

RAPPORT DE LA HAUTE AUTORITE POUR LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE SUR L'ENCADREMENT DE LA REPRESENTATION D'INTERETS

[> Lien vers le rapport](#)

Le rapport établit le bilan du répertoire des représentants d'intérêts, les enjeux de l'extension du répertoire à l'échelon local ainsi que des propositions.

CE QUE DIT LE RAPPORT

❖ **Le bilan du répertoire des représentants d'intérêts : des insuffisances persistantes qui nuisent à la transparence de la décision publique**

Le rapport souligne que le cadre législatif et réglementaire est complexe ce qui a pour effet de limiter la portée du dispositif et qui est source d'appropriation :

- A cet égard il **propose de compléter la définition des représentants d'intérêts en y incluant le réseau des chambres d'agriculture.**
- Le critère « activité principale/activité régulière est considéré inopérant car il exclut de la représentation d'intérêt le cas où plusieurs salariés réalisent chacun 9 actions : « *Une référence à l'activité globale de la personne morale serait plus pertinente, d'autant que les actions de lobbying sont exercées au bénéfice de la personne morale, et non des personnes physiques qui la composent* ». Le rapport **propose donc de simplifier les seuils déclenchant une obligation d'inscription, en considérant l'ensemble des actions de représentation d'intérêts réalisées au niveau de la personne morale.**
- Le rapport propose pour les groupes de sociétés, définis par référence à la notion de contrôle fixée par le code de commerce, c'est-à-dire :
 - Apprécier l'activité de représentation d'intérêt au niveau du groupe
 - Introduire une obligation de déclaration agrégée
- Le critère de l'initiative est considéré peu pertinent en ce qu'il exclut les actions conduites en réponse à une demande de responsables publics, et est source d'inégalité entre les acteurs reconnus et les petites structures devant être à l'initiative des contacts avec les décideurs publics. Enfin, ce critère est difficilement appréciable dans le cadre de relations régulières. La HATVP **propose de « préciser que l'obligation de déclaration du représentant d'intérêts s'impose lorsque l'action d'influence est initiée par ce dernier mais aussi lorsque l'entrée en communication est à l'initiative du responsable public. »**
- Le rapport souligne également le champ trop large des décisions publiques et l'absence de hiérarchisation de celles-ci par leur nature ou leurs effets et **propose à ce titre de préciser dans les textes les critères des décisions publiques qui entrent dans le champ de la régulation en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets.**

Les obligations déclaratives sont considérées insuffisantes pour restituer l’empreinte normative et les obligations déontologiques sont quant à elles, jugées trop imprécises. **Le rapport propose d’introduire une obligation de déclarer le chiffre d’affaires résultant de cette activité de représentation des intérêts pour le compte d’un tiers durant l’année précédente lorsque les actions sont exercées pour le compte d’un tiers.**

Les déclarations à la HATVP sont en amélioration même si un tiers ne répondent pas à l’exigence d’un minimum de lisibilité. Le rapport estime que rendre publiques des informations plus nombreuses et plus précises permettraient une plus grande transparence des relations entre les responsables publics et les représentants d’intérêts. **Il propose de :**

- **préciser dans les déclarations d’activités, la décision publique visée par l’action de représentation d’intérêts et les fonctions précises du ou des responsables publics auprès desquels l’action a été menée ;**
- **passer à un rythme semestriel de communication des déclarations d’activités et non plus annuel.**

La procédure de contrôle de la HATVP s’est progressivement consolidée mais ses prérogatives d’enquête demeurent limitées par rapport aux autres autorités administratives indépendantes. A ce titre **le rapport suggère de permettre à la HATVP d’exercer dans le cadre de sa mission de contrôle des obligations déclaratives, un droit de communication auprès des responsables publics visés par une action d’influence**, mais également auprès des administrations de l’État, des collectivités territoriales, des entreprises concédées ou contrôlées par l’État et les collectivités, et des établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l’autorité administrative. Cela s’accompagnerait de la possibilité de **doter les agents de la HATVP d’un pouvoir de copie de documents et de tout support d’information dans le cadre des contrôles sur place**. Ce renforcement de la procédure de contrôle nécessiterait également la **présence d’OPJ lors des vérifications sur place effectués**.

La HATVP constate que la sanction pénale aux manquements constatés est souvent inappropriée et peu dissuasive notamment pour les personnes morales. L’introduction d’une sanction administrative serait une étape intermédiaire. Le rapport propose de

- **doter la HATVP d’un pouvoir propre de sanction administrative en cas de manquement à l’obligation de dépôt d’une déclaration d’activités**, la sanction étant **proportionnée à la gravité du manquement et à la situation de la personne poursuivie ;**
- **introduire une sanction administrative d’entrave aux missions des agents de la Haute Autorité** dans le cadre du contrôle des obligations déclaratives et déontologiques des représentants d’intérêts.

❖ **Les enjeux de l’extension du répertoire aux collectivités territoriales : propositions d’évolutions pour un dispositif d’encadrement de la représentation d’intérêt plus pertinent et adapté à l’échelon local**

La transposition à droit constant du dispositif à l’échelon local soulève des questions. Tout d’abord, les spécificités de l’action publique locale vont augmenter les difficultés d’application du dispositif. Le champ des relations entre les collectivités territoriales et leurs interlocuteurs comporte de fortes spécificités de nature à rendre délicate l’application des règles actuelles. La densité et la continuité des relations entre les élus et les acteurs locaux sont plus élevées qu’au niveau national, avec des représentants d’intérêts plus nombreux mais disposant souvent de faibles moyens, pour lesquels les obligations déclaratives apparaissent disproportionnées selon le rapport. De plus, le développement croissant des entreprises publiques locales peut complexifier cette réglementation. En effet, les responsables de ces entreprises

sont de potentiels représentants d'intérêts mais peuvent aussi être des personnes publiques décisionnaires auprès desquelles l'entreprise est réputée influencer sur le décisionnaire, souligne le rapport.

Par ailleurs, le rapport montre que les acteurs concernés sont insuffisamment préparés et le truchement de leurs relations avec les potentiels représentant d'intérêts rend difficile l'appréhension du nombre d'entités qui devront s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts à compter du 1^{er} juillet 2022. C'est pourquoi la HATVP considère notamment que les seuils de population prévus pour les communes et EPCI à fiscalité propre doivent être rehaussés. Le rapport **propose de :**

- **prévoir dans la loi un rehaussement à 100000 habitants des seuils** fixés actuellement à 20000 habitants **pour les communes et EPCI à fiscalité propre, ainsi que l'inclusion de l'ensemble des titulaires de fonctions exécutives et de présidence d'organe délibérant** exercées dans ces communes et EPCI, **ainsi que les titulaires de délégation de fonction ou de signature ;**
- **Expérimenter une application à des communes ou EPCI à fiscalité propre de taille inférieure au seuil de 100000 habitants, pour une durée de 5 ans ;**
- **Substituer dans la loi une liste précise des responsables et agents publics susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts** à la liste actuelle qui procède par renvoi (responsables et agents publics assujettis à une obligation de déclaration de patrimoine au titre de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 ou au titre du décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016).