



# Encadrer la représentation d'intérêts pour renforcer la transparence sur la prise de décision publique

**1** – Le respect des obligations  
déclaratives  
**page 102**

**2** – Le bilan des déclarations  
d'activités au titre de l'année 2023  
(publié en juillet 2024)  
**page 104**

**3** – Le contrôle des obligations  
des représentants d'intérêts  
**page 111**

## QUI EST CONCERNÉ ?



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

## QUELLES OBLIGATIONS ?

- **Inscription sur un répertoire numérique** accessible sur le site Internet de la Haute Autorité

- **Déclaration annuelle des activités** et des moyens qui y sont consacrés par les représentants d'intérêts



## DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?

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



## QUELS CONTRÔLES ?

**Contrôles réguliers** par la Haute Autorité des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts grâce à des **prérogatives d'enquête sur pièces et sur place**



## 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 de la représentation d'intérêts

Depuis la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, la Haute Autorité est chargée de gérer un répertoire numérique, accessible sur son site Internet, sur lequel les représentants d'intérêts doivent s'inscrire et déclarer, chaque année, leurs actions d'influence et les moyens qu'ils y ont consacrés.

## 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



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

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

---

### ... exerçant une activité de représentation d'intérêts comme

**activité principale :**  
plus de la moitié  
de son temps  
sur 6 mois



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

---

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

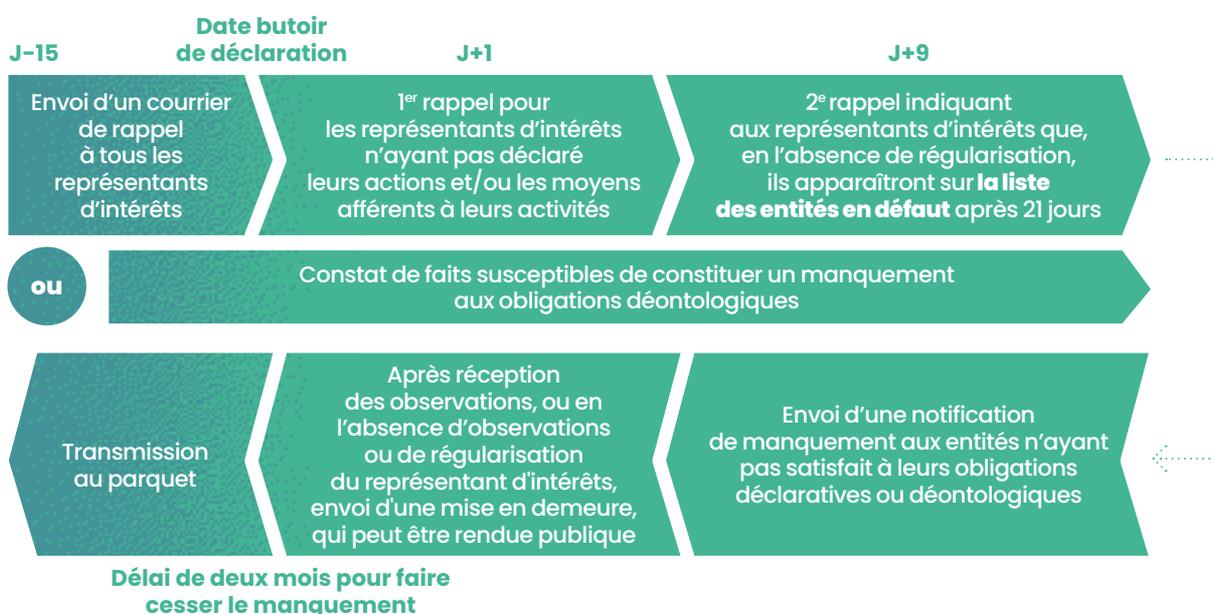
---

### Ne doivent pas s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts :

- les élus, dans l'exercice de leur mandat ;
- les partis et groupements politiques, dans le cadre de leur mission prévue à l'article 4 de la Constitution ;
- les organisations syndicales de fonctionnaires et, dans le cadre du dialogue social garanti par l'article L. 1 du code du travail, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs ;
- les associations à objet culturel ;
- les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

# 1. Le respect des obligations déclaratives

Toute personne morale ou physique remplissant les critères légaux la qualifiant de représentant d'intérêts doit s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la Haute Autorité. Elle doit ensuite y déclarer, chaque année, dans les trois mois suivant la clôture de son exercice comptable, les activités de représentation d'intérêts menées au cours de cette année et les moyens qu'elle y a consacrés.



Parmi les 2618 représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire pour lesquels l'exercice comptable se clôturait au 31 décembre 2023 et qui devaient donc effectuer leur déclaration avant le 31 mars 2024, 59 % ont publié une déclaration d'activités et de moyens.

**3 215**  
**entités inscrites**  
sur le répertoire des  
représentants d'intérêts  
au 31 décembre 2024  
(+12% par rapport à 2023)

Une fois passée l'échéance légale de dépôt, la Haute Autorité mène un important travail de relance des représentants d'intérêts défaillants, en leur adressant sous huitaine deux rappels de leurs obligations.

Après cette première phase de relance amiable, 89 % des représentants d'intérêts concernés avaient effectivement déposé leur déclaration.

À partir du 21<sup>e</sup> jour suivant l'échéance légale de dépôt, les représentants d'intérêts n'ayant pas satisfait à leur obligation sont inscrits automatiquement sur une liste d'entités en défaut. Cette liste est publiée sur le site Internet de la Haute Autorité<sup>67</sup>.

<sup>67</sup>. Liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigées par la loi au titre du dernier exercice : <https://www.hatvp.fr/le-repertoire/liste-des-entites-enregistrees/?filter=defaut>

Les entités y figurant en sont retirées dès mise en conformité complète ou partielle de leur situation.

À rebours des résultats observés en 2023, année où le nombre de notifications de manquements et de mises en demeure était en baisse, la Haute Autorité a été contrainte, en 2024, de recourir, à de nombreuses reprises, aux moyens mis à sa disposition pour obtenir le dépôt des déclarations d'activités et de moyens manquantes. L'activité précontentieuse de 2024 revient ainsi à un niveau plus proche de celui constaté en 2022.

En 2024, 129 notifications de manquements ont été envoyées aux représentants d'intérêts au terme de la phase de relance amiable (contre 79 en 2023), puis 47 mises en demeure ont été adressées à ceux qui ne s'étaient toujours pas conformés à leurs obligations malgré la notification (contre 5 en 2023).

La Haute Autorité observe que le très faible nombre de signalements adressés à la justice (un seul en 2024 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens) montre l'efficacité de la procédure de notification et de mise en demeure.

129

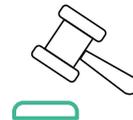


**notifications de manquement** envoyées en 2024 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens



47

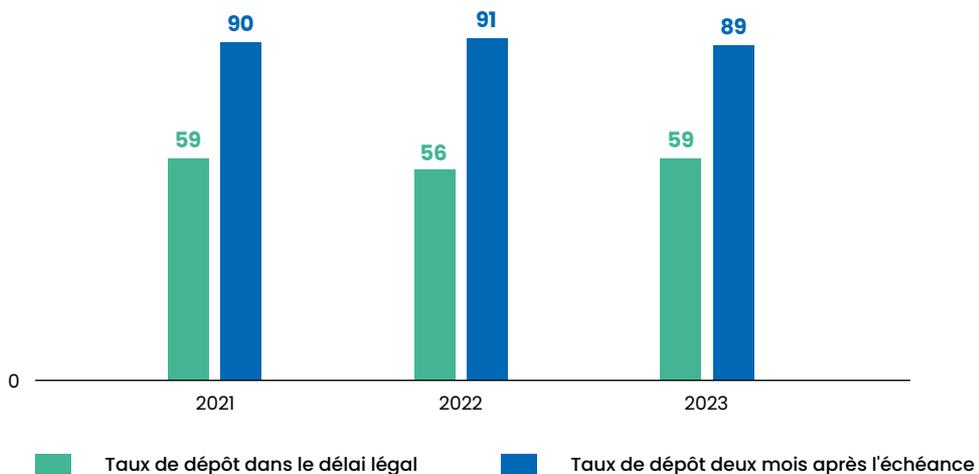
**mises en demeure**



1

**transmission au parquet**

**Taux de dépôt des déclarations d'activités et de moyens, dans le délai légal et deux mois après l'échéance de dépôt, par les représentants d'intérêts tenus de les déposer au 31 mars (en %)**



Grâce à son travail d'identification, de relance et d'échanges, la Haute Autorité obtient un résultat satisfaisant au regard des obligations des représentants d'intérêts. Ce constat conduit la Haute Autorité à souligner à nouveau la nécessité de revoir le dispositif applicable aux représentants d'intérêts en cas de non-respect de leurs obligations déclaratives. Par ailleurs, la peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende prévue par l'article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 en cas de manquement n'est manifestement pas adéquate et aucune condamnation n'a été prononcée depuis l'entrée en vigueur du dispositif en 2017.

Depuis plusieurs années, la Haute Autorité propose que le législateur lui confère un pouvoir de sanction administrative. Celui-ci serait exercé dans le respect des principes applicables et dans le cadre d'une organisation institutionnelle dédiée, au terme d'une procédure graduée

impliquant, comme actuellement, une mise en demeure préalable. Plus effective, la sanction serait probablement plus dissuasive et permettrait à la Haute Autorité de faire l'économie de nombreuses procédures de relances et de concentrer son action sur l'accompagnement des représentants d'intérêts au quotidien.

La sanction pénale prévue par l'article 18-9 de la loi du 11 octobre 2013 serait maintenue, afin de répondre aux manquements d'une particulière gravité.



#### PROPOSITION

Doter la Haute Autorité d'un pouvoir de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration d'activités et de moyens par un représentant d'intérêts.

## 2. Le bilan des déclarations d'activités au titre de l'année 2023 (publié en juillet 2024)

Chaque année, la Haute Autorité publie un bilan des déclarations d'activités déposées par les représentants d'intérêts au titre du dernier exercice. L'analyse des données, publiée en juillet 2024<sup>68</sup>, permet d'avoir une vision globale des actions d'influence menées au cours de l'année précédente.

### Une activité de représentation d'intérêts très soutenue en 2023

Le bilan tiré de l'analyse des déclarations reçues montre une activité de représentation d'intérêts très soutenue au titre de l'année 2023.

Plus nombreux à déclarer des activités (2 322 représentants d'intérêts ont publié des informations sur le répertoire au cours de l'année 2023, contre 2 254 en 2022), les représentants d'intérêts ont mené une activité plus intense,

puisqu'ils ont déclaré en moyenne 8,6 fiches d'activités contre 8 en 2022. Au total, 15 633 fiches d'activités ont été renseignées en 2023, soit une augmentation de 15 % par rapport au précédent exercice déclaratif.

L'analyse des déclarations révèle une légère amélioration de la qualité de celles-ci. Dans un objectif de transparence, la Haute Autorité apprécie la lisibilité des informations déclarées afin d'assurer la compréhension par les

<sup>68</sup>. Le bilan complet et un résumé sont disponibles sur le site de la Haute Autorité : <https://www.hatvp.fr/presse/bilan-2023-du-dispositif-dencadrement-de-la-representation-dinterets/>.



## Les fiches d'activités et leur objet

Une fiche d'activités consiste en une déclaration synthétique, autour d'un objet précis, de certaines actions de représentation d'intérêts. Une fiche peut ainsi porter sur des actions menées durant plusieurs semaines.

L'objet des fiches d'activités doit être suffisamment précis pour rendre compte du sujet sur lequel porte l'activité de représentation d'intérêts, des résultats attendus ainsi que des décisions publiques visées par les activités concernées :

- il doit être compris comme un « objectif poursuivi » et non comme un « sujet abordé » ;
- il est recommandé d'indiquer dans l'objet la décision publique visée, en particulier lorsqu'il s'agit d'un texte connu du grand public ;
- la rubrique « observations » peut être utilisée s'il apparaît difficile de formuler un objet qui retrace clairement l'objectif recherché ou pour ajouter des informations complémentaires.

citoyens des actions d'influence menées et évalue la précision de « l'objet » des fiches d'activités. Selon l'outil élaboré par la Haute Autorité pour mesurer la qualité des objets renseignés et aider à leur saisie, 74,7 % des objets déclarés en 2023 étaient conformes aux exigences minimales de lisibilité attendues.

La progression de ce taux, depuis 2020, montre l'appropriation progressive par les représentants d'intérêts des modalités de déclaration de leurs activités grâce aux ressources mises à leur disposition sur la page du site Internet de la Haute Autorité qui leur est dédiée<sup>69</sup> et aux opérations de sensibilisation menées à leur endroit, notamment en début d'année<sup>70</sup>.

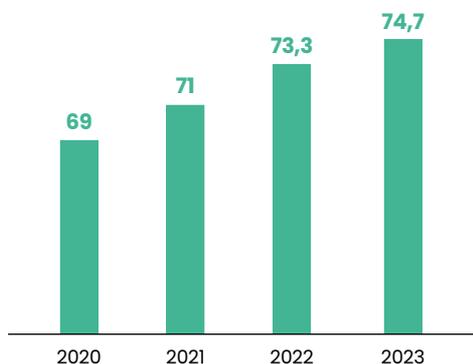
# 15 633

**fiches d'activités** publiées sur le répertoire en 2023, soit 15 % de plus par rapport à l'exercice précédent

# 8,6

**fiches d'activités** en moyenne par représentant d'intérêts, contre 8 en 2022

**Taux de conformité des objets déclarés par les représentants d'intérêts aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité (en %)**



<sup>69</sup>. Foire aux questions destinées aux représentants d'intérêts soumis à une obligation de déclaration de leurs activités : <https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/>.

<sup>70</sup>. Cf. p. 31

## Les 3 domaines d'intervention les plus déclarés en 2023

Agriculture et agroalimentaire

**16,7%**

Environnement

**14,3%**

Énergie

**9,7%**

L'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices du répertoire, le 1<sup>er</sup> octobre 2023, a conduit la Haute Autorité à modifier le référentiel des catégories sous lesquelles doivent s'inscrire les représentants d'intérêts. Il est, pour cette raison, délicat d'établir des comparaisons avec l'exercice déclaratif précédent. Le bilan de juillet 2024 confirme toutefois que, parmi les entités inscrites sur le répertoire, les groupements professionnels (qui agrègent notamment les organisations professionnelles et les syndicats, auparavant distincts) sont ceux qui déclarent le plus d'activités de représentation d'intérêts.

Il révèle également une concentration importante des activités de représentation d'intérêts sur certains secteurs. Les domaines d'intervention les plus déclarés en 2023 sont l'agriculture et l'agroalimentaire (16,7 % des représentants d'intérêts), l'environnement (14,3 %) et l'énergie (9,7 %). Ces domaines d'intervention reflètent les préoccupations présentes dans le débat public.

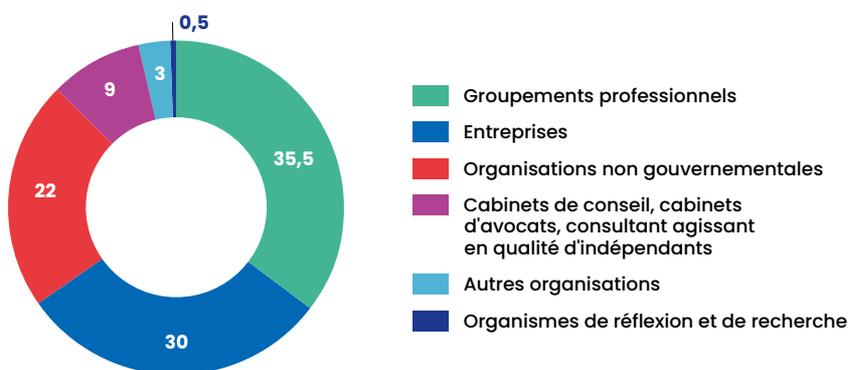
La forte hausse de l'agriculture et de l'agroalimentaire dans les déclarations (6,7 % en 2022)

s'explique en particulier par l'inscription sur le répertoire de nombreuses fédérations agricoles locales et par leur activité en rapport avec l'actualité politique ou législative, comme les mesures relatives à l'usage des certains pesticides ou les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi Egalim III<sup>71</sup>.

La concentration des actions de représentation d'intérêts sur la loi, mise en évidence en 2022, s'est confirmée en 2023 : 54,7 % des fiches d'activités déclarées visaient à influencer la loi en 2023, contre 51,4 % en 2022 et 32,5 % en 2021.

Il ressort enfin du bilan dressé en juillet 2024 que les trois types d'actions<sup>72</sup> les plus souvent déclarées sont la transmission aux décideurs publics d'informations et d'expertises dans un objectif de conviction (25,5 % des fiches d'activité), l'organisation de discussions informelles ou de réunions en tête-à-tête (23,5 % des fiches d'activité) et la transmission de suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique (19 %).

Répartition des inscrits par type d'organisation (en %)

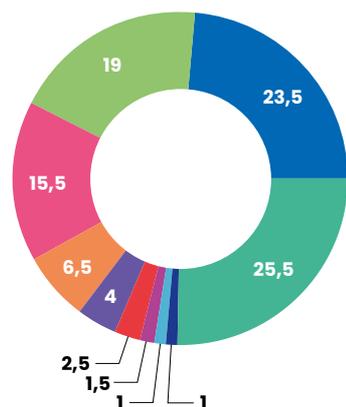


<sup>71</sup>. Loi n° 2023-221 du 30 mars 2023 tendant à renforcer l'équilibre dans les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs

<sup>72</sup>. Cf. liste des types d'actions de représentation d'intérêts fixée par le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017.

## Répartition par type d'actions menées par les représentants d'intérêts (en %)

(...) : évolution par rapport à 2022



- Transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction (+1)
- Organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête (-1)
- Transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique (+1)
- Établir une correspondance régulière (-1)
- Inviter ou organiser des événements, des rencontres ou des activités promotionnelles (+0,5)
- Convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire de la charge publique (=)
- Organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs, ou d'autres consultations ouvertes (+0,5)
- Envoyer des lettres ouvertes, pétitions, tracts (-0,5)
- Organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet (=)
- Autres (-0,5)

**Le Parlement est cité dans 59,6 % des fiches d'activités.**

**Le Gouvernement est cité dans 51,7 % des fiches d'activités.**



Pour rappel, une même activité de représentation d'intérêts peut viser plusieurs catégories de responsables publics.

# 54,7%

**des actions de représentation d'intérêts visaient à influencer la loi en 2023 (51,5 % en 2022)**

**Deux départements ministériels ont concentré deux fiches d'activités sur cinq**

Économie et finances

# 23,5%

Environnement, énergie et mer

# 17%



### Exercice déclaratif 2024 : nette amélioration du taux de dépôt dans le délai légal

2 893 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2024 avaient jusqu'au 31 mars 2025 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2024, ainsi que les moyens alloués à ces actions. Près de 68 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en nette progression par rapport à l'exercice précédent (59 % pour l'exercice 2023) qui peut s'expliquer par des rappels préalables plus précoces et nombreux que les années précédentes.

## L'impact de l'extension du dispositif à la sphère publique locale

Le 1<sup>er</sup> juillet 2022, le dispositif d'inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts et de déclaration de leurs activités a été étendu à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales, comme les présidents de conseil régional ou départemental, les maires des communes ou les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 100 000 habitants, portant ainsi à environ 18 000 le nombre de décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions d'influence. Les nouvelles lignes directrices de la Haute Autorité sur le répertoire des représentants d'intérêts publiées en octobre 2023 prennent en compte cette extension.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, 806 représentants d'intérêts se sont inscrits sur le répertoire, dont près des deux tiers déclarent le « local » comme niveau d'intervention (67,5 %) et près d'un quart le déclarent comme seul niveau d'intervention (22 %). De nombreuses fédérations agricoles locales se sont en particulier inscrites sur le répertoire, et l'agriculture est de très loin le domaine d'intervention le plus cité par les représentants d'intérêts qui déclarent n'intervenir qu'au niveau local (44,1 % contre seulement 9,7 % pour les transports et la logistique).

**35%** 

**des représentants d'intérêts inscrits** ont effectivement cherché à influencer des responsables publics locaux concernés par l'extension.

**67,5%**

**des nouveaux inscrits depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022** déclarent le « local » comme niveau d'intervention

**22%**

**des nouveaux inscrits** déclarent uniquement le « local » comme domaine d'intervention



**Les cinq domaines d'intervention les plus déclarés** par les représentants d'intérêts agissant au niveau local

Construction, logement, aménagement du territoire **20,3 %**

Transports, logistique **15,4 %**

Agriculture, agroalimentaire **14,3 %**

Environnement **11,5 %**

Économie **7,3 %**

73. La loi « 3DS » du 21 février 2022 a permis de réduire le nombre de collectivités concernées par cette extension du répertoire. Initialement fixé à 20 000 habitants, le seuil des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés avait été rehaussé à 100 000 habitants.

74. Lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts : <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/10/Lignes-directrices-nouvelle-version-2024-10.pdf>

75. Les représentants d'intérêts doivent déclarer l'échelon de leur intervention (national ou local).

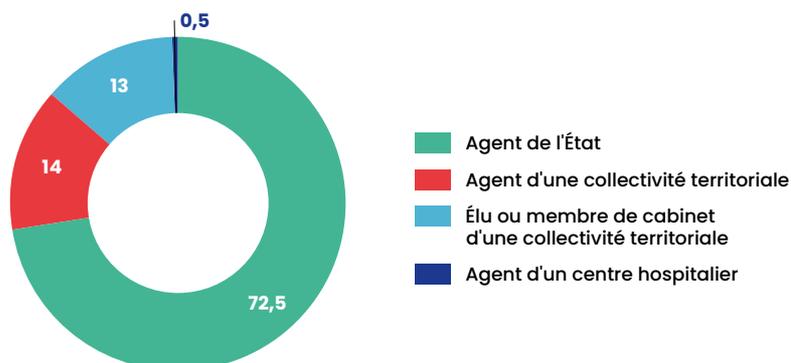


Les collectivités les plus ciblées sont les conseils régionaux. Les domaines d'intervention des représentants d'intérêts, au niveau local, diffèrent en partie de ceux privilégiés au niveau national : la construction, le logement et l'aménagement du territoire (20,3 % des fiches d'activités déclarées), comme les transports et la logistique (15,4 %) sont ainsi particulièrement ciblés.

Les élus locaux ne sont toutefois pas les plus visés par la représentation d'intérêts menée au niveau local : les agents de l'État sont cités dans 72,5 % des fiches d'activités.

La Haute Autorité continue d'observer des difficultés persistantes liées aux limites du dispositif (cf. encadré page suivante).

#### Répartition par catégorie des responsables publics cités dans les fiches d'activités (en %)



## Les difficultés inhérentes au cadre légal et réglementaire de la représentation d'intérêts affaiblissent l'efficacité et l'intérêt du dispositif

Le dispositif actuel d'encadrement de la représentation d'intérêts présente plusieurs difficultés qui limitent son efficacité et sont source d'insécurité juridique. La Haute Autorité l'indique régulièrement<sup>76</sup>. L'extension du répertoire aux activités de représentations d'intérêts menées dans la sphère publique locale amplifie certaines d'entre elles et les répercute sur des acteurs locaux parfois démunis pour bien appréhender les textes applicables.

**Le champ des décisions publiques concernées par des actions d'influence.** L'annexe 1 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017<sup>77</sup> ajoute à une liste de décisions publiques bien déterminées une mention visant d'« autres décisions publiques », sans autre précision, rendant difficile la détermination des décisions qui entrent effectivement dans ce champ.

**L'identification des responsables publics susceptibles d'être visés par une action de représentation d'intérêts.** La rédaction de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 comporte de multiples renvois, notamment au décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale, lui-même renvoyant à des arrêtés ministériels précisant les emplois concernés. Or, faute pour la majorité des arrêtés existants d'être régulièrement tenus à jour, les emplois qu'ils visent ne correspondent plus à ceux existant au sein des administrations en cause. Cette liste comporte des fonctions disparates et crée des strates au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales ou d'EPCI. Certains critères d'identification des personnes publiques visées sont par ailleurs difficiles voire impossibles à renseigner par les représentants d'intérêts, car ils nécessitent d'avoir connaissance de données administratives peu accessibles.

Plus largement, le dispositif actuel retient comme critère de définition des actions de représentation d'intérêts le fait que celle-ci soit faite à **l'initiative du représentant d'intérêts**. Une entrée en communication avec un représentant d'intérêts réalisée à l'initiative d'un responsable public ne remplit donc pas les critères légaux. Cette définition restrictive occulte dès lors une grande partie des activités de représentation d'intérêts, en particulier celles des grandes entités, bien identifiées, et de ce fait, aisément sollicitées par les responsables publics.

Enfin, cantonner la **comptabilisation des activités de représentation d'intérêts à celle des seules personnes physiques**, alors que l'obligation d'inscription sur le répertoire pèse sur les personnes morales, limite la portée du dispositif et permet de possibles contournements manifestes.

La Haute Autorité réitère l'ensemble des propositions formulées dans ses précédents rapports d'activité pour améliorer l'encadrement de la représentation d'intérêts.

### PROPOSITION

Simplifier et préciser le champ de la représentation d'intérêts, notamment en supprimant le critère de contact à l'initiative du représentant d'intérêts et en simplifiant les seuils de déclenchement de l'obligation déclarative, et faire évoluer les modalités de déclaration, notamment en accroissant le rythme de déclaration (d'annuel à semestriel) et en améliorant le niveau de précision des informations à déclarer.

<sup>76</sup>. L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local et propositions, Octobre 2021 : HATVP\_Rapport\_lobbying\_web\_2021-VF.pdf

<sup>77</sup>. Annexe 1 du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

# 3. Le contrôle des obligations des représentants d'intérêts

La Haute Autorité effectue trois types de contrôle : le contrôle des entités non-inscrites au répertoire, le contrôle des déclarations annuelles d'activités et de moyens et le contrôle du respect des obligations déontologiques.

## L'instruction des dossiers et les prérogatives du contrôle

La Haute Autorité s'appuie sur plusieurs outils pour détecter les manquements potentiels :

— une activité de veille et de recherche en sources ouvertes via un accès à différentes sources d'information (presse généraliste, spécialisée et régionale, réseaux sociaux, sites et bases de données spécialisées, agendas ouverts), à partir de laquelle 62 % des contrôles (toutes catégories confondues) ont été lancés en 2024 ;

— les demandes de désinscription du répertoire, qui peuvent conduire la Haute Autorité à identifier des manquements à l'obligation de déclaration annuelle ;

— des signalements extérieurs.

La Haute Autorité a réalisé près d'un tiers de ses contrôles à la suite de notifications de manquements ou de mises en demeure qu'elle avait adressées à des représentants d'intérêts.

Ces différentes sources d'information peuvent occasionner un contrôle ou étayer une instruction déjà en cours. En parallèle, la Haute Autorité dispose de prérogatives d'enquête sur pièces

# 62%

**des contrôles lancés en 2024**  
grâce à un travail de veille interne



**9 signalements reçus en 2024 concernant des représentants d'intérêts ont permis de lancer six contrôles des non-inscrits et un contrôle de déclaration annuelle**

et sur place<sup>78</sup> pour contrôler le respect, par les représentants d'intérêts, de leurs obligations déclaratives et déontologiques. Elle peut ainsi se faire communiquer toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé. Elle peut également procéder à des vérifications sur place, dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Toutefois, au regard de la nature des contrôles réalisés et des informations qu'ils requièrent pour être menés à bien, des marges d'amélioration importantes existent, qui pourraient être exploitées pour les rendre plus efficaces.

La Haute Autorité pourrait ainsi se voir conférer un droit de communication auprès des administrations et responsables publics.

L'effectivité des contrôles est fonction de la diligence des entités contrôlées. Or, aucune sanction n'est prévue en cas d'obstruction à l'investigation ou à l'instruction, qu'il s'agisse

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

d'un contrôle sur pièces ou sur place. Dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État avait affirmé la nécessité « de prévoir [...] un délit d'entrave au contrôle de la Haute Autorité à l'égard des personnes tenues de s'inscrire au répertoire en raison de leur activité de représentant d'intérêts<sup>79</sup> ».

## Le bilan du contrôle des obligations déclaratives

La Haute Autorité a réalisé 112 contrôles au cours de l'année 2024.

Ces contrôles, plus approfondis, ont porté sur des périodes plus longues – donc sur davantage de données, l'historique des activités de représentation d'intérêts couvrant désormais cinq années – et sur de plus vastes secteurs. L'instruction des dossiers en a été allongée. Par ailleurs, les contrôles des représentants d'intérêts agissant au niveau local nécessitent souvent davantage de temps, en raison de la taille des structures contrôlées et de leur difficulté à répondre rapidement et précisément aux questions. En outre, de nombreux contrôles ont été lancés, mais non-clos, en 2024.

En 2024, la Haute Autorité a poursuivi ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activité stratégiques et engagé des contrôles dans de nouveaux domaines concernés par une forte actualité politique et législative :

- l'environnement, l'énergie et l'agroalimentaire ;
- au regard de l'extension du dispositif aux collectivités territoriales, les transports, l'immobilier, la construction et le BTP qui sont des secteurs particulièrement visés par des actions de représentation d'intérêts au niveau local ;
- les *think tanks* (cf. encadré p. 114) ;
- les nouvelles technologies (cryptomonnaie et intelligence artificielle) ;
- l'industrie du tabac (cf. encadré p. 115).



### PROPOSITION

Doter la Haute Autorité d'un droit de communication auprès des responsables et entités publics visés par une action de représentation d'intérêts et introduire un délit d'entrave ou une sanction administrative en cas d'obstruction au contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

# 112

**contrôles  
des représentants  
d'intérêts  
clos en 2024**



- 75 contrôles des non-inscrits
- 37 contrôles des déclarations annuelles

Elle a en outre considéré comme prioritaires les secteurs du sport et de la sécurité en raison de leur particulière exposition du fait des jeux Olympiques et Paralympiques 2024.

### Le contrôle des représentants d'intérêts non-inscrits au répertoire

La Haute Autorité a clos 75 contrôles pour non-inscription sur le répertoire. Elle observe que le nombre de non-inscrits tend à décroître, sous l'effet de plusieurs phénomènes : d'une part, au niveau national, l'essentiel des grands acteurs de la représentation d'intérêts qui ont méconnu leurs obligations au cours des cinq dernières années sont désormais identifiés

<sup>79</sup>. Conseil d'État, avis n° 391.262 du 24 mars 2016 sur un projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

et, d'autre part, les nouveaux acteurs sont plus au fait de leurs obligations.

Au niveau local en revanche, les représentants d'intérêts sont souvent difficiles à identifier du fait du manque d'informations en sources ouvertes les concernant. Quand des entités ont pu être identifiées, les vérifications prennent davantage de temps en raison des difficultés à obtenir les informations pertinentes et à les restituer dans leur contexte, parfois complexe.

Les contrôles pour non-inscription ont principalement porté sur des associations ou des organisations non-gouvernementales (23 contrôles), des organisations professionnelles ou des syndicats (22 contrôles), et des sociétés commerciales (19 contrôles). Parmi les entités contrôlées, 75 % se sont inscrites sur le répertoire à l'issue du contrôle, une part en nette hausse par rapport à 2023 (58,3 %).

Ces non-inscriptions peuvent s'expliquer par une méconnaissance du dispositif ; c'est le cas, notamment, des organisations professionnelles locales, non informées de leurs nouvelles obligations. Certaines entités, notamment des associations ou des ONG, peuvent aussi considérer à tort qu'elles n'entrent pas dans

# 75

## contrôles des non-inscrits clos en 2024

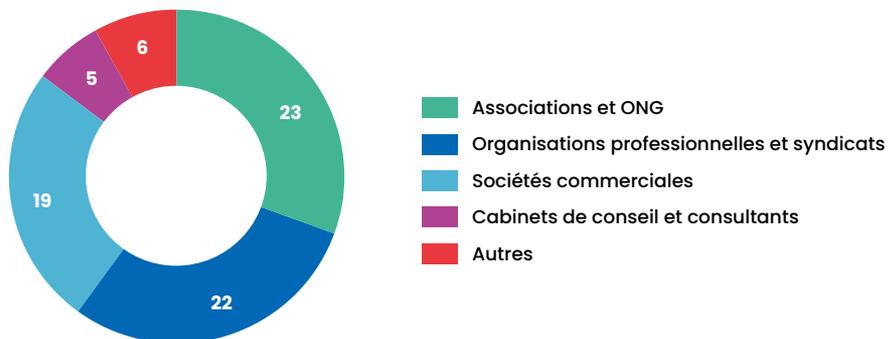
**75 %** ont donné lieu à une inscription sur le répertoire (**58,3 %** en 2023)

la catégorie des représentants d'intérêts car elles ne défendent pas d'intérêts économiques.

L'absence d'inscription à la suite d'un contrôle signifie en général que l'entité se situe en dessous des seuils ou qu'elle délègue ses activités de représentation d'intérêts à des tiers (associations, fédérations professionnelles, cabinets de conseil...).

La décision du Conseil d'État du 14 octobre 2024 qui a partiellement annulé les nouvelles lignes directrices de la Haute Autorité, en tant qu'elles englobaient les *think tanks*, pourrait se traduire par un certain nombre de désinscriptions du répertoire (cf. encadré page suivante).

### Typologie des entités dont la Haute autorité a contrôlé l'inscription au répertoire en 2024



## La décision du Conseil d'État du 14 octobre 2024 relative aux *think tanks*

Le Conseil d'État juge que les laboratoires d'idées, dits *think tanks*, ne sont pas, en tant que tels et en l'absence d'intérêt identifié, des représentants d'intérêts soumis aux obligations déclaratives prévues par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Saisi par un laboratoire d'idées d'une demande d'annulation des lignes directrices de la Haute Autorité ainsi que de courriers d'instruction et de notification de manquements adressés sur leur fondement, le Conseil d'État a, par une décision du 14 octobre 2024 (n° 472123), annulé partiellement les lignes directrices adoptées par la Haute Autorité en tant qu'elles qualifient, par principe, ces groupes de réflexion de représentants d'intérêts. Le Conseil d'État juge que les laboratoires d'idées, qui se consacrent à une activité de réflexion, de recherche et d'expertise sur des sujets déterminés en vue de produire des travaux destinés à être rendus publics, ne peuvent, à ce seul titre, être regardés comme menant une activité de représentation d'intérêts. Il en va toutefois différemment si, au regard de son financement, de sa gouvernance et des conditions dans lesquelles sont menés ses études et travaux, un laboratoire d'idées poursuit un intérêt identifié permettant alors de le qualifier de représentant d'intérêts au sens de la loi relative à la transparence de la vie publique. Dans une telle hypothèse, il est alors pleinement assujéti aux obligations, notamment déclaratives, que cette loi prévoit.

Le Conseil d'État a par ailleurs rejeté les autres demandes d'annulation portant sur les courriers et la notification de manquement adressés par la Haute Autorité, considérant qu'il s'agissait d'actes préparatoires ne faisant pas grief.

### Le contrôle des déclarations annuelles

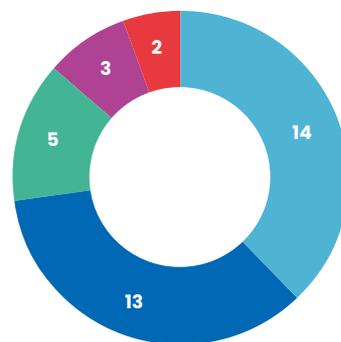
La Haute Autorité a achevé en 2024 le contrôle des déclarations d'activités et de moyens de 37 acteurs, l'essentiel portant sur des sociétés commerciales (14 contrôles) et des organisations professionnelles et syndicales (13 contrôles). Tous les contrôles ont été suivis de modifications par les représentants d'intérêts, consistant soit en une correction des informations déjà déclarées (dirigeants de l'entité, personnes chargées de la représentation d'intérêts, affiliations, clients, activités menées et moyens alloués), soit en la publication de nouvelles fiches d'activités.

# 37

**contrôles des déclarations d'activités et de moyens clos en 2024**

**100 %** ont donné lieu à des modifications

### Typologie des entités pour lesquelles la Haute Autorité a clos un contrôle de déclaration annuelle d'activités en 2024



- Sociétés commerciales
- Organisations professionnelles et syndicats
- Associations et ONG
- Cabinets de conseil et consultants
- Autres



Afin de rendre plus lisibles les données du répertoire des représentants d'intérêts, la Haute Autorité publie sur une plateforme dédiée des **analyses** des actions de représentation d'intérêts qui ont visé certaines décisions publiques. Ces analyses portent sur des activités de représentants d'intérêts dont les inscriptions et les déclarations annuelles ont été contrôlées. En mars 2024, la Haute Autorité a publié une analyse thématique sur la représentation d'intérêts autour de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite « **loi pouvoir d'achat** ».

## Le contrôle de la représentation d'intérêts du secteur du tabac

Depuis 2023, la Haute Autorité a engagé des contrôles des représentants d'intérêts du secteur du tabac. Dix contrôles de déclarations d'activités et de moyens et deux contrôles pour non-inscription ont été lancés. Ces contrôles ont visé des industriels du secteur, des fédérations professionnelles ainsi que des associations de prévention des addictions.

En 2024, cinq contrôles ont été clos :

- un contrôle de non-inscrit a abouti à l'inscription au répertoire ;
- la totalité des contrôles de déclarations d'activités et de moyens a donné lieu à des modifications ou à des créations de fiches d'activités. Un des contrôles a permis la mise en conformité des déclarations des activités de l'entité depuis 2019, avec la création de 17 fiches d'activités. Un autre a permis la modification de 17 fiches d'activités et la création par l'entité contrôlée de deux nouvelles fiches d'activités.

Plusieurs thématiques ressortent particulièrement des fiches d'activités contrôlées : la fiscalité sur le tabac et sur les produits de vapotage ; le renforcement de la lutte contre le trafic et la contrefaçon ; la responsabilité élargie du producteur ; la régulation des publicités sur les plateformes numériques et les réseaux sociaux.

La Haute Autorité s'est par ailleurs engagée, depuis l'extension du répertoire à la sphère locale, à intensifier le contrôle des entités agissant au niveau local en vérifiant que les activités qu'elles y mènent sont effectivement déclarées.

### Le bilan du contrôle des obligations déontologiques

La loi soumet les représentants d'intérêts à une série d'obligations déontologiques<sup>80</sup>, comme, par exemple, l'interdiction de proposer ou

de remettre à des responsables publics des présents, dons ou avantages quelconques d'une valeur significative, ou encore l'interdiction d'obtenir ou d'essayer d'obtenir des informations ou décisions en communiquant délibérément aux responsables publics des informations erronées ou en recourant à des manœuvres destinées à les tromper.

En 2023, trois contrôles avaient été lancés et parmi eux, deux ont été clos. La Haute Autorité a poursuivi en 2024 l'instruction d'un contrôle toujours en cours.

<sup>80</sup>. Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique