



COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION
GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**MISSION « FLASH » SUR LA RÉDACTION
DU DÉCRET N°2017-867 DU 9 MAI 2017
RELATIF AU RÉPERTOIRE NUMÉRIQUE DES
REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS**

**Communication de
M. Gilles Le Gendre et Mme Cécile Untermaier**

—
Mercredi 3 mai 2023

INTRODUCTION

Monsieur le Président,

Chers collègues,

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », a créé un répertoire numérique des représentants d'intérêts, dans l'objectif d'assurer une meilleure transparence des activités de lobbying.

Ce dispositif, mis en œuvre par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), instaure des obligations déclaratives et déontologiques communes à l'ensemble des représentants d'intérêts. Par rapport à d'autres pays, notamment anglo-saxons, la mise en conformité de la France avec les standards internationaux en matière d'encadrement juridique des activités de lobbying est donc assez récente ⁽¹⁾. L'outil créé n'en est pas moins ambitieux : le répertoire français concerne l'ensemble de la sphère publique, nationale comme locale, et constitue de ce fait l'un des plus étendus au monde.

Si la création du répertoire numérique des représentants d'intérêts a permis d'indéniables avancées, tant en matière de transparence que de diffusion de la culture déontologique, de réelles difficultés demeurent.

De nombreux travaux ⁽²⁾ en ont évalué et documenté les insuffisances, qui apparaissent, pour nombre d'entre elles, dues à la rédaction du décret du 9 mai 2017 ⁽³⁾, pris pour application des dispositions issues de la loi « Sapin 2 ».

Ce décret serait, par certains côtés, trop restrictif, excluant de nombreuses actions de lobbying du champ du répertoire ; il serait, par d'autres, trop imprécis et donc source d'insécurité juridique, en laissant planer des doutes sur les décisions publiques qui doivent y figurer ; il serait, enfin, peu exigeant concernant la qualité des informations qui sont rendues publiques.

(1) D'après la HATVP, la régulation du lobbying apparaît pour la première fois aux États-Unis en 1946. Des dispositions spécifiques seront ensuite adoptées en Allemagne (1951), en Australie (1983), au Canada (1989), en Lituanie (2001), en Pologne (2005), en Israël et à Taïwan (2009), en Slovénie et au Mexique (2010), dans l'Union européenne (2011), aux Pays-Bas et en Autriche (2012), au Royaume-Uni et au Chili (2014), en Irlande (2015) et en Italie (2016).

(2) Une bibliographie indicative relative aux principaux rapports ayant porté sur le répertoire numérique des représentants d'intérêts au cours des années récentes figure en annexe.

(3) Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts.

Pour ces raisons, et selon une idée régulièrement développée dans ces précédents travaux, le décret serait bien éloigné, voire contraire à l'intention du législateur.

Si les constats de fond semblent globalement partagés, la question de la potentielle contrariété du décret d'application à l'intention du législateur ne fait pas consensus. Le Gouvernement a eu l'occasion d'exprimer sa position sur le sujet : saisi par l'ancienne présidente de la Commission, Mme Yaël Braun-Pivet, il a rejeté la critique en illégalité du texte réglementaire ⁽¹⁾.

Très récemment, à l'occasion d'une question au Gouvernement posée par Mme Cécile Untermaier le mardi 13 décembre 2022, la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, Mme Olivia Grégoire, a néanmoins ouvert la voie à une réécriture du décret.

C'est ce constat et cette ouverture qui ont motivé la création de la présente mission, dont les objectifs sont clairs : déterminer, d'une part, si le décret avait été pris conformément à l'intention du législateur et, d'autre part, si ses insuffisances pourraient être corrigées par une modification réglementaire – autrement dit, si le décret pourrait « aller plus loin » que ce qu'il prévoit actuellement.

Cet exercice de contrôle de la bonne mise en œuvre de l'intention du législateur entre naturellement dans les missions du Parlement, et constitue une concrétisation originale, peut-être même inédite, de ses compétences en matière de contrôle de l'application des lois.

Vos rapporteurs ont avant tout été guidés par la volonté d'apporter des solutions aux difficultés posées par les ambiguïtés du décret : c'est dans ce cadre qu'ils ont cherché à améliorer le fonctionnement et l'efficacité du dispositif, et à en corriger les insuffisances. Les propositions formulées ont pour objectif de rendre le répertoire plus opérant, lorsque cela est nécessaire et justifié, sans créer de contraintes supplémentaires inutiles et dans le seul but de poursuivre et de valoriser la démarche de transparence ouverte par l'adoption de la loi « Sapin 2 ».

Les associations de représentants d'intérêts, consultées par vos rapporteurs, n'ont d'ailleurs pas manifesté de réticences face à cette approche. Elles l'ont au contraire accueillie favorablement, rejoignant vos rapporteurs sur leur volonté de mise en cohérence et de clarification. Cela démontre la volonté commune de poursuivre les avancées déjà réalisées en matière de déontologie des relations entre les responsables publics et les représentants d'intérêts. Cet effort est indispensable compte tenu de l'implication croissante de la société civile dans la prise des décisions publiques.

(1) Dans sa réponse datée du 11 février 2021 à un courrier de Mme Yaël Braun-Pivet, alors présidente de la commission des Lois, le ministre de l'Économie, des finances et de la relance, M. Bruno Le Maire, relevait que « si les interrogations suscitées par le décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts sont légitimes, après maintenant plus de trois ans de mise en œuvre, l'impératif de transparence poursuivi par le législateur a néanmoins été pleinement suivi par le pouvoir réglementaire ».

Vos rapporteurs constatent que le répertoire des représentants d'intérêts est un dispositif ambitieux qui a permis des avancées indéniables, mais qu'il souffre effectivement de plusieurs imperfections **(I)**.

Ces imperfections sont partiellement, mais pas totalement, imputables à la rédaction du décret du 9 mai 2017, aussi vos rapporteurs formulent-ils plusieurs pistes d'évolution, certaines pouvant être réalisées dans le décret, d'autres appelant une évolution législative **(II)**.

*

* *

I. LE RÉPERTOIRE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS CONSTITUE UN DISPOSITIF AMBITIEUX MAIS INABOUTI

A. UN DISPOSITIF NOVATEUR EN FAVEUR DE LA TRANSPARENCE DES DÉCISIONS PUBLIQUES

1. Les objectifs de transparence et de contrôle poursuivis par la création du répertoire

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », a modifié la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique afin d'y intégrer un répertoire des représentants d'intérêts confié à la HATVP.

La création de ce registre, accessible au public et assorti d'obligations déclaratives pesant sur les représentants d'intérêts, répond à deux grands objectifs :

– d'une part, améliorer la transparence de la prise des décisions publiques, afin de garantir l'expression de la pluralité des intérêts représentés dans la société et de permettre aux citoyens de savoir quelles ont été les influences exercées sur les responsables publics ;

– d'autre part, prévenir les risques de conflits d'intérêts et de corruption en instaurant un certain nombre de principes déontologiques et en obligeant les acteurs privés à déclarer les moyens employés pour influencer sur les décisions publiques.

Le nouveau cadre juridique applicable au *lobbying* en France est fondé sur ce répertoire, puisque c'est de l'inscription à ce registre, soumis à des critères précis, que résultent l'ensemble des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d'intérêts.

2. Un cadre juridique reposant sur trois niveaux de normes

Le répertoire des représentants d'intérêts est régi par trois niveaux de normes :

– les articles 18-1 et suivants de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

– le décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts ;

– les lignes directrices de la HATVP, dont la première version a été publiée en juillet 2017, puis mise à jour en octobre 2018 ⁽¹⁾.

(1) Une nouvelle version de ces lignes directrices était en préparation au moment de la rédaction de la présente communication, à la suite de l'extension du dispositif à certains responsables publics locaux.

a. Au niveau législatif : la loi du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique

Les articles 25 à 33 de la loi « Sapin 2 » ont introduit une nouvelle section dans la loi du 11 octobre 2013, composée des articles 18-1 à 18-10.

• **Le législateur a défini les représentants d'intérêts** comme « *les personnes morales de droit privé, les établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, [les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de l'artisanat et les chambres d'agriculture], dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication* » avec un responsable public.

Les personnes physiques qui ne sont pas employées par une personne morale et qui exercent à titre individuel une activité professionnelle répondant aux conditions fixées peuvent également être qualifiées de représentants d'intérêts : il s'agit principalement des lobbyistes exerçant leur profession à titre individuel.

Cinq catégories de personnes sont exclues de la définition des représentants d'intérêts : les élus dans l'exercice de leur mandat, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales de fonctionnaires, de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs dans le cadre des procédures de dialogue social, les associations à objet culturel, ainsi que les associations représentatives des élus dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

• **La loi recense également sept catégories de responsables publics** envers lesquels les actions de *lobbying* doivent être déclarées :

- les membres du Gouvernement et les membres de cabinet ministériel ;
- les députés, les sénateurs, les collaborateurs du Président de l'Assemblée nationale ou du Président du Sénat, d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire, ainsi que les agents des services des assemblées parlementaires ;
- les collaborateurs du Président de la République ;
- les directeurs généraux, les secrétaires généraux, ou leurs adjoints, les membres du collège ou d'une commission investie d'un pouvoir de sanction d'une autorité administrative indépendante ou d'une autorité publique indépendante ;
- les personnes exerçant un emploi ou des fonctions à la décision du Gouvernement pour lesquels elles ont été nommées en conseil des ministres ;

– les élus des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales (présidents, conseillers régionaux et départementaux, maires et adjoints titulaires d'une délégation de fonction ou de signature) ainsi que les directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces collectivités. S'agissant des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, seules sont concernées les entités de plus de 100 000 habitants ⁽¹⁾ ;

– les agents publics qui doivent remettre à la HATVP une déclaration de situation patrimoniale.

• **S'agissant du champ des décisions publiques concernées**, celui-ci est vaste. L'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 fait en effet référence aux personnes dont l'activité est d'influer sur une « *décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ».

Outre les lois et règlements, sont ainsi concernées toutes les décisions administratives, qu'il s'agisse de décisions générales ou impersonnelles ou de décisions individuelles. Le décret du 9 mai 2017 en restreint quelque peu le champ (voir *infra*).

• **S'agissant des obligations de déclaration**, l'article 18-4 de la loi du 11 octobre 2013 précise que les représentants d'intérêts doivent communiquer à la HATVP plusieurs types d'informations, telles que l'identité de la personne physique réalisant l'entrée en communication, le champ de ses activités de représentation d'intérêts, les actions menées et les dépenses associées, le nombre de personnes employées pour l'activité de représentation d'intérêts et le chiffre d'affaires de l'année précédente.

Le Conseil constitutionnel a insisté sur le caractère général que doivent revêtir les informations transmises. Il a considéré que ces dispositions n'avaient « *ni pour objet, ni pour effet de contraindre le représentant d'intérêts à préciser chacune des actions qu'il met en œuvre et chacune des dépenses correspondantes. En imposant seulement la communication de données d'ensemble et de montants globaux relatifs à l'année écoulée, les dispositions contestées ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre* » ⁽²⁾.

• **Par ailleurs, l'article 18-5 de cette même loi prévoit l'existence d'obligations déontologiques** auxquelles sont soumis les représentants d'intérêts, qui doivent exercer leur activité avec probité et intégrité. Ces dispositions peuvent être précisées au sein d'un code de déontologie des représentants d'intérêts défini par décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la HATVP. Aucun décret en ce sens n'a été pris à ce jour.

(1) *Le registre des représentants d'intérêts dans le secteur public local est finalement entré en vigueur le 1^{er} juillet 2022, après plusieurs reports. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », a prévu la création d'un seuil de 100 000 habitants pour les communes et les EPCI à fiscalité propre.*

(2) *Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, considérant n° 45.*

• **Enfin, l'ensemble de ces obligations peuvent faire l'objet de contrôles et de sanctions pénales.** La HATVP peut procéder à des contrôles à sa propre initiative ou sur signalement d'un tiers (article 18-6). Si elle constate un manquement, elle peut adresser ses observations et une mise en demeure au représentant d'intérêts pour qu'il se mette en conformité avec ses obligations légales (article 18-7). En dernier ressort, des poursuites pénales peuvent être engagées : le refus de communiquer des informations à la HATVP ou de se soumettre aux obligations prévues par la loi est passible d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende (articles 18-9 et 18-10).

b. Au niveau réglementaire : le décret du 9 mai 2017

La loi du 11 octobre 2013 fait quatre fois référence à un décret en Conseil d'État pour l'application de certaines de ses dispositions ⁽¹⁾.

En particulier, l'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 renvoie à un décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la HATVP, le soin de préciser « *le rythme et les modalités des communications prévues au présent article ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes [et] les modalités de présentation des activités du représentant d'intérêts* ».

Comme l'a rappelé le ministre de l'économie de l'époque, M. Michel Sapin, lors de son audition par vos rapporteurs, ce décret a été pris dans des conditions précipitées, entre le second tour de l'élection présidentielle, le 7 mai 2017, et l'investiture, qui a eu lieu le 14 mai 2017. Le projet de décret n'a pas pu donner lieu à l'ensemble des échanges voulus entre le Conseil d'État et le Gouvernement par crainte qu'un report de la publication de ce décret ne retarde trop l'entrée en vigueur du dispositif.

Le décret du 9 mai 2017 procède à un certain nombre de précisions et liste en annexe les catégories d'actions, de décisions et de responsables publics devant être mentionnées au stade de la déclaration.

• **Concernant la définition du représentant d'intérêts**, l'article 1^{er} du décret précise la distinction opérée par la loi entre « *activité principale* » et « *activité régulière* » :

– l'activité principale est définie comme le fait de « [consacrer] *plus de la moitié de son temps à une activité qui consiste à procéder à des interventions à son initiative* » auprès des responsables publics ;

– l'activité régulière est définie comme le fait d'« [entrer] *en communication, à son initiative, au moins dix fois au cours des douze derniers mois* » avec des responsables publics.

(1) S'agissant des informations devant être transmises à la HATVP (art. 18-3), de l'élaboration du code de déontologie des représentants d'intérêts (art. 18-5), des conditions dans lesquelles la HATVP peut procéder à des vérifications sur place (art. 18-6), et des modalités d'application des règles applicables aux autorités gouvernementales et administratives et aux collectivités locales (art. 18-5 à 18-8).

Il distingue également la notion d' « *entrée en communication* » et celle d' « *action* », toutes deux présentes dans la loi : l'entrée en communication permet d'apprécier la nature de l'activité du représentant d'intérêts tandis que l'action, qui doit être déclarée au registre, peut comprendre plusieurs entrées en communication.

Le décret apporte enfin une précision par rapport à la loi en ajoutant que les entrées en communication doivent avoir eu lieu « à [l'] *initiative* » du représentant d'intérêts pour être prises en compte dans le cadre du répertoire.

• **Concernant le champ des décisions**, l'article 1^{er} du décret précise que certaines décisions publiques sont exclues du dispositif. Il s'agit :

– du fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ;

– du fait de présenter un recours administratif ;

– du fait d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage.

• **Concernant la nature des informations devant être transmises**, l'article 3 et les annexes du décret précisent que les représentants d'intérêts doivent signaler pour chaque action ⁽¹⁾ :

– le type de décisions publiques sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées : le représentant d'intérêts doit ainsi, par exemple, déclarer s'il a tenté d'influer sur des « *lois, y compris constitutionnelles* », sur des « *ordonnances de l'article 38 de la Constitution* », sur des « *actes réglementaires* », sur la conclusion de certains contrats publics, ou sur d' « *autres décisions publiques* » ;

– le type d'actions de représentations d'intérêts engagées ;

– les questions sur lesquelles ont porté ces actions (c'est-à-dire l'objet et le domaine d'intervention). Les dernières fiches mises en ligne au moment de la rédaction de la présente communication avaient par exemple pour objet de « *sensibiliser à la prévention et la lutte contre les maladies respiratoires* », de « *se positionner en amont de l'ouverture d'une procédure d'appel d'offres dans le secteur du transport public de voyageurs en région Île-de-France* », ou la « *révision du taux ou du périmètre de l'assiette de la taxe ACOSS* » ⁽²⁾ ;

(1) Le type de décisions publiques, le type d'actions de représentations d'intérêts, et les catégories de responsables publics doivent être déclarés au regard de listes figurant en annexe du décret.

(2) Ces actions ont été déclarées par Escal Consulting, Transdev et Médiation & Arguments, respectivement.

- les catégories de responsables publics concernés ;
- le montant des dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts, selon des fourchettes définies par arrêté ⁽¹⁾ ;
- enfin, l'identité des tiers pour le compte desquels le représentant d'intérêts a effectué les actions, le cas échéant.

● **Concernant la fréquence de transmission des informations demandées**, l'article 3 du décret distingue l'obligation d'inscription au registre et l'obligation de transmission des informations portant sur les actions menées :

- tout représentant d'intérêts doit se déclarer à la HATVP dans un délai de deux mois, dès lors que les conditions prévues par la loi sont remplies ;
- une fois déclaré, le représentant d'intérêt doit adresser à la HATVP certaines informations, prévues par la loi et précisées par le décret, chaque année, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de son exercice comptable.

● Le décret prévoit enfin **les modalités de contrôle de ces obligations**, et notamment les conditions dans lesquelles la HATVP peut procéder à des vérifications sur place dans les locaux professionnels des représentants d'intérêts.

c. Au niveau infra-réglementaire : les lignes directrices de la HATVP

Enfin, la loi et le décret sont complétés par les lignes directrices de la HATVP qui visent à accompagner les représentants d'intérêts dans leurs déclarations en précisant l'interprétation des textes en vigueur.

Elles détaillent notamment, en s'appuyant sur divers exemples-types :

- ce qu'est une entrée en communication et ce qui entre dans le périmètre de l'action d'influence ;
- les critères permettant de déterminer la part du temps de travail consacrée à la représentation d'intérêts (intitulé ou fiche de poste, nombre d'entrées en communication, par exemple) ;
- l'ensemble des types de décisions devant faire l'objet d'une déclaration (le périmètre établi par le décret pouvant prêter à confusion) ;
- les modalités précises et pratiques de déclaration, par exemple s'agissant des fourchettes de dépenses engagées par les représentants d'intérêts.

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

B. UN DISPOSITIF QUI A PERMIS DES AVANCÉES INDÉNIABLES, MAIS QUI N'ATTEINT QUE PARTIELLEMENT SON OBJECTIF DU FAIT DE CONDITIONS RESTRICTIVES ET D'IMPRÉCISIONS RÉDACTIONNELLES

Les travaux de la mission ont permis de confirmer et d'étayer les constats formulés à l'occasion de précédents travaux : si le répertoire numérique des représentants d'intérêts a donné lieu à des progrès en matière de développement de la transparence et de diffusion de la culture déontologique, il reste très imparfait, du fait de conditions restrictives et de formulations imprécises, qui paraissent largement imputables à la rédaction du décret du 9 mai 2017.

1. La création du répertoire des représentants d'intérêts a participé à l'amélioration de la transparence en matière de lobbying ainsi qu'à la diffusion d'une culture déontologique

Six ans après son entrée en vigueur, le dispositif a permis d'**améliorer l'information du public** concernant les relations entre responsables publics et représentants d'intérêts.

Les données relatives au répertoire des représentants d'intérêts sont disponibles sur le site internet de la HATVP. Elles sont actualisées quotidiennement et publiées sous un format ouvert, librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé ⁽¹⁾.

La HATVP publie et met également à jour des données statistiques relatives aux représentants d'intérêts, qui témoignent de la montée en puissance progressive du dispositif. Au 31 mars 2023, date limite de déclaration des actions menées en 2022, 2 835 représentants d'intérêts étaient inscrits sur le répertoire et, au total, 62 279 actions avaient été déclarées depuis 2017.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS INSCRITS ET D'ACTIVITÉS DÉCLARÉES DEPUIS 2017

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (31/03)
Nombre de représentants d'intérêts inscrits sur le répertoire au 31/12	816	1 874	2 179	2 325	2 391	2 584	2 835
Nombre d'actions déclarées au titre de l'exercice considéré	5 302	8 800	12 983	10 780	11 105	13 309	n.d.

Source : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

(1) Art. 18-1 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 précitée.

Ces données permettent de mieux connaître les représentants d'intérêts, les responsables publics contactés, ainsi que les actions menées et les décisions publiques visées. Elles offrent ainsi une **meilleure information d'ensemble sur la représentation d'intérêts en France**.

Principaux constats issus de l'analyse des données relatives au répertoire des représentants d'intérêts

Les représentants d'intérêts inscrits au répertoire sont principalement des sociétés commerciales (31 %), des organisations professionnelles (22 %), des associations (20 %), des syndicats (12 %) et des cabinets de conseils (12 %).

Les sommes consacrées par les représentants d'intérêts sont relativement limitées : depuis la création du dispositif, près de la moitié (46 %) des représentants d'intérêts a déclaré consacrer moins de dix mille euros par an aux actions de représentations d'intérêts, et seuls 1 % des représentants d'intérêts ont déclaré des dépenses supérieures à un million d'euros.

Les actions d'influence ont principalement porté sur des lois (48 %) et des règlements (29 %) ; assez logiquement, elles ont porté dans 40 % des cas, sur un député, un sénateur, un collaborateur parlementaire ou un agent des services des assemblées parlementaires, et dans 35 % des cas, sur un membre du Gouvernement ou de son cabinet.

Les départements ministériels prioritairement concernés sont le ministère de l'économie et des finances (21 %), les services du premier ministre (18 %), les ministères chargés de l'environnement, de l'énergie et de la mer (13 %).

Concernant la nature des actions, celles-ci ont surtout consisté à transmettre des informations et des expertises (25 %), à organiser des discussions informelles ou des réunions (25 %), à transmettre des suggestions de rédaction (20 %), et à établir une correspondance régulière (5 %).

Enfin, les clients des cabinets de conseil en lobbying sont désormais publics, mettant fin à l'opacité qui pouvait exister jusque-là en la matière.

Il est rappelé que le périmètre du dispositif a significativement évolué depuis son application aux responsables publics locaux. Cette évolution étant intervenue au 1^{er} juillet 2022, les déclarations relatives aux actions de représentation d'intérêts menées auprès de responsables publics locaux étaient en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

Source : partie « statistiques » du site de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, consultée le 17 avril 2023.

Le répertoire a également permis la réalisation d'**analyses détaillées, portant sur les stratégies de lobbying conduites à l'occasion de l'examen d'un texte en particulier, ou par certaines entreprises ou catégories d'entreprises.** La Haute Autorité a ainsi réalisé deux études, l'une portant sur la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019 ⁽¹⁾, et l'autre, sur la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, dite « loi AGECE » ⁽²⁾. Les données du répertoire ont de plus été utilisées par certaines organisations non gouvernementales, à l'occasion de la réalisation de rapports d'études portant des entreprises du secteur de l'énergie ou des nouvelles technologies par exemple ⁽³⁾.

Par ailleurs, le juge administratif a considéré que **les correspondances entre un représentant d'intérêts et un responsable public constituaient des documents administratifs communicables** ⁽⁴⁾, donnant une portée plus grande aux informations figurant sur le répertoire.

Enfin, et bien que cet aspect soit plus délicat à mesurer objectivement, la loi du 9 décembre 2016 semble avoir contribué à une **meilleure diffusion de la culture déontologique parmi les représentants d'intérêts comme les responsables publics** :

– les représentants de Transparency International auditionnés par vos rapporteurs ont ainsi relevé que *« la culture des professionnels des affaires publiques semble évoluer vers une culture de la transparence et de la déontologie, grâce aux obligations déclaratives »* ;

– l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) a également reconnu les vertus du dispositif : la loi « Sapin 2 » *« a eu le mérite de poser une définition légale positive alors qu'elle se faisait jusque-là plutôt " en creux " »*, par référence aux interdictions prévues par la loi pénale, et a *« mis sur un pied d'égalité en matière de transparence non seulement les professionnels des affaires publiques mais aussi tous les acteurs qui interviennent, au moins régulièrement, pour influencer sur des décisions publiques »*, alors que le système qui préexistait, fondé sur le volontariat, tendait à *« surexposer les plus vertueux et à laisser persister de larges zones d'ombre »* ;

(1) « Loi d'orientation des mobilités : les stratégies de lobbying », publié sur le site internet de la HATVP le 8 décembre 2021.

(2) « Données du répertoire des représentants d'intérêts : le lobbying autour de la loi AGECE », publié sur le site de la HATVP le 9 mai 2022 et mis à jour le 15 septembre 2022.

(3) Par exemple, le rapport publié en octobre 2021 par les Amis de la Terre France, l'Observatoire des multinationales et Survie, « Comment l'État français fait le jeu de Total en Ouganda », le rapport publié en 2021 par Transparency International EU, « Deep pockets, open doors. Big tech lobbying in Brussels », ou encore le rapport de l'Observatoire des multinationales publié en décembre 2022, « GAFAM Nation. La toile d'influence des géants du web en France ».

(4) Tribunal administratif de Paris, décisions n° 1923995/5-1, 1922368/5-1 et 1922369/5-1 et du 27 mai 2022. Voir également l'article d'Elsa Forey « Le lobbying à l'Élysée : une transparence limitée », publié le 11 juillet 2022 sur le blog Juspoliticum.

– enfin dans la contribution écrite qu’elle a transmise à vos rapporteurs suite à son audition, Mme Élodie Jacquier-Laforge, présidente de la délégation du bureau de l’Assemblée nationale chargée de la transparence et des représentants d’intérêts, relevait que le répertoire constituait un « *acquis important* », car il avait « *certainement contribué au renforcement d’un réflexe déontologique, en particulier chez les parlementaires* », et que « *cet effort de transparence a pu permettre d’atténuer les fantasmes pouvant exister dans l’opinion sur les liens entre les lobbyistes et les élus* ».

Le répertoire numérique des représentants d’intérêts constitue ainsi un outil essentiel, qui permet d’accompagner dans le bon sens le développement des activités de lobbying en France et leur structuration.

2. Le répertoire reste largement inabouti, du fait de conditions restrictives et d'imprécisions rédactionnelles qui semblent, en première analyse, être largement imputables à la rédaction du décret du 9 mai 2017

Toutefois, et malgré ces avancées, **le répertoire numérique des représentants d’intérêts reste inabouti**. Les auditions conduites par vos rapporteurs leur ont permis de confirmer et d’affiner les constats déjà réalisés par de nombreux rapports institutionnels, et dont certains figuraient déjà dans l’avis rendu par la HATVP en avril 2017 sur le projet de décret ⁽¹⁾ : le dispositif souffre d’importantes imperfections, qui nuisent à son opérationnalité, et l’empêchent d’atteindre pleinement les objectifs qui avaient présidé à sa création.

Ces imperfections sont le fait **de conditions restrictives et d'imprécisions rédactionnelles** qui semblent, en première analyse, être **largement imputables à la rédaction du décret du 9 mai 2017**.

Vos rapporteurs ont donc concentré leurs analyses sur **cinq points principaux**, qui semblent découler directement de la rédaction du décret, et leur paraissent être de nature à limiter significativement l’intérêt du dispositif.

• Premièrement, l’article 1^{er} du décret précise que seules entrent dans le champ du dispositif les **actions d’influence menées « à l’initiative » du représentant d’intérêts** ⁽²⁾. En conséquence, les entrées en communication réalisées à la demande du responsable public n’ont pas à être déclarées par le représentant d’intérêts, et ne sont dès lors pas rendues publiques.

(1) Délibération n° 2017-35 du 5 avril 2017 portant avis sur le projet de décret relatif au répertoire numérique des représentants d’intérêts.

(2) Le décret prévoit que, pour apprécier l’activité principale ou régulière, ne doivent être comptabilisées que les entrées en communication réalisées à l’initiative de la personne physique (dirigeant, employé ou membre de la personne morale pouvant être qualifiée de représentant d’intérêts). Les lignes directrices de la HATVP publiées en octobre 2018 appliquent logiquement le critère de l’initiative à l’ensemble du dispositif : le critère de l’initiative n’a donc pas vocation à jouer seulement au moment de la qualification de la personne morale en représentant d’intérêts, mais constitue plus généralement l’un des éléments de définition de l’action de représentation d’intérêts : « il résulte de la lecture combinée de ces dispositions que pour être considérée comme telle, une action de représentation d’intérêts suppose la réunion de cinq conditions cumulatives : [...] cette communication doit être à l’initiative du représentant d’intérêts [...] » (page 12).

Ce critère de l'initiative n'est pas explicitement prévu par la loi, qui prévoit simplement que sont concernées par le dispositif les personnes « *entrant en communication* » avec un responsable public, sans évoquer l'origine de la demande.

Le critère de l'initiative présente trois inconvénients majeurs :

– il empêche une bonne restitution de l'empreinte normative, dans la mesure où il exclut de nombreuses actions d'influence de l'obligation de déclaration, alors que la recherche de la transparence impliquerait au contraire la connaissance de l'ensemble des positions défendues ;

– il est source d'inégalité entre représentants d'intérêts, puisqu'il conduit en pratique à dispenser de déclaration de nombreuses actions menées par des structures de taille importante, qui sont souvent sollicitées sans avoir à le demander, et pénalise les organisations de taille plus modeste, que les responsables publics n'envisagent pas toujours spontanément de contacter, et qui ont dès lors plus de difficultés à faire connaître leurs positions ;

– il est difficile à appréhender par les représentants d'intérêts et rend les contrôles de la HATVP plus délicats, car il est parfois compliqué d'établir qui a été à l'origine d'une entrée en communication sur un sujet déterminé, notamment dans le cas de relations régulières.

• Deuxièmement, le même article 1^{er} du décret fixe à **dix entrées en communication par an** le seuil au-delà duquel l'activité de représentation d'intérêts doit être considérée comme « *régulière* », ce nombre d'entrées en communication devant être apprécié au niveau d'une **personne physique**, c'est-à-dire d'un dirigeant, d'un employé ou d'un membre de la personne morale.

L'atteinte de ce seuil entraîne l'inscription du représentant d'intérêts sur le répertoire et fait naître à son égard des obligations de déclaration.

Ce système apparaît peu opérant et aisément contournable : il laisse la possibilité aux personnes morales de répartir la réalisation d'actions de représentation d'intérêts entre plusieurs personnes physiques plutôt que sur une seule, et ainsi d'écarter l'application du dispositif, alors même que les intérêts défendus et l'intensité de l'action de représentation seraient les mêmes ⁽¹⁾.

(1) Dans son rapport sur la représentation d'intérêts d'octobre 2021, la HATVP relève que « pour un même niveau d'activité de la personne morale concernée, une répartition large entre plusieurs personnes physiques plutôt que concentrée sur une ou deux peut suffire à se soustraire à l'obligation de déclaration » (page 15).

Le choix du législateur d'apprécier l'activité principale ou régulière au niveau d'une personne physique

Les travaux préparatoires ne permettent pas d'expliquer précisément pourquoi le législateur a fait le choix d'apprécier l'activité de représentation d'intérêts au niveau de la personne physique.

En effet, le projet de loi et les textes adoptés par les deux chambres en première lecture évaluaient les critères définissant les représentants d'intérêts au niveau de la personne morale. L'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts au niveau de la personne physique est intervenue à l'occasion d'une réécriture globale de l'article proposée par le rapporteur en commission des Lois, en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. Le rapport indique que ce choix de passer de la personne morale à la personne physique est guidé par un « *souci de clarté et d'intelligibilité* ».

Source : rapport fait en nouvelle lecture par la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi « Sapin 2 », 21 septembre 2016 (n° 4045 et 4046), page 89.

● Troisièmement, l'article 3 du décret ainsi que ses trois annexes précisent la **nature des informations que doivent transmettre les représentants d'intérêts**. Ces informations, pour utiles qu'elles soient, apparaissent trop peu précises pour permettre d'identifier clairement les différentes influences ayant pesé sur une même décision.

En effet, le décret exige la transmission du « *type de décisions publiques* » sur lesquelles ont porté les actions de représentation d'intérêts engagées, du « *type d'actions engagées* », et des « *catégories de responsables publics* » avec lesquels il est entré en contact, au regard de listes figurant en annexe. Or, la formulation des types et catégories listés dans ces annexes est particulièrement large, et impose la transmission d'informations trop vagues pour pouvoir être systématiquement et utilement exploitées.

S'agissant de l'annexe relative au type de décisions publiques par exemple, celle-ci établit dix catégories, au sein desquelles figurent les « *lois, y compris constitutionnelles* » ou les « *actes réglementaires* », sans plus de précisions, ce qui ne permet pas de connaître le cadre précis dans lequel les représentants d'intérêts sont intervenus. Si certains représentants d'intérêts indiquent le texte sur lequel ils ont tenté d'influer, d'autres en revanche se contentent de références très larges, difficilement exploitables, et donc peu utiles.

Par ailleurs, chaque personne ayant la qualité de représentant d'intérêts doit réaliser une déclaration. Or, dans le cas où le représentant d'intérêts est une société faisant partie d'un **groupe**, aucune consolidation n'est prévue entre les différentes sociétés de ce groupe, ce qui nuit à la lisibilité d'ensemble des informations transmises.

- Quatrièmement, l'annexe relative au type de décisions publiques comporte une catégorie « **autres décisions publiques** », qui pose des difficultés particulières.

D'après le site internet de la HATVP, cette catégorie représente près du quart des actions d'influence menées depuis la création du répertoire (24 %, soit autant que les actes réglementaires, contre 48 % pour les textes législatifs et constitutionnels).

En plus d'être particulièrement imprécise, cette catégorie témoigne du flou entourant les décisions publiques entrant dans le **champ du dispositif** et celles qui en sont exclues, du fait de la formulation générale et étendue inscrite dans la loi (« *la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ») et surtout de la difficulté à délimiter rigoureusement les exclusions prévues au dernier alinéa de l'article 1^{er} du décret, qui constitue une source d'insécurité juridique⁽¹⁾. La HATVP souligne par ailleurs l'absence de hiérarchisation des décisions publiques, par leur nature ou leurs effets.

- Cinquièmement, le premier alinéa de l'article 3 du décret prévoit que **la transmission par les représentants d'intérêts des informations à la HATVP doit être effectuée annuellement** (dans un délai de trois mois à compter de la clôture de leur exercice comptable), alors que la loi ne fait référence à l'annualité que concernant les dépenses liées aux actions de représentation d'intérêts.

Cette rédaction implique que, dans le cas où le représentant d'intérêts clôture ses comptes au 31 décembre (c'est-à-dire dans la plupart des cas), une action de représentation d'intérêts menée au mois de janvier ne doit être rendue publique qu'à compter du mois de mars de l'année suivante.

Un tel délai paraît trop long pour restituer efficacement l'empreinte normative des représentants d'intérêts.

- Enfin, au-delà des difficultés posées par la rédaction du décret, qui viennent d'être évoquées, **d'autres sujets, non moins importants, sont régulièrement évoqués par les parties prenantes.**

Ainsi, le champ des responsables publics concernés est parfois critiqué car trop restreint, tandis que des propositions avaient été formulées par la HATVP concernant le régime des sanctions applicables, par exemple.

Il est rapidement apparu à vos rapporteurs que ces difficultés ne pouvaient être assimilées à une malfaçon du décret, dans la mesure où elles relevaient directement de la loi.

Sans s'interdire d'évoquer ces questions importantes, vos rapporteurs ont considéré qu'elles n'entraient pas dans le strict champ de la mission qui leur avait été confiée par la Commission.

(1) Voir le A du I.

II. LES IMPERFECTIONS DU DISPOSITIF, PARTIELLEMENT IMPUTABLES À LA RÉDACTION DU DÉCRET DU 9 MAI 2017, APPELLENT DES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES MAIS ÉGALEMENT LÉGISLATIVES POUR AMÉLIORER SON FONCTIONNEMENT

Vos rapporteurs, s'appuyant sur les travaux existants, ont d'abord envisagé la seule modification du décret, qui constituait l'objet initial de la présente mission. Néanmoins, les auditions menées et le travail d'analyse juridique des textes et des travaux préparatoires ont mis en évidence les limites que la rédaction de la loi impose au pouvoir réglementaire. Une modification du décret seul risquerait d'aboutir à la présentation d'une œuvre, certes nouvelle, mais toujours inachevée.

Vos rapporteurs ont donc fait le choix de distinguer les modifications pouvant relever du décret (A) de celles impliquant une évolution législative (B) afin de donner à la Commission l'ensemble des informations pertinentes pour choisir le meilleur moyen d'améliorer le dispositif.

A. UNE MODIFICATION DU DÉCRET PERMETTRAIT DES AMÉLIORATIONS À LA MARGE DU RÉPERTOIRE

Certaines des difficultés soulevées par les différents rapports ayant porté sur le répertoire des représentants d'intérêts, dont la présente mission partage les constats, pourraient être levées par une modification du décret – sans modification de la loi.

1. Abaisser le seuil d'entrées en communication permettant d'apprécier l'activité régulière

L'article 1^{er} du décret du 9 mai 2017 précise les notions d'activité principale et régulière, qui permettent d'apprécier la qualité de représentant d'intérêts.

Vos rapporteurs considèrent que le pouvoir réglementaire dispose en la matière d'une marge de manœuvre limitée, qui se limite aux seuils fixés pour définir l'activité principale (la moitié du temps de travail) et l'activité régulière (dix entrées en communication).

Au regard des contraintes imposées par la jurisprudence constitutionnelle, ces seuils apparaissent cohérents. En effet, dans sa décision sur la loi « Sapin 2 », le juge constitutionnel a précisé la notion d'activité « *principale ou régulière* », et a considéré qu'en « *exigeant que cette activité soit exercée de façon « principale ou régulière* », le législateur a entendu exclure du champ de cette définition les personnes exerçant une activité d'influence à titre seulement accessoire et de manière peu fréquente »⁽¹⁾.

(1) Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, considérant n° 35.

En conséquence, ces seuils ne pourraient évoluer qu'à la marge, par exemple en abaissant le seuil d'activité régulière à cinq entrées en communication, mais tout abaissement ferait nécessairement naître un risque juridique, le nouveau seuil ne devant pas correspondre à une activité « *peu fréquente* ».

Surtout, une telle évolution ne serait pas satisfaisante car elle ne résoudrait pas le problème visé, à savoir la complexité des critères, le risque de contournement et les difficultés rencontrées pour contrôler le respect de l'obligation d'inscription.

2. Augmenter la fréquence de la transmission des informations

L'article 18-3 de la loi du 11 octobre 2013 dispose qu'un décret en Conseil d'État, pris après un avis public de la HATVP, précise le « *rythme et les modalités des communications prévues [...] ainsi que les conditions de publication des informations correspondantes* ».

Cette disposition habilite donc le pouvoir réglementaire à augmenter le rythme des communications effectuées par les représentants d'intérêts à la HATVP, tout en précisant que les dépenses doivent être liées aux actions menées au cours de l'année précédente ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs considèrent qu'il serait donc possible et préférable de prévoir une **transmission plus régulière des déclarations**, par exemple dans un délai d'un mois suivant la fin de chaque trimestre calendaire.

Les moyens engagés continueraient à être déclarés annuellement comme la loi l'exige. En effet, les représentants d'intérêts entendus par vos rapporteurs ont fait état de la difficulté qu'il y aurait à restituer précisément le montant des dépenses engagées sur une base infra-annuelle, non conforme au rythme naturel des données financières.

3. Préciser les informations demandées aux représentants d'intérêts

La loi accorde une marge d'appréciation plus importante au pouvoir réglementaire en ce qui concerne les obligations déclaratives des représentants d'intérêts et les modalités de présentation du répertoire.

Afin que le registre puisse permettre de retracer l'ensemble des influences s'étant exercées sur une décision publique, vos rapporteurs estiment nécessaire d'accroître la « *granularité* » des informations demandées, sans qu'il soit nécessaire de modifier le périmètre des décisions ou des responsables publics visés dans la loi.

(1) Dans le projet de loi « Sapin 2 » et lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, le rythme de transmission des informations à la HATVP avait initialement été gravé dans le marbre de la loi : la description des actions menées l'année précédente devait être communiquée chaque année au plus tard le 1^{er} octobre, et un bilan semestriel devait également être transmis. Cette logique a été abandonnée lors du passage du texte au Sénat, qui a confié à la HATVP le soin de préciser le rythme de ces communications. En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a finalement opéré deux modifications, qui consolident l'approche proposée par le Sénat, en précisant que le rythme de transmission des informations ne serait pas fixé par une délibération de la HATVP, mais par un décret en Conseil d'État, pris après avis public de la HATVP.

a. L'identification de la décision publique

i. Modifier l'annexe du décret pour détailler les décisions publiques concernées

En premier lieu, vos rapporteurs souhaitent que **la décision visée, en particulier lorsqu'elle est de nature législative ou réglementaire, puisse être précisément identifiable**, soit par son **intitulé** (lorsqu'il s'agit d'un projet de texte ou d'une disposition en vigueur par exemple), soit par son **objet**. Ces renseignements seraient en mesure de faciliter les recherches au sein du répertoire.

De plus, les différentes catégories de décisions énumérées en annexe sont incomplètes, et ne permettent pas d'identifier l'ensemble des types de décisions. Un grand nombre d'entre elles, en particulier les décisions individuelles, relèvent de la catégorie des « *autres décisions publiques* ». L'annexe pourrait donc être **complétée pour faire figurer davantage de types de décisions** relevant actuellement de cette catégorie.

Enfin, vos rapporteurs suggèrent d'**ordonner** cette nouvelle liste, en distinguant par exemple les décisions générales et impersonnelles des décisions individuelles ou d'espèce, et en effectuant des regroupements cohérents.

ii. Laisser inchangé le périmètre des décisions publiques concernées

Au-delà de la stricte question de la référence aux « *autres décisions publiques* », vos rapporteurs se sont interrogés sur la pertinence d'une modification du champ des décisions publiques, dans le sens d'un recentrage vers certaines décisions publiques uniquement (lois, règlements, décisions d'espèce à fort enjeu, par exemple).

En l'état de leurs réflexions, vos rapporteurs se prononcent pour le *statu quo*. En effet, les solutions envisageables présentent des inconvénients :

– recentrer le dispositif sur la loi et le règlement uniquement conduirait à retirer les décisions individuelles ou d'espèce du champ des décisions publiques visées par la loi, ce qui doit être écarté, car ces décisions peuvent être importantes et impliquer une pression forte de la part des représentants d'intérêts ;

– exclure les seules décisions individuelles dont l'enjeu est limité serait envisageable, mais pose une difficulté opérationnelle : il est délicat de définir le périmètre des décisions qui ne sont pas de portée générale et dont l'enjeu est significatif.

Vos rapporteurs préconisent donc de **conserver le champ actuel** (au demeurant, une modification de ce champ nécessiterait plutôt une évolution législative).

Ils considèrent néanmoins qu'il serait juridiquement possible, et opérationnellement souhaitable, de **préciser plus clairement le champ des exclusions prévues au dernier alinéa de l'article 1^{er} du décret**, qui renvoie aux situations dans lesquelles une personne sollicite la satisfaction d'un droit, dépose un recours ou effectue une simple démarche administrative.

b. L'identification du responsable public

Enfin, la désignation du responsable public contacté pourrait gagner en précision. Seuls les ministres et leur cabinet, ainsi que les responsables d'autorités administratives indépendantes doivent être identifiés par leur domaine d'intervention. En revanche, les parlementaires ou les agents publics – notamment ceux nommés à la discrétion du Gouvernement comme les préfets ou les directeurs d'administration centrale – ne sont désignés que par leur appartenance aux catégories définies dans la loi, qui sont particulièrement larges.

Vos rapporteurs estiment qu'il serait opportun de pouvoir connaître de manière plus précise la qualité des responsables publics visés, sans modifier le périmètre établi par la loi. Sans aller jusqu'à indiquer l'identité de la personne concernée, il s'agirait par exemple de distinguer les ministres des membres de leur cabinet, de préciser la collectivité territoriale à laquelle sont rattachés les responsables locaux, d'indiquer le groupe d'appartenance des parlementaires, et de mentionner le ministère ou la direction d'appartenance des hauts fonctionnaires.

B. UNE MODIFICATION DE LA LOI PARAÎT PLUS OPPORTUNE POUR AMÉLIORER LA TRANSPARENCE SUR LES ACTIVITÉS DES LOBBYS

Vos rapporteurs considèrent qu'une modification de la loi constituerait la meilleure option pour améliorer la transparence sur les activités des représentants d'intérêts : dans un cas, une réponse législative est préférable pour clarifier et sécuriser le dispositif, du fait d'ambiguïtés rédactionnelles et de la difficulté à interpréter clairement l'intention du législateur ; dans d'autres, les difficultés identifiées appellent sans équivoque une modification de la loi.

1. Une évolution législative semble mieux appropriée pour supprimer le critère de l'initiative

Vos rapporteurs considèrent que **l'ajout du critère de l'initiative** par le décret du 9 mai 2017 **n'était pas strictement exigé par loi**, et qu'il semble dès lors possible d'opérer sa suppression dans le décret. Néanmoins, cette analyse, qui a fait l'objet de nombreux débats, n'est pas unanimement partagée, ni par les personnes auditionnées, ni dans les précédents travaux réalisés.

En effet, la loi ne semble pas exiger un tel critère : celle-ci fait référence aux personnes « *entrant en communication* » avec des responsables publics ⁽¹⁾ ainsi qu'aux actions relevant du champ de la représentation d'intérêts « *menées auprès* » de ces mêmes responsables ⁽²⁾. Vos rapporteurs considèrent que ces termes peuvent être interprétés comme étant la résultante d'initiatives provenant des représentants d'intérêts comme des responsables publics, et n'impliquent pas de restreindre le dispositif aux seules entrées en communication effectuées à l'initiative des représentants d'intérêts.

Toutefois, les travaux parlementaires ne permettent pas d'identifier clairement la volonté du législateur sur ce point. Les débats n'évoquent qu'en creux la question de l'initiative, et il est possible de les interpréter de différentes manières.

De manière générale, les débats parlementaires semblent plutôt associer l'activité des représentants d'intérêts à l'idée d'une action positive de leur part en direction des pouvoirs publics. Plusieurs échanges laissent néanmoins entendre, à l'inverse, que le législateur ne souhaitait pas nécessairement restreindre le dispositif aux seules entrées en communication réalisées à l'initiative d'un représentant d'intérêts.

Le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale en première lecture faisait ainsi référence à la représentation d'intérêts comme un phénomène multiforme dont l'une des manifestations consiste à « [participer] à *des auditions ou à des consultations conduites par les pouvoirs publics* », ce qui sous-entend que le fait d'être auditionné par un responsable public entrerait bien dans le champ d'une action d'influence.

Au total, vos rapporteurs reconnaissent que **de réelles ambiguïtés demeurent** et, pour ces raisons, ils considèrent que cette question devrait faire l'objet d'une évolution législative.

Vos rapporteurs sont conscients des contraintes nouvelles qu'une telle évolution imposerait aux représentants d'intérêts, et entendent l'inquiétude formulée par Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement sur le risque de restreindre l'accès des responsables publics à la société civile. Ils sont cependant convaincus que cette évolution est indispensable, qu'elle présente une mesure d'équité entre les différents représentants d'intérêts, et qu'elle aidera à la pratique fructueuse de la transparence.

(1) Premier alinéa de l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée.

(2) 3° de l'article 18-3 de la même loi.

2. D'autres questions appellent plus clairement une évolution de la loi

Vos rapporteurs considèrent que d'autres propositions appellent **nécessairement une évolution législative**.

a. L'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts au niveau de la personne morale

Afin d'éviter toute possibilité de contournement du **seuil d'activité régulière**, vos rapporteurs considèrent que ce seuil **devrait être apprécié**, non pas au niveau des personnes physiques qui composent la personne morale (qu'ils en soient dirigeants, employés ou membres), mais **au niveau de la personne morale elle-même**.

Vos rapporteurs considèrent que sur ce point, le décret est parfaitement conforme à la rédaction de la loi. En effet, la rédaction de l'article 18-2 implique que l'appréciation de l'intensité de l'activité de représentation d'intérêts, et notamment de l'activité régulière, soit effectuée au niveau de la personne physique, même si c'est *in fine* la personne morale qui est juridiquement qualifiée de représentant d'intérêts.

La solution consistant à appliquer le calcul de l'activité au niveau de la personne morale ou à un ensemble de personnes physiques rendrait le décret illégal. Il apparaît donc **nécessaire, pour atteindre cet objectif, de modifier la loi, en prévoyant que l'activité de représentation d'intérêts soit appréciée au niveau de la personne morale**.

b. L'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts au niveau d'un groupe de sociétés, et la réalisation d'une déclaration agrégée

Vos rapporteurs considèrent par ailleurs que, dans le cas d'une société appartenant à un groupe de sociétés, l'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts gagnerait à être effectuée non pas au niveau de la personne morale (c'est-à-dire de la société mère ou d'une de ses filiales), mais plus largement au niveau de l'ensemble du groupe.

Actuellement, les sociétés membres d'un même groupe (c'est-à-dire la société mère et ses filiales) déclarent séparément leurs activités. Cela nuit à la lisibilité d'ensemble de l'action de représentation à l'échelle du groupe, et empêche en particulier d'avoir une image claire des dépenses réalisées. De plus, certaines sociétés peuvent être totalement exemptées de déclaration alors même que d'autres sociétés du même groupe y sont soumises.

La loi ne permet une forme d'agrégation des informations que dans le cas où la maison mère exerce l'activité de représentant d'intérêts pour ses filiales – qui sont alors considérées comme des tiers.

Vos rapporteurs reconnaissent que, si ces propositions présentent l'avantage d'une plus grande clarté lorsque les différentes filiales du groupe ont un domaine d'intervention cohérent, elles pourraient créer de la confusion quand les filiales d'un même groupe interviennent dans des domaines très différents.

Ils considèrent néanmoins que l'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts au niveau du groupe de sociétés permettrait d'améliorer la lisibilité d'ensemble du dispositif. Elle gagnerait à être complétée par l'introduction d'une déclaration agrégée.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées au point précédent, vos rapporteurs considèrent que **de telles évolutions relèvent de la loi**.

c. D'autres améliorations sont souhaitables, au-delà des difficultés entrant dans le champ du décret du 9 mai 2017

Vos rapporteurs ajoutent qu'une modification de la loi permettrait d'apporter d'autres améliorations au dispositif, au-delà des difficultés qui paraissent découler du décret.

Ainsi, le **régime des sanctions applicables** pourrait être amélioré. En effet, si la grande majorité des représentants d'intérêts respectent rigoureusement leurs obligations, les manquements ne sont pas pour autant inexistantes, même s'ils sont rares au regard du nombre d'acteurs inscrits et d'actions déclarées.

La HATVP demande régulièrement à être dotée d'un pouvoir de sanction administrative, qui viendrait compléter les dispositions pénales actuellement en vigueur, vues comme mal adaptées aux manquements constatés, et peu dissuasives, notamment pour les personnes morales.

Selon vos rapporteurs, un tel pouvoir de sanction administrative permettrait effectivement d'améliorer l'efficacité du dispositif, en ouvrant la possibilité de sanctionner plus rapidement des agissements ou des omissions qui n'appellent pas l'engagement immédiat de poursuites pénales, mais qui doivent néanmoins être réprimés, ou *a minima* promptement rectifiés. Cet outil présenterait ainsi une réelle utilité, en permettant d'appréhender des situations pour lesquelles la HATVP ne dispose actuellement pas d'outil adéquat.

Cette proposition semble bien accueillie par les acteurs de la représentation d'intérêts : l'AFCL, auditionnée par vos rapporteurs, s'est prononcée en faveur de ce dispositif, indiquant qu'un mécanisme de sanction administrative permettrait « *d'établir une hiérarchie plus claire et de mieux adapter les sanctions à la gravité de l'omission, de la faute ou de la récidive éventuelles* ».

Entre 2019 et 2022, la HATVP a mené 584 contrôles au total.

CONTRÔLES MENÉS PAR LA HATVP DEPUIS 2019, ET SIGNALEMENTS REÇUS

	Contrôles des non-inscrits	Contrôles au fond	Contrôles déontologiques	Signalements reçus
2019	79	36	1	18
2020	51	26	0	3
2021	108	118	2	2
2022	77	86	0	8
Total	315	266	3	31

Source : Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

La HATVP a adressé 355 notifications de manquement pour non-dépôt d'une déclaration entre 2020 et 2022, et a mis en demeure un représentant d'intérêts en 2021, puis 76 en 2022.

En 2022, elle a transmis au parquet pour la première fois 8 dossiers de représentants d'intérêts qui ne s'étaient toujours pas mis en conformité. Ils encourent une peine d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, montant qui peut être multiplié par cinq lorsqu'il s'agit d'une personne morale.

Enfin, vos rapporteurs considèrent qu'il serait pertinent, et salué comme un indéniable progrès, que soit publiée la **liste des personnes avec lesquelles le Gouvernement a échangé à l'occasion de la préparation des projets de loi ou de décret**. Actuellement, la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 impose que l'étude d'impact des projets de loi expose « *les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État* », ce qui renvoie aux consultations des instances administratives, conseils ou commissions prévues par les textes en vigueur, et non à la liste des représentants d'intérêts rencontrés par exemple.

*

* *

ANNEXE : PRÉCÉDENTS TRAVAUX INSTITUTIONNELS PORTANT NOTAMMENT SUR LE RÉPERTOIRE NUMÉRIQUE DES REPRÉSENTANTS D'INTÉRÊTS

(liste non exhaustive)

Rapport de la mission d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par MM. Fabien Matras et Olivier Marleix, rapporteurs, présenté le 31 janvier 2018 (n° 611).

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

Le temps de l'appropriation des réformes déontologiques à l'Assemblée nationale, rapport fait par Mme Agnès Roblot-Troizier, Déontologue de l'Assemblée nationale, remis au Président de l'Assemblée nationale et au Bureau, lors de sa réunion du 14 avril 2021.

Lobbying in the 21st Century. Transparency, integrity and access, rapport de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), 20 mai 2021.

Rapport de la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par MM. Raphaël Gauvain et Olivier Marleix, députés, rapporteurs, présenté le 7 juillet 2021 (n° 4325).

Proposition de loi de M. Raphaël Gauvain visant à renforcer la lutte contre la corruption, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2021 (n° 4586).

L'encadrement de la représentation d'intérêts. Bilan, enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local et propositions, rapport de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, octobre 2021.

Rapport de la mission d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par Mme Yaël Braun-Pivet et M. Philippe Gosselin, rapporteurs, et présenté le 15 décembre 2021 (n° 4816).

Rapport de conformité relatif au cinquième cycle d'évaluation de la France, adopté par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe le 3 décembre 2021, et publié le 7 janvier 2022.

Répertoire des représentants d'intérêts : bilan annuel des déclarations d'activités 2021, Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, publié le 18 juillet 2022.

Les représentants d'intérêts : renouer avec l'esprit de la loi « Sapin 2 », rapport du Comité de déontologie parlementaire du Sénat, présidé par M. Arnaud Bazin, sénateur, décembre 2022.

PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 1^{er} mars 2023

- **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) :**

- M. Didier Migaud, président
- M. Sébastien Ellie, secrétaire général adjoint
- M. Ted Marx, directeur des publics, de l'information et de la communication

Vendredi 3 mars 2023

- M. Michel Sapin, ancien ministre
- M. Sylvain Waserman, ancien député, ancien président de la délégation du Bureau chargée des représentants d'intérêts et des groupes d'études

Jeudi 9 mars 2023

- **Table ronde d'associations de représentants d'intérêts :**

- Nicolas Bouvier, partner chez Brunswick, président de l'Association française des conseils en lobbying et affaires publiques (AFCL) *
- M. Fabrice Alexandre, président de Communication & Institutions, vice-président de l'AFCL *
- M. Laurent Mazille, directeur Affaires publiques de Transdev Group, membre de l'Association des professionnels des affaires publiques (APAP) *
- M. Franck Boulon, avocat, secrétaire général de l'Association des avocats-conseils en affaires publiques (A-CAP) *

Lundi 13 mars 2023

- **Transparency International France * :**

- M. Patrick Lefas, président
- M. Kévin Gernier, chargé de plaidoyer et accompagnement
- M. Jean-François Kerléo, professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-Marseille, directeur scientifique de l'Observatoire de l'éthique publique

Mardi 14 mars 2023

- Mme Élodie Jacquier-Laforge, députée, présidente de la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale chargée de la transparence et des représentants d'intérêts

Mercredi 12 avril 2023

- **Secrétariat général du Gouvernement (SGG) :**

- Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement

- Mme Marie-Alice Pollet, directrice de cabinet

CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

- **Alliance contre le tabac (ACT) ***, transmise par M. Martin Drago, responsable de plaidoyer

- **Association française des entreprises privées (AFEP) ***, transmise par M. Jean-Luc Matt, directeur général, et par Mme Odile de Brosses, directrice du service juridique

- **Communication et démocratie (CODE)**, transmise par M. Renaud Fossard, délégué général

- **Fédération des entreprises de la beauté (FEBEA) ***, transmise par M. Emmanuel Guichard, délégué général

- **France Nature Environnement (FNE) ***, transmise par Mme Morgane Piederrière, responsable des relations institutionnelles et du plaidoyer

() Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*