



La HATVP et le contrôle de la représentation d'intérêts

Cette note analyse les informations rendues publiques par le rapport de la HATVP de l'année 2022, ainsi que par l'**audition de Didier MIGAUD**, Président de la Haute Autorité, tenue par la commission des lois de l'Assemblée nationale le mercredi 28 juin. Elle précise aussi les **nouvelles directives de la HATVP**, qui entreront en vigueur dès le 1^{er} octobre 2023. Elle indique enfin les **dernières actualités** en lien avec le contrôle de la représentation d'intérêts.

LE RAPPORT DE LA HATVP DE L'ANNÉE 2022

Le 31 mai 2023, la HATVP a publié son **rapport annuel d'activité pour 2022**. Celui-ci présente des données et des propositions vis-à-vis de l'encadrement de la représentation d'intérêts pour **renforcer la transparence sur la prise de décision publique**.

Dans son rapport, la HATVP insiste sur la forte **augmentation du nombre de contrôles et de dossiers déposés**, corroborée par la tenue des élections présidentielles et législatives. L'année 2022 a également été marquée par l'**extension du dispositif du répertoire des représentants d'intérêts aux collectivités locales**, tendant à l'augmentation du nombre d'entités inscrites sur le répertoire.

Les chiffres-clés

Sur l'encadrement de la représentation d'intérêts

- **2584 entités étaient inscrites sur le registre des représentants d'intérêts** au 31 décembre 2022, soit une **augmentation de 8% par rapport à 2021**
- **11 105** activités de représentation d'intérêts ont été déclarées sur le répertoire
- Sur les **52 contrôles des déclarations**, tous ont donné lieu à des modifications dans les déclarations
- Près de **55% des activités** de représentation d'intérêts ont été **déclarées par des sociétés et organisations professionnelles**
- Les cabinets de conseil et les consultants indépendants ont déclaré en moyenne **23,4 fiches d'activité**, soit une **augmentation de 30%** par rapport à 2020
- **32,5% des actions de représentation d'intérêts** portent sur l'**élaboration de la loi**, contre 60% en 2020

Dans le cadre de la représentation d'intérêts, les **départements ministériels les plus ciblés** en 2021 (données dévoilées en 2022) étaient ceux de l'**économie et finances** (20,5%) et de l'**environnement, énergie et mer** (13%).

Malgré une hausse du nombre de contrôles et de dossiers déposés, Didier MIGAUD souligne la nécessité d'une « **révision du dispositif d'encadrement du lobbying** », en particulier face aux enjeux de l'**ingérence étrangère**, ainsi que sur la question de la **représentation d'intérêts à l'échelon local**. Le Président de la HATVP alerte sur les **possibilités de contourner la loi** qui demeurent :

*« Oui il y a des **réticences à vouloir s'inscrire sur le répertoire** parfois, certains estimant que leurs travaux étant d'intérêt général, ils ne pensent pas devoir s'inscrire sur le répertoire. Nous avons eu des échanges parfois difficiles, notamment avec les think tanks. » - Didier MIGAUD*

Didier MIGAUD alerte également sur le **manque de moyens alloués aux missions de contrôle** de la HATVP suite à une question de la députée Blandine BROCARD (DEM Rhône) :

*« Sur les moyens de la HATVP, vous dire que nos moyens sont totalement suffisants pour toutes les missions que nous devons mener serait mentir, nous allons **formuler quelques propositions supplémentaires pour 2024**. »*

La représentation d'intérêts et l'échelon local

Selon Didier MIGAUD, Président de la HATVP, la question de la **régulation du lobbying à l'échelon local** va constituer un enjeu majeur dans les années à venir, et ce dernier insiste donc sur la nécessité que les acteurs concernés s'approprient le répertoire des représentants d'intérêts en vigueur.

LES PROPOSITIONS DE LA HAUTE AUTORITÉ

Pour faire face aux limites exprimées, Didier MIGAUD et le rapport de la HATVP formulent différentes propositions, principalement axées autour des thématiques suivantes :

- **Le renforcement des prérogatives de contrôle de la Haute Autorité**
- **La modification du dispositif d'encadrement du lobbying pour le rendre plus efficace**

A l'échelon européen, le Président de la HATVP évoque le souhait de « créer un **réseau européen d'éthique publique**, chargé de porter les propositions auprès des institutions de l'Union » avec le soutien de 11 autres pays de l'Union Européenne.

De manière générale, Didier MIGAUD insiste sur la nécessité d'aborder davantage la question de la représentation d'intérêts au Parlement, et qu'une **politique publique de lutte contre les atteintes à la probité** soit mieux identifiée et débattue : « *le Parlement n'en débat jamais* ».

Renforcer les prérogatives de contrôle de la Haute Autorité

Le président de la HATVP mentionne la possibilité que la Haute Autorité puisse être « dotée **d'un pouvoir de sanction propre** », comme la possibilité de donner une amende administrative en cas de manquement à :

- L'obligation de dépôt d'une déclaration d'intérêts
- La déclaration d'activités par un représentant d'intérêts

La Haute Autorité évoque le souhait de pouvoir exercer directement un **droit de communication pour ses missions de contrôle** auprès des établissements bancaires ou financiers, des entreprises d'assurance ou réassurance, des administrations, et des collectivités territoriales.

Modifier le dispositif d'encadrement du lobbying pour le rendre plus efficace

Pour parvenir à davantage d'efficacité, la HATVP propose de **simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription**.

Sur **l'obligation de déclaration des activités** initiées par les responsables publics, le rapport évoque la proposition de **l'étendre aux entrées en communication**.

Enfin la HATVP souhaite **permettre les déclarations consolidées** pour les groupes de sociétés, et **préciser dans les textes les critères des décisions publiques** entrant dans le champ de la régulation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance.

LES NOUVELLES DIRECTIVES DE LA HATVP

A compter du **1^{er} octobre 2023**, de **nouvelles directives relatives au répertoire des représentants d'intérêts** entreront en vigueur. Ces directives ont été rendues publiques le 3 juillet, et précisées lors d'un webinar tenu par la Haute Autorité. Elles s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion collective ayant mobilisé un **panel de représentants d'intérêts et acteurs concernés**.

Du fait des **difficultés** que peuvent engendrer ces nouvelles directives, la HATVP a insisté sur la **bienveillance** dont elle fera part dans ses contrôles.

Ces directives se concentrent autour de quatre axes principaux :

- Modifications liées aux **catégories de représentants d'intérêts**
- Modifications et précisions liées à la **définition d'une action de représentation d'intérêts**
- Précisions concernant les **actions de représentation d'intérêt lors d'évènements**
- Modifications et précisions liées aux **modalités de déclaration**

Les catégories de représentants d'intérêts

Un représentant d'intérêt ne peut désormais apparaître que dans **une catégorie et sous-catégorie**, ce qui a pour objectif de clarifier les directives précédentes.

La définition d'une action de représentation d'intérêts

Les nouvelles directives précisent une distinction claire entre :

- **Entrée en communication** : contact direct entre représentant d'intérêts et responsable public.
- **Action de représentation d'intérêts** : entrée en communication qui ait pour objectif d'influer sur une décision publique existante ou à venir.
- **Fiche d'activités** : l'ensemble des actions de représentation d'intérêts est déclaré annuellement sur le répertoire sous forme de fiches d'activités. Une fiche d'activités correspond à un objectif défendu, et peut comporter une ou plusieurs actions de représentation d'intérêts.

Les nouvelles directives mettent en place une **nouvelle comptabilisation des entrées en communication lors d'un envoi groupé** : actuellement, un envoi groupé mène à la déclaration d'une entrée en communication, d'une action de représentation d'intérêts, et d'une fiche d'activités. Avec les nouvelles directives, chaque personne ciblée par l'envoi doit faire l'objet d'une entrée en communication et d'une action, mais demeure une seule fiche d'activités par envoi groupé.

Les actions de représentation d'intérêts lors d'évènements

Les nouvelles directives clarifient les critères permettant d'identifier les actions de représentation d'intérêts :

- La présence et l'intervention d'un ou de plusieurs responsables publics
- L'existence de moments d'échanges avec le ou les responsables publics
- L'évocation d'une décision publique précise ou d'un cadre normatif plus large

Dans le cadre d'actions de la **représentation d'intérêts lors d'évènements**, il faut une **déclaration de la fédération ou de l'association ayant organisé l'évènement** (au moins une fiche d'activité par sujet traité) ainsi qu'une **déclaration des membres ayant participé à l'évènement**.

Les modalités de déclaration

Les représentants d'intérêts doivent désormais déclarer **toutes les actions de représentations menées par l'ensemble des personnes physiques au sein de la personne morale**. Seules les rémunérations des personnes physiques dépassant les seuils de l'activité principale ou régulières seront à comptabiliser.

Si les cabinets de conseil n'avaient auparavant pas à déclarer parmi leurs clients les personnes morales qui ne remplissaient pas les critères organiques d'un représentant d'intérêts, cette exclusion a été supprimée : **les administrations, les collectivités territoriales et les États étrangers** doivent désormais être déclarés.

La **non-comptabilisation des cotisations versées** à certains organismes a **également été supprimée**. Toutes les cotisations versées doivent donc être déclarées.

Le **calcul de l'équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)** a été revu : il est calculé selon la **part du temps passé à réaliser des activités de représentation d'intérêts et le pourcentage de rémunération retenu** :

*« Il faut déclarer aujourd'hui toutes les personnes physiques qui ont mené des représentations d'intérêts, ce qui peut mener à une **sur-déclaration**. Avec les nouvelles lignes directrices, il faut **déclarer différemment**, pour que cela colle plus avec le niveau européen et avec la **réalité du travail de représentation d'intérêts**. »* - Eliezer GARCIA-ROSADO, Directrice du contrôle des représentants d'intérêts de la HATVP.

Au niveau de la **déclaration du chiffre d'affaires lié aux activités de représentation d'intérêts**, cette déclaration disparaît pour toutes les entités, et les cabinets de conseil et d'avocats ne doivent déclarer que les **dépenses engagées pour leur compte dans leur déclaration annuelle**.

Enfin, un représentant d'intérêts qui met gratuitement à disposition un de ses employés pour le compte d'un autre représentant d'intérêts dont il est membre devra comptabiliser une **quote-part de la rémunération de l'employé mis à disposition**.

LES ACTUALITÉS SUR LE CONTRÔLE DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS

Proposition de loi transpartisane pour un lobbying « plus transparent »

Le Président du Comité de déontologie Arnaud BAZIN (LR Val-d'Oise) a déposé le 5 juillet 2023 une **proposition de loi transpartisane** visant à **renforcer « la transparence de la représentation d'intérêt, au service du débat démocratique »**. Les cosignataires du texte sont aussi membres de ce Comité de déontologie.

La proposition de loi poursuit **quatre objectifs principaux** :

- **Compléter le répertoire des représentants d'intérêts** de la HATVP afin de supprimer les « trous dans la raquette »
- **Enrichir les informations du répertoire**, en mentionnant par exemple la décision concernée par l'action de lobbying et pas seulement le type de décisions
- **Publier les actions de lobbying au moins 2 fois par an**, contre une aujourd'hui
- **Renforcer les moyens de contrôle de la HATVP**, qui pourra **prononcer des sanctions administratives** en cas de manquement des représentants d'intérêts

Ce dernier objectif est notamment **soutenu par la HATVP** dans son rapport d'activité sur l'année 2022, ainsi que par la **mission « flash » sur le décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts**, et par le rapport de la **commission d'enquête sur les Uber files**, détaillées plus bas.

Mission « flash » sur le décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts

S'inscrivant dans une démarche similaire, les députés Cécile UNTERMAIER (SOC Saône-et-Loire) et Gilles LE GENDRE (RE Paris) sont les **rapporteurs d'une mission « flash »** sur la rédaction du décret n°2017-867 **relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts**, et ont publié à ce titre une communication le **mercredi 3 mai 2023**. Cette communication souligne quelques imperfections du décret, qui permettent au dispositif de **n'atteindre « que partiellement son objectif »**.

Les rapporteurs proposent dans ce cadre des **« pistes d'évolution »** :

- Une **modification du décret** pour améliorer le répertoire **à la marge** :
 - **Abaisser le seuil d'entrées en communication** pour mieux apprécier l'activité régulière
 - **Augmenter la fréquence** de la transmission des informations
 - **Préciser les informations** demandées aux représentants d'intérêts
- Une **modification de la loi** pour améliorer la transparence sur les activités des lobbys :
 - La **suppression du critère de l'initiative**
 - L'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts **au niveau de la personne morale**
 - L'appréciation de l'activité de représentation d'intérêts **au niveau d'un groupe de sociétés, et la réalisation d'une déclaration engagée**, proposition évoquée par le président de la HATVP
 - Une **amélioration du régime des sanctions applicables** : doter la HATVP d'un pouvoir de sanction administrative

La proposition de loi des députés, qui comporte cinq articles, contient les dispositions évoquées plus haut, qui font écho à la proposition de loi du sénateur BAZIN. Elle comporte **deux ajouts** :

- Les députés proposent aussi que le Gouvernement transmette à la HATVP *« la liste des représentants d'intérêts rencontrés à l'occasion de la préparation d'un projet de loi ou de décret, qui la rend publique sur la même plateforme »* (art. 3).
- La proposition de loi prévoit que, *« si dans un délai de deux mois après la mise en demeure, le représentant d'intérêts ne s'est pas conformé à ses obligations, le président de la HATVP peut prononcer une astreinte »* (art. 4).

Mise en demeure de Phyteis par l'Assemblée nationale

Le **30 juin 2023**, l'Assemblée nationale a **mis en demeure** l'organisation professionnelle Phyteis, représentante de 19 fabricants de pesticides. Cela intervient près de **deux mois après une première mise en demeure** de la part du Sénat, du fait d'un **« possible manquement déontologique »** de sa part. C'est la première utilisation d'une telle procédure depuis sa création par la loi « Sapin II », datant du 9 décembre 2016.

Entre novembre 2018 et février 2019, Phyteis a, dans le cadre de la loi Pacte, **contacté de nombreux sénateurs** en leur laissant entendre que *« l'interdiction en France de certains pesticides interdits dans l'Union européenne menacerait 2700 emplois directs et plus de 1000 emplois indirects »*. Après **saisine du Comité de déontologie**, l'enquête a abouti à une **mise en demeure de Phyteis**, l'organisation ayant été incapable de produire un chiffrage objectif et précis des emplois menacés.

Pour Yaël BRAUN-PIVET, Présidente de l'Assemblée nationale, **Phyteis a « manqué de rigueur et de prudence » dans sa communication aux députés** lors de l'examen du projet de loi Pacte. Cette mise en demeure ne peut entraîner de sanction pénale, mais le communiqué public qui la dévoile a pour objectif de **mettre la pression sur les représentants d'intérêts** souhaitant préserver leur réputation.

Saisie sur le sujet, la HATVP a fait savoir le 4 juillet 2023 que les procédures étaient toujours en cours.

Les Uber Files et ses conséquences sur le lobbying

La commission d'enquête créée le **24 janvier 2023** après la proposition de résolution déposée par le groupe LFI a rendu publiques ses conclusions le **18 juillet** sur l'enquête du consortium international des journalistes d'investigations (ICIJ) au sujet des **« Uber Files »**. L'enquête dénonce un **« lobbying agressif »** de la société Uber pour implanter les VTC en France. La commission vise notamment, selon son Président Benjamin HADDAD (RE Paris), à **« émettre des recommandations concernant l'encadrement des relations entre décideurs publics et représentants d'intérêts. »**

La HATVP et les Uber files

Dans son audition dans le cadre de la commission d'enquête, le Président de la HATVP Didier MIGAUD souligne **l'importance de la « loi Sapin 2 »**, qui selon lui a contribué à *« renforcer la crédibilité de la France sur la scène internationale [...] en reconnaissant une activité courante et légitime dans une démocratie, à savoir le fait de faire valoir ses intérêts. »* Or la loi, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2017, aurait pu selon lui mieux encadrer les rencontres entre décideurs publics et représentants d'intérêts, car celles-ci auraient dû être déclarées publiquement.

Sur le poids des **règles encadrant la représentation d'intérêts**, le Président de la HATVP déclare que celles-ci :

*« n'accablent pas les représentants d'intérêts d'obligations déclaratives inutiles et **ne nuisent pas à la liberté d'entreprendre**, contrairement à l'argument souvent employé selon lequel **cette liberté est susceptible d'être affectée par un excès de transparence**. Des pays comme les États-Unis et le Canada ont un dispositif d'encadrement du lobbying plus développé que le nôtre et **cela n'est manifestement pas un frein économique**. »*

Pour améliorer la transparence de la vie publique, Didier MIGAUD propose notamment de **prendre des groupes de sociétés en considération dans leur ensemble** :

*« Huit filiales du groupe TotalEnergies sont inscrites au répertoire ; chacune déclare ses propres actions de représentation d'intérêts, en plus de celles qu'elles exercent pour le compte d'autres filiales du groupe. Il nous paraîtrait pertinent **d'apprécier l'activité de représentation d'intérêts à l'échelle du groupe et d'introduire une obligation de déclaration consolidée** ».*

Les conclusions du rapport

L'enquête de cette commission transpartisane révèle que la plateforme Uber « a imposé, au mépris de la légalité, **un état de fait à l'État de droit** » à travers une violation des règles du transport particulier de personnes, une stratégie d'optimisation fiscale agressive, et en se soustrayant aux contrôles des autorités. L'enquête alerte sur le lobbying intensif des plateformes, et sur la « *propension du Gouvernement à écouter les gros aux dépenses des petits* ». Elle insiste enfin sur les **failles qu'ont révélé les Uber files sur la transparence des échanges entre représentant d'intérêts et responsables politiques** :

*« Depuis l'élection à la Présidence de la République de l'ancien ministre de l'économie, de **graves manquements de l'État à faire respecter le droit** demeurent, offrant aux plateformes une certaine impunité. Pire, la stratégie de lobbying de ce capitalisme de plateforme semble totalement intégrée à la stratégie politique de l'exécutif d'attaque du salariat sous couvert de « *présomption d'indépendance* ». »*

Le rapport d'enquête présente **47 propositions**, parmi lesquelles se trouvent :

- Instaurer dans la Constitution un droit de révocation populaire des élus sous la forme d'un référendum d'initiative citoyenne.
- S'agissant du registre des représentants d'intérêts, supprimer le critère de l'initiative pour imposer aux représentants d'intérêts de déclarer leurs contacts avec des décideurs publics, même s'ils n'en sont pas à l'initiative.
- Imposer la publicité des agendas des députés, sénateurs et membres du Gouvernement en indiquant le nom de l'organisation, l'objet de la rencontre et si des propositions de modifications de textes ont été transmises par l'organisation.
- Créer une plateforme pour permettre aux citoyens, associations, syndicats, ONG et lobbys de rendre publics leurs amendements.



L'ACCOMPAGNEMENT SEANCE PUBLIQUE

Dans le cadre d'un accompagnement ponctuel pour une organisation, **SEANCE PUBLIQUE peut réaliser la déclaration auprès de la HATVP**, en la soutenant dans la bonne compréhension des lignes directrices de la HATVP, la consolidation des objets et la réalisation du reporting des actions de relations institutionnelles menées en 2023 (rendez-vous bilatéraux et rencontres de travail, interventions législatives, etc.).

L'accompagnement de SEANCE PUBLIQUE peut comprendre également **le suivi d'éventuelles procédures de concertation et d'échanges avec les représentants de la HATVP** pour aboutir, le cas échéant, à une déclaration conforme, en cas de contrôle.

Enfin SEANCE PUBLIQUE se propose aussi de faire des **formations internes afin d'accompagner les collaborateurs** qui le souhaiteraient sur le reporting HATVP, en lien avec une démarche de pédagogie RGPD sur les enjeux de déontologie concernant le métier de représentation d'intérêts.

Politique RGPD : Conformité SEANCE PUBLIQUE articles 14 et 28 RGPD en lien sur le [site SEANCE PUBLIQUE](#).

2-4 rue de Saint-Simon - 75007 Paris - Tél. 01 45 44 50 95 - www.seance-publique.com

Contact : Kheidi BENTAMRA, Directrice Conseil : kbentamra@seance-publique.com