certaines ont été adoptées par le Bureau de l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale peut désormais interdire l'accès aux locaux de l'Assemblée aux représentants d'intérêts en cas de manquement au code de conduite et peut rendre publique cette décision. Le rapport propose également, entre autres, de rendre obligatoire la transparence des agendas pour les rapporteurs de texte et de modifier la définition des représentants d'intérêts, de manière à y faire entrer un plus grand nombre d'acteurs. Concernant la Haute Autorité, le rapport souligne la nécessité de mettre en place des sanctions administratives en cas de manquement des lobbies à leurs obligations déclaratives et déontologiques.

Par ailleurs, le rapport d'information des députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix sur l'évaluation de la loi «Sapin 2», publié le 7 juillet 2021⁴⁹, a formulé plusieurs recommandations concernant l'encadrement des représentants d'intérêts. Outre l'octroi à la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative, il préconise notamment d'élaborer un code de déontologie et d'adapter les obligations de déclaration pour les représentants d'intérêts intervenant dans la sphère locale, par exemple en se limitant aux décisions publiques présentant un réel enjeu financier.

La proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption, déposée le 19 octobre 2021⁵⁰ par Raphaël Gauvain, reprend certaines propositions de ce rapport d'information. Il est notamment proposé d'apprécier le seuil minimal de dix actions déclenchant une obligation d'inscription au niveau de la personne morale. De plus, les déclarations d'activités devraient répondre à un rythme semestriel plutôt qu'annuel et les informations déclarées devraient être plus précises. Enfin, les actions de représentation d'intérêts menées auprès du Président de la République et des membres du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État seraient incluses dans le champ du répertoire.

48. Rapport présenté par M. Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale, président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études, «*Propositions pour un lobbying plus responsable et transparent*», janvier 2021.

49. Assemblée nationale, rapport d'information n° 4325 sur l'évaluation de l'impact de 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, dite «loi Sapin 2», 7 juillet 2021.

50. Assemblée nationale, proposition de loi n° 4586 visant à renforcer la lutte contre la corruption, 19 octobre 2021.

de l'extension du dispositif à l'échelon local. En effet, inchangée, la catégorie « *autres décisions publiques* » va entraîner un volume de déclarations extrêmement important de la part d'acteurs locaux de petite taille pour lesquels la représentation d'intérêts n'est qu'une dimension accessoire de l'activité.

Une réflexion devrait être menée afin de préciser, dans les textes, les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la représentation d'intérêts, notamment en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.

Une granularité des informations déclarées insuffisante pour assurer la restitution de l'empreinte normative

Les données transmises par les représentants d'intérêts, concernant en particulier les décisions publiques visées et les responsables publics rencontrés, doivent être suffisamment précises pour satisfaire l'objectif de transparence du processus d'élaboration de la décision publique. Or, les listes retenues par le décret comportent des catégories très générales, restreignant de manière excessive la portée du dispositif, à l'image de celle-ci : « *un député, un sénateur, un collaborateur du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi qu'avec les agents des services des assemblées parlementaires* ». Les fonctions spécifiques des responsables publics à l'égard desquels une action de représentation d'intérêts a été menée devraient par exemple être précisées.

En outre, ces informations devraient être déclarées plus fréquemment, le rythme actuel d'une fois par an affaiblissant la restitution de l'empreinte normative, d'autant que les actions déclarées sur le registre ne précisent pas la date exacte à laquelle elles ont été menées.

Un cadre déontologique commun à préciser

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 définit le cadre déontologique applicable aux représentants d'intérêts. Certaines des obligations

prévues à cet article manquent toutefois de précisions :

- les représentants d'intérêts ne doivent pas proposer ou remettre aux responsables publics « *des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative* » ;
- les obligations prescrites par l'article 18-5 doivent être respectées « *dans les rapports avec l'entourage direct des responsables publics* ».

Le dernier alinéa de l'article 18-5 dispose qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la Haute Autorité, peut préciser ces dispositions. Aucun décret n'a été pris, alors qu'un tel texte serait de nature à mieux protéger les responsables publics comme les représentants d'intérêts, notamment dans le cadre d'un contrôle de la Haute Autorité.

L'extension du dispositif aux collectivités territoriales et à d'autres agents d'administrations centrale et déconcentrée à partir du 1^{er} juillet 2022

La loi du 9 décembre 2016 instituant le répertoire des représentants d'intérêts prévoit l'extension de ce cadre juridique aux actions de lobbying réalisées à l'égard des exécutifs locaux ainsi qu'à certains agents publics des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements et des établissements publics de santé.

Cette extension, initialement prévue au 1^{er} juillet 2018, a été reportée à deux reprises et son application est désormais fixée au 1^{er} juillet 2022. Ces reports successifs avaient pour objectifs de :

- déployer de manière progressive le répertoire et tirer un premier bilan de ses différents usages ;
- favoriser une meilleure appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts ;
- doter la Haute Autorité de moyens humains et budgétaires suffisants pour lui permettre de faire face au flux supplémentaire important

d'inscriptions et de déclarations d'activités, et de réaliser des contrôles effectifs.

L'extension du répertoire à l'échelon local faisait craindre une très forte augmentation du nombre de responsables publics visés. Le rehaussement du seuil d'habitants des communes et EPCI concernés de 20 000 à 100 000 dans le cadre de la loi dite « 3DS » (cf. encadré p. 100) fait sortir environ 450 maires et 600 présidents d'EPCI du dispositif⁵¹. Malgré cela, l'extension du répertoire va porter le nombre de responsables publics concernés à plus de 18 000, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde.

En outre, l'identification des responsables publics concernés par l'extension du dispositif est particulièrement complexe compte tenu de la rédaction de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, qui comporte des renvois à d'autres textes, lesquels comprennent eux-mêmes des renvois à d'autres textes qui sont précisés par de nombreux arrêtés ministériels ou nécessitent d'accéder à des données administratives qui ne sont pas aisément disponibles. Un tel dispositif est source d'une forte insécurité juridique pour les représentants d'intérêts.

Ainsi, le 7^o de l'article 18-2 prévoit que constituent des actions de représentation d'intérêts les entrées en communication réalisées à l'égard d'« un agent public occupant un emploi mentionné par le décret en Conseil d'État prévu au I de l'article 25 quinquies de la loi n^o 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ».

Ce décret⁵² fixe des catégories d'emplois dont certains doivent être précisés par arrêtés, tandis que d'autres nécessitent une connaissance fine de l'administration, une opération de qualification juridique, voire l'accès à des données qui ne sont pas aisément disponibles.

S'agissant des emplois dont la liste doit être dressée par des arrêtés, la Haute Autorité constate que, sur la quinzaine d'arrêtés existants, certains ne sont pas tenus à jour régulièrement, de sorte que les emplois qu'ils visent ne correspondent pas à ceux existant au sein des administrations concernées.

S'agissant des autres emplois, la détermination de ceux qui entrent dans le champ peut s'avérer très complexe. Par exemple, pour « les emplois de responsable de la fonction achat » des « établissements publics à caractère administratif de l'État (...) dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros », il convient que le représentant d'intérêts détermine si l'établissement public en cause a un caractère administratif, se renseigne sur son budget et apprécie si les fonctions exercées par son interlocuteur doivent conduire à le qualifier de « responsable de la fonction achat ».

De même, pour « les emplois de directeur général (...) [des] syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants », le représentant d'intérêts devra analyser les statuts du syndicat pour déterminer s'il s'agit, au sens du code général des collectivités territoriales, d'un syndicat mixte constitué exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités puis, en application de l'article 1^{er} du décret du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux, apprécier si le syndicat doit, au regard de ses compétences, de l'importance de son budget et du nombre et de la qualification des agents à encadrer, être assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants.

51. Cf. Annexe 2 p. 162.

52. Décret n^o 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 quinquies de la loi n^o 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.



La loi n° 22-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « 3DS ») modifie l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, mettant ainsi en œuvre deux propositions de la Haute Autorité formulées dans le cadre de son étude sur l'encadrement de la représentation d'intérêts :

- **le réseau des chambres d'agriculture** est désormais inclus dans la définition des représentants d'intérêts, complétant ainsi le dispositif qui comprenait déjà les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les chambres de métiers et de l'artisanat ;
- **le seuil des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** concernés par l'extension du répertoire à l'échelon local, initialement fixé à 20 000 habitants, est rehaussé à **100 000 habitants**. 42 communes et 130 EPCI à fiscalité propre sont désormais concernés, contre 490 communes et 741 EPCI à fiscalité propre auparavant.

3

La consolidation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts

Depuis le 1^{er} juillet 2017, les représentants d'intérêts sont soumis à des obligations déclaratives auprès de la Haute Autorité – ils doivent s'inscrire sur le registre et communiquer, chaque année, des informations relatives aux actions d'influence qu'ils effectuent et aux moyens qu'ils y consacrent – ainsi qu'à des obligations déontologiques.



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

- le contrôle des non-inscrits, afin de vérifier si les personnes physiques ou morales remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrites sur le répertoire ;
- le contrôle des déclarations annuelles d'activités, qui se dédouble en un contrôle formel du respect de l'obligation de dépôt et en un contrôle au fond visant à vérifier l'exactitude et la complétude des informations déclarées ;
- le contrôle des obligations déontologiques.

Afin de garantir la crédibilité et l'efficacité du dispositif, la Haute Autorité est dotée de prérogatives de contrôle sur pièces et sur place.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2021

En 2020, la crise sanitaire avait fortement impacté l'activité de contrôle de la Haute Autorité, laquelle avait fait preuve de bienveillance à l'égard des entités inscrites sur le registre. En 2021, 228 contrôles ont été lancés et 186 contrôles ont été clôturés. Par ailleurs, toutes les entités pour lesquelles des contrôles avaient été lancés en 2020 ont procédé à la régularisation de leur situation.

186
contrôles
des représentants
d'intérêts
clôturés en **2021**
(dont **72 %** de
contrôles
lancés en 2021)

228

contrôles

de représentants
d'intérêts lancés en **2021**
(**+196 % par rapport**
à 2020), dont :

108

contrôles
de non-inscrits

118

contrôles de
déclarations annuelles

2

contrôles des obligations
déontologiques

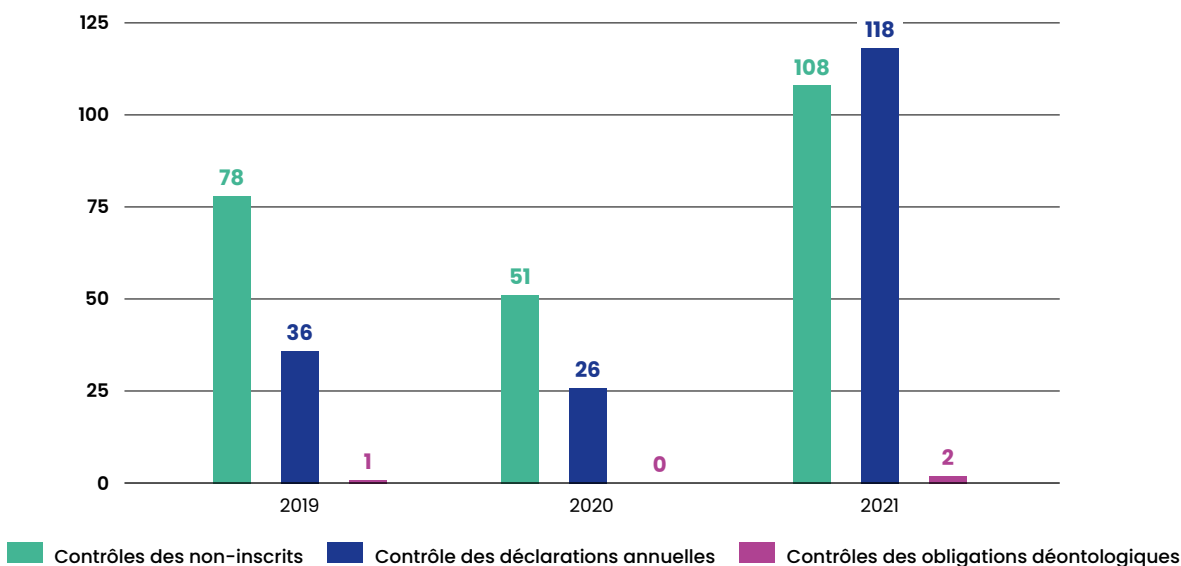


SECTEURS D'ACTIVITÉS CONTRÔLÉS

En 2021, la Haute Autorité a concentré ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activité considérés comme stratégiques en raison de l'actualité politique et législative :

- l'environnement, l'énergie et l'agroalimentaire ;
- la santé ;
- le numérique et l'audiovisuel ;
- l'immobilier, la construction et le BTP.

Évolution et répartition des contrôles des représentants d'intérêts lancés depuis 2019



LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS D'ÉTATS ÉTRANGERS

Dans son dernier rapport « Le lobbying au 21^e siècle : transparence, intégrité, accès », l'OCDE appelle les États membres à mieux prendre en compte, dans leurs dispositifs d'encadrement de la représentation d'intérêts, l'influence des États étrangers, en pointant notamment les risques que ces actions d'influence font peser sur les processus démocratiques et leur manque de traçabilité.

Ces actions d'influence, protéiformes, ont trois objectifs principaux :

- influencer les processus démocratiques clés dans le pays ;
- influencer les positions de politique étrangère d'un pays, y compris ses positions sur les négociations internationales (par exemple sur le climat, la fiscalité, le commerce ou la protection des données) ;
- influencer la perception d'un pays par le Gouvernement, les médias et les ressortissants d'un autre pays.

L'encadrement des actions d'influence ou d'ingérence, directes ou indirectes, exercées par des États étrangers constitue donc un enjeu majeur dont s'est emparée la France :

– en juillet 2021 a été créé Viginum⁵³, service technique et opérationnel chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères, rattaché au Premier ministre et placé auprès du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ;

– le 11 octobre 2021 le Premier ministre a édicté une circulaire relative au renforcement de la transparence des actions d’influence étrangère conduites auprès des agents publics⁵⁴, destinée à sensibiliser ces derniers en leur rappelant leurs obligations déontologiques et en leur présentant les outils et ressources à leur disposition, au premier rang desquels figure le répertoire des représentants d’intérêts tenu par la Haute Autorité.

En France, plusieurs vecteurs de l’influence étrangère peuvent être recensés parmi lesquels le réseau diplomatique, la captation d’élites politiques, la presse, les entreprises à capitaux publics ou privés, les programmes culturels, la coopération universitaire, les groupes d’amitié parlementaires et les cabinets de conseil.

Toutefois, seuls ceux remplissant les critères définis par l’article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 sont soumis à des obligations d’inscription et de déclaration. Les États étrangers n’entrent pas, en tant que tels, dans le champ de la définition, de sorte qu’ils n’ont pas à s’inscrire sur le répertoire. En revanche, les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent les intérêts de ces entités sont susceptibles d’être qualifiés de représentants d’intérêts.

Aux États-Unis, le *Foreign Agents Registration Act*, adopté en 1938, prévoit l’inscription des « *agents agissant pour le compte d’un mandant étranger* » et impose l’obligation, pour cet agent, de déclarer toutes les activités exercées et les entrées en communication établies auprès de responsables publics. Un dispositif similaire a été adopté par l’Australie en 2018. Depuis plusieurs mois, la Haute Autorité entretient des échanges réguliers avec le Département de la Justice américain afin d’engager une coopération sur cet enjeu.

Le registre de transparence de l’Union européenne inclut, depuis sa révision du 1^{er} juillet 2021, le lobbying pour le compte d’États étrangers. Le nouveau registre prévoit ainsi qu’il s’applique aux activités exercées par « *les autorités publiques de pays tiers* » mais uniquement « *lorsque ces autorités sont représentées par des entités juridiques, des bureaux ou des réseaux sans statut diplomatique ou sont représentées par un intermédiaire* ».

53. Premier ministre, décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d’un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères ».

54. Premier ministre, circulaire n° 6306/SG du 11 octobre 2021.

108
contrôles
des non-
inscrits lancés
en 2021

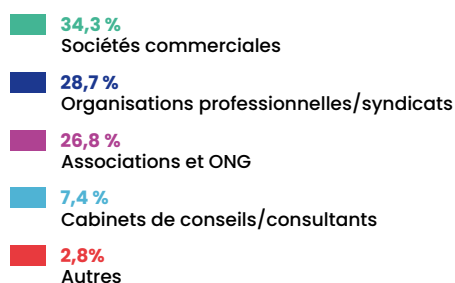
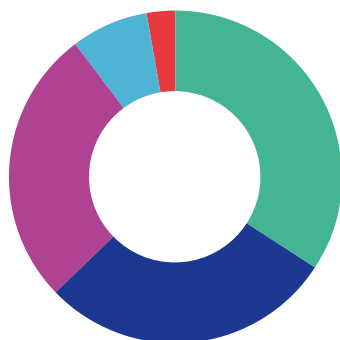
92
contrôles
clôturés
suite à des
contrôles
lancés en
2020 et 2021

73 %
(des contrôles)
ont donné
lieu à une
inscription
sur le
répertoire

Le contrôle des non-inscrits

92 contrôles de non-inscrits ont été clôturés en 2021 tandis que 40 sont toujours en cours de traitement. Parmi les 92 dossiers clôturés, 67 ont donné lieu à une inscription (73 %). Pour les autres, l'absence d'inscription correspond le plus souvent à des situations dans lesquelles les entités sont en dessous des seuils ou confient leurs actions de représentation d'intérêts à d'autres organismes comme des associations ou des fédérations professionnelles.

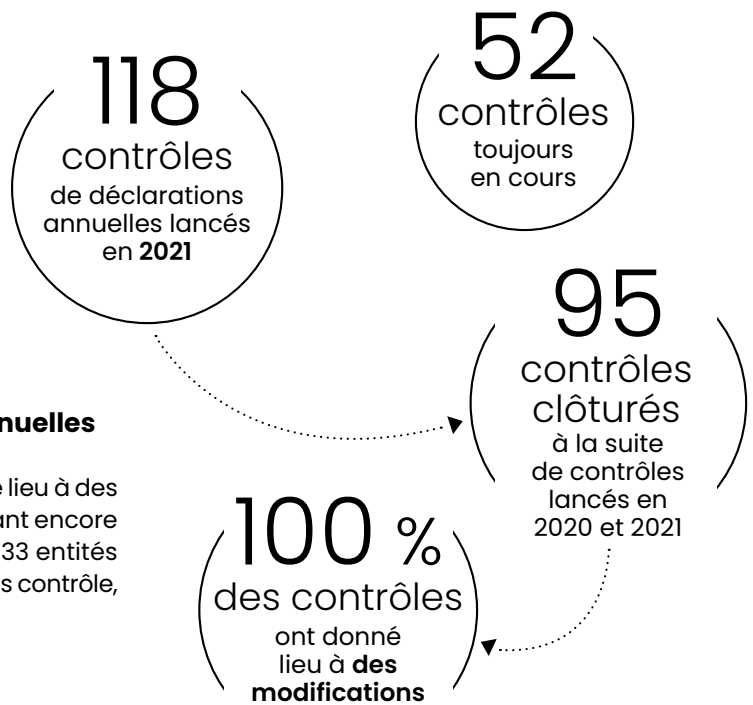
Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2021



EXEMPLE DE CONTRÔLE DE NON-INSCRITS LANCÉS ET CLÔTURÉS EN 2021

Secteurs considérés comme prioritaires, l'immobilier, la construction et les travaux publics représentent environ 10 % des fiches d'activités déclarées sur le répertoire. Ces derniers ont fait l'objet d'une actualité politique et normative particulièrement dense, au regard du plan de relance lié à la crise sanitaire et des réformes engagées en matière de rénovation énergétique.

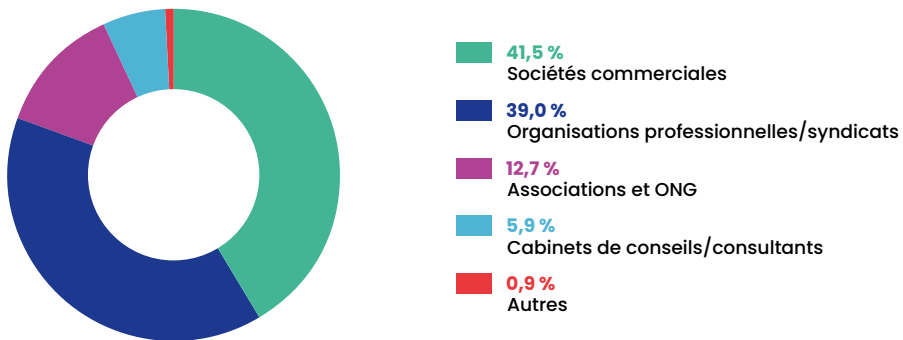
À l'issue de son travail de veille, la Haute Autorité a obtenu l'inscription de 13 entités de ces secteurs, parmi lesquelles plusieurs organisations professionnelles et des sociétés commerciales.



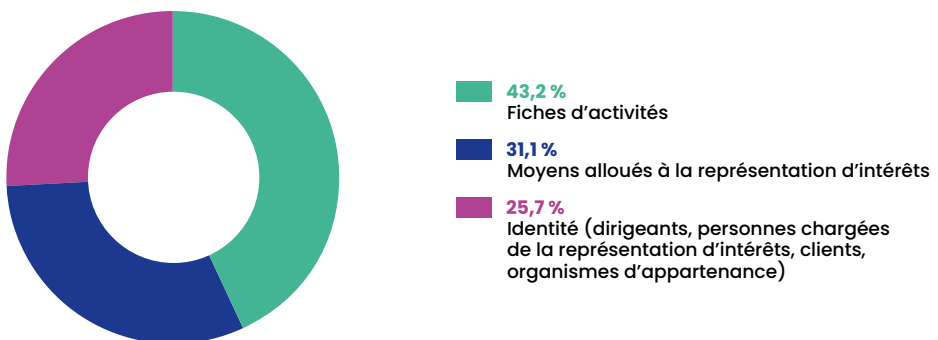
Le contrôle des déclarations annuelles

100 % des dossiers clôturés ont donné lieu à des modifications sur le répertoire, 52 étant encore en cours de traitement. Par ailleurs, 33 entités ont modifié les moyens déclarés après contrôle, majoritairement à la hausse.

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle de déclaration annuelle d'activités en 2021



Motifs des contrôles de déclarations annuelles d'activités lancés en 2021



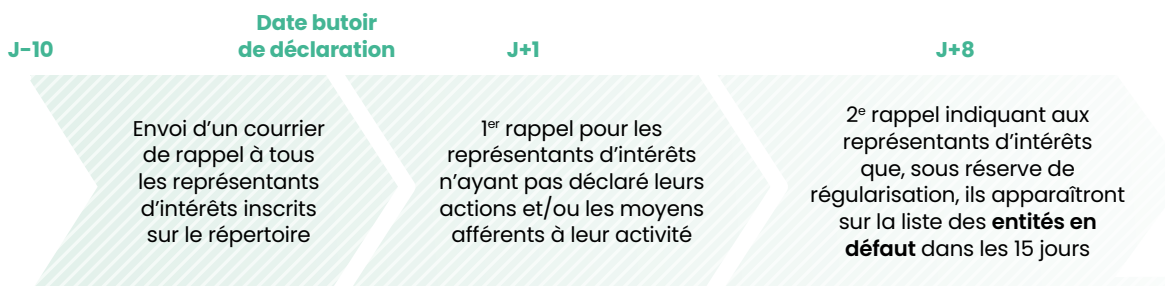


EXEMPLES DE CONTRÔLES DE DÉCLARATIONS ANNUELLES D'ACTIVITÉS LANCÉS ET CLÔTURÉS EN 2021

- À la suite du dépôt d'une fiche d'activités trop large et imprécise concernant une action de représentation d'intérêts centrée sur la prévention de la perte d'autonomie, un laboratoire pharmaceutique a procédé à une modification en la remplaçant par sept nouvelles fiches plus détaillées sur les différents objectifs poursuivis ;
- Plusieurs entités du secteur agroalimentaire ont dû modifier des éléments liés à leur identité, en mettant à jour leur équipe dirigeante, les personnes chargées de la représentation d'intérêts en leur sein et les organismes d'appartenance déclarés ;
- Plusieurs laboratoires pharmaceutiques ont dû modifier à la hausse, sur plusieurs exercices déclaratifs et de manière significative, leurs fourchettes de moyens déclarés, à la suite de contrôles de la Haute Autorité.

Une procédure de contrôle graduée et proportionnée en fonction des manquements constatés

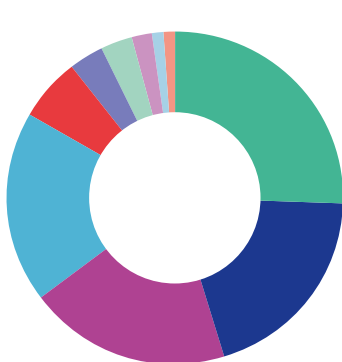
La liste des entités en défaut



En dépit des différentes relances des services de la Haute Autorité, au 31 décembre 2021, 97 entités n'avaient déclaré aucune des informations exigées par la loi, c'est-à-dire ni leurs actions de représentation d'intérêts

pour l'année 2020 ni les moyens alloués à leur activité. Ces entités sont alors inscrites sur une liste des entités en défaut, consultable en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité et régulièrement mise à jour.

Typologie des entités inscrites au 31 décembre 2021 sur la liste des entités en défaut n'ayant déclaré aucune des informations exigées par la loi



La procédure de notification de manquements

La Haute Autorité peut adresser aux entités n'ayant pas satisfait, en tout ou partie, à leurs obligations déclaratives, ou méconnaissant leurs obligations déontologiques, une notification de manquements. Cette prérogative a été utilisée à 236 reprises en 2021.

La mise en demeure d'un représentant d'intérêts

Selon l'article 18-7 de la loi du 11 octobre 2013, lorsque la Haute Autorité constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, un manquement à une obligation déclarative ou déontologique, elle peut adresser au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, après l'avoir mis en état de présenter ses observations⁵⁵. La mise en demeure peut être rendue publique, sur le site Internet de la Haute Autorité. Le représentant d'intérêts peut, à tout moment avant l'adoption de la mise en demeure, régulariser sa situation.

Tout représentant d'intérêts, dès lors qu'il reçoit une mise en demeure, a deux mois pour faire cesser le manquement à ses obligations. À la

236

notifications

de manquements envoyées en **2021** pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens

97

entités inscrites

au 31 décembre 2021 sur la liste des entités en défaut n'ayant déclaré aucune des informations exigées par la loi

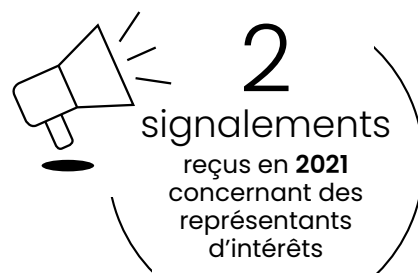
1

mise en demeure

rendue publique en 2021, la première depuis 2017

⁵⁵. Le représentant d'intérêts dispose d'un mois pour communiquer ses observations à la Haute Autorité.

suite d'une mise en demeure pour non-inscription ou non-déclaration, la Haute Autorité peut transmettre le dossier au parquet si l'entité ne se met pas en conformité. Un représentant d'intérêts auquel la Haute Autorité aurait préalablement adressé une mise en demeure de respecter ses obligations déontologiques et qui méconnaîtrait à nouveau, dans les trois années suivantes, la même obligation, encourt une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende. La procédure de mise en demeure est réservée aux entités dont les manquements ont déjà fait l'objet d'une notification de manquements et n'ayant pas régularisé au moins partiellement leur situation.



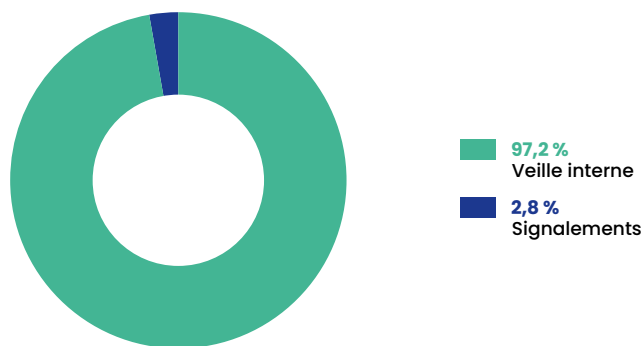
détecter des entités non-inscrites sur le registre mais aussi des manquements aux obligations déclaratives et/ou déontologiques :

Des outils de contrôle diversifiés

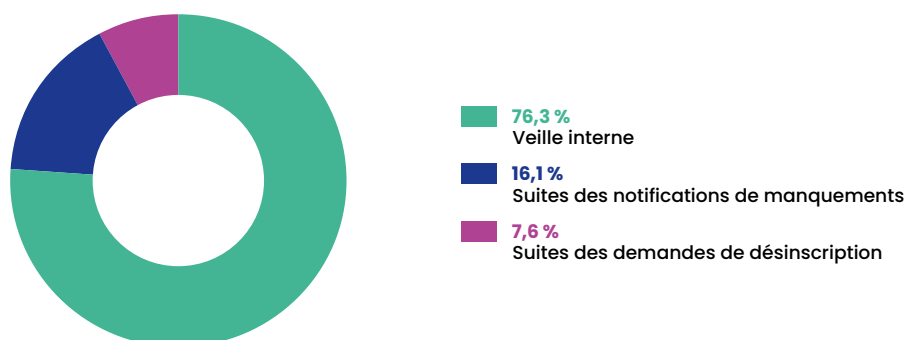
Pour réaliser ses contrôles, la Haute Autorité s'appuie sur plusieurs outils permettant de

— une activité de veille et de recherche en sources ouvertes (ou « *open source intelligence* ») à partir d'un accès à une grande diversité de sources d'information (presse généraliste, spécialisée et régionale ; réseaux

Origine des 108 contrôles des non-inscrits lancés en 2021



Origine des 118 contrôles de déclarations lancés en 2021



sociaux ; bases de données et sites spécialisés ; agendas ouverts, etc.) ;

- l'analyse de l'actualité politique et législative ;
- le suivi des secteurs jugés prioritaires par la Haute Autorité⁵⁶ ;
- la rédaction de notes thématiques ;
- un contrôle réalisé à la suite de l'envoi d'une notification de manquements ou à la suite d'une demande de désinscription ;
- des signalements : deux signalements ont été reçus en 2021, l'un émanant d'une association de lobbyistes (cf. encadré) et l'autre d'une association. Ils ont fait l'objet de vérifications approfondies.

Des pouvoirs d'enquête toujours limités : un frein à l'efficacité des contrôles

Les pouvoirs de contrôle de la Haute Autorité demeurent limités en comparaison de ceux dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes. Pour rendre les contrôles plus efficaces, ces pouvoirs gagneraient à être précisés et étendus, tout en restant proportionnés vis-à-vis de la finalité poursuivie⁵⁷.

Par ailleurs, afin d'échanger et de partager des bonnes pratiques en matière de contrôle sur pièces et sur place, la Haute Autorité participe à un groupe de travail composé d'autres autorités administratives indépendantes. La dernière réunion avait pour thématique principale le délit d'entrave lors des contrôles effectués sur place.



UN EXEMPLE DE CONTRÔLE DÉONTOLOGIQUE DÉCLENCHÉ À LA SUITE D'UN SIGNALEMENT

La Haute Autorité a été destinataire, en 2021, d'un signalement, émanant d'une association de lobbyistes et faisant état d'un collaborateur parlementaire proposant ses services de lobbying à des cabinets de conseil.

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 interdit aux représentants d'intérêts «*de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire*».

L'instruction a finalement révélé qu'il n'y avait eu aucun manquement.

⁵⁶. Cf. p. 102.

⁵⁷. La liste des propositions de la Haute Autorité en matière d'encadrement du lobbying est à retrouver p. 147.

4 L'enjeu de l'exploitation des données du répertoire des représentants d'intérêts

Encore peu connu du grand public, le répertoire des représentants d'intérêts met néanmoins à disposition de la société civile de nombreuses informations permettant de renforcer la transparence sur le processus d'élaboration de la décision publique. Dans la continuité de ses travaux passés, la Haute Autorité a poursuivi en 2021 son action en faveur d'une dynamisation de l'utilisation du répertoire.

196 504

**consultations
du répertoire**

des représentants
d'intérêts en 2021
(-21,4 % par rapport
à 2020)

4,8

fois moins

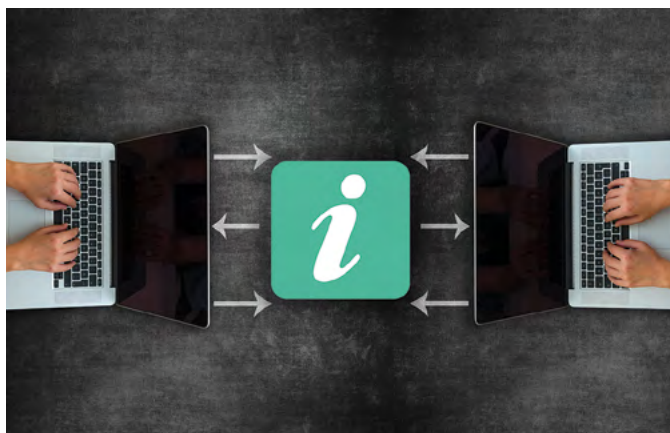
de consultations
que les déclarations
des responsables
publics

ressources documentaires, propositions d'amélioration du dispositif, comparaisons internationales, etc.

La plateforme permet de renforcer la lisibilité des données du répertoire et ainsi d'assurer une plus grande transparence de la décision publique grâce à des outils de data visualisation et à des analyses thématiques produites à partir des déclarations des représentants d'intérêts (cf. encadré). Le lancement de cette plateforme s'inscrit dans la poursuite des engagements pris par la Haute Autorité dans le cadre du plan 2018-2020 du Partenariat pour un Gouvernement ouvert⁵⁹.

La mise en place d'une plateforme numérique dédiée au lobbying

En juin 2021, la Haute Autorité a mis en ligne une plateforme numérique à visée pédagogique dédiée au lobbying⁵⁸. Cette plateforme centralise l'ensemble des informations sur la représentation d'intérêts : cadre juridique et déontologique, diversité des acteurs,



⁵⁸. Plateforme dédiée au lobbying sur le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/lobbying>.

⁵⁹. Cf. rapport d'activité 2020 p. 175.



DEUX EXEMPLES D'ANALYSES THÉMATIQUES RÉALISÉES À PARTIR DES DÉCLARATIONS DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Visant à réformer le cadre général des mobilités en tenant compte de la transition écologique, la loi d'orientation des mobilités a fait l'objet d'intenses stratégies de lobbying. 132 entités inscrites au répertoire ont été impliquées, majoritairement des organisations professionnelles, des sociétés commerciales, des cabinets de conseil et des associations.

413 fiches d'activités témoignent des actions menées, les membres du Gouvernement, les conseillers ministériels et les collaborateurs du Président de la République ayant fait l'objet du plus grand nombre d'actions de représentation d'intérêts (590). Les déclarations mettent en évidence une distinction nette entre des représentants d'intérêts impliqués pour promouvoir l'innovation technologique comme levier de développement de nouvelles solutions de mobilités du quotidien, quand d'autres s'engagent pour favoriser le déploiement de mobilités propres plus respectueuses de l'environnement.

La loi n° 2019-810 du 1^{er} août 2019 visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, dite « loi 5G »

Instituant un cadre juridique destiné à garantir la sécurité des réseaux de télécommunication en réglementant les modalités de déploiement de la 5G en France, cette loi a cristallisé de nombreux débats, comme en témoignent l'implication de 30 représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire et le dépôt de 84 fiches d'activités. 40 % des représentants d'intérêts recensés étaient des opérateurs et des équipementiers télécom. Le ministère le plus sollicité, particulièrement par les acteurs économiques, est le ministère de l'économie et des finances, qui a piloté le projet à travers notamment sa direction générale des entreprises.

L'engagement de la Haute Autorité dans le cadre du « Partenariat pour un Gouvernement ouvert »

Initiative multilatérale regroupant aujourd'hui 78 pays, ainsi que des collectivités territoriales, des ONG et des représentants de la société civile, le Partenariat pour un gouvernement ouvert (*Open Government Partnership*, ou « OGP ») participe à la diffusion de bonnes pratiques en faveur de la transparence de l'action publique.

Partie prenante du Partenariat depuis 2014, la Haute Autorité a, dans le prolongement de ses contributions précédentes, pris un nouvel engagement dans le cadre du plan d'action national 2021-2023, visant à assurer la transparence de la représentation d'intérêts. En effet, les difficultés persistantes du dispositif en vigueur ne permettent pas de mesurer de manière efficace l'impact de la représentation d'intérêts sur le processus normatif.

L'engagement de la Haute Autorité sera mis en œuvre à travers la réalisation d'actions permettant de faciliter l'exploitation des données du répertoire et de les rendre plus lisibles, de comprendre les attentes des citoyens en matière d'empreinte normative ou encore de fournir des informations plus précises sur l'activité de représentation d'intérêts en France. Il est prévu de :

- publier au moins une fois par semestre une analyse produite à partir des données déclarées par les représentants d'intérêts ;
- produire un bilan annuel enrichi des déclarations des représentants d'intérêts ;
- organiser une consultation pour recueillir les attentes des citoyens au sujet de l'empreinte normative ;
- améliorer l'accès aux données du répertoire des représentants d'intérêts (moteur et filtres de recherche) pour faciliter leur exploitation et permettre aux citoyens de trouver aisément les informations qui les intéressent ;
- mettre en œuvre l'extension du répertoire aux collectivités territoriales ;



- organiser, avec d'autres partenaires, un *hackathon* ou une *datasession* sur les données publiques relatives à l'empreinte normative ;
- améliorer les outils de visualisation des données du répertoire.

En mai 2021, la Haute Autorité a également participé au Forum « Open d'État », organisé à la Cour des comptes par la direction interministérielle de la transformation publique, sur le thème « Transparence de la vie publique, transparence des services publics ». La Haute Autorité a animé, en collaboration avec *Transparency International France*, un atelier consacré à la thématique suivante : « Comment rendre visible l'impact des représentants d'intérêts sur la loi ? ». Les participants, aux profils variés (journalistes, designers, représentants d'intérêts, collaborateurs parlementaires), ont formulé trois propositions pour répondre à cette problématique :

- la création d'une plateforme destinée à recueillir et à rendre publiques les prises de position des représentants d'intérêts lors de l'élaboration d'un texte de loi – dans le but notamment de « sourcer » les amendements ;
- la publication en *open data* des rencontres des responsables publics avec les représentants d'intérêts, suivant le principe des « agendas ouverts » ;
- la révision du dispositif d'encadrement du lobbying, afin que le répertoire des représentants d'intérêts fournisse aux citoyens une information plus utile et précise.

5

Le partage de bonnes pratiques au niveau international sur l'encadrement du lobbying

La transparence des interactions entre représentants d'intérêts et responsables publics s'est imposée, depuis plusieurs années, comme un enjeu commun à de nombreux pays, utile à la diffusion d'une culture d'intégrité dans le processus de décision publique et vecteur de la confiance dans les institutions.

Des échanges bilatéraux soutenus

La Haute Autorité a notamment organisé en juin 2021 une réunion de travail avec le Commissariat au lobbying du Canada, bureau indépendant du Parlement, chargé de tenir un registre public et de contrôler les informations déclarées par les représentants d'intérêts. Ces échanges ont permis de mettre en évidence les différences existant entre les dispositifs français et canadien.

En particulier, dans le dispositif canadien, contrairement au dispositif français :

- toutes les entrées en communication, qu'elles soient à l'initiative d'un représentant d'intérêts ou d'un décideur public, sont prises en compte et doivent être déclarées sur le registre ;
- toute entité peut être considérée comme un représentant d'intérêts, y compris les partis politiques, les organisations culturelles ou encore les États étrangers ;
- le rythme de déclaration des entrées en communication est mensuel ;
- les déclarations consolidées par groupe de sociétés sont possibles.

Par ailleurs, en octobre 2021, une délégation de la Haute Autorité a rencontré à Bruxelles les services du secrétariat commun du registre de

transparence de l'Union européenne, permettant ainsi de mieux appréhender les nouvelles dispositions issues de l'accord institutionnel de mai 2021 (*cf. encadré*).

Le Réseau des registres européens du lobbying

Créé en 2018, le Réseau des registres européens du lobbying constitue un forum d'échanges et de diffusion de bonnes pratiques regroupant douze membres. Le 18 novembre 2021 s'est tenue en ligne l'assemblée annuelle du Réseau dont la Haute Autorité assure, depuis le printemps 2021 et pour deux ans, le secrétariat général.

Deux nouveaux membres ont intégré le réseau : la Serbie et le Conseil de l'Union européenne. L'Allemagne, dont le registre des représentants d'intérêts est entré en vigueur en janvier 2022, a assisté à la réunion en tant qu'observateur. Plusieurs thèmes ont été abordés lors de cet événement : les procédures de contrôle du lobbying, la réutilisation des données des registres par les citoyens et les efforts pédagogiques autour de la régulation du lobbying. Enfin, a été évoqué l'enjeu de la prise en compte, dans les dispositifs d'encadrement, des actions d'influence menées par des gouvernements étrangers⁶⁰.

60. Cf. p. 103-104.



LA RÉFORME DU REGISTRE DE TRANSPARENCE DE L'UNION EUROPÉENNE

Dispositif d'encadrement du lobbying au sein des institutions européennes, le registre de transparence répertorie les personnes morales ou physiques qui cherchent à influencer le processus législatif et la mise en œuvre des politiques publiques européennes. L'inscription y est obligatoire pour effectuer certaines actions de lobbying, les entités devant déclarer un certain nombre d'informations sur leur identité, les activités d'influence menées et les moyens financiers afférents, mais aussi respecter un code de conduite.

Plus de 13 000 entités sont aujourd'hui inscrites sur ce registre consultable en ligne.

Après quatre ans de négociations, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sont parvenus à un accord, signé le 20 mai 2021⁶¹ et entré en vigueur en juillet 2021, qui réforme le registre de transparence.

Plusieurs évolutions peuvent être relevées. Le Conseil de l'Union européenne fait désormais partie du champ du registre et les acteurs qui entreprennent des actions d'influence en son sein sont donc répertoriés. Le registre est également ouvert à la participation volontaire d'autres institutions et organes de l'Union européenne.

Chaque institution peut librement adopter des mesures de transparence complémentaires, telle que la publication d'informations sur les réunions entre responsables publics et représentants d'intérêts. À la Commission européenne, les commissaires et les directeurs généraux sont aujourd'hui tenus de publier leurs rencontres avec les lobbyistes. Dans le cadre de cette réforme, les représentants permanents des États membres se sont également engagés à ne rencontrer que des lobbyistes inscrits au registre durant leur présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, ainsi que pendant les six mois précédant celle-ci, et à publier ces rencontres en ligne.

Enfin, la définition du lobbying retenue dans l'accord se veut assez large : sont incluses dans la définition toutes les activités visant à influencer « l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation, ou les processus décisionnels des institutions ». Cette définition permet une appréhension extensive de l'obligation d'inscription au registre, sans considération, par exemple, de l'origine géographique de l'entrée en communication. Le registre encadre désormais les activités d'influence étrangère : les cabinets de conseil doivent ainsi publier la liste des gouvernants étrangers pour lesquels ils travaillent et les montants de chaque contrat. En revanche, les collectivités et leurs associations ne sont plus considérées comme des représentants d'intérêts.

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