

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

1 – Le respect des obligations déclaratives
page 108

2 – Le bilan des déclarations d'activités
au titre de 2022 (publié en juillet 2023)
page 112

3 – Un premier bilan de l'extension du répertoire
des représentants d'intérêts aux activités visant
certaines collectivités territoriales et de nouvelles
catégories de responsables publics
page 117

4 – Un contrôle intensifié des obligations
des représentants d'intérêts
page 121

5 – Le partage de bonnes pratiques au niveau
international sur l'encadrement du lobbying
page 127

DANS QUELS OBJECTIFS ?



- **Renforcer la transparence** de 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

QUELLES OBLIGATIONS ?



- **Inscription sur un répertoire numérique** accessible sur le site hatvp.fr
- **Déclaration annuelle des activités et des moyens** qui y sont consacrés par les représentants d'intérêts

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**

2 968

entités inscrites sur le registre des représentants d'intérêts **au 31 décembre 2023** (+ **14,9 %** par rapport à 2022)

DANS QUELS DÉLAIS DÉCLARER ?



Trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable pour déclarer ses activités de représentation d'intérêts et les moyens qui y sont consacrés



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**

Depuis la loi dite « Sapin II » du 9 décembre 2016, la Haute Autorité gère 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

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 une activité de 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 tenter d'influencer une décision publique

Ne doivent pas s'inscrire sur le répertoire⁶² :

- 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.

⁶². Article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

Taux de conformité

56%



à l'obligation de déclaration d'activités et de moyens à la fin du délai légal de dépôt **en mars 2023**

Taux de conformité

90,5%

en mai 2023

après relances amiables par la Haute Autorité

Passée la date butoir de déclaration, un premier rappel est envoyé dès le lendemain aux entités qui n'y ont pas procédé, suivi d'un second rappel huit jours après, leur indiquant qu'en l'absence de régularisation, elles apparaîtront sur la liste des entités en défaut de déclaration après 21 jours. À la suite de nombreuses relances amiables par les services de la Haute Autorité, le taux de dépôt s'est établi à 90,5 % en mai 2023.

La liste des représentants d'intérêts ne déclarant aucune des informations exigées par la loi au titre du dernier exercice, publiée sur le site Internet de la Haute Autorité⁶³, se met à jour automatiquement lorsqu'une régularisation, même partielle, intervient ou qu'une nouvelle entité entre en défaut total de déclaration de ses activités. Les relances amiables adressées par la Haute Autorité aux entités concernées permettent, dans un certain nombre de cas, de rectifier ces manquements.

Une moindre activité précontentieuse et contentieuse

L'année 2023 a été marquée par une forte diminution de l'action précontentieuse, signe à la fois de l'efficacité du travail de relance réalisé par les services de la Haute Autorité,

et d'une meilleure connaissance du dispositif par les représentants d'intérêts. 79 notifications de manquement ont été envoyées en 2023 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens, contre 87 en 2022, et seulement cinq mises en demeure⁶⁴, contre 76 en 2022.

Les représentants d'intérêts concernés disposent ensuite de deux mois pour communiquer leurs observations à la Haute Autorité, délai pendant lequel ils peuvent, à tout moment, régulariser leur situation. La mise en demeure peut être rendue publique sur le site Internet de la Haute Autorité, ce qui a été fait à cinq reprises en 2023. Les mises en demeure sont dépubliées dès que l'entité concernée a régularisé sa situation.

79

notifications de manquement envoyées en 2023 pour non-dépôt de déclaration d'activités et de moyens

5



mises en demeure en 2023

6



transmissions au parquet en 2023

⁶³. hatvp.fr/le-repertoire/liste-des-entites-enregistrees/?filter=defaut

⁶⁴. Article 18-7 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique



Certains dispositifs étrangers d'encadrement du lobbying mettent déjà en œuvre des sanctions administratives en cas de manquement aux obligations déclaratives et/ou déontologiques. En Autriche, par exemple, les représentants d'intérêts qui méconnaissent leurs obligations déclaratives encourent une amende allant jusqu'à 60 000 euros. En Slovénie, les sanctions administratives peuvent aller de l'interdiction d'exercer des activités de lobbying portant sur un sujet particulier à la radiation du registre.

La Haute Autorité a transmis au procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, six dossiers de représentants d'intérêts qui ne s'étaient pas mis en conformité⁶⁵. 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 morale⁶⁶.

À l'image du constat déjà dressé en cas de non-dépôt d'une déclaration de patrimoine ou d'intérêts par un responsable public, il apparaît que le dispositif mis en place en cas de manquement par un représentant d'intérêts à ses obligations déclaratives, manque d'efficacité. La création d'un régime de sanction administrative, sous la forme d'une amende, présenterait les mêmes avantages que pour le traitement du non-dépôt des déclarations par les responsables publics⁶⁷. Le non-dépôt d'une déclaration étant objectivement constaté, la qualification des faits n'engagerait pas de pouvoir d'appréciation.



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.

Entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2023, les nouvelles lignes directrices éclairent et précisent le dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts

Afin d'accompagner les représentants d'intérêts dans l'application de leurs obligations déclaratives et de donner son interprétation de certaines notions issues du cadre législatif et réglementaire, la Haute Autorité avait adopté en 2017 des lignes directrices relatives au répertoire des représentants d'intérêts, qui avaient été mises à jour en 2018.

En juillet 2023, la Haute Autorité a publié une nouvelle version de ces lignes directrices⁶⁸, entrées en vigueur le 1^{er} octobre.

Cette mise à jour vise à :

- prendre en compte les évolutions législatives en intégrant l'extension du répertoire entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022⁶⁹ (inclusion des chambres d'agriculture dans le champ d'application de la loi et des nouvelles catégories de responsables publics susceptibles d'être visés par une action d'influence, notamment au niveau local) ;
- préciser et simplifier le dispositif pour faciliter son appropriation par les représentants d'intérêts ;

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

66. Article 131-38 du code pénal

67. Cf. p. 61

68. [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf)

69. Cf. p. 117

– rendre le dispositif plus lisible et avoir une vision plus juste et plus précise de l’activité de lobbying, dans l’attente des évolutions structurelles souhaitées par la Haute Autorité.

L’élaboration des nouvelles lignes directrices a fait l’objet d’une concertation avec les représentants d’intérêts, afin de mieux prendre en considération la réalité de leurs pratiques professionnelles. Une consultation a ainsi été organisée au premier trimestre 2023 avec une quarantaine d’organismes représentatifs et de chercheurs, leurs retours d’expérience ayant nourri le projet définitif adopté par le collège en mai 2023. Après la publication des nouvelles lignes directrices, un webinaire de présentation a été organisé le 4 juillet réunissant près de 600 représentants d’intérêts – la Haute Autorité a répondu à une centaine de questions – suivi d’une lettre d’information dédiée.

Les objectifs des nouvelles lignes directrices du répertoire

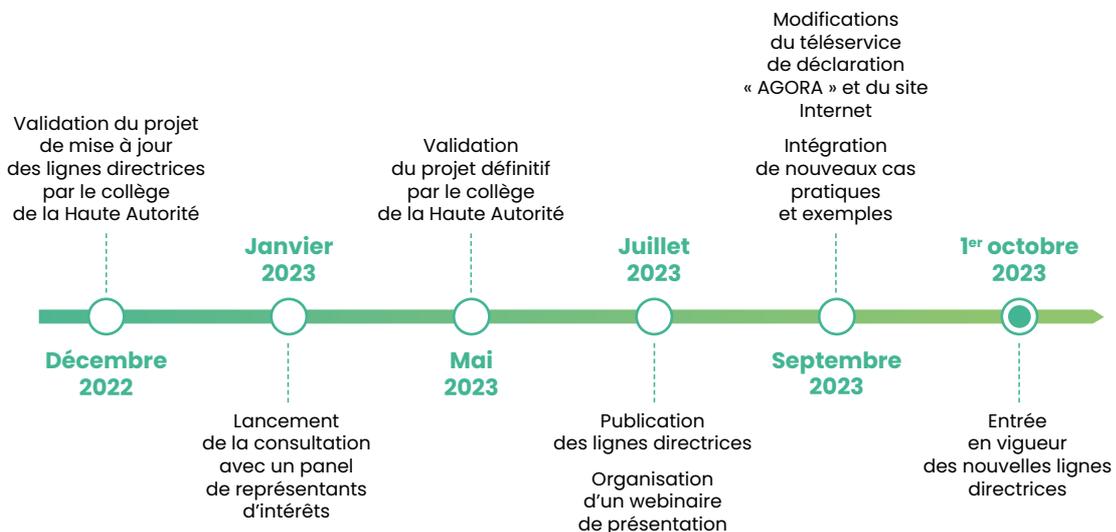
entrées en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2023



Parmi les principales évolutions figurent notamment :

– une modification des catégories et des sous-catégories de représentants d’intérêts afin de mieux correspondre à la réalité des statuts et des activités menées ;

L’adoption des nouvelles lignes directrices a nécessité d’importantes évolutions techniques du téléservice de déclaration « AGORA » afin de tenir compte de certaines modifications. En complément, la « foire aux questions », accessible en ligne sur le site Internet⁷⁰ de la Haute Autorité, a été enrichie de nouveaux exemples.



70. hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/

- une clarification des domaines d'intervention ;
- la comptabilisation des envois groupés en autant d'entrées en communication que de destinataires ;
- une inscription sur le répertoire qui entraîne désormais la déclaration de toutes les actions de représentation d'intérêts menées par l'ensemble des personnes physiques œuvrant au sein et pour le compte de la personne morale ;
- la déclaration de l'ensemble des clients pour le compte desquels sont menées des actions de représentation d'intérêts auprès de responsables publics français (qu'il s'agisse d'administrations publiques ou de collectivités territoriales françaises ou encore d'autorités publiques étrangères).

2 Le bilan des déclarations d'activités au titre de 2022 (publié en juillet 2023)

Chaque année, la Haute Autorité publie un bilan des déclarations d'activités déposées par les représentants d'intérêts au titre du dernier exercice. 2 493 entités devaient satisfaire à cette obligation début 2023, au titre d'un exercice comptable se clôturant au 31 décembre 2022. L'analyse des données transmises, publiée en juillet 2023, permet d'avoir une vision globale des actions d'influence menées au cours de l'année précédente.

Une qualité accrue des déclarations d'activités et des moyens, signe d'une meilleure connaissance du dispositif

L'année 2022 s'est caractérisée par une amélioration de la qualité des déclarations d'activités et des moyens. La lisibilité des informations déclarées et la compréhension par les citoyens des actions d'influence menées constituent en effet des enjeux primordiaux afin de renforcer la transparence de la décision publique.

Un des indicateurs utilisés par la Haute Autorité pour mesurer la qualité des déclarations est « l'objet » des fiches d'activités. Ce dernier doit être suffisamment précis pour rendre compte

du sujet sur lequel porte l'activité de lobbying, des résultats attendus ainsi que des décisions publiques visées par les activités concernées.

La Haute Autorité a élaboré un algorithme permettant d'évaluer la qualité des informations renseignées et d'aider à leur saisie. Une nouvelle version de cet algorithme, plus pertinente dans ses recommandations, a été lancée le 6 mars 2023. Pour l'exercice déclaratif 2022, 73,3 %⁷¹ des déclarations se sont

Chaque année, la Haute Autorité publie au mois de juin le bilan de l'exercice déclaratif des représentants d'intérêts portant sur l'année passée.

⁷¹. Cette statistique tient donc uniquement compte des notations des fiches d'activités publiées entre le 6 mars et le 2 mai 2023, période couvrant l'essentiel des déclarations au titre de l'année 2022.

73,3%

des objets
déclarés en 2022
étaient conformes
aux exigences
minimales
de lisibilité définies
par la Haute Autorité



44%

en 2017

avérées conformes aux exigences minimales de lisibilité définies par la Haute Autorité contre 71 % en 2021.

L'utilisation accrue de la rubrique « observations » reflète également l'amélioration de la qualité des déclarations. En 2023, elle a été utilisée dans plus d'un cas sur quatre (contre un cas sur six en 2022). Cette rubrique gagnerait toutefois à être encore davantage exploitée par les représentants d'intérêts pour compléter leurs déclarations d'activités, car elle permet de fournir des précisions ou des éléments d'explication supplémentaires, au-delà des informations légalement requises (en indiquant la fonction du responsable public rencontré par exemple), et de faciliter ainsi la compréhension du lobbying par les citoyens et les éventuels échanges ultérieurs avec la Haute Autorité.

Une activité de représentation d'intérêts plus soutenue en 2022 qu'en 2021

Le répertoire met en lumière l'importante hétérogénéité des entités menant des actions de représentation d'intérêts. Dans la continuité des précédents exercices déclaratifs, plus de la moitié des activités de représentation d'intérêts (54 %) déclarées au titre de 2022 l'ont été par des organisations professionnelles et des sociétés, suivies des associations et ONG (19 %). Il faut également noter que les cabinets de conseil et les consultants indépendants ont connu l'évolution la plus importante, puisqu'ils

28%

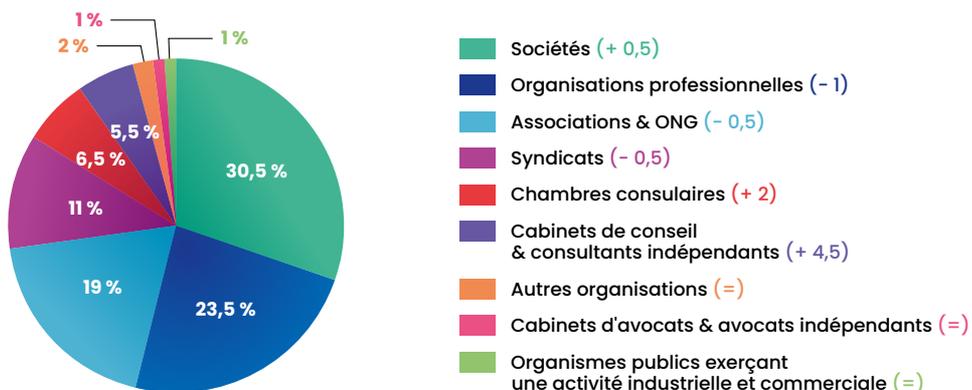
des déclarations
d'activités ont fait usage
de la rubrique « observations »
(17 % en 2021)

13 579

fiches d'activités
de représentation
d'intérêts déclarées
(+ 22,3 % par rapport à 2021)

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

() Évolution par rapport à 2021



représentent désormais 5,5 % des entités ayant effectué une déclaration, contre seulement 1 % en 2021.

En 2022, 13 579 fiches d'activités ont été déclarées, contre 11 105 l'année précédente, soit 8 fiches d'activités en moyenne par représentant d'intérêts.

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

- les cabinets de conseil et les consultants indépendants ont déclaré en moyenne 23 fiches d'activités, soit près de quatre fois plus que les associations et ONG (5,9) et les sociétés (5,3). Cela s'explique par la très grande diversité des missions réalisées pour le compte de leurs clients et donc des thématiques différentes faisant l'objet d'une action d'influence ;

8

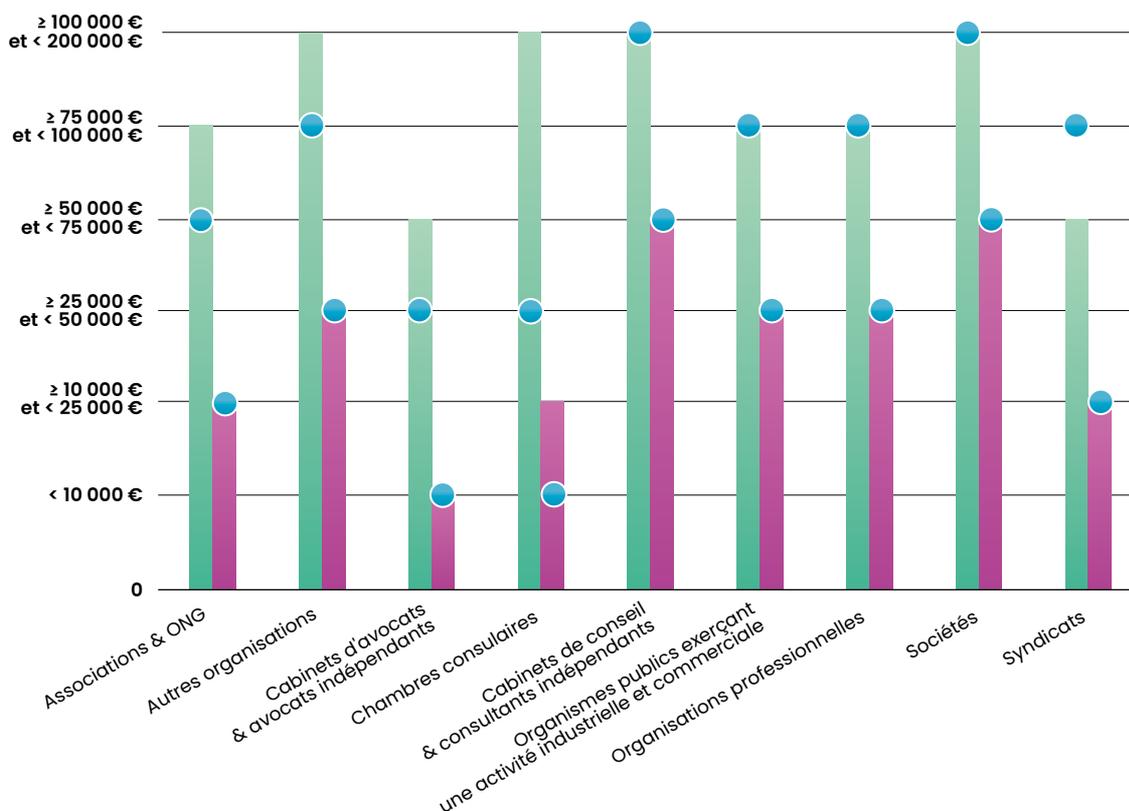
fiches d'activités
déclarées par
représentant d'intérêts
en moyenne
(contre **7,8** en 2021)



- l'exercice déclaratif au titre de 2022 s'est caractérisé par une augmentation globale des dépenses consacrées aux activités de représentation d'intérêts. Si celles des sociétés et des cabinets de conseil demeurent stables, avec une fourchette moyenne comprise entre 100 000 et 200 000 euros, celles des chambres consulaires ont connu la plus forte croissance (de 25 000 à 50 000 euros en 2021 contre 100 000 à 200 000 euros en 2022).

Le système de santé et le médico-social, l'agriculture, les énergies renouvelables et la politique industrielle figurent parmi les domaines d'intervention les plus visés par des actions de représentation d'intérêts.

Fourchette moyenne et fourchette médiane de dépenses par type d'organisation* (en euros)



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



59,5 % des fiches d'activités mentionnaient comme destinataire le Parlement et 52 % le Gouvernement, des proportions en légère baisse par rapport à 2022. Plus de la moitié des activités de représentation d'intérêts portaient sur l'élaboration de la loi (51,5 %), une augmentation de près de 20 points par rapport au précédent exercice déclaratif. Au sein du Gouvernement, deux départements ministériels continuent de concentrer plus de 40 % des activités de représentation d'intérêts : économie et finances d'une part, environnement, énergie et mer de l'autre.

Le **Parlement** est concerné par **59,5 %** des activités de représentation d'intérêts et le **Gouvernement 52 %**.



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

51,5 %
des activités de représentation d'intérêts visent à influencer **la loi** (contre **32,5 %** en 2021)

2 départements ministériels concentrent en 2022 plus d'un tiers des activités de représentation d'intérêts

23,5 %
Économies et finances

17 %
Environnement, énergie et mer

4 domaines d'intervention les plus déclarés en 2022 (sur 117)

8,2 %
Système de santé et médico-social

6,7 %
Agriculture

4,2 %
Énergies renouvelables

3,6 %
Politique industrielle

EXERCICE DÉCLARATIF 2023 : AMÉLIORATION DU TAUX DE DÉPÔT DANS LE DÉLAI LÉGAL

2 618 représentants d'intérêts inscrits au répertoire et dont l'exercice comptable se clôturait le 31 décembre 2023 avaient jusqu'au 31 mars 2024 pour déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées en 2023, ainsi que les moyens alloués à ces actions. Plus de 59 % ont effectué leur déclaration dans le délai légal, un résultat en hausse par rapport à l'exercice précédent (56 % pour l'exercice 2022) qui pourrait s'expliquer par le nombre plus élevé de relances effectuées par la Haute Autorité les jours précédant l'échéance déclarative et une meilleure appropriation du dispositif par les représentants d'intérêts.



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

Insuffisamment connu du grand public, le répertoire des représentants d'intérêts met à disposition de la société civile de nombreuses informations permettant de renforcer la transparence sur le processus d'élaboration de la décision publique.

En juin 2021, la Haute Autorité a mis en ligne une plateforme numérique à visée pédagogique dédiée au lobbying. Cette plateforme centralise l'ensemble des informations sur la représentation d'intérêts : cadre juridique et déontologique, diversité des acteurs, ressources documentaires, propositions d'amélioration du dispositif, comparaisons internationales, etc. Elle permet de renforcer la lisibilité des données du répertoire et 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.

En 2023, la Haute Autorité a ainsi publié une analyse⁷² sur le lobbying autour de la loi dite « Sécurité globale » : 30 entités inscrites au répertoire des représentants d'intérêts déclarent avoir été actives lors des débats autour du texte de loi. Il s'agit principalement d'organisations professionnelles œuvrant dans le secteur de la sécurité, mais également de sociétés commerciales, d'associations, de cabinets de conseil et d'un établissement public à caractère industriel ou commercial. 130 fiches d'activités attestent des actions menées et permettent aux citoyens d'apprécier l'impact de chacun de ces acteurs sur l'élaboration de la loi, ainsi que les moyens alloués à leur activité de lobbying.

En 2023, près de 40 000 visites ont été comptabilisées sur la plateforme, soit une augmentation de 25 % par rapport à l'année précédente, signe d'un intérêt croissant de la part du public.

⁷². hatvp.fr/lobbying/actualites/le-lobbying-autour-de-la-loi-securite-globale/

3

Un premier bilan de l'extension du répertoire des représentants d'intérêts aux activités visant certaines collectivités territoriales et de nouvelles catégories de responsables publics

Depuis le 1^{er} juillet 2022, le dispositif a été étendu à de nouvelles catégories d'agents publics et à certaines fonctions exécutives locales, amplifiant des difficultés déjà identifiées par la Haute Autorité.

Un premier bilan chiffré de l'extension du répertoire

Pour rappel, la loi « 3DS » du 21 février 2022 a permis de réduire le nombre de collectivités concernées par l'extension du répertoire, à partir du 1^{er} juillet 2022. 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. 42 communes et 130 EPCI à fiscalité propre sont désormais concernés. Le champ de tous les décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions d'influence englobe, depuis le 1^{er} juillet 2022, environ 18 000 personnes, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde.

Depuis l'entrée en vigueur de l'extension, 431 nouvelles entités se sont inscrites (pour plus de la moitié des sociétés et des chambres consulaires), et près de 80 % d'entre elles ont déclaré l'échelon local parmi leurs niveaux d'intervention. Lors de l'exercice déclaratif 2023 au titre de l'année 2022, les responsables et agents publics concernés par l'extension ont été cités 3 673 fois dans les fiches d'activités déclarées.

Après un second semestre 2022 où l'accent était mis sur la sensibilisation des représentants

68%

des contrôles des non-inscrits lancés en 2023 concernaient des entités agissant au niveau local

d'intérêts aux évolutions introduites par l'extension, les entités susceptibles d'effectuer des activités de lobbying au niveau local ont fait l'objet de nombreux contrôles en 2023. Elles représentaient ainsi près de 68 % des contrôles des non-inscrits lancés et 82 % des contrôles des déclarations d'activités.

Des difficultés d'appropriation liées aux limites du dispositif

Dès juin 2022, la Haute Autorité publie à l'attention des représentants d'intérêts un *vade-mecum*⁷³ destiné à les guider, notamment dans l'identification des responsables publics concernés et organisé des webinaires de sensibilisation.

73. [hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Vademecum-HATVP-extension-RRI-juillet22-maj.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/Vademecum-HATVP-extension-RRI-juillet22-maj.pdf)

LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS DE TRANSPARENCE DES ACTIONS DE LOBBYING DANS LES COLLECTIVITÉS

Préalablement à l'entrée en vigueur de l'extension du répertoire d'intérêts aux actions menées en direction des collectivités territoriales, certaines d'entre elles s'étaient déjà emparées de cet enjeu en mettant en place des dispositifs internes de transparence permettant aux élus de déclarer leurs rencontres avec des représentants d'intérêts.

Ces initiatives permettent aux habitants des collectivités concernées de disposer d'une meilleure connaissance de l'empreinte normative, tout en facilitant le contrôle, par la Haute Autorité, des obligations déclaratives des représentants d'intérêts.

Depuis 2018, les élus de la mairie de Paris ont ainsi la possibilité de publier leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts sur une plateforme dédiée⁷⁴, redirigeant ensuite vers la fiche de l'entité sur le répertoire de la Haute Autorité. En 2021, la ville de Bordeaux a mis en place un dispositif similaire⁷⁵, tout comme la ville et la métropole de Nantes⁷⁶.

74. transparence.lobby.paris.fr/site-RDV-avec-RI/jsp/site/Portal.jsp?page=publicmeeting

75. transparence-lobby.bordeaux.fr

76. metropole.nantes.fr/rendez-vous-elus

Pour autant, plus d'un an après l'entrée en vigueur de cette réforme, la Haute Autorité relève la persistance de difficultés d'appropriation, en particulier pour les représentants d'intérêts menant des actions d'influence au niveau local. Cette évolution met en évidence les insuffisances et les limites juridiques du dispositif, déjà identifiées par la Haute Autorité, qui a eu l'occasion, à plusieurs reprises en 2023, de les exposer aux parlementaires à l'occasion d'échanges relatifs à plusieurs propositions de lois (*cf. encadré*).

Les difficultés d'identification des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts se sont amplifiées, ce qui est source d'insécurité juridique. Cette identification est complexifiée par la rédaction de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013, qui 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. La Haute Autorité constate que la majorité des arrêtés existants 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 en cause.

Cette liste comporte en outre des fonctions disparates et crée des strates au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales ou d'EPCI. Par exemple, les règles diffèrent selon qu'une commune a plus de 100 000 ou de 150 000 habitants. Certains critères d'identification des personnes publiques visées sont difficiles voire impossibles à connaître par les représentants



LE CRITÈRE DE L'INITIATIVE

Seules les interactions menées à l'initiative des représentants d'intérêts doivent être déclarées par ces derniers auprès de la Haute Autorité. Autrement dit, lorsque l'administration sollicite d'office et d'initiative un représentant d'intérêts, ce dernier n'est pas tenu d'en faire état au répertoire, alors même qu'il aura pu, à cette occasion, tenter d'influencer la prise d'une décision publique.

Ce critère occulte une partie du phénomène du lobbying et tend à privilégier les acteurs de grande envergure, bien identifiés par les pouvoirs publics et sollicités par eux.

d'intérêts, car nécessitant d'accéder à des données administratives qui ne sont pas aisément disponibles. De même, elles peuvent varier en fonction du budget des établissements publics à fiscalité propre ou de l'assimilation de certains établissements publics à des communes de plus de 150 000 habitants, qui est un critère uniquement utilisé pour l'application de certaines dispositions du droit de la fonction publique.

Une réécriture de l'article 18-2, et plus précisément de ses points 5°, 6° et 7° paraît nécessaire pour clarifier le dispositif.

En outre, le champ des décisions publiques concernées, précisé par décret⁷⁷, s'avère à la fois

imprécis et trop large puisqu'il est notamment question des « *autres décisions publiques* », une mention qui intervient après des catégories de décisions publiques bien déterminées. Au niveau local, se pose par exemple la question de savoir si les démarches commerciales, les demandes de subvention ou les demandes d'autorisation constituent des actions de représentation d'intérêts. Si la Haute Autorité a apporté sur ce point des précisions dans les nouvelles lignes directrices, une clarification demeure nécessaire. Celle-ci pourrait consister à ne retenir par voie réglementaire que les décisions qui, par leur nature ou leurs effets, justifient qu'une forme de transparence soit garantie, et à supprimer la catégorie des « *autres décisions publiques* ».

LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS : UN ENJEU DONT SE SONT EMPARÉS LES PARLEMENTAIRES EN 2023

L'année 2023 a été marquée par une importante réflexion au Parlement sur l'encadrement des représentants d'intérêts.

À l'Assemblée nationale, la mission « flash » sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire des représentants d'intérêts, présentant les limites du dispositif, a appelé⁷⁸ à des évolutions réglementaires et législatives pour améliorer son fonctionnement : abaisser le seuil du nombre d'entrées en communication nécessaire pour rendre l'activité régulière ; passer à une fréquence trimestrielle de déclaration des activités ; modifier l'annexe du décret pour détailler les décisions publiques concernées. Une proposition de loi transpartisane⁷⁹, déposée en juillet 2023 et présentée par les rapporteurs de la mission « flash », Cécile Untermaier et Gilles Le Gendre, reprend certaines de ces propositions.

Au Sénat, à la suite du rapport du comité de déontologie parlementaire du Sénat de décembre 2022⁸⁰, intitulé « *Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi Sapin II* », une proposition de loi, également transpartisane, renforçant la transparence de la représentation d'intérêts⁸¹ a été déposée en juillet 2023 par Arnaud Bazin et les membres du comité de déontologie. Elle formule plusieurs propositions dont notamment celles de supprimer le critère d'initiative ; apprécier la qualité de représentant d'intérêts au niveau de la personne morale ; passer à une fréquence semestrielle de déclaration des actions de lobbying, substituer aux sanctions pénales des sanctions administratives pour les manquements aux obligations déclaratives et déontologiques.

⁷⁸. Assemblée nationale, rapport de la mission « flash » sur la rédaction du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire des représentants d'intérêts, 3 mai 2023

⁷⁹. Assemblée nationale, proposition de loi n° 1577 relative au répertoire numérique des représentants d'intérêts, 20 juillet 2023

⁸⁰. Cf. rapport d'activité 2022 p. 116

⁸¹. Sénat, proposition de loi n° 834 renforçant la transparence de la représentation d'intérêts, au service du débat démocratique, 5 juillet 2023

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



Propositions

Sur le champ des actions de représentation d'intérêts :

- supprimer le critère d'initiative du représentant d'intérêts, pour étendre l'obligation de déclaration aux entrées en communication initiées par les responsables publics ;
- préciser le champ des décisions publiques entrant dans le champ de l'encadrement de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets ;
- regrouper dans un texte unique la liste des responsables publics susceptibles d'être visés par des actions de 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.

Sur les modalités de déclaration :

- soumettre les représentants d'intérêts à une obligation déclarative semestrielle ;
- autoriser les déclarations consolidées pour les groupes de sociétés ;
- préciser dans les déclarations d'activités la décision publique visée par l'action de représentation d'intérêts ainsi que les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l'action de représentation d'intérêts a été menée.

4

Un contrôle intensifié des obligations des représentants d'intérêts

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

Des prérogatives de contrôle consolidées qui nécessiteraient toutefois d'être renforcées

Pour réaliser ses contrôles, la Haute Autorité s'appuie sur des outils diversifiés permettant de détecter les manquements potentiels et d'assurer le suivi de secteurs d'activité considérés comme prioritaires (cf. encadré p. 122) :

- 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 86,7 % des contrôles (toutes catégories confondues) ont été lancés en 2023 ;
- l'analyse de l'actualité politique et législative ;
- les demandes de désinscription du répertoire ;
- des signalements reçus.

Par ailleurs, afin de contrôler le respect, par les représentants d'intérêts de leurs obligations déclaratives et déontologiques, et ainsi d'assurer la crédibilité et l'efficacité du dispositif, la Haute Autorité dispose de prérogatives d'enquête sur pièces et sur place⁸². Ces pouvoirs demeurent toutefois limités en comparaison de ceux dont disposent d'autres autorités administratives indépendantes. Pour rendre les contrôles plus

86,7%

des contrôles ont été lancés en 2023 grâce à un travail de **veille interne**

10

signalements reçus en 2023 concernant des représentants d'intérêts



efficaces, ceux-ci gagneraient à être précisés et étendus, tout en restant proportionnés au regard de la finalité poursuivie.

La Haute Autorité peut se faire communiquer, sur pièce, par les représentants d'intérêts, toute information ou tout document nécessaire à l'exercice de sa mission, sans que le secret professionnel ne puisse lui être opposé. Le contrôle est donc tributaire de l'obtention d'informations, de la part de tiers (administrations ou responsables publics par exemple), qui corroborent ou invalident celles que transmettent les représentants d'intérêts concernés.

⁸². Article 18-6 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

SECTEURS D'ACTIVITÉS CONTRÔLÉS

En 2023, la Haute Autorité a poursuivi ses contrôles sur plusieurs secteurs d'activités stratégiques et engagé des contrôles dans de nouveaux domaines de 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, des secteurs particulièrement visés par des actions de lobbying au niveau local ;
- les *think tanks* ;
- les nouvelles technologies (cryptomonnaie et intelligence artificielle) ;
- l'industrie du tabac.

L'octroi d'un droit de communication permettrait à la Haute Autorité de lui assurer une pleine indépendance et autonomie dans la conduite de ses contrôles et de réduire les délais d'investigation. Il serait également souhaitable que les

agents de la Haute Autorité puissent convoquer les entités contrôlées afin de les auditionner lorsque cela est nécessaire au bon déroulement des investigations.

En outre, aucune sanction n'est prévue en cas d'obstruction à l'investigation ou l'instruction, notamment en fournissant des renseignements et des pièces incomplets ou inexacts, ou en s'opposant au bon déroulement d'un contrôle sur place. Les contrôles conduits dépendent donc de la diligence des personnes ou des entités qui en font l'objet. Dans son avis du 24 mars 2016 sur le projet de loi « Sapin II », le Conseil d'État affirmait pourtant 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'intérêts⁸³ ».



Propositions

- Permettre à la Haute Autorité d'exercer, dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations des représentants d'intérêts, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action de représentation d'intérêts, 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 possibilité, pour les agents de la Haute Autorité, de réaliser des auditions dans le cadre des contrôles des opérations de représentants d'intérêts.



Proposition

Introduire, dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts, un délit d'entrave aux missions des agents de la Haute Autorité.

⁸³. 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

Pour les manquements les plus graves, la Haute Autorité peut procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts, sur autorisation du juge des libertés et de la détention. Le dispositif demeure toutefois lacunaire et gagnerait à être renforcé grâce à la possibilité de faire des copies de documents lors des contrôles.



Proposition

Doter les agents de la Haute Autorité, dans le cadre des contrôles sur place, d'un pouvoir de copie de documents et de tout support d'information.

Bilan général et chiffres clés du contrôle des représentants d'intérêts en 2023

L'année 2023 se caractérise par une forte hausse du nombre de contrôles de représentants d'intérêts : 234 contrôles ont ainsi été lancés, contre 163 en 2022 (+ 43,6 %). Ce chiffre s'explique notamment par la mise en oeuvre de contrôles d'entités susceptibles de réaliser des actions de représentation d'intérêts au niveau local, au regard de l'extension du dispositif entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2022. Ce fut par exemple le cas pour des composantes locales d'entités déjà inscrites sur le répertoire et effectuant de la représentation d'intérêts au niveau national.

234 

contrôles des représentants d'intérêts lancés en 2023

(+ 43,6 % par rapport à 2022)

153 **contrôles** des non-inscrits

79 **contrôles** des déclarations annuelles

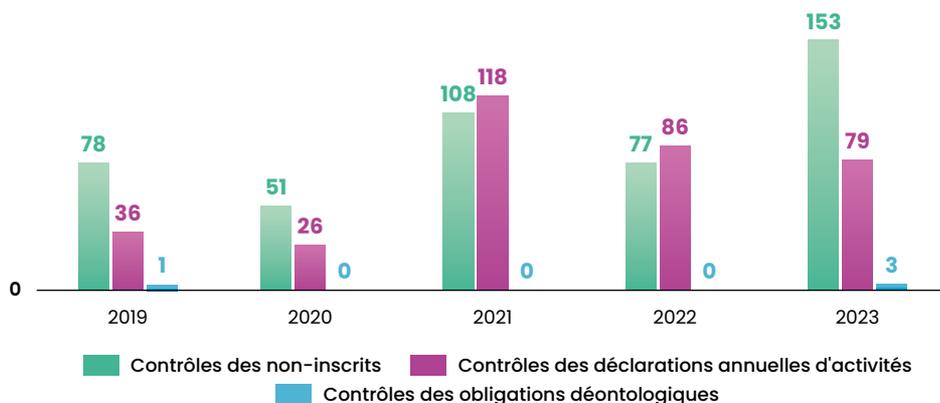
3 **contrôles** des obligations déontologiques*

* Un contrôle déontologique lancé en 2023 a également donné lieu à un contrôle simultané pour non-inscription.

197

contrôles des représentants d'intérêts clôturés en 2023

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



Le contrôle des non-inscrits

Le contrôle des représentants d'intérêts non-inscrits est réalisé afin de vérifier si les personnes remplissant les critères définis par la loi sont effectivement inscrites sur le répertoire. 153 contrôles ont ainsi été initiés en 2023.

Parmi les 120 contrôles clôturés, 58,3 % ont abouti à une inscription sur le répertoire. Ce chiffre, stable par rapport à 2022, résulte tout d'abord d'un important travail de veille réalisé par la Haute Autorité (94,1 % sont initiés à partir de cette veille). La non-inscription s'explique parfois par une méconnaissance du dispositif. Certaines entités peuvent

PREMIÈRE DÉCISION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS NON-INSCRITS SUR LE RÉPERTOIRE

Conseil d'État, 4 octobre 2023, n° 454659, B

En juin 2021, la Haute Autorité avait adressé une mise en demeure à la société *Deveryware*, spécialisée dans la conception, le développement et la commercialisation de solutions de géolocalisation en temps réel de téléphones mobiles et de balises dédiés à la sécurisation des personnes et des biens, et non inscrite sur le répertoire.

En l'espèce, la société, par l'intermédiaire de son président et/ou de salariés et de cabinets de conseil, avait eu des contacts répétés, à son initiative avec des responsables publics (conseiller ministériel, parlementaires, hauts fonctionnaires d'administrations centrales) concernant la plateforme nationale des interceptions judiciaires et le rôle que pourrait jouer la géolocalisation.

Il était ressorti de l'instruction que la société était entrée en communication à au moins dix reprises avec des responsables publics, en vue d'influencer une décision publique, constituant dès lors un représentant d'intérêts au sens de la loi du 11 octobre 2013.

La société *Deveryware* demandait l'annulation pour excès de pouvoir de la délibération qui l'avait mise en demeure de s'inscrire en soutenant que la Haute Autorité n'avait pas recherché si les démarches de la société visaient à influencer la prise de décisions publiques et que la période continue de douze mois qu'elle avait retenue était erronée.

Dans sa décision du 4 octobre 2023⁸⁴, le Conseil d'État a jugé que la société n'était pas fondée à demander cette annulation, tout en précisant le champ et la nature du contrôle de la Haute Autorité en matière de représentation d'intérêts. D'une part, le Conseil d'État considère que, pour apprécier la notion d'activité principale ou régulière, permettant de qualifier une personne ou une entreprise de représentant d'intérêts, la Haute Autorité prend en compte les actions visant à influencer la décision publique pendant une période continue de douze mois, ce qui n'implique pas qu'elle doive retenir les « douze derniers mois » précédant sa décision. D'autre part, le Conseil d'État a jugé qu'une action ayant pour objet d'influencer sur les caractéristiques d'un appel d'offres à venir – à l'inverse de discussions ayant lieu durant cet appel d'offres – constitue une action de représentation d'intérêts.

⁸⁴. Conseil d'État, 4 octobre 2023, n° 454659, B

120

contrôles des non-inscrits clôturés suite à des contrôles lancés en 2022 et 2023

58,3%

ont donné lieu à **inscription sur le répertoire**

également considéré, à tort, qu'elles ne font pas de lobbying car elles défendent des enjeux d'intérêt général et non des intérêts économiques, à l'image de certaines associations ou d'ONG qui ont représenté plus de 40 % des contrôles en 2023.

L'absence d'inscription à la suite d'un contrôle signifie le plus souvent que les entités sont en dessous des seuils ou délèguent leurs actions de représentation d'intérêts à des organismes tiers tels que des associations ou des fédérations professionnelles.

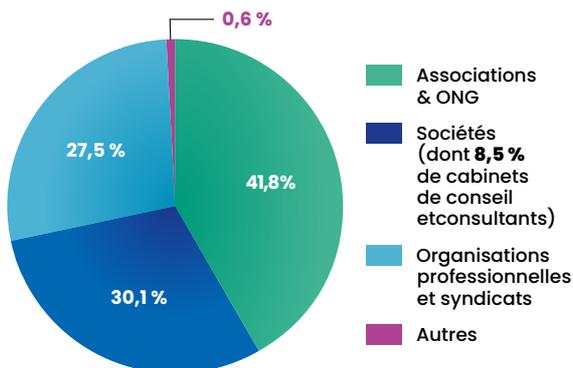
75

contrôles de déclarations annuelles clôturés suite à des contrôles lancés entre 2021 et 2023

100%

ont donné lieu à **des modifications**

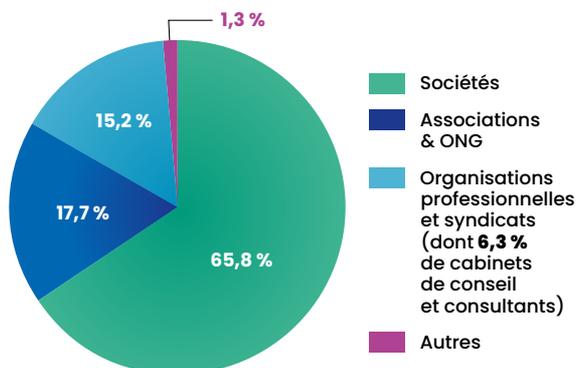
Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle pour non-inscription au répertoire en 2023



Le contrôle des déclarations annuelles

79 contrôles de déclarations annuelles d'activités ont été initiés en 2023 et 75 ont été clôturés. Dans tous les cas, les contrôles clôturés ont entraîné des modifications des fiches d'activités concernant l'identité de l'entité, la fiche d'activités et/ou les moyens alloués à la représentation d'intérêts. Par exemple, un contrôle d'une entreprise du secteur agroalimentaire a abouti à la modification de 38 fiches d'activités sur 75 et à la création de 13 fiches supplémentaires.

Typologie des entités ayant fait l'objet d'un contrôle de déclaration annuelle d'activités et de moyens en 2023



Le contrôle des obligations déontologiques

La loi prévoit une série d'obligations déontologiques auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts, qui doivent exercer leur activité avec probité et intégrité⁸⁵. En 2023, trois contrôles ont été lancés : deux concernaient le cas

de collaborateurs parlementaires potentiellement rémunérés par des représentants d'intérêts, le troisième un manquement à l'interdiction de transmettre des informations erronées ou mensongères (*cf. encadré*).

RESPECT DES OBLIGATIONS DÉONTOLOGIQUES : UN EXEMPLE DE CONTRÔLE PAR LA HAUTE AUTORITÉ

Transparency International France, Les Amis de la Terre France, Foodwatch et l'Institut Veblen ont transmis à la Haute Autorité, ainsi qu'au déontologue de l'Assemblée nationale et au président du comité de déontologie parlementaire du Sénat, un signalement concernant l'organisation professionnelle *Phyteis*, régulièrement inscrite sur le répertoire des représentants d'intérêts. Selon les requérants, *Phyteis* aurait manqué à ses obligations déontologiques dans le cadre d'actions de lobbying menées auprès des pouvoirs publics, en communiquant des informations erronées, afin d'obtenir l'abrogation d'une mesure d'interdiction, issue de la loi dite « Egalim 2 », qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

La Haute Autorité a procédé à des vérifications approfondies et à des échanges avec les acteurs concernés, dans le cadre d'une procédure contradictoire.

Conformément au principe de séparation des pouvoirs, la Haute Autorité n'est pas compétente pour se prononcer sur les actions de représentation d'intérêts menées à l'égard de parlementaires, celles-ci relevant du contrôle des seules assemblées parlementaires. En effet, en application des articles 18-4 et 18-5 de la loi du 11 octobre 2013, la Haute Autorité ne peut contrôler le respect des obligations déontologiques des représentants d'intérêts qu'à l'égard des membres du Gouvernement et de l'administration, pour lesquels elle est d'ailleurs seule compétente.

Dans ce cadre, en cas de non-respect de ses obligations déontologiques par un représentant d'intérêts, la Haute Autorité peut, en vertu de l'article 18-7 de la loi du 11 octobre 2013, lui adresser une mise en demeure, étape préalable, en cas de récidive, à une éventuelle sanction pénale.

La Haute Autorité a donc contrôlé les entrées en communication de *Phyteis* avec le Premier ministre en fonction de l'époque. Ces actions différaient sensiblement de celles menées en direction des parlementaires pour lesquelles Sénat et l'Assemblée nationale avaient pris des mesures.

Le collège de la Haute Autorité a considéré que les conditions d'une mise en demeure n'étaient alors pas réunies.

⁸⁵. Article 18-5 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique

5

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

Indispensables à la diffusion d'une culture de l'intégrité et à la confiance des citoyens dans le processus d'élaboration de la décision publique, la transparence et l'encadrement des relations entre représentants d'intérêts et responsables publics se sont imposés, depuis plusieurs années, comme un enjeu commun à de nombreux pays.

La poursuite d'échanges multilatéraux et bilatéraux

Dans la continuité des échanges réguliers menés de longue date entre les deux institutions, Didier Migaud a rencontré le 22 mai 2023 le Commissaire au lobbying du Québec, Jean-François Routhier, afin d'évoquer l'extension du répertoire au niveau local en France et les défis rencontrés dans sa mise en œuvre.

Du 24 au 26 mai, la Haute Autorité a participé à la 11^e édition du Forum mondial sur l'intégrité et la lutte contre la corruption, organisé par l'OCDE et rassemblant des représentants des gouvernements, des organisations internationales et de la société civile, sur le thème « *De l'action à l'impact* ». Dans le cadre du groupe de travail « Tech & Analytics », la Haute Autorité a présenté son outil d'aide à la déclaration des représentants d'intérêts qui permet d'améliorer la qualité des déclarations en instaurant des règles minimales de rédaction.

Enfin, dans le cadre du projet mené par l'OCDE sur l'intégrité publique à Malte, un atelier était organisé le 30 mai 2023 en partenariat avec le *Commissioner for Standards in Public Life* (CSPL) maltais sur la régulation du lobbying. La Haute Autorité est intervenue afin de présenter le dispositif français d'encadrement du lobbying ainsi que les outils d'aide à la déclaration des représentants d'intérêts.

Le Réseau des registres européens du lobbying

Créé en 2018, le Réseau des registres européens du lobbying est un forum d'échanges et de partage de bonnes pratiques entre autorités régulatrices. Il comprend désormais 13 membres : l'Allemagne, l'Autriche, la Catalogne, l'Écosse, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie, le Royaume-Uni, la Serbie, la Slovaquie et l'Union européenne.

Les membres du Réseau se sont réunis le 31 mars 2023 à Édimbourg, à l'invitation de l'Écosse, qui en assure désormais le secrétariat. Derniers États à avoir intégré le Réseau, la Finlande, la Grèce et l'Allemagne ont présenté leurs dispositifs respectifs d'encadrement de la représentation d'intérêts récemment entrés en vigueur. L'OCDE y a présenté la « *Recommandation pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying* ». L'utilisation d'outils technologiques dans la gestion des registres a été abordée, tel que l'algorithme de la HATVP qui guide les représentants d'intérêts dans la saisie de leurs fiches d'activités afin d'améliorer la qualité des informations déclarées.

LA PUBLICATION DE RESSOURCES PÉDAGOGIQUES SUR LES DISPOSITIFS ÉTRANGERS D'ENCADREMENT DU LOBBYING

Afin de mettre en lumière les différentes politiques d'intégrité publique et de transparence au niveau mondial et européen, la Haute Autorité a mis à jour en juin 2023 le tableau comparatif des dispositifs d'encadrement du lobbying, dont la première version avait été publiée en 2020⁸⁶. Ce tableau permet de mieux appréhender, entre autres, la diversité des définitions de la représentation d'intérêts, le champ des responsables publics concernés, et les moyens de contrôle prévus par chaque pays.

Sur sa plateforme numérique consacrée à la représentation d'intérêts⁸⁷, la Haute Autorité a également publié :

- en juin 2023, deux fiches-pays présentant les registres mis en oeuvre en Finlande et en Grèce ;
- en juillet 2023, une étude du *Foreign Agents Registration Act* (FARA) des États-Unis, qui a créé un registre séparé pour les représentants d'intérêts travaillant pour le compte d'un mandant étranger.

⁸⁶. Le tableau est disponible en français et en anglais sur le site Internet de la Haute Autorité : hatvp.fr/lobbying/actualites/lencadrement-du-lobbying-a-linternational-tableau-comparatif/

⁸⁷. hatvp.fr/lobbying/actualites/?term=lobbying_international

L'enjeu de l'encadrement de l'influence étrangère

La multiplication des actions d'influence, directes ou indirectes, exercées par des États étrangers, leur manque de traçabilité et leur complexité font peser des risques importants sur les processus démocratiques nationaux.

Si la Haute Autorité n'a pas directement pour mission de tracer les actions de représentation d'intérêts relevant de l'influence étrangère, elle occupe néanmoins une position stratégique en gérant plusieurs dispositifs qui contribuent à apporter plus de transparence sur ce phénomène : répertoire des représentants d'intérêts, déclarations de situation patrimoniale et



d'intérêts, avis relatifs aux projets de mobilité des responsables publics. Ce rôle explique qu'elle ait été, en 2023, régulièrement sollicitée pour s'exprimer sur cet enjeu, au regard notamment de débats en cours pour faire évoluer le cadre juridique en vigueur, en France et à l'échelle de l'Union européenne.

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. Dès lors que ces dispositions excluent les personnes morales de droit public, les États étrangers n'entrent donc pas dans le champ de la définition de la notion de représentant d'intérêts. En revanche, les entreprises privées ou publiques, les associations et fondations et les cabinets de conseil qui représentent les intérêts de ces États sont susceptibles d'être qualifiés de représentants d'intérêts. Il faut également noter que ne sont pas uniquement concernées les personnes morales de droit privé françaises mais également les entités étrangères qui peuvent, dès lors qu'elles remplissent les critères posés par la loi, être considérées comme des représentants d'intérêts.

Les nouvelles lignes directrices établies par la Haute Autorité ont précisé les dispositions en matière de déclaration de l'identité de tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées. Doit ainsi être déclarée comme un tiers toute personne morale différente de celle qui mène l'action de représentation

d'intérêts et pour le compte de laquelle celle-ci est menée, que cette personne remplisse ou non le critère organique posé à l'article 18-2 de la loi. Il peut donc s'agir d'administrations publiques nationales mais également d'autorités publiques étrangères lorsque l'action de représentation d'intérêts est menée auprès des responsables publics nationaux visés par la loi.

Par ailleurs, au titre de sa compétence de contrôle des mobilités, la Haute Autorité contrôle, indépendamment du lieu où il l'exercera, la compatibilité de l'activité privée qu'envisage d'exercer un ancien agent ou responsable public. À titre d'exemple, elle a ainsi rendu des avis sur les projets d'anciens ambassadeurs français de travailler au sein de sociétés étrangères ou de sociétés qu'ils envisageaient de créer afin de fournir des prestations de conseil pour le compte d'autorités étrangères. Pour prévenir les risques d'ordre déontologique, la Haute Autorité a pu encadrer les futures relations professionnelles des intéressés en leur 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 les pays dans lesquels ils avaient récemment été ambassadeurs et des autorités nationales de ces pays. Ces réserves visent alors à préserver le fonctionnement normal, l'indépendance et la neutralité de leurs anciens services. Le contrôle déontologique permet aussi de prendre en compte la préservation des intérêts fondamentaux de la Nation.



Ces actions d'influence, protéiformes, ont, selon l'OCDE, trois objectifs principaux⁸⁸ :

- influencer les processus démocratiques clés dans le pays ;
- influencer les orientations 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.

⁸⁸. OCDE, *Le lobbying au XXI^e siècle : transparence, intégrité et accès*, 2021

Toutefois, aucune règle particulière ou délai de carence n'interdit par principe une activité dans une structure représentant des intérêts étrangers. En réponse, le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale précité recommande de mettre en place un régime d'incompatibilités fonctionnelles pour certains hauts fonctionnaires et officiers supérieurs, notamment pour des entreprises étrangères, mais aussi d'exclure les mobilités professionnelles vers certaines zones géographiques.

La Haute Autorité a travaillé avec l'OCDE afin d'analyser le cadre législatif et institutionnel français en matière d'activités de lobbying et d'influence étrangères, de mobilité public-privé et de déclarations de patrimoine et d'intérêts et d'identifier les lacunes permettant aux campagnes d'influence étrangères de ne pas être détectées. Ce travail, qui s'est accompagné de nombreux entretiens avec la Haute Autorité et les administrations concernées par ce sujet, a débouché sur la publication d'un rapport⁸⁹, formulant des recommandations afin d'encadrer l'influence étrangère.

L'encadrement et la transparence de ces actions constituent des enjeux majeurs dont s'est emparée la France. En juillet 2021, elle 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 ministre⁹⁰ a été publiée afin de sensibiliser les agents publics aux actions d'influence étrangère dont ils pourraient être la cible.

Le président de la Haute Autorité a ainsi été auditionné, le 2 février 2023, par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français⁹¹.

Un rapport publié en juin 2023 par la délégation parlementaire au renseignement⁹² pointe l'insuffisance des outils et des moyens d'enquête mis en place au niveau national. Parmi les recommandations formulées figurent notamment des mesures de sensibilisation plus systématiques ; l'instauration d'un dispositif législatif *ad hoc* de prévention des ingérences étrangères en rendant obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère et la nécessité d'apporter une réponse à l'échelle européenne.

L'Union européenne s'est saisie de cette question afin de renforcer les dispositifs de prévention et de contrôle et de mettre en place des règles communes, notamment au travers d'un paquet législatif « défense de la démocratie ». Cette dynamique s'est accélérée à la suite de plusieurs scandales de corruption présumée au Parlement européen (dits « affaires du Qatargate »). La commission spéciale sur l'ingérence étrangère (ING2) et la commission des affaires constitutionnelles (AFCO) du Parlement européen ont mené des travaux sur « les institutions démocratiques et les règles de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de lutte contre la corruption (notamment l'accaparement des ressources par les élites et la protection des institutions, valeurs et intérêts européens) ». Dans ce cadre, Didier Migaud a ainsi été auditionné le 30 mai 2023 afin de présenter les outils à disposition de l'institution pour mettre en lumière les actions d'influence étrangère.

89. hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/04/Reinforcer-la-transparence-et-l-integrite-des-activites-d-influence-etrangere-en-France.pdf

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

91. Assemblée nationale, *Rapport de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français*, 1^{er} juin 2023

92. Délégation parlementaire au renseignement, *Rapport public relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2023-2024*, 29 juin 2023



LE PAQUET « DÉFENSE DE LA DÉMOCRATIE » – PROPOSITION DE DIRECTIVE RELATIVE À LA TRANSPARENCE DES ACTIVITÉS DE REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS MENÉES POUR LE COMPTE DE PAYS TIERS

Lors de son discours sur l'état de l'Union en septembre 2022, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen avait annoncé un paquet « défense de la démocratie » destiné à lutter contre l'ingérence étrangère déguisée, notamment en vue des prochaines échéances électorales européennes qui se tiendront du 6 au 9 juin 2024.

Après des travaux préparatoires pendant lesquels les États membres et des autorités de contrôle ont été consultés – parmi lesquelles la Haute Autorité et les membres du Réseau des registres européens du lobbying –, le paquet « défense de la démocratie » a été publié par la Commission le 12 décembre 2023. Il contient une proposition de directive sur la transparence du financement par des pays tiers des acteurs qui influencent le débat public et deux recommandations visant à promouvoir, respectivement, des élections libres, régulières et résilientes, et l'implication des citoyens et des organisations de la société civile dans les processus d'élaboration des politiques publiques.

Le texte prévoit la mise en place de registres nationaux, dans lesquels les services visant à développer l'influence d'États tiers, par exemple par des actions de lobbying ou de communication, devront être déclarés. Plusieurs sortes d'informations seront requises : le détail des montants investis, l'origine des financements ainsi que le domaine d'activité et les objectifs des actions d'influence entreprises. En cas de manquements, des sanctions administratives, sous forme d'amendes, pourront être infligées.

Toutefois, la HATVP relève que ce projet de texte présente plusieurs difficultés, notamment en ce qu'il retient une définition étroite des représentants d'intérêts (limitée aux activités économiques réalisées contre rémunération, ce qui exclurait les activités menées sans contrepartie financière, par des associations ou des *think tanks* par exemple), propose un cadre harmonisé qui exclut la possibilité pour les États membres d'imposer des exigences de transparence plus fortes et prévoit que les entités s'enregistrent dans l'État membre où elles sont établies et non dans celui où les actions d'influence sont menées.