Analyse du débat public
par le cabinet Séance Publique

Edition n°14

17 juin 2022

Extension du répertoire des représentants d'intérêts

Eléments de contexte et d'analyse

Contexte

La présente note se propose de revenir sur les outils mis à disposition par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique afin de « *faciliter l'appropriation par les représentants d'intérêts de l'extension* » du répertoire au 1er juillet 2022 et notamment de « *les guider dans l'identification des responsables publics concernés* ».

SÉANCE PUBLIQUE

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (dite « Loi Sapin II ») prévoit que les représentants d'intérêts communiquent à la Haute Autorité les actions de représentation d'intérêts menées l'année précédente. La loi du 9 décembre 2016 étend le cadre juridique mis en place à l'échelle national à de nouveaux responsables publics à l'échelle territoriale. **Cette disposition entre en vigueur à compter du 1er juillet 2022.**

La présente note se propose de revenir sur **les outils mis à disposition par la HATVP** pour *« faciliter l'appropriation par les représentants d'intérêts de l'extension »* et de *« les guider notamment dans l'identification des responsables publics concernés » :*

1. **Le *vade-mecum* publié le 2 juin par la HATVP**
2. **Le webinaire organisé par la HATVP qui s'est tenue le 16 juin 2022**

NB : La HATVP n'a pas publié de nouvelles lignes directrices ou actualisé les précédentes malgré une annonce en ce sens le 9 février 2022.

Rappel du contexte : l'extension du registre, une application repoussée et adaptée

Une entrée en vigueur repoussée et adaptée

• En application de l'article 18-3 de la **loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013** relative à la transparence de la vie publique, **les représentants d'intérêts communiquent annuellement à la Haute Autorité les actions de représentation d'intérêts** menées l'année précédente, du 1er janvier au 31 décembre, dans un délai de trois mois à compter de la clôture de l'exercice comptable, soit le 31 mars. L'article 18-2 de **la loi fixe la liste exhaustive des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts.**

• La **loi du 9 décembre 2016 prévoit d'étendre le cadre juridique mis en place à l'égard des responsables publics nationaux aux collectivités territoriales, ainsi qu'à d'autres agents des administrations centrales et déconcentrées**, à l'instar de certains emplois au sein des préfectures régionales, par exemple. Initialement fixée au 1er juillet 2018, l'extension du répertoire à la sphère publique locale a été repoussée à deux reprises :
o Au 1er juillet 2021 par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance ;
o **Au 1er juillet 2022 par la loi du 17 juin 2020** relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

• L'article 213 de la loi 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 ») précise que ces dispositions s'appliquent *« sous réserve d'un seuil d'application »* (nombre d'habitants) pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Une entrée en vigueur dont les modalités suscitent des inquiétudes

• La HATVP a reconnu dans son rapport d'activité publié le 1er juin 2022 la difficulté d'application de cette mesure à destination des collectivités territoriales dans les délais impartis. Cette mesure n'aurait pas *« été approfondie en amont de la loi, ni même lors des débats parlementaires, sans expérimentation préalable »*, et ne prendrait pas suffisamment en compte *« l'impréparation »* des acteurs concernés (collectivités territoriales, représentants d'intérêts) ;

• La HATVP a indiqué que les spécificités de l'action publique locale rendraient difficiles l'application des obligations valables pour les acteurs publics nationaux, du fait :

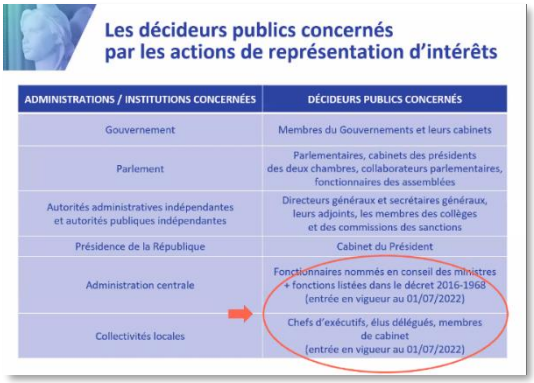
- De la densité et de la continuité des **relations entre les élus et les acteurs locaux** considérablement plus élevées qu'au niveau national ;

- Que les représentants d'intérêts à l'échelon local sont beaucoup plus **nombreux**, disposant souvent de **faibles moyens** (TPE/PME, petites associations), les **obligations** déclaratives risquant selon l'autorité d'être **disproportionnées** ;
- De la **spécificité** de certains représentants d'intérêts. Le rapport d'activité souligne par exemple le développement croissant des **entreprises publiques locales** dont les responsables sont potentiellement représentants d'intérêts au sens de la loi, peuvent être aussi les personnes publiques décisionnaires (maire, présidents d'EPCI).

Les principaux enseignements du vade-mecum et du webinaire de la HATVP

1. Sur les catégories visées par l'élargissement du registre

Au 1er juillet 2022, les représentants d'intérêts inscrits au répertoire devront commencer à recenser les entrées en communication qu'ils réalisent auprès des responsables publics qui entrent dans le **nouveau champ** de l'extension. Celui-ci est **complété de 2 catégories** :



• **Les décideurs publics chargés de missions de nature administrative :** ce sera le cas de chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale, de directeurs d'hôpitaux ou encore d'agents des services déconcentrés de l'État ;

• **Les décideurs publics chargés de missions de nature politique :** ce sera par exemple le cas des présidents de conseil régional ou départemental, des maires des communes de plus de 100 000 habitants, de certains de leurs adjoints et collaborateurs.

➔ **Pour aller plus loin : consultez l'intégralité des décideurs cités en annexe de ce document**

Les principales précisions issues du webinaire de la HATVP

- La liste des fonctionnaires concernés par le registre des représentants d'intérêts est amenée à évoluer régulièrement
- Le critère du nombre d'habitants pour les collectivités territoriales implique de tenir actualisée une liste pour tenir compte des évolutions du nombre d'habitants

2. Sur les catégories de décisions publiques visées par l'élargissement du registre

• **Aucune modification** concernant la liste des décisions publiques concernées par la représentation d'intérêts n'est à noter.

Les principales précisions issues du webinaire de la HATVP

- Sur les subventions : le fait de rencontrer un interlocuteur pour solliciter une subvention constitue une action de représentations d'intérêts à condition que l'administration dispose d'un « *large pouvoir* » sur son attribution ;
- Sur les appels d'offre : une réponse à un appel d'offre n'est pas une action de représentation d'intérêts. En revanche, le fait d'influencer un décideur public pour qu'il procède à l'ouverture d'un appel d'offre remplit ce critère.

• Il convient donc de se référer à l'annexe du décret du 9 mai 2017 qui établit la liste des types de décisions publiques à mentionner par les représentants d'intérêts dans les rapports qu'ils doivent adresser annuellement à la HATVP, ainsi qu'aux lignes directrices en vigueur.

➔ **Pour aller plus loin : consultez l'intégralité des décisions publiques concernées en annexe de ce document**

3. Sur les modalités de contrôle des obligations par la HATVP

• Du fait que de nouveaux décideurs publics soient considérés comme susceptibles de faire l'objet d'une action de représentation d'intérêts, **de nouvelles personnes morales et personnes physiques doivent s'inscrire au répertoire.**

Point notable, le document précise qu'elles disposent *« de **deux mois** pour s'inscrire à compter du moment où elles remplissent les critères d'identification d'un représentant d'intérêts »*.

• Pour ces représentants d'intérêts **nouvellement inscrits** au répertoire, **seules les actions menées entre le 1er juillet 2022 et la date de clôture de leur exercice comptable devront figurer dans leur déclaration** annuelle d'activités.

• Un représentant d'intérêts dont la date de clôture de l'exercice comptable est fixée au 31 décembre 2022 devra déposer sa déclaration annuelle d'activités portant à la fois sur le niveau local et national **avant le 31 mars 2023.** Dit autrement, les décideurs publics locaux rencontrés du 1er juillet au 31 décembre 2022 devront être recensés dans le reporting réalisé d'ici le 31 mars 2023.

• En pratique, des **contrôles pourront être opérés à partir d'avril 2023 sur ces nouvelles obligations**. La HATVP précise dans le *vade-mecum* que les contrôles portant sur les responsables publics nouvellement concernés par le registre s'effectueront *« à visée pédagogique »*. La HATVP a publié un exemple d'outil de reporting interne dédié à cette extension, à disposition des représentants d'intérêts.

Les principales précisions issues du webinaire de la HATVP

- Les représentants de la HATVP ont confirmé que les contrôles portant sur les actions déclarées du 1er juillet au 31 décembre 2022 seraient réalisés à « *titre pédagogique* », c'est-à-dire que des sanctions ne pourraient être opérées.

- Dans une réponse à l'une des questions posées, la HATVP a indiqué qu'il n'y aura pas de sanction pour d'éventuelles sur-déclarations Les interlocuteurs en ont profité pour préciser que des contrôles des « *non-inscrits* » seraient réalisés pour inciter à s'inscrire.

Annexe 1 - Tableaux récapitulatifs des décideurs publics concernés par l'extension du répertoire des représentants d'intérêts HATVP au 1er juillet 2022

1. Décideurs publics chargés de missions de nature administrative

SECTEURS	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
Administrations centrales	Fonctionnaires dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifie : — Chefs de service, sous-directeurs et directeurs de service à compétence nationale dont les responsabilités en matière d'achat ou de placements financiers le justifient ou dont les services sont en charge de l'élaboration ou de la mise en oeuvre économique et financière ou du soutien ou du contrôle d'opérateurs agissant dans un secteur économique concurrentiel — Responsable ministériel des achats — Président et vice-président du comité économique des produits de santé

SECTEURS	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
Établissements publics à caractère administratif de l'état	Dirigeants des établissements publics relevant d'une des catégories suivantes : — Établissements dont l'activité concourt au soutien ou au contrôle d'opérateurs dans un secteur économique concurrentiel — Établissements dont la mission comprend, dans le cadre de la mise en oeuvre d'une politique publique, le versement d'aides financières ou le contrôle de leur utilisation — Établissements dont la mission comprend la gestion de placements financiers. Pour les établissements dont le montant du budget prévisionnel est supérieur à 200 millions d'euros : — Dirigeant de l'établissement et ses adjoints — Directeur chargé des affaires financières et ses adjoints — Secrétaire général et secrétaire général adjoint — Responsable de la fonction achat — Directeur général des services d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel

SECTEURS	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
Services déconcentrés de l'État	— Secrétaire régional des affaires régionales ; — Directeur et directeur adjoint des directions régionales listées en annexe I du décret n° 2019-1954 — Délégué interrégional, directeur régional, directeur départemental et directeur local des finances publiques ; directeur du contrôle fiscal ; directeur spécialisé des finances publiques pour l'Assistance publique-hôpitaux de Paris — Directeur interrégional et directeur régional des douanes et droits indirects — Directeur interrégional des services pénitentiaires et de directeur interrégional, chef de la mission des services pénitentiaires d'outre-mer
Centres hospitaliers	Directeur d'un établissement public hospitalier dont le budget, le cas échéant consolidé, est supérieur à 200 millions d'euros
Régions	— Directeur général des services
Départements	— Directeur général des services
Ville de Paris	— Secrétaire général de la Ville de Paris, secrétaires généraux adjoints, directeurs généraux et directeurs — Directeur du centre d'action sociale et directeur du crédit municipal
Métropole de Lyon	— Directeur général des services
Communes de plus de 150 000 habitants	— Directeur général des services — Directeur général ou directeur des services des caisses de crédit municipal

SECTEURS	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants	Directeur général ou directeur des services
Autres établissements publics de coopération intercommunale assimilés à des communes de plus de 150 000 habitants ; syndicats mixtes constitués exclusivement de collectivités territoriales et de groupements de collectivités assimilés à une commune de plus de 150 000 habitants	Directeur général ou directeur des services
Centre national de la fonction publique territoriale ; centres interdé-partementaux de gestion de la fonction publique territoriale de la petite et grande couronne de la région Île-de-France ; centre de gestion de la fonc-tion publique territoriale assimilé à une commune de plus de 150 000 habitants	Directeur général ou directeur des services

2. Décideurs publics chargés de missions de nature politique

SECTEURS	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
Régions	— Président du conseil régional — Conseillers régionaux (vice-présidents ou non) titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président du conseil régional
Départements	— Président du conseil départemental — Conseillers départementaux (vice-présidents ou non) titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président du conseil départemental
Collectivité de Corse, collectivité territoriale de Guyane, collectivité territoriale de Martinique	— Président de l'assemblée délibérante — Le cas échéant, président de l'organe exécutif — Conseillers à l'assemblée de Guyane, conseillers à l'assemblée de Martinique, conseillers exécutifs de Martinique et conseillers exécutifs de Corse titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces présidents
Autres collectivités d'outre-mer	— Président de l'assemblée territoriale — Le cas échéant, président élu de l'exécutif — Directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet de ces présidents

SECTEURS	DÉCIDEURS PUBLICS CONCERNÉS
Ville de Paris	— Maire — Adjoints aux maires titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Membres du Conseil de Paris titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire
Métropole de Lyon	— Président — Vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire
Communes de plus de 100 000 habitants	— Maire — Adjoints titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du maire
Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants	— Président — Vice-présidents titulaires d'une délégation de fonction ou de signature — Directeur, directeur adjoint et chef de cabinet du président

Annexe 2 – Rappel des types de décisions publiques selon la HATVP au regard de l'annexe du décret relative « aux types de décisions publiques » :

1. Les types de décisions visées :

- **Lois**, y compris constitutionnelles
- **Ordonnances** de l'article 38 de la Constitution
- **Actes réglementaires**
- **Certaines décisions ni réglementaires ni individuelles** (exemples : déclaration d'utilité publique, autorisation ICPE)
- **Marchés publics,** lorsque la valeur estimée du besoin (HT) est égale ou supérieure aux seuils européens
- **Contrats de concession,** lorsque la valeur estimée du besoin (HT) est égale ou supérieure aux seuils européens
- **Un certain nombre de contrats relatifs à l'occupation du domaine public ou à la vente de biens de l'Etat, de certains établissements publics, et de collectivités territoriales**

A noter, d'autres décisions publiques dont les contours ne sont pas précisés sont également prises en compte comme les actes pris par les autorités administratives et publiques indépendantes lorsqu'ils ont une portée normative.

2. Les types d'objectifs visés :

- **Obtenir la modification ou la suppression d'une décision publique en vigueur**

  Exemple : La sollicitation par courriel du ministre de l'Economie pour modifier un décret d'application

- **Echanger sur une décision publique en projet, qui n'a pas encore été adoptée**

  Exemple : La transmission d'une note à un député relatives aux impacts d'un secteur économique dans la perspective d'un projet de loi.

- **Solliciter l'adoption d'une décision publique**

  Exemple : La demande d'élaboration d'un décret adressée à un préfet de région.

  A noter, le dispositif ne concerne que les décisions publiques françaises. Les décisions publiques prises au niveau européen ou international, ainsi que les positions de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne ou d'autres organisations internationales ne sont pas des décisions publiques.

Document réalisé par
Pierre SELLIN
Consultant

Politique RGPD :
Conformité SEANCE PUBLIQUE articles 14 et 28 RGPD en lien sur le site SEANCE PUBLIQUE

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