


ENCADRER
LA REPRÉSENTATION
D'INTÉRÊTS
POUR RENFORCER
LA TRANSPARENCE
SUR LA PRISE
DE DÉCISION
PUBLIQUE



1 – Le bilan des déclarations
d’activités 2021
(publié en juillet 2022)
page 101

2 – L’enjeu de l’extension
du répertoire
des représentants d’intérêts
à de nouvelles catégories
d’agents publics et à certaines
fonctions exécutives locales
page 107

3 – La stabilisation
des procédures de contrôle
des représentants d’intérêts
page 111

4 – Le partage de bonnes
pratiques au niveau
international en matière
d’encadrement du lobbying
page 117

ENCADRER LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS POUR RENFORCER LA TRANSPARENCE SUR LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

2584 entités inscrites sur le registre
des représentants d'intérêts
au 31 décembre 2022 (+8% par rapport à 2021)

QUI EST CONCERNÉ ?



Les **personnes morales ou physiques exerçant une activité de représentation d'intérêts** à l'égard d'un responsable public **en vue d'influencer une décision publique**



QUELS DÉLAIS ?

Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable



QUELLES OBLIGATIONS ?

Inscription sur un répertoire numérique
des représentants d'intérêts, accessible sur le site Internet de la Haute Autorité

Déclaration annuelle des activités de représentation d'intérêts
et des moyens qui y sont consacrés



QUELS CONTRÔLES ?

Contrôles réguliers
par la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts



DANS QUELS OBJECTIFS ?

– **Renforcer la transparence**
sur la prise de décision publique

– **Mesurer l'impact**
de la représentation d'intérêts

– Mettre en place un **cadre déontologique commun**
pour un exercice éthique du lobbying

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

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

ou

Une personne
physique
dans le cadre
d'une activité
professionnelle

(personne morale de droit privé, établissement public exerçant une activité industrielle et commerciale, chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat, chambre d'agriculture)

... 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

1 Le bilan des déclarations d'activités 2021 (publié en juillet 2022)

Dès lors qu'une personne morale ou physique remplit les critères légaux la qualifiant de représentant d'intérêts, plusieurs obligations déclaratives s'imposent à elle. Elle doit tout d'abord s'inscrire sur le répertoire puis communiquer, chaque année, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable, une déclaration d'activités recensant les activités de représentation d'intérêts menées l'année précédente ainsi que les moyens qu'elle y a consacrés.

Année d'activité

Déclaration annuelle d'activités dans les 3 mois suivant la clôture des comptes

Relances amiables des représentants d'intérêts qui n'ont pas déclaré dans le délai légal

Publication d'un bilan par la Haute Autorité

Des taux de dépôt en progression mais perfectibles

Le délai légal de dépôt, pour les représentants d'intérêts tenus de déclarer au 31 mars 2022 leurs activités de lobbying réalisées en 2021⁵⁸, a été respecté par 59 % d'entre eux. Cette part, en progression par rapport à 2021 (50 %) et 2020 (34 %), traduit une meilleure appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts. Plusieurs actions ont été mises en œuvre par la Haute Autorité pour atteindre ce résultat : l'organisation d'une session d'information annuelle en février, sous forme de webinaire, pour rappeler les obligations déclaratives, combinée à l'envoi d'un courriel de rappel à tous les représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire, dix jours avant la date butoir.



2178
représentants
d'intérêts tenus
de déclarer au 31 mars 2022
leurs activités de lobbying
réalisées en 2021
et les moyens alloués
à ces actions

À la suite de nombreuses relances amiables des services de la Haute Autorité auprès des déclarants en défaut, le taux de dépôt s'établissait à 90 % en juillet 2022 et à 98 % à la fin de l'année.



DES DÉCLARATIONS D'ACTIVITÉS DE MEILLEURE QUALITÉ

Dans un souci de lisibilité et de compréhension pour les personnes concernées, l'objet de chaque fiche d'activités doit être suffisamment précis pour indiquer le sujet sur lequel porte l'activité de lobbying, les décisions publiques visées et l'objectif poursuivi par le représentant d'intérêts. La Haute Autorité recommande ainsi de décrire l'objet par un verbe d'action, d'indiquer la décision publique visée ou encore d'utiliser la rubrique « observations » pour ajouter des informations complémentaires.

Selon l'algorithme élaboré par la Haute Autorité et mis à disposition des représentants d'intérêts pour les aider à évaluer la qualité des objets renseignés et procéder à leur saisie, 71 % des objets déclarés sont conformes aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité (69 % l'année précédente). Cet algorithme est en cours de refonte afin de renforcer la pertinence de ses recommandations.

Si cette proportion traduit une amélioration qualitative des déclarations d'activités et, partant, une plus grande appropriation de ce dispositif par les représentants d'intérêts, la rubrique « observations » pourrait être davantage exploitée par les représentants d'intérêts pour compléter leurs déclarations d'activités, préciser le contexte de leur action ou indiquer, par exemple, le responsable public rencontré (elle n'a été utilisée en 2022 que dans 17 % des cas, contre 20,5 % en 2021).

⁵⁸. La plupart des représentants d'intérêts clôturent leur exercice comptable au 31 décembre et doivent donc déposer leurs déclarations d'activités au plus tard le 31 mars suivant.

Taux de conformité à l'obligation de déclaration annuelle des activités :



→ **59%**
en mars 2022 à la fin du délai légal de dépôt

→ **98%**
en décembre 2022 après relances par la Haute Autorité

Des déclarations qui attestent d'une activité de représentation d'intérêts plus soutenue qu'en 2020

À l'instar des précédents exercices déclaratifs, les sociétés et les organisations professionnelles, qui demeurent prédominantes sur le répertoire, sont les entités qui ont le plus déclaré d'activités de représentation d'intérêts en 2021 (près de 55 %), suivies par les associations et ONG (19,5 %).

En comparaison de l'exercice déclaratif portant sur l'année 2020, marqué par un recul du nombre de fiches d'activités déposées, les déclarations pour l'année 2021 attestent d'une activité de lobbying plus variée et plus soutenue. Ainsi, 11 105 fiches d'activités de



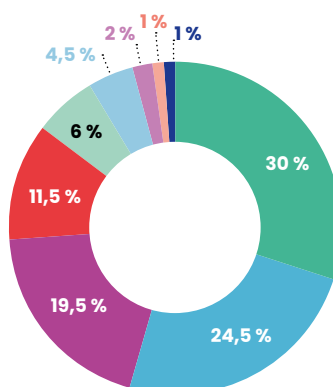
11 105

activités de représentation d'intérêts déclarées au titre de l'exercice 2021 (+3% par rapport à 2020)

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

() Évolution en % par rapport à 2020

- Sociétés (+1,5)
- Organisations professionnelles (-1)
- Associations & ONG (+1)
- Syndicats (=)
- Cabinets de conseil & consultants indépendants (-0,5)
- Chambres consulaires (-1)
- Autres organisations (=)
- Cabinets d'avocats & avocats indépendants (=)
- Organismes publics exerçant une activité industrielle et commerciale (=)



7,8

Le **nombre moyen de fiches d'activités** déclarées par représentant d'intérêts (contre **6,9** en 2020)

représentation d'intérêts ont été déposées, contre 10 780 l'année précédente, soit 7,8 fiches d'activités en moyenne par représentant d'intérêts, contre 6,9 pour 2020. Cette tendance peut notamment s'expliquer par l'effet de la crise sanitaire de 2020, qui a conduit à une plus grande concentration des actions sur des sujets particuliers (santé, soutien financier).

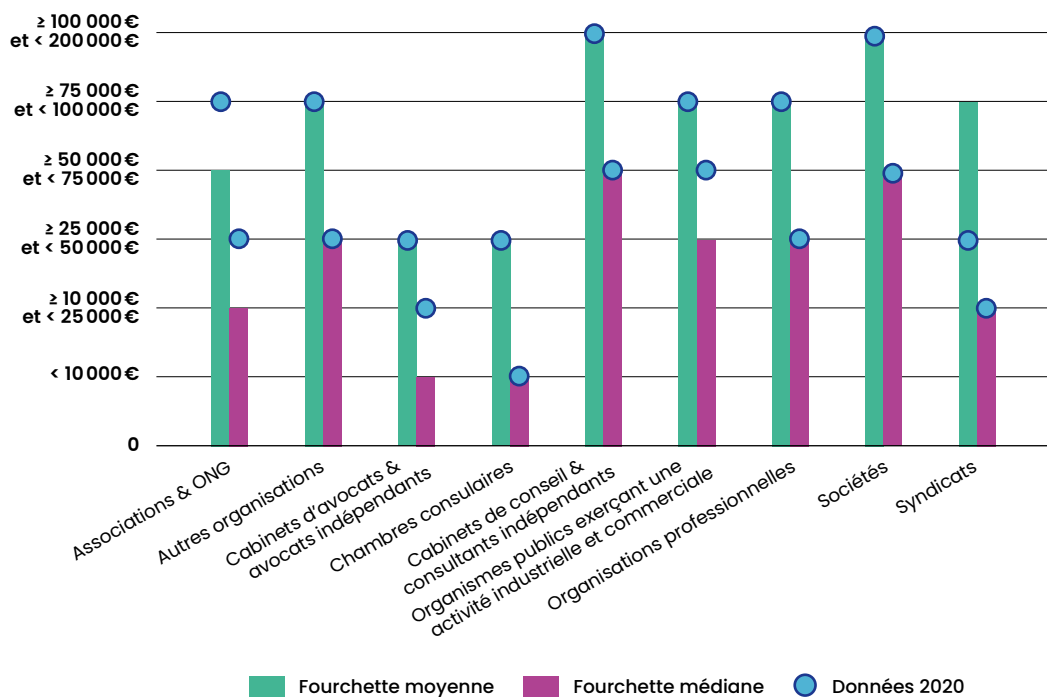
Les niveaux d'activité diffèrent toutefois selon les représentants d'intérêts. Ainsi les cabinets de conseil et les consultants indépendants

ont déclaré en moyenne 23,4 fiches d'activités (+ 30 % par rapport à 2020), soit près de cinq fois plus que les associations et ONG (5,4). Ce constat s'explique par la nature des activités de ces entités. En effet, les cabinets de conseil réalisent des missions pour des clients multiples, sur des thématiques différentes, ce qui génère plus de fiches d'activités. Les associations et ONG concentrent en revanche leurs actions sur des sujets plus ciblés en lien avec leur objet.

Les disparités entre les entités inscrites sur le répertoire se reflètent également dans les ressources financières déclarées. Ainsi, les sociétés et les cabinets de conseil déclarent toujours les dépenses de représentation d'intérêts les plus élevées, avec une fourchette moyenne comprise entre 100 000 et 200 000 euros, similaire à celle de 2020, l'augmentation la plus significative ayant été constatée chez les syndicats (de 25 000 à 50 000 euros en 2020 contre 75 000 à 100 000 euros en 2021).

62,5 % des fiches d'activité de représentation d'intérêts en 2021 mentionnaient le Parlement

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



* La liste des fourchettes de dépenses est fixée par arrêté du 4 juillet 2017.



et 57,5 % le Gouvernement, soit des proportions quasi identiques à 2020, mais moins d'un tiers des activités concernait la fabrication de la loi en 2021, contre 60 % en 2020. Au sein du Gouvernement, deux départements ministériels – économie et finances, d'une part, environnement, énergie et mer, d'autre part – concentrent un tiers des activités de représentation d'intérêts.

Les domaines d'intervention les plus visés reflètent fortement l'actualité. L'adoption de nouvelles lois relatives à l'état d'urgence sanitaire et de la loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, issue des conclusions du « Ségur de la santé », explique que le système de santé et médico-social soit le domaine d'intervention le plus déclaré (7,8 %). Les débats autour de la loi dite « EGalim 2⁵⁹ » visant à protéger la rémunération des agriculteurs a également mobilisé les acteurs du secteur (7 %).

59. Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs

62,5 % des **fiches d'activités** concernent le **Parlement** et **57,5 %** le **Gouvernement**
(NB : une même activité de représentation d'intérêts peut concerner plusieurs catégories de responsables publics)



32,5%
des actions de représentation d'intérêts portent sur **l'élaboration de la loi** (contre **60 %** en 2020)



EXERCICE DÉCLARATIF 2022 : UN TAUX DE DÉPÔT DANS LE DÉLAI LÉGAL TOUJOURS PERFECTIBLE

2 493 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2022 avaient jusqu'au 31 mars 2023 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2022, ainsi que les moyens alloués à ces actions. Près de 56 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en baisse par rapport à l'exercice précédent (59 % pour l'exercice 2021), qui pourrait s'expliquer par l'inscription de nouvelles entités à la suite de l'extension du répertoire intervenue le 1^{er} juillet 2022.

2 départements ministériels concentrent **en 2021 un tiers** des actions de représentation d'intérêts :

- **Économie et finances**
20,5%
- **Environnement, énergie et mer**
13%

2 domaines d'intervention les plus déclarés sur 117 en 2021 :

- **Système de santé et médico-social**
7,8%
- **Agriculture**
7%
- **Soins et maladies**
3,6%



L'EXPLOITATION DES DONNÉES DU RÉPERTOIRE : LA PLATEFORME NUMÉRIQUE CONSACRÉE AU LOBBYING

Un peu plus de 30 000 visites ont été comptabilisées en 2022 sur la plateforme consacrée au lobbying.

En vue de mieux faire connaître aux citoyens le répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité a mis en ligne en 2021 une plateforme numérique à visée pédagogique consacrée au lobbying. Elle centralise des informations relatives au cadre juridique, des propositions d'amélioration du dispositif, des comparaisons internationales mais aussi des analyses. Elle s'inscrit dans la poursuite des engagements pris par la Haute Autorité dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Une analyse portant sur la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi AGEC »⁶⁰, a notamment été publiée en 2022. Cette loi a pour ambition de sortir de la logique du « tout-jetable » en impulsant la transition d'une économie linéaire et productiviste vers une économie dite circulaire, favorisant le réemploi, la réparation et le recyclage des produits.

Les déclarations des entités inscrites au répertoire des représentants d'intérêts reflètent une importante activité de lobbying en lien avec ce texte, de la part de sociétés et de cabinets de lobbying, mais aussi d'organisations professionnelles, de syndicats ou d'associations évoluant dans les secteurs de l'agroalimentaire, des services à l'environnement, du commerce et de la protection de l'environnement.

⁶⁰. hatvp.fr/lobbying/actualites/le-lobbying-autour-de-la-loi-agec/

2 L'enjeu de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales

La loi du 9 décembre 2016 instituant le répertoire des représentants d'intérêts prévoyait d'étendre ce cadre juridique aux actions de lobbying réalisées à l'égard de certaines fonctions exécutives locales et de nouveaux agents publics. Reporté à deux reprises, cet élargissement est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Il marque une nouvelle étape en matière de transparence de la décision publique, malgré les limites inhérentes au dispositif.

Une évolution anticipée par la Haute Autorité

Dès 2021, la Haute Autorité avait anticipé l'évolution du dispositif afin de sensibiliser et d'accompagner les représentants d'intérêts dans leur compréhension et leur maîtrise d'un cadre législatif et réglementaire complexe.

La Haute Autorité avait publié en octobre 2021 une étude intitulée *L'encadrement de la représentation d'intérêts, enjeux de l'extension*

à l'échelon local et propositions⁶¹, élaborée après des entretiens avec des associations d'élus, des collectivités territoriales et des représentants d'intérêts. Soulignant les insuffisances et les limites juridiques du dispositif déjà identifiées par la Haute Autorité, ce rapport préconisait plusieurs évolutions jugées indispensables pour assurer son efficacité et sa pérennité, particulièrement dans la perspective de l'extension.



61. Cette étude est consultable en ligne sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/07/HATVP_BILAN_RI_180722.pdf



RAPPEL DE CERTAINES PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ EN MATIÈRE D'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

- Simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en appréciant le seuil minimal de dix actions au niveau de la personne morale et non par personne physique
- Étendre l'obligation de déclaration des activités aux entrées en communication initiées par les responsables publics
- Restreindre le champ des décisions publiques visées
- Permettre les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés
- Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action d'influence, ainsi qu'auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des entreprises concédées ou contrôlées par l'État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative
- Prévoir la présence d'officiers de police judiciaire lors des vérifications sur place effectuées par les agents de la Haute Autorité dans le cadre des contrôles des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts

Plusieurs ressources documentaires complémentaires ont ainsi été conçues par la Haute Autorité :

- un *vade-mecum* de l'extension du répertoire (cf. encadré p. 109) ;
- une vidéo didactique « Qu'est-ce que le lobbying ?⁶² » ;
- un modèle de *reporting* interne⁶³ mis à jour que peuvent utiliser les représentants d'intérêts

pour recenser les entrées en communication réalisées auprès des responsables publics.

Le président de la Haute Autorité a participé à plusieurs événements sur le thème du lobbying organisés par des associations d'élus et des associations rassemblant des professionnels de la représentation d'intérêts, en parallèle de rencontres bilatérales et de prises de parole dans la presse.

62. [youtube.com/watch?v=GxtJSRZljbY](https://www.youtube.com/watch?v=GxtJSRZljbY)

63. hatvp.fr/ressources-documents-utiles/#documentations ; catégorie « Représentation d'intérêts »



EXTENSION DU RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS : PUBLICATION D'UN VADE-MECUM (JUIN 2022)

Afin de faciliter l'appropriation, par les représentants d'intérêts, de l'extension du répertoire mise en œuvre depuis le 1^{er} juillet, la Haute Autorité a publié sur son site Internet un *vade-mecum*⁶⁴.

Ce document est d'abord consacré à l'identification des nouveaux responsables publics auprès desquels une entrée en communication pourrait être qualifiée d'action de représentation d'intérêts :

— **les personnes chargées d'une mission de nature politique** : les titulaires d'une fonction exécutive locale, sous réserve de l'application d'un seuil de 100 000 habitants pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, et les directeurs, directeurs adjoints et chefs de leurs cabinets ;

— **les personnes chargées d'une mission de nature administrative** : les agents publics des trois fonctions publiques soumis à l'obligation de déposer une déclaration de patrimoine en application du décret n° 2016-1968 (exemples : responsable ministériel des achats, directeur général des services des régions et départements, directeur d'un établissement public hospitalier dont le budget consolidé est supérieur à 200 millions d'euros).

Le calendrier de mise en œuvre de l'extension est précisé : seules les actions de représentation d'intérêts réalisées à partir du 1^{er} juillet 2022 auprès des responsables publics précités devront être déclarées en 2023. Ces activités feront l'objet de contrôles à visée pédagogique, sans sanctions, par les services de la Haute Autorité.

64. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/06/Vademecum-HATVP-extension-RRI-VF.pdf

Présentation de l'extension

Deux évolutions du dispositif, issues de recommandations formulées par la Haute Autorité, ont été inscrites dans la loi « 3DS » du 21 février 2022⁶⁵ :

— 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.

Le champ des décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions d'influence englobe ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2022, environ 18 000 personnes, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde⁶⁶.

65. Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale

66. Un tableau récapitulatif des décideurs publics concernés est disponible sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/06/Decideurs-publics-concernes-par-le-repertoire-des-representants-dinterets-1.pdf

Les autres règles précédemment applicables demeurent inchangées, à l'image de la liste des décisions publiques concernées. Pour rappel, la loi fait référence aux personnes dont l'activité est d'influer sur une « *décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ». Outre les lois et règlements, sont ainsi concernées toutes les décisions administratives, qu'il s'agisse de décisions générales et impersonnelles ou de décisions individuelles.

Le champ des décisions publiques concernées est réduit par plusieurs exclusions énumérées à l'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017. Ainsi, ne peut être qualifié d'entrée en communication le fait de :

- solliciter la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;
- présenter un recours administratif ou effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage.

La liste fixée par le décret est à la fois imprécise et trop large. Il est notamment question dans son annexe des « *autres décisions publiques* ». Cette mention introduit une confusion méthodologique et de grandes difficultés pour déterminer quelles décisions sont concrètement visées par le dispositif.

Cette difficulté d'identification des décisions publiques concernées peut être source d'insécurité juridique pour les représentants d'intérêts concernés. Elle s'est amplifiée avec l'extension du répertoire aux collectivités territoriales. Se pose par exemple la question de savoir si les démarches commerciales, les demandes de subventions ou les demandes d'autorisation de permis de construire constituent ou non des actions de représentation d'intérêts. Dans le cadre de la publication de nouvelles lignes directrices, la Haute Autorité s'efforcera d'apporter des précisions sur ce point, mais une clarification doit être apportée par le législateur et le pouvoir réglementaire afin de renforcer la lisibilité du répertoire et la pertinence des informations qu'il contient.



PROPOSITION

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

Les textes pourraient préciser davantage quelles sont les décisions publiques concernées, en ajoutant des critères sur la base de leur importance, de leur nature ou de leurs effets. Il s'agirait par exemple de déterminer des domaines et des seuils : seuils financiers pour les subventions, domaines privilégiés de décisions individuelles aux effets importants, seuils en termes d'impact.



DE NOUVELLES LIGNES DIRECTRICES À DESTINATION DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

Afin d'accompagner les représentants d'intérêts dans l'application de leurs obligations déclaratives et de formuler des interprétations sur certaines notions issues du cadre législatif et réglementaire, des lignes directrices avait été adoptées en 2017 puis mises à jour en 2018.

L'extension du répertoire a rendu nécessaire l'actualisation de ces lignes directrices, à laquelle les services de la Haute Autorité ont travaillé en 2022. Ce projet fait l'objet d'une concertation.

3

La stabilisation des procédures de contrôle des représentants d'intérêts

La Haute Autorité est chargée de contrôler le respect, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques, mission pour laquelle elle dispose de prérogatives d'enquête sur pièces et sur place.

Trois types de contrôles sont réalisés : le contrôle des non-inscrits, le contrôle des déclarations annuelles d'activités – qui regroupe à la fois un contrôle formel de l'obligation de dépôt et un contrôle au fond relatif à l'exactitude et la complétude des informations déclarées – et le contrôle du respect des obligations déontologiques.



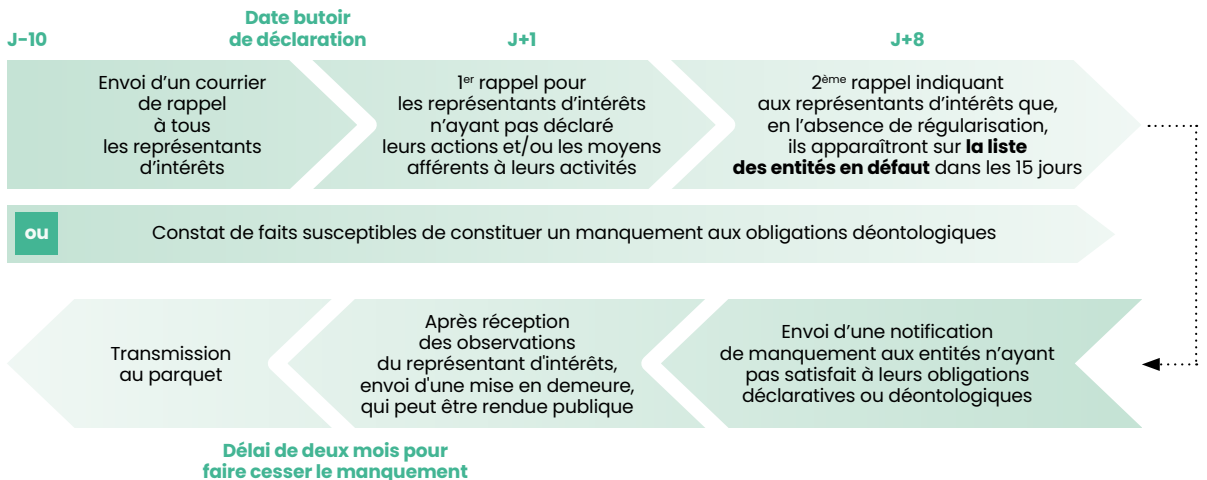
87 notifications de manquement envoyées en **2022** pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens

Rappel des procédures de contrôle

Les procédures de contrôle des représentants d'intérêts sont graduées et proportionnées en fonction des manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques constatés.

L'année 2022 a été marquée par une très forte augmentation du nombre de mises en demeure⁶⁷

(76 contre une seule en 2021), conséquence logique des 236 notifications de manquement envoyées en 2021. Les représentants d'intérêts concernés disposent ensuite de deux mois pour communiquer leurs observations à la Haute Autorité, délai pendant lequel ils peuvent par ailleurs, à tout moment, régulariser leur situation.



67. Article 18-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

76

mis en demeure
en 2022

8

transmissions
au parquet
en 2022

La mise en demeure peut être rendue publique sur le site Internet de la Haute Autorité, ce qui a été fait à 19 reprises en 2022.

Pour la première fois, la Haute Autorité a transmis au parquet huit dossiers de représentants d'intérêts qui ne s'étaient toujours pas mis en conformité⁶⁸. Ils encourent une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, montant qui peut être multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

Des outils de contrôle diversifiés

La Haute Autorité dispose de plusieurs outils afin de détecter les manquements aux obligations déclaratives ou déontologiques et d'assurer le suivi de secteurs d'activité considérés comme prioritaires et stratégiques par la Haute Autorité (cf. encadré) :

— un travail de veille interne à partir de sources d'information diversifiées (presse généraliste, spécialisée et régionale, réseaux sociaux, sites et bases de données spécialisés, agendas ouverts, etc.), à partir duquel 81 % des contrôles des non-inscrits et des déclarations ont été lancés en 2022 ;

81% des contrôles
ont été lancés
en 2022 grâce à un travail
de **veille interne**

68. Le délai moyen entre l'expiration du délai de deux mois après notification de la mise en demeure et la transmission au parquet pour non mise en conformité est d'un mois.



SECTEURS D'ACTIVITÉS CONTRÔLÉS

En 2022, la Haute Autorité a poursuivi ses contrôles sur plusieurs secteurs déjà considérés comme stratégiques en 2021 :

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

Dans le cadre des contrôles réalisés sur ces secteurs, toutes les structures impliquées (entreprises, associations, cabinets) peuvent être concernées.

En raison de l'actualité politique et législative, d'autres secteurs ont fait l'objet de contrôles, parmi lesquels les transports et le tourisme, la sécurité privée, la bancassurance et la finance.

8 signalements reçus en 2022

concernant
des représentants d'intérêts

- l'analyse de l'actualité politique et législative ;
- un contrôle réalisé à la suite de l'envoi d'une notification de manquements – soit 16 % des contrôles lancés, un chiffre en hausse par rapport à 2021 – ou à la suite d'une demande de désinscription ;
- des signalements reçus, huit en 2022.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2022

En 2022, 163 contrôles de représentants d'intérêts ont été lancés. Si ce chiffre est moins élevé qu'en 2021, il importe de rappeler que, du fait de la crise sanitaire, la Haute Autorité avait été contrainte de suspendre ses contrôles pendant plusieurs mois en 2020 et de les reporter à l'année suivante. Cinq ans après la mise en œuvre du dispositif, désormais mieux assimilé et appliqué par les représentants d'intérêts, des contrôles plus nombreux et plus intenses portant spécifiquement sur les obligations déontologiques seront réalisés en 2023 par les services de la Haute Autorité.

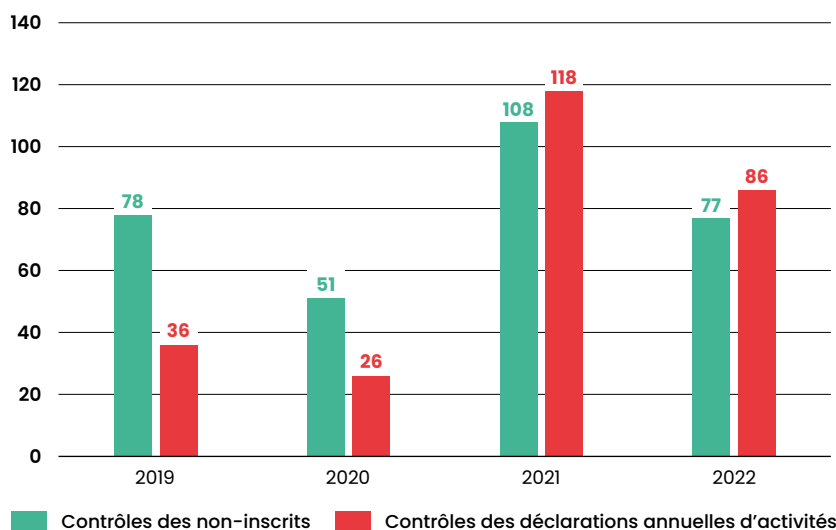
163 contrôles de représentants d'intérêts lancés en 2022 :

→ **77**
contrôles
des **non-inscrits**

→ **86**
contrôles
des **déclarations
annuelles**

119 contrôles de représentants d'intérêts clôturés en 2022

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



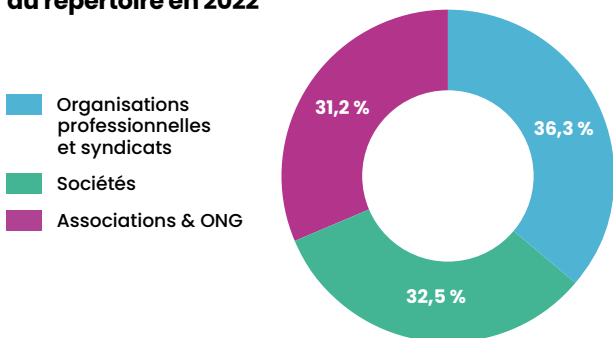
Le contrôle des non-inscrits

Le contrôle des représentants d'intérêts non-inscrits a pour objectif de détecter si les personnes physiques ou morales remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrites sur le répertoire. Sur les 67 contrôles clôturés en 2022, 61% ont donné lieu à inscription. Ce chiffre résulte tout d'abord d'un renforcement du travail de veille réalisé par la Haute Autorité, qui permet d'identifier des entités non-inscrites mais qui réalisent des activités de représentation d'intérêts. Leur non-inscription s'explique parfois par une méconnaissance du dispositif. Certaines entités peuvent également considérer, à tort, qu'elles ne font pas de

lobbying car elles défendent des enjeux d'intérêt général et non des intérêts économiques.

Le contrôle des entités n'ayant pas conduit à une inscription a révélé qu'elles se trouvaient en dessous des seuils ou qu'elles déléguaient leurs activités de représentation d'intérêts à d'autres organismes. Alors qu'en 2021, les sociétés avaient fait l'objet du plus grand nombre de contrôles pour non-inscription, ce sont, en 2022, les organisations professionnelles et les syndicats qui ont été les plus concernés par ce type de contrôles. Les cabinets de conseil et les consultants ont représenté plus de 14% des contrôles, soit près du double par rapport à l'année dernière (7,4%).

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2022



67 contrôles des non-inscrits clôturés suite à des contrôles lancés en 2021 et 2022

► **61%** ont donné lieu à inscription sur le répertoire



LES THINK TANKS ET LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

Les *think tanks* 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 public. La diffusion et la promotion de rapports et de notes stratégiques dans un objectif de conviction y sont fréquentes et constituent des activités d'influence sur les décisions publiques. La Haute Autorité avait été alertée à ce sujet par un parlementaire.

En 2022, le collège de la Haute Autorité a considéré que les *think tanks* et autres groupes de réflexion devaient s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts dès lors qu'ils remplissaient la condition d'activité principale ou régulière d'influence. Une trentaine d'entre eux sont aujourd'hui inscrits sur le répertoire.

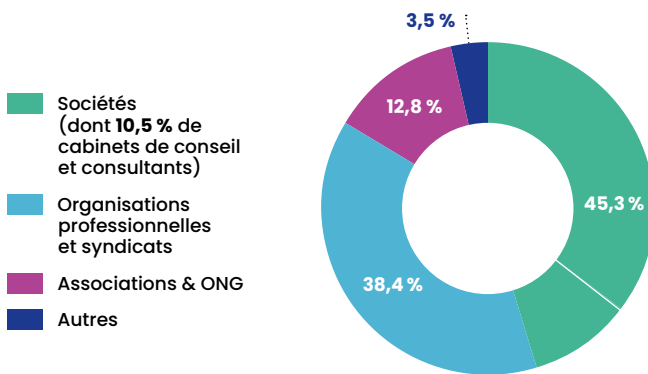
8 *think tanks* ont fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2022

Le contrôle des déclarations annuelles

86 contrôles de déclarations annuelles ont été lancés en 2022 et 52 ont été clôturés, tous ayant donné lieu à des modifications des informations liées à l'identité de l'entité, à la fiche d'activités

ou aux moyens alloués à la représentation d'intérêts. Tous les contrôles des déclarations comportent également un volet déontologique, en particulier centré sur l'existence et le respect d'une charte de déontologie.

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle de déclaration annuelle d'activités en 2022



52 contrôles de déclarations annuelles clôturés suite à des contrôles lancés en 2021 et 2022

100% des contrôles ont donné lieu à des modifications



EXEMPLES DE CONTRÔLES DE DÉCLARATIONS ANNUELLES D'ACTIVITÉS CLÔTURÉS EN 2022

Les contrôles des déclarations permettent d'améliorer la qualité et la précision des informations disponibles sur le répertoire.

Par exemple, le contrôle des déclarations faites par une fédération professionnelle à la suite d'une notification de manquement pour non-dépôt a conduit à la création de près d'une dizaine de fiches d'activités et à la modification des quatre fiches déjà déposées.

Par ailleurs, un laboratoire pharmaceutique a modifié très significativement à la hausse les moyens alloués à ses activités de représentation d'intérêts qu'il avait déclarés sur les quatre années contrôlées.

Les contrôles d'entités de plusieurs secteurs ont également permis une meilleure transparence sur certains textes. C'est le cas par exemple de la loi dite « EGalim⁶⁹ », pour laquelle la Haute Autorité a obtenu des fiches d'activités plus précises permettant d'identifier les objectifs défendus auprès des décideurs publics sur plusieurs exercices déclaratifs.

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



LES PROPOSITIONS DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT POUR RENFORCER L'ENCADREMENT DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

En décembre 2022, le Comité de déontologie parlementaire du Sénat, présidé par le sénateur Arnaud Bazin, a rédigé un rapport intitulé « *Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II* », pour l'élaboration duquel le président de la Haute Autorité a été auditionné.

« *Activité légitime* », la représentation d'intérêts doit, pour le Comité de déontologie, être suffisamment encadrée et transparente afin de permettre de restituer l'action de la société civile sur les décisions publiques. Des marges d'amélioration subsistent pour clarifier le cadre juridique applicable, « *l'esprit de la loi Sapin II [ayant] été dévoyé par le décret du 9 mai 2017* ». Partant de ce constat, le Comité de déontologie formule, autour de quatre axes, 16 propositions, certaines déjà émises par la Haute Autorité :

1) compléter le répertoire : supprimer le critère d'initiative ; apprécier la qualité de représentant d'intérêts à l'échelle des personnes morales ; préciser les informations des fiches d'activités en indiquant la décision concernée par l'action d'influence ainsi que son objectif ; passer d'un rythme de déclaration annuel à un rythme semestriel ;

2) poursuivre les efforts de transparence : inciter les parlementaires à indiquer l'origine de leurs amendements ; publier en *open data* la liste des personnes entendues et des contributions écrites reçues par les instances du Sénat ;

3) préciser les obligations déontologiques pour les contacts avec les représentants d'intérêts : clarifier et renforcer les règles encadrant les cadeaux en instaurant notamment un seuil maximal de 150 euros ; préciser les obligations déontologiques des collaborateurs parlementaires ; fixer le principe selon lequel une ancienne sénatrice ou un ancien sénateur ne peut pas utiliser les moyens du Sénat pour exercer une activité de représentant d'intérêts ;

4) diffuser les règles applicables et renforcer les moyens de contrôle : doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative en cas de manquement déontologique d'un représentant d'intérêts, une disposition complétée par une interdiction d'accès au Sénat.

4

Le partage de bonnes pratiques au niveau international en matière d'encadrement du lobbying

La transparence et l'encadrement des échanges entre représentants d'intérêts et responsables publics constituent des enjeux importants dans de nombreux pays, car ils sont indispensables à la diffusion d'une culture de l'intégrité et au renforcement de la confiance des citoyens dans le processus d'élaboration de la décision publique.

Des échanges multilatéraux et bilatéraux accrus

À l'invitation de la Commission européenne, la Haute Autorité est intervenue le 14 septembre 2022 lors du 14^e Atelier de partage d'expériences sur la lutte contre la corruption, afin de présenter le dispositif français en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts. Cet atelier rassemblait des représentants d'autorités de régulation de 19 États membres, d'institutions européennes et de la société civile, sur le thème « Le lobbying en Europe : un équilibre entre intérêt général et accès aux décideurs publics ». Cet événement a permis de souligner

à la fois l'hétérogénéité des dispositifs mis en place par chaque pays et l'importance de mieux sensibiliser les citoyens sur la représentation d'intérêts.

Une conférence, organisée en octobre 2022 par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et *Transparency International* à Varsovie, sur la transparence du lobbying et la protection des démocraties contre les nouvelles formes d'influence, a permis à la Haute Autorité de présenter le cadre juridique français de la représentation d'intérêts.



LE RAPPORT 2022 SUR L'ÉTAT DE DROIT DANS L'UNION EUROPÉENNE : UNE RECOMMANDATION POUR LA FRANCE SUR LE LOBBYING

Le rapport annuel de la Commission européenne sur l'état de droit examine les évolutions de la situation de chaque État membre et opère un suivi des réformes dans quatre domaines clés :

- les systèmes de justice ;
- le cadre de lutte contre la corruption ;
- le pluralisme et la liberté des médias ;
- les autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs.

Malgré la mise en conformité de nombreux États, la corruption demeure un enjeu majeur pour les citoyens européens, la défiance envers les institutions restant toujours élevée. La Commission a formulé cinq recommandations s'agissant de la France⁷⁰, dont une relative à l'encadrement du lobbying. Elle incite ainsi la France à veiller à ce que les règles sur les activités de lobbying soient appliquées à tous les acteurs concernés, y compris au plus haut niveau de l'exécutif, reprenant une recommandation du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (Greco) de l'évaluation du 5^e cycle de la France.

70. commission.europa.eu/system/files/2022-07/26_1_194023_coun_chap_france_fr.pdf

À l'invitation de l'Autorité nationale grecque de transparence, la Haute Autorité a participé, le 9 décembre 2022 à Athènes, au 2^e Forum pour l'intégrité, un événement au cours duquel le modèle français d'encadrement du lobbying a été cité en exemple à plusieurs reprises.



La Haute Autorité a publié en juillet 2022 sur sa plateforme numérique consacrée à la représentation d'intérêts une étude du dispositif allemand d'encadrement du lobbying⁷¹, en revenant notamment sur les principales dispositions de la nouvelle loi sur le registre des lobbyistes (*LobbyRG*) et proposant une analyse comparative avec le répertoire français.

Le Réseau des registres européens du lobbying

Créé en 2018, le Réseau des registres européens du lobbying, forum d'échanges et de partage de bonnes pratiques entre autorités régulatrices, comprend 12 membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Catalogne, l'Écosse, la Finlande, la France, l'Irlande, la Lituanie, le Royaume-Uni, la Serbie,

la Slovaquie et l'Union européenne. En 2022, de nombreux échanges bilatéraux ont été organisés en marge d'événements internationaux portant sur l'intégrité publique et le lobbying, à l'image du colloque organisé par la Haute Autorité dans le cadre de la présidence française du Conseil de l'Union européenne⁷², et les actualités respectives des membres sont partagées au sein de *newsletters* semestrielles.

La Haute Autorité, qui en assure le secrétariat depuis 2021, a organisé le 1^{er} décembre 2022, en visioconférence, la réunion annuelle du Réseau. Un nouveau membre l'a rejoint : le registre allemand du lobbying administré par le *Bundestag* depuis janvier 2022. Plusieurs avancées législatives dans le domaine de la régulation du lobbying ont été présentées, notamment l'extension en France du répertoire des représentants d'intérêts au niveau local ou encore les travaux législatifs en cours en Irlande afin d'élargir la définition du lobbying et introduire de nouvelles sanctions en cas de manquement aux obligations déclaratives ou déontologiques.

71. hatvp.fr/lobbying/actualites/le-registre-des-lobbyistes-en-allemand/

72. Cf. p. 41



L'ENCADREMENT DE L'INFLUENCE ÉTRANGÈRE : UN ENJEU TOUJOURS MAJEUR

La multiplication des actions d'influence, directes ou indirectes, exercées par des États étrangers et leur manque de traçabilité font peser des risques importants sur les processus démocratiques nationaux. Ce constat, formulé par l'OCDE en 2021 dans son rapport « *Le lobbying au XXI^e siècle : transparence, intégrité, accès* », implique de mieux prendre en compte cet enjeu dans les dispositifs d'encadrement de la représentation d'intérêts.

En juillet 2021, la France s'est dotée d'un service technique et opérationnel chargé de la vigilance et de la protection des ingérences numériques étrangères pouvant affecter le débat public (Viginum), puis, en octobre 2021, une circulaire du Premier ministre⁷³ a été publiée afin de sensibiliser les agents publics aux actions d'influence étrangère dont ils pourraient être la cible.

Si la Haute Autorité n'a pas pour mission de mesurer l'influence étrangère, elle gère des dispositifs qui contribuent à apporter plus de transparence sur ce phénomène : répertoire des représentants d'intérêts, publication des déclarations d'intérêts, contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé.

Concernant le répertoire des représentants d'intérêts, seules les entités remplissant les critères définis par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 sont soumises à des obligations déclaratives. Si les États étrangers n'entrent pas, en tant que tels, dans le champ de la définition, les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent leurs intérêts sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts.

La prévention de l'ingérence étrangère a justifié, dans certains pays, la mise en œuvre de dispositifs spécifiques de contrôle des mobilités d'anciens responsables publics vers des structures privées étrangères.

Aux États-Unis, un registre des agents étrangers a été créé, en application du *Foreign Agents Registration Act (FARA)* de 1938, imposant aux personnes travaillant pour le compte d'une entité étrangère de déclarer leurs relations avec cet État et de fournir des informations sur leurs activités, notamment leurs sources de financement. Une période de carence d'un an à l'expiration des fonctions publiques s'applique dès lors qu'un responsable public de la branche exécutive avec des fonctions hiérarchiques élevées souhaite exercer des activités relevant de ce registre. Des débats sont également en cours au Royaume-Uni pour adopter un dispositif inspiré du *FARA*.

La Haute Autorité a été saisie par la Commission européenne (DG JUST) afin d'organiser une consultation des membres Réseau européen d'éthique publique, qu'elle préside, dans le cadre du paquet européen « Défense de la démocratie ».

⁷³. Premier ministre, circulaire n° 6306/SG du 11 octobre 2021

Ce processus s'est poursuivi par la consultation des États membres, y compris de la France. Ce paquet, annoncé par la présidente de la Commission européenne dans son programme 2023, inclut une proposition de défense de nos systèmes démocratiques contre l'influence étrangère, notamment par le biais du lobbying. Les propositions devraient être finalisées au deuxième trimestre 2023. La consultation des membres du Réseau a lieu en amont de celle des États membres.

En France, la Haute Autorité contrôle la compatibilité de l'activité envisagée, par un ancien agent ou responsable public, dans le secteur privé, indépendamment du lieu de cette activité. À titre d'exemple, elle a ainsi été conduite à rendre des avis sur d'anciens ambassadeurs français souhaitant travailler au sein de sociétés étrangères. Pour prévenir les risques d'ordre déontologique, la Haute Autorité a pu encadrer les futures relations professionnelles de l'intéressé, en lui interdisant de réaliser des démarches et d'exercer une activité de représentation d'intérêts auprès du Quai d'Orsay, des services diplomatiques et consulaires français dans le pays dans lequel il était ambassadeur et des autorités nationales de ce pays. Ces réserves visent alors à préserver le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de ses anciens services.

Le contrôle déontologique permet aussi de prendre en compte la préservation des intérêts fondamentaux de la France. La Haute Autorité a ainsi empêché la reconversion d'un agent public chargé du suivi des participations au sein de l'Agence des participations de l'État qui souhaitait rejoindre, dans un secteur économique stratégique, une entreprise étrangère, à la fois partenaire et concurrente de l'entreprise française dont l'agent assurait la surveillance.

Toutefois, aucune règle particulière ou délai de carence ne vient interdire par principe une activité dans une structure représentant des intérêts étrangers.