



**LA REPRESENTATION D'INTERETS : ANALYSE CRITIQUE  
DU CADRE REGLEMENTAIRE ET PERSPECTIVES  
D'AMELIORATION, AU TRAVERS DE L'EXEMPLE DU  
SECTEUR DE LA SANTE**

Mémoire présenté par Maylis PEDO

Direction scientifique : Madame Dominique LAYMAND

Direction opérationnelle : Madame Marie JEUNEHOMME

Master Droit & éthique des affaires

Année 2023-2024

## REMERCIEMENTS

Je remercie chaleureusement Madame Dominique LAYMAND, Of Counsel chez Clifford Chance, de m'avoir accompagnée tout au long de ce travail de mémoire. Sa disponibilité, son expertise et sa sympathie ont été essentielles à la réalisation de cet exercice.

Je souhaite également remercier Marie JEUNEHOMME, Directrice juridique et Compliance officer de B. Braun Medical pour m'avoir offert l'opportunité de découvrir le secteur de la santé cette année. Sa présence et son management bienveillants, ainsi que son accompagnement attentif m'ont grandement aidée dans mes premiers pas dans le monde du travail.

Un grand merci aux membres de la Direction juridique et compliance de B. Braun pour leur accueil chaleureux et leur jovialité quotidienne, qui ont fait de cette année d'alternance une expérience humaine enrichissante.

Je remercie également l'ensemble des intervenants du Master Droit & éthique des affaires, dont les présentations et l'expertise ont nourri mon travail de mémoire et mon parcours universitaire.

Un merci particulier à ma directrice de master Madame Roxana FAMILY, pour la confiance qu'elle m'a accordée en m'intégrant au sein du Master Droit & éthique des affaires, et son engagement pour notre formation.

Enfin, un grand merci à ma famille, mes amis et camarades du master pour leur soutien et leur présence, en particulier cette année. Leurs encouragements et leur affection ont été, et sont essentiels au quotidien.

# SOMMAIRE

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1 : ANALYSE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A LA REPRESENTATION D'INTERETS</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre 1 : L'encadrement de la représentation d'intérêts en France et dans l'Union européenne</b>	<b>7</b>
<i>Section 1. L'actuel cadre réglementaire de la représentation d'intérêts</i>	<i>7</i>
<i>Section 2. La mise en œuvre des obligations de transparence : la déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et au registre numérique de l'Union européenne</i>	<i>11</i>
<b>Chapitre 2 : L'évaluation de l'efficacité du cadre réglementaire en place</b>	<b>15</b>
<i>Section 1. L'efficacité des obligations de transparence française et européenne</i>	<i>15</i>
<i>Section 2. Les critiques et limites des systèmes actuels de régulation de la représentation d'intérêts</i>	<i>18</i>
<b>PARTIE 2. PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE L'ACTUEL CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE</b>	<b>25</b>
<b>Chapitre 1 : Les défis liés à la mise en place d'un cadre renforcé de la représentation d'intérêts</b>	<b>25</b>
<i>Section 1. Les obstacles à une régulation plus efficace de la représentation d'intérêts</i>	<i>25</i>
<i>Section 2. Les enjeux éthiques liés à la représentation d'intérêts dans le secteur de la santé</i>	<i>29</i>
<b>Chapitre 2 : Les perspectives et recommandations d'amélioration du cadre de la représentation d'intérêts</b>	<b>34</b>
<i>Section 1. Les propositions pour améliorer la transparence et le contrôle de la représentation d'intérêts</i>	<i>34</i>
<i>Section 2. La place des nouvelles technologies dans la logique de renforcement de la régulation de la représentation d'intérêts</i>	<i>40</i>
<b>CONCLUSION</b>	<b>43</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>44</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b>	<b>48</b>

---

*« Le lobbying est compatible avec la démocratie s'il est transparent, éthique et équilibré ».*

*Patrick LEFAS, Président de Transparency International France*

---

## INTRODUCTION

La représentation d'intérêts, ou lobbying est une activité naturellement présente dans les démocraties modernes. La consultation et l'influence des parties prenantes lors de prise de décisions par l'autorité publique est inévitable, si ce n'est nécessaire.

La représentation d'intérêts peut se définir comme l'ensemble des actions menées par une personne physique ou une personne morale, dans le but d'influencer une prise de décision publique, soutenant un intérêt particulier de quelque nature qu'il soit. Elle suppose un contact, sous toutes ses formes, entre ces lobbyistes et des décideurs publics.

L'organisation non-gouvernementale *Transparency International* relève<sup>1</sup> en 2024 que moins de la moitié des Etats membres de l'Union européenne disposent d'un cadre réglementaire relatif aux activités de lobbying. Pourtant, les risques liés à la représentation d'intérêts sont multiples, et peuvent avoir de lourdes conséquences pour une démocratie.

En effet, bien que légitime dans un régime démocratique, la représentation d'intérêts peut octroyer aux lobbyistes une influence démesurée sur les décideurs publics. Les groupes jouissant d'importantes ressources humaines et financières disposent d'un pouvoir considérable sur les prises de décisions publiques. *De facto*, leurs intérêts sont souvent mieux représentés dans les textes adoptés, au détriment de ceux de la majorité.

En outre, l'absence de transparence des activités de lobbying accentue les risques d'atteintes à la probité, telles que la corruption, le trafic d'influence ou des conflits d'intérêts. Les décideurs publics peuvent en effet recevoir des avantages indus visant à influencer les décisions qu'ils prennent dans le cadre de leurs fonctions.

Enfin, les relations étroites entretenues entre les lobbyistes et les acteurs publics encouragent ces derniers à adopter des mesures favorisant des intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général, ce qui participe à l'érosion de la confiance des citoyens dans le processus démocratique.

Ainsi, il apparaît fondamental que les pouvoirs publics répondent à de tels risques par l'adoption d'un cadre réglementaire assurant une transparence en matière de lobbying. La réponse législative doit être efficace pour faire face à la crise profonde que connaît la

---

<sup>1</sup> [Lobbying - Transparency France International \(transparency-france.org\)](https://www.transparency-france.org/)

démocratie contemporaine, illustrée par le désamour et la défiance citoyenne envers les décideurs publics.

La France et l'Union européenne se sont dotées d'un arsenal législatif en vue de répondre à ces risques, en mettant notamment en place des mécanismes de transparence afin de garantir l'éthique et l'encadrement de la pratique du lobbying. Ces instruments de transparence sont essentiellement des obligations déclaratives d'activités de représentation d'intérêts, via des registres numériques accessibles au public.

Il faut noter que la réglementation en vigueur encadrant les activités de lobbying n'est pas sectorielle. L'industrie de la santé, que je vais prendre pour exemple dans ce mémoire, ne fait pas l'objet de dispositions particulières. Toutefois, ce secteur a ses spécificités, qui justifient l'intérêt d'en prendre ici l'exemple : les relations étroites qu'entretiennent les industriels de la santé avec les pouvoirs publics sont empreintes d'ambiguïté. En effet, l'Etat est à la fois le régulateur et le client de ces derniers. La nécessité de fournir et garantir un accès aux soins pour tous impose ainsi à l'appareil étatique de régir rigoureusement ses relations avec les fournisseurs de produits et de dispositifs médicaux, notamment au vu de l'influence que peuvent exercer ces derniers sur les politiques de santé publique. Instaurer un cadre de transparence clair et strict pour les activités de lobbying est donc fondamental pour l'ensemble des secteurs d'activités, mais aussi tout particulièrement pour l'industrie de la santé.

Si l'ambition d'instaurer un cadre réglementaire relatif à la représentation d'intérêts en France et dans l'Union européenne est louable, il faut toutefois en questionner l'efficacité et la pertinence :

***Dans quelle mesure la réglementation actuelle permet-elle de contrôler l'influence des représentants d'intérêts sur les décisions publiques ? Et quels sont les défis et les opportunités liés au renforcement de cette réglementation, notamment dans le secteur de la santé ?***

Au travers de ce mémoire, j'analyserai le cadre réglementaire existant, en apprécierai l'efficacité (I), avant de questionner les différents axes d'amélioration et bonnes pratiques à envisager pour une perspective de cadre légal renforcé (II).

# **PARTIE 1 : ANALYSE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A LA REPRESENTATION D'INTERETS**

## **Chapitre 1 : L'encadrement de la représentation d'intérêts en France et dans l'Union européenne**

### **Section 1. L'actuel cadre réglementaire de la représentation d'intérêts**

#### **A. Le cadre réglementaire français en vigueur**

Le 11 octobre 2013, le Parlement français s'est doté d'une loi portant sur "*la transparence de la vie publique*", suite à l'affaire Cahuzac, qui avait éclaté fin 2012. Cet ancien ministre de l'Economie et des finances a été reconnu coupable de fraude fiscale et de blanchiment de fraude fiscale, et le scandale a nourri durant de long mois les débats médiatiques. Dans un effort pour instaurer une meilleure transparence et restaurer la confiance des citoyens dans la vie politique et publique, le Gouvernement en place avait ainsi fait le choix d'instaurer un cadre réglementaire garant d'une telle transparence.

Ce texte porte création d'une nouvelle autorité administrative indépendante (AAI), en charge de la mission de service public de promotion de la probité et de l'exemplarité des responsables publics : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Officiellement créée en janvier 2014, cette AAI vient remplacer la Commission pour la transparence financière de la vie politique, elle-même instaurée par la première loi relative à la transparence financière vingt-cinq ans plus tôt. La loi de 2013 octroie de larges prérogatives à la HATVP, et lui assure une grande indépendance du fait de son organisation : elle jouit d'une autonomie administrative et financière, bien qu'elle reste soumise au contrôle a posteriori du Parlement et de la Cour des comptes.

Le premier chapitre de cette loi est relatif à "*La prévention des conflits d'intérêts et la transparence dans la vie publique*", et vient poser différentes obligations de transparence et de déclaration de la part des membres du Gouvernement, des personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public. Depuis sa modification

en 2016<sup>2</sup>, ce texte vient aussi poser un cadre quant à “*la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics*”, en sa Section 3 bis. L'article 18-2 vient en effet créer un répertoire numérique public, en vue d'assurer l'information des citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics. Cette section précise ainsi la notion de représentant d'intérêts définie plus haut, ainsi que les informations que doivent fournir ces derniers dans le cadre de leur déclaration.

Cette AAI publie depuis sa création en 2014 des lignes directrices destinées aux personnes physiques et morales qu'elle régit. La dernière version de ce document a été publiée le 1<sup>er</sup> octobre 2023, et apporte des précisions quant aux obligations déclaratives des représentants d'intérêts. Ces sources de droit souple viennent ainsi compléter le cadre réglementaire relatif au lobbying en France.

En sus de ce premier texte sur la transparence de la vie publique, la loi Sapin II qui porte notamment sur la lutte contre la corruption, vient ajouter des obligations en matière de transparence. Ce texte, adopté le 9 décembre 2016 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, est une réelle avancée en matière de lutte contre les atteintes à la probité en France. Il vient affiner le panorama réglementaire relatif à la représentation d'intérêts, via un Titre II qui s'intitule : “*De la transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics*”. L'article 25 de ce texte impose aux entreprises qui y ont recours de publier la nature et la fréquence des échanges qu'elles entretiennent avec des membres de l'administration publique et du milieu politique au sens large. Ce même article de la loi Sapin II prévoit notamment la création du répertoire numérique de déclaration de représentation d'intérêts via le site de la HATVP, ainsi que les critères de qualification d'un représentant d'intérêts, les informations que ces derniers doivent fournir dans leur déclaration, ou encore les sanctions pénales encourues en cas de manquements.

L'article 25 dresse une longue liste permettant de définir les personnes pouvant être qualifiées de représentant d'intérêts. Plusieurs critères cumulatifs doivent être réunis pour retenir cette qualité. Il faut en effet :

---

<sup>2</sup> 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 (1) - Légifrance ([legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr))

- Une personne physique dans le cadre de son activité professionnelle, OU BIEN une personne morale dont un dirigeant, un employé ou un membre exerçant une activité de représentation d'intérêts
- Qui soit à l'initiative d'une prise de contact avec l'un des acteurs publics énumérés à l'article 25 de la loi sur la transparence de la vie publique ;
- Exerçant son activité de représentation d'intérêts à titre d'activité principale (plus de la moitié de son temps), ou régulière (au moins 10 entrées en contact sur les 12 derniers mois) ;
- Dans le but d'influencer une prise de décision publique.

Cette définition pose déjà plusieurs enjeux, sur lesquels nous reviendront dans un développement ultérieur<sup>3</sup>. Le répertoire public permet ainsi la centralisation des déclarations de représentation d'intérêts, et l'information des citoyens.

Une autre source, de droit souple cette fois-ci, est à mentionner : le guide pratique produit par l'Agence française anticorruption (AFA) sur la question des conflits d'intérêts. Ce document permet aux acteurs économiques d'avoir une meilleure gestion des risques liés à ce types de conflits. Il liste les bonnes pratiques que l'Agence a pu relever lors de ses missions, mais aussi des mesures à adopter pour mitiger et prendre en charge ces risques.

Ce guide sur la gestion des conflits d'intérêts fait écho aux enjeux de représentation d'intérêts. En effet, les liens d'intérêts qu'entretiennent certains lobbyistes avec les décideurs publics dans le cadre de leurs activités sont susceptibles de favoriser des atteintes à la probité tels que des conflits d'intérêts. De telles relations de proximité peuvent fragiliser l'accomplissement impartial, objectif et professionnel des fonctions des décideurs publics, et ainsi détériorer le processus démocratique. De facto, ce guide peut être compté comme faisant partie du cadre réglementaire relatif à la représentation d'intérêts.

### *B. Les sources de droit européen en matière d'encadrement de la représentation d'intérêts*

Au niveau de l'Union européenne, un cadre relatif aux activités de lobbying a également été instauré. Dès 1995, un registre de transparence est né, dans le but de réguler les groupes de pressions ayant accès au Parlement européen. Si c'était initialement la seule institution

---

<sup>3</sup> Cf. Partie 1 Chapitre 2 Section 2

européenne à s'être penchée sur le sujet de l'encadrement des activités de représentation d'intérêts, la Commission européenne s'est elle aussi tournée vers une solution pour plus de transparence, en 2008. Un accord interinstitutionnel a permis en 2011 la fusion des deux registres existants, accord qui a depuis été révisé à plusieurs reprises. La dernière version qui date du 20 mai 2021 est un accord tripartite, conclu entre le Parlement, la Commission et le Conseil de l'Union européenne.

Ce texte vient poser une définition des activités de représentation d'intérêts devant être déclarées, ainsi que les personnes visées par cette obligation déclarative. Un code de conduite pour les représentants d'intérêts auprès de ces institutions a également été mis en place via cet accord interinstitutionnel, ainsi qu'une procédure de signalements et plaintes en cas de manquement par les assujettis. L'idée est donc d'imposer un cadre unique de transparence et d'éthique de la pratique du lobbying. Cette obligation d'inscription est nécessaire pour toute demande de badge d'accès au Parlement européen. Ce système de transparence est basé sur un principe de conditionnalité, qui veut que les activités de lobbying ne puissent être exercées qu'une fois l'inscription au registre de transparence bien effectuée.

L'accord interinstitutionnel de mai 2021 précise ce qu'il faut entendre par « représentant d'intérêts » de la manière suivante : *“toute personne physique ou morale, ou tout groupe, association ou réseau, qu'il soit formel ou informel, qui participe à des activités couvertes”*. Ces représentants d'intérêts peuvent donc être autant des personnes physiques que des personnes morales, comme ce qui a été retenu par la loi en France. On peut donc compter parmi ces représentants d'intérêts des cabinets de consulting, des « think tanks », ou encore des représentants d'autorités étrangers. Le texte vient également préciser les différentes activités couvertes par cette obligation déclarative, mais aussi celles qui sont expressément exclues du champ<sup>4</sup>.

Pour assurer la tenue et la gestion de ce registre déclaratif, l'accord interinstitutionnel de mai 2021 met en place un Conseil d'administration. Ce dernier est chargé entre-autre de superviser “la mise en œuvre globale” de l'accord, définir “les priorités annuelles pour le registre ainsi que les prévisions budgétaires” mais aussi d'adopter un rapport annuel sur la tenue du registre au cours de l'année précédente.

---

<sup>4</sup> Articles 3 et 4 de l'accord interinstitutionnel de mai 2021

Depuis le « Qatargate », révélé dans la presse mi-décembre 2022, les eurodéputés ont fait part de leur souhait de renforcer le cadre réglementaire du lobbying, afin notamment d'éviter les ingérences étrangères. Cette affaire, qui impliquait la Vice-présidente du Parlement européen ainsi que d'autres députés et membres du personnel à Bruxelles, a en effet révélé des failles dans la gestion des relations entre représentants d'intérêts étrangers (en l'occurrence, du Qatar et du Maroc) et parlementaires bruxellois. Ce renforcement se traduirait par une obligation systématique d'inscription au registre de transparence de l'UE, et une extension de celui-ci aux représentants de pays tiers et anciens députés. L'idée serait aussi de mettre en place une commission spéciale chargée d'identifier les failles et risques d'ingérence et y apporter des solutions.

*Les textes et sources précités comportent des obligations déclaratives assez semblables, dont il est intéressant d'analyser la portée et les limites.*

## **Section 2. La mise en œuvre des obligations de transparence : la déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et au registre numérique de l'Union européenne**

### **A. L'obligation déclarative auprès de la HATVP**

Depuis le 1er juillet 2017, les représentants d'intérêts doivent s'inscrire sur le registre numérique de la HATVP et réaliser une déclaration annuelle relative à leurs activités de lobbying. L'article 18-3 de la loi sur la transparence de la vie publique précise ainsi qu'ils doivent fournir les éléments suivants :

- Leur identité pour les personnes physiques, et celles des dirigeants et personnes physiques chargée des activités de représentation d'intérêts en son sein, lorsqu'il s'agit d'une personne morale ;
- Le champ des activités de représentation d'intérêts
- Le type d'actions menées ainsi que le montant des dépenses liées à ces actions
- Tout appartenance à des organisations professionnelles ou syndicales ou les associations en lien avec les intérêts représentés

Enfin, il est aussi précisé que les personnes exerçant des activités de lobbying pour le compte de tiers doivent elles aussi se faire connaître dans le registre de la HATVP.

Un décret du 23 décembre 2013 vient compléter la loi portant création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. L'annexe 3 de ce décret précise ainsi les informations à fournir dont notamment concernant l'identité de ceux-ci :

*“- Le nom, le prénom et la date de naissance du déclarant ;*

*L'adresse postale, l'adresse électronique et les coordonnées téléphoniques du déclarant ;*

*Le mandat ou les fonctions au titre desquels le déclarant effectue la déclaration ainsi que la date d'élection ou de nomination dans ce mandat ou ces fonctions ;*

*Pour les membres du Conseil économique, social et environnemental, le nom de l'organisation qui a désigné le déclarant ;*

*Pour les dirigeants d'organismes publics, le nom de l'organisme dirigé ;*

*Pour les dirigeants d'entreprises publiques, le chiffre d'affaires de l'entreprise l'année précédant la nomination et, le cas échéant, le nom du groupe auquel appartient l'entreprise ;*

*Pour les dirigeants d'organismes publics de l'habitat, le nombre de logements gérés par l'organisme l'année précédant la nomination “;*

Les déclarations faites par les représentants d'intérêts via le registre numérique peuvent être accompagnées de toute pièce “utile à leur examen” par la HATVP. Une section relative aux observations du déclarant est également prévue sur le registre, s'il souhaite apporter des précisions.

En outre, le déclarant doit indiquer : le type de responsable public visé, la nature des décisions concernées, et les différentes actions menées dans le cadre de la prise de contact. Le registre numérique exige aussi le choix d'un ou plusieurs domaines d'intervention à préciser. Il en existe 31. Il faut également indiquer la part de budget allouée à l'activité de lobbying et l'équivalent en temps plein travaillé (ETPT) par personnes physiques déclarées. Pour les entités réalisant du lobbying pour le compte d'un ou plusieurs tiers, il faut rendre public le chiffre d'affaires lié à l'activité d'influence.

La déclaration auprès de la HATVP doit se faire au maximum 3 mois après la clôture du dernier exercice (c'est-à-dire jusqu'au 31 mars). La déclaration doit recouvrir l'ensemble des

actions de représentation d'intérêts ayant été réalisées au cours de l'exercice précédent. La HATVP conserve lesdites déclarations pour 5 ans à compter de la fin des fonctions ou du mandat au titre desquels elles ont été réalisées. L'accessibilité de ces déclarations pour le public dure le temps du mandat ou des fonctions du déclarant.

Une telle déclaration représente de vrais enjeux pour une entité ou une personne physique qui y est soumise. Il faut en effet réaliser une veille réglementaire régulière, afin d'être à jour sur les exigences de publication de la HATVP, mais aussi s'assurer d'avoir bien listé et enregistré les éléments relatifs aux activités de lobbying afin de réaliser une déclaration précise et complète. Cela nécessite de prévoir suffisamment de temps pour se conformer à ces obligations.

En outre, il est important qu'un lobbyiste garde en tête l'importance d'adopter un comportement éthique lors des démarches auprès des acteurs publics dans le cadre de ses activités de représentation d'intérêts, afin d'éviter tout risque pénal lié à des comportements proscrits.

Il est intéressant mentionner l'existence de comités de déontologie dans de nombreuses institutions. L'Assemblée nationale s'est dotée d'un comité de déontologie, ainsi que d'un code de conduite applicable à l'ensemble des représentants d'intérêts qui œuvrent auprès des membres de l'Assemblée. Les députés sont assujettis à des obligations déclaratives prévues dans leur code de déontologie : ils doivent ainsi déclarer les « *dons, avantages et invitations à un événement sportif ou culturel d'une valeur qu'ils estiment supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié à raison de leur mandat.* »

Les lobbyistes sont aussi concernés par la bonne exécution de ces obligations déclaratives auxquelles sont soumis les députés : l'article 11 du code de conduite des représentants d'intérêts énonce en effet : « *Les représentants d'intérêts doivent faire figurer clairement les noms des entités finançant les manifestations ou les structures auxquelles participent les parlementaires ; ils doivent informer systématiquement et par écrit les parlementaires de la valeur des invitations, des dons et autres avantages qui leur sont adressés dès lors que ceux-ci relèvent d'une obligation déclarative en application du code de déontologie des députés, afin de permettre aux députés de pleinement s'y conformer.* » Il faut donc souligner une vraie dynamique de transparence, y compris au-delà de la HATVP, dans le but d'instaurer une confiance et une éthique dans les activités de représentation d'intérêts.

## B. La déclaration au registre de l'Union européenne

Les exigences de publication d'information de la part de représentants d'intérêts au sein des institutions européennes sont assez proches de celles imposées en France. En effet, les éléments à déclarer sont classés par catégories, et visent également le type de décisions européennes ciblées, le type d'actions menées, les domaines d'action, ainsi que la part de budget allouée à l'activité de lobbying.

L'on peut retrouver sur une fiche de déclaration au registre numérique de l'UE d'autres natures d'informations, qui sont propres à cet exercice. On note notamment : l'appartenance à des intergroupes et groupements non officiels, la participation à d'autres forums et plates-formes soutenus par l'UE, le nombre de personnes impliquées de l'organisation exprimé en pourcentage du temps de travail, l'existence ou non d'un code de conduite au sein de l'entité déclarante, ou encore la liste des personnes accréditées pour l'accès aux locaux du Parlement européen.

Des lignes directrices à l'intention des demandeurs et des représentants d'intérêts enregistrés constituent un guide pour cet exercice de déclaration. Une foire aux questions est aussi accessible et permet de compléter l'approche pédagogique et pratique que les institutions européennes ont voulu offrir aux déclarants.

D'autres déclarations étroitement liées au lobbying sont à mentionner, et font écho à cette obligation déclarative imposée aux représentants d'intérêts. Au même titre que les députés français, les eurodéputés sont soumis à un code de conduite en matière d'intégrité et de transparence. La version en vigueur leur impose de communiquer des déclarations d'intérêts financières détaillées, et l'obligation d'informer le Parlement européen dans le cas où ils obtiendraient un emploi de lobbyiste au terme de leur mandat. Cela vient compléter l'encadrement du lobbying via des obligations de transparence.

En outre, l'article 7 de ce code de conduite encadre les rencontres pouvant se tenir entre eurodéputés et lobbyistes : ils ne peuvent rencontrer que des lobbyistes inscrits au registre numérique. Ils doivent aussi publier en ligne toutes les réunions relatives aux activités parlementaires qui sont programmées, avec des représentants soumis à l'obligation

d'inscription au registre, mais aussi en lien avec des représentants d'autorités publiques de pays tiers, leurs missions diplomatiques et ambassades comprises. Ces obligations qui se complètent rendent ainsi compte, comme en France d'une réelle dynamique de transparence au niveau de l'Union européenne, qui souhaite instaurer un cadre cohérent et complet d'obligations déclaratives.

*Ces mécanismes de déclaration relatives aux activités d'influence en France et dans l'Union européenne visent à instaurer une confiance renforcée dans les institutions. Si ces procédés semblent robustes, il convient d'en questionner et analyser l'efficacité à garantir la transparence dans les processus de décisions publiques.*

## **Chapitre 2 : L'évaluation de l'efficacité du cadre réglementaire en place**

### **Section 1. L'efficacité des obligations de transparence française et européenne**

#### **A. Analyse de l'efficacité des obligations déclaratives françaises**

Le rapport annuel publié par la HATVP pour l'année 2023 a mis en évidence qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2024, 3 215 entités étaient inscrites sur le répertoire. Cela représente une hausse de 12% par rapport au nombre d'entités enregistrées en juillet 2023. 2 322 déclarations ont été réalisées par les inscrits au registre numérique, une très légère hausse en comparaison au bilan de l'année précédente. A noter également que sur la totalité des inscrits qui devaient effectivement réaliser une déclaration pour cette année (soit 2 618 représentants d'intérêts), 89% avaient correctement respecté cette exigence, après relances amiables de la HATVP.

Pour ce qui est des activités déclarées, la Haute autorité recense 15 633 fiches d'activités sur le répertoire, pour le compte de l'année 2023. Ces premières données permettent ainsi de comprendre que les entités inscrites semblent effectivement déclarer les diverses activités de lobbying auxquelles elles se prêtent, puisque chaque sujet abordé avec un décideur public doit faire l'objet d'une fiche d'activités. Au regard du rapport entre le nombre d'entités inscrites, et le nombre de fiches d'activités décomptées (3 215/15 633), l'on peut supposer que les déclarants essaient de respecter l'exigence de la HATVP en produisant une fiche pour chaque sujet ayant fait l'objet d'une prise de contact avec un décideur public.

De plus, le bilan de 2023 produit par l’Autorité le 1<sup>er</sup> juillet 2024<sup>5</sup> met en avant le fait que 296 assujettis ne déclaraient aucune information pour l’année 2023 au titre de leurs obligations déclaratives. Parmi les 3 secteurs d’activités les plus concernés par ce manquement, sont : l’environnement, l’emploi et la solidarité, ainsi que l’économie.

En outre, il faut aussi évoquer les contrôles que fait la HATVP des non-inscrits. Elle en a réalisé 120 en 2023, dont 58% ont abouti à une inscription des entités contrôlées sur le répertoire numérique. Cela est un nouvel indicateur du fait que la Haute Autorité s’inscrit comme la garante de l’effectivité des obligations réglementaires relatives à la représentation d’intérêts.

En sus des contrôles qu’elle réalise sur les personnes inscrites ou non au répertoire, la HATVP met un point d’honneur à vérifier les déclarations réalisées par les représentants d’intérêts. Ainsi, elle a pu effectuer 75 contrôles de déclarations, ayant donné lieu à 100% de modifications pour l’année 2022. Cela illustre le fait que le contrôle effectué par la HATVP est efficace, puisqu’il incite les déclarants à modifier le registre si une vérification est effectuée.

Enfin, il faut noter que le bilan d’activité de la HATVP relatif à la représentation d’intérêts met en avant le fait que le secteur de la santé est le domaine faisant l’objet du plus grand nombre de déclarations (11%), devant l’agriculture, l’environnement, et l’économie. Cela rend compte de l’importance du lobbying pour l’industrie de la santé.

La HATVP a aussi à cœur de porter à la connaissance du grand public l’existence de son répertoire numérique. Il est accessible à tous, dans le but de construire une relation de transparence et de confiance entre les citoyens et les décideurs publics. La Haute autorité vise donc à faire connaître ce registre, notamment via son site internet. Elle se réjouit par ailleurs dans son bilan 2023, de la hausse de 25% de visites sur son site internet par rapport à l’année 2022, avec environ 40 000 consultations comptabilisées. Cette hausse de consultation du site est un indicateur positif de l’intérêt de la société civile pour cette question de transparence.

### *B. Analyse de l’efficacité des obligations déclaratives européennes*

Le 17 mai dernier, le conseil d’administration du registre de transparence a présenté au Conseil de l’UE, au Parlement et à la Commission son rapport annuel sur la tenue du registre au titre de l’année 2023.

---

<sup>5</sup> [Rapport d’activité 2023 de la Haute Autorité \(hatvp.fr\)](https://www.hatvp.fr/rapport-activite-2023)

Plusieurs données permettent d'apprécier l'efficacité de la mise en œuvre des obligations déclaratives des représentants d'intérêts au niveau européen. Il faut noter qu'au 31 décembre de l'année 2023, 12 469 représentants d'intérêts étaient inscrits au registre numérique, ce qui est relativement semblable à l'année précédente, où 12 425 représentants étaient enregistrés. En revanche, en regardant un graphique de l'évolution des données depuis 2012, on note une hausse de 129,6% d'inscription au registre. Cela rend compte de la prise au sérieux de cette obligation déclarative, avec un taux d'inscription ayant explosé en 10 ans.

Le secrétariat du conseil d'administration a enregistré 13 plaintes recevables, dont 10 ont fait l'objet d'enquête avec un résultat concluant, du fait de la coopération des déclarants concernés. La majorité des plaintes étaient relatives à des enjeux d'exactitude ou d'exhaustivité des informations fournies par les déclarants. Cela rend compte du fait que l'exercice de déclaration n'est pas nécessairement correctement réalisé par les lobbyistes au sein de l'UE.

Pour ce qui est de la consultation du registre, qui contribue à l'exercice de transparence de la vie publique européenne auprès des citoyens et différents acteurs, le rapport souligne qu'en 2023 les données consolidées du registre ont été le 8<sup>ème</sup> jeu de données le plus consulté sur les 1 600 000 existants sur le site data.europa.eu. Cela rend compte de l'intérêt croissant pour les activités déclarées sur le registre numérique, qui est de plus en plus consulté.

Le secrétariat évoque également dans son rapport des données relatives au contrôle des informations fournies par les déclarants sur le registre. En 2023, 453 entités ont été supprimées pour irrecevabilité ou défaut de mise à jour de la part des inscrits, car la mise à jour des informations et de l'inscription au registre est obligatoire, a minima une fois par an. A défaut, un déclarant ne peut pas rester inscrit au registre. Sur l'année 2023, 7 705 entités inscrites ont été contrôlées par le secrétariat, qu'elles aient été déjà inscrites, ou qu'elles aient effectué une demande d'inscription. Le rapport souligne ainsi une hausse de 13% des contrôles par rapport à l'année 2022, ce qui rend compte du désir de renforcer la surveillance des lobbyistes.

De plus, le secrétariat met en avant une amélioration des informations fournies lors des déclarations en ligne. Ce dernier réalise en effet une mesure de la qualité et de l'admissibilité des données pour toutes les nouvelles demandes d'enregistrement sur la base. A défaut, celles-ci ne sont pas publiées sur le registre. Cela illustre un réel désir de garantie de l'effectivité des obligations déclaratives sur le lobbying. Ce premier filtre des nouvelles

demandes d'inscriptions permet donc d'assurer une meilleure qualité des déclarations, et semble ainsi favoriser la bonne exécution de ces obligations de transparence.

En sus de ces contrôles, il existe également des vérifications des informations transmises par les déclarants, dans les cas où le secrétariat l'estime nécessaire. 4 301 de ces contrôles ciblés ont eu lieu au titre de l'année 2023. Ce qu'il faut retenir du bilan 2023 à ce sujet, c'est que les déclarants font en grande majorité de bonnes déclarations sur le registre. Le secrétariat note que 83% des déclarants contrôlés ont fourni des données de « qualité satisfaisante ». Pour garantir cela, des relances sont faites afin que les déclarants peaufinent ou ajustent la véracité ou la précision des informations fournies.

Le rapport annuel met aussi en avant l'année 2023 comme ayant été « charnière » pour le registre de transparence, qui semble s'imposer comme un réel outil d'efficacité dans la garantie d'un bon encadrement des activités de lobbying. Au global, les activités du secrétariat ont drastiquement augmenté au titre de cette année 2023, que ce soit sur la communication, les sollicitations des déclarants, ou encore les enquêtes. Cela peut s'expliquer par l'implication du secrétariat dans son travail de pédagogie envers les déclarants, mais aussi à l'amélioration de la plateforme informatique et au renforcement des relations interinstitutionnelles.

*Ainsi, tant la HATVP que le secrétariat du registre numérique de l'Union européenne semblent prendre à corps la question du contrôle des déclarations effectuées. Les données évoquées rendent compte de la construction progressive d'une dynamique de transparence, en France et dans l'UE sur la question du lobbying. Pourtant, de nombreux points d'ombre persistent et il faut remettre en cause l'efficacité de ces systèmes de transparence.*

## **Section 2. Les critiques et limites des systèmes actuels de régulation de la représentation d'intérêts**

### **A. Les lacunes du système de transparence français**

Au regard des données étudiées précédemment, il convient donc de porter un regard critique sur l'efficacité de l'actuel système de déclaration d'activités de représentation d'intérêts, en France et au sein de l'Union européenne.

Pour ce qui est de la portée des déclarations reçues sur le registre de la HATVP, il faut questionner plusieurs points relatifs aux données du rapport annuel précité. L'on peut se demander quelle est l'efficacité réelle des déclarations faites sur l'encadrement des activités de lobbying : assurent-elles un lobbying éthique ou tout du moins au service de l'intérêt du plus grand nombre ? Evitent-elles les dérives et possibles atteintes à la probité ?

Au regard des données du bilan annuel de la Haute autorité, il faut noter que bien qu'un taux élevé de représentants d'intérêts respecte leurs obligations déclaratives après relance de la HATVP, il demeure toujours une partie d'entre eux qui ne se conforment pas à leurs obligations. Cela rend compte de l'importance des contrôles de la Haute autorité, et de son travail de communication. En effet, cela peut signifier que les représentants d'intérêts ont mal saisi leurs obligations, ou bien que les lignes directrices ne sont pas assez claires.

Dans ses bilans annuels, la HATVP met souvent en avant la difficulté qu'elle peut connaître à remplir ses missions de garante de la probité de l'action publique. Le manque de moyens humains et financiers en est la cause principale, ce qui est déploré par son Président, Didier Migaud. Le nombre de contrôles réalisés est en soi assez faible, et pourrait être plus élevés et ainsi permettre une meilleure qualité des déclarations, garantissant une transparence plus nette sur les activités de lobbying.

De plus, dans rapport émis en 2021, relatif à l'encadrement de la représentation d'intérêts « *des insuffisances persistantes qui nuisent à la transparence de la décision publique* » sont évoquées. Il en ressort plusieurs limites à l'actuel cadre de transparence quant au lobbying.

Tout d'abord, il faut évoquer les critères de définition de l'entrée en contact avec des personnes visées par la loi sur la transparence de la vie publique. Pour rappel, à ce jour, il est exigé que la prise de contact soit faite à l'initiative du représentant d'intérêts. Tout du moins, c'est ce qu'il ressort de la lecture de l'article 18-3 de la loi de 2013. Il y est en effet écrit qu'il faut déclarer : « 3° *Les actions relevant du champ de la représentation d'intérêts menées auprès des personnes mentionnées aux 1° à 7° de l'article 18-2, en précisant le montant des dépenses liées à ces actions durant l'année précédente ;* » ce qui laisse supposer que les « *actions (...) menées* » doivent l'être, sur la base d'un acte du lobbyiste. Il est fait référence à cet acte comme « l'entrée en communication », qui peut se faire sous plusieurs formes, telles que l'envoi d'un courriel ou un appel téléphonique. Un seuil est aujourd'hui fixé à 10 prises de contact a minima sur une période de 12 mois consécutifs pour qu'un représentant tombe

sous le coup de l'obligation déclarative au titre d'une activité régulière. Pourtant, il apparaît simple de contourner ce seuil : en effet, la déclaration doit être faite pour toute entité qui entre dans les critères déjà cités. Un groupe de société ne peut pas réaliser de déclaration consolidée, et doit demander la réalisation d'une déclaration pour chaque filiale et affiliée entrant dans le champ d'application de la loi. De fait, il est aisé d'imaginer une stratégie de morcellement des activités de lobbying, permettant de contourner l'exigence de publication. Une société peut en effet diviser ses actions de représentation d'intérêts au sein de ses filiales, pour ne pas dépasser le seuil de 10 entrées en contact, la soumettant à déclaration. Une entité seule peut aussi parer l'exigence de déclaration, si elle a plusieurs salariés qui réalisent chacun une entrée en contact. Elle ne totalise ainsi pas 10 entrées en contact pour un représentant d'intérêt, et évite l'obligation déclarative. Cela rend donc compte d'une limite de l'actuel cadre réglementaire autour du lobbying : l'obligation déclarative peut facilement être évitée en adoptant une stratégie de division des actions menées.

En outre, il est intéressant d'évoquer le fait que le critère de l'initiative des actions par le représentant d'intérêts écarte certaines d'entre-elles du décompte du seuil des prises de contact déclenchant l'obligation déclarative. Effectivement, les réponses à une demande de responsables publics par exemple ne constituent pas une entrée en contact initiée par un représentant, car l'initiative est ici celle du responsable public. Cela peut toutefois représenter une part importante des activités du représentant d'intérêts, qui va ainsi bénéficier de l'exclusion d'une partie de ses activités dans le champ de l'obligation de transparence. Aussi, le critère de l'initiative des entrées en contact par le lobbyiste comporte-t-il des limites, qui affectent certainement la véracité des déclarations, censées donner une image claire de l'influence qui peut être jouée dans le processus démocratique.

L'impossibilité de réaliser une inscription groupée pour une entité juridique et ses filiales et affiliées se répercutent aussi sur l'efficacité des déclarations. En effet, il est impossible d'avoir une vision globale des activités de représentation d'intérêts d'un groupe, si ses filiales et affiliées doivent chacune remplir leur propre déclaration lorsqu'elles en ont l'obligation. Si l'on considère une entité juridique telle qu'un groupe, il existe donc un réel manque de transparence quant à son budget total et aux moyens humains investis dans les relations publiques. A ce titre, il semble intéressant de mentionner que le registre de l'Union européenne a choisi au contraire un « enregistrement unique » pour les lobbyistes agissant auprès des institutions européennes. L'idée est de simplifier les démarches pour les déclarants et d'assurer une efficacité dans la réalisation des obligations de transparence.

Outre ces premières critiques quant à l'efficacité des obligations déclaratives auprès de la HATVP, il est intéressant d'analyser les pratiques étrangères en matière de transparence. Par exemple, sur la question du reflet de la réalité de l'influence jouée lors du processus décisionnel public, il faut questionner la fréquence de publication d'informations : aux Etats-Unis, les activités de représentation d'intérêts doivent être déclarées tous les 3 mois. En France, la périodicité de déclaration est annuelle : il faut déclarer ses activités de lobbying 3 mois après la clôture de l'exercice pour lequel les activités sont déclarées. Il semble délicat d'affirmer que la transparence est garantie auprès des citoyens, quand des activités de lobbying ayant été réalisées en janvier, ne sont rendues publiques que 15 mois plus tard. Pour assurer une meilleure qualité des déclarations relatives au lobbying, il semblerait intéressant de fixer une fréquence de déclaration plus rapprochée de la réalité des activités menées : semestrielle, ou trimestrielle par exemple<sup>6</sup>.

Il convient aussi de se pencher sur l'efficacité des pouvoirs de contrôles de la Haute autorité. Celle-ci est en effet dotée de diverses prérogatives, qui lui permettent de contrôler les non-inscrits, les déclarations reçues, et le respect des obligations déontologiques des représentants d'intérêts. Pour réaliser ces différents contrôles, la HATVP a été pourvue de deux types de prérogatives, étant la possibilité de réaliser des contrôles sur pièce et sur place. Ces prérogatives peuvent être exercées sans que ne lui soit opposé le secret professionnel, ce qui permet d'assurer des contrôles efficaces du respect des obligations déclaratives.

Pourtant, comme le souligne le rapport émis par la HATVP en 2021, en l'état actuel, elles sont insuffisantes. Effectivement, les agents de la Haute autorité en charge d'effectuer les contrôles ne peuvent pas sanctionner un déclarant qui ferait obstruction au dit contrôle. Les modalités de contrôles sont assez imprécises, et aucune sanction n'est prévue en de telles circonstances, ce qui nuit à l'autorité que représente la HATVP auprès des sujets qu'elle contrôle. Une telle obstruction constitue usuellement une infraction pénale, faisant encourir au déclarant suspect une peine d'emprisonnement et une amende. En outre, la HATVP est contrainte de passer par l'administration fiscale pour pouvoir obtenir les informations dont elle pourrait avoir besoin dans le cadre de ses contrôles : en effet, l'administration fiscale peut mettre en œuvre son droit de communication pour glaner les données bancaires et financières susceptibles d'assister la HATVP dans la conclusion de ses contrôles. La HATVP ne jouit pas d'un tel droit de communication, qui serait pourtant un atout efficace dans la réalisation de ses missions.

---

<sup>6</sup> Cf. Partie 2 Chapitre 2 Section 1

## B. Les lacunes du système de transparence européen

Le récent scandale du « Qatargate » a démontré que malgré l'existence d'un cadre de transparence européen relatif aux activités d'influence, celui-ci ne permettait pas encore d'éviter des risques d'ingérences étrangères et d'atteintes à la probité. L'affaire a ainsi mis en lumière les limites de l'actuel registre numérique des représentants d'intérêts, qui semble avoir besoin d'une refonte et d'un renforcement.

Le « Qatargate » a éclaté fin 2022, lorsque des médias belges ont révélé que des perquisitions étaient en cours au domicile de plusieurs parlementaires et anciens eurodéputés, sur la base de soupçons de corruption de la part d'agents d'un pays du Golfe. En réalité, les faits remontaient à 2021, alors que les services de renseignement belges diligentaient des enquêtes sur des soupçons de corruption par des agents marocains, initialement. Les enquêteurs se rendent rapidement compte que le Qatar est aussi impliqué, et que des membres du Parlement européen auraient reçu des avantages aux fins de leur faire adopter des mesures européennes favorables à ce pays du Golfe.

Ainsi, le 9 décembre 2022, 150 000 euros en argent liquide sont retrouvés au domicile de la Vice-Présidente grecque du Parlement européen, Eva Kaili. D'autres perquisitions (16 au total) ont lieu dans la capitale belge, permettant aux enquêteurs de retrouver non moins de 1,5 millions d'euros<sup>7</sup>. La poursuite des investigations a permis de mettre la lumière sur l'ampleur de cette affaire, qui implique en réalité un vaste réseau d'eurodéputés en exercice, mais également d'anciens eurodéputés, de membres d'ONG et d'assistants parlementaires.

Ce scandale illustre les multiples failles de l'actuel encadrement des activités d'influence au sein de l'Union européenne. Tout d'abord, il faut évoquer le champ des représentants d'intérêts retenu pour être soumis à l'obligation d'inscription au registre numérique de l'UE. L'actuel cadre de transparence n'oblige que l'inscription des lobbyistes désirants obtenir un badge d'accès aux institutions européennes. Pour les autres, l'inscription demeure facultative. Aussi, une grande partie des acteurs du lobbying échappent-ils aux exigences de publication de leurs activités d'influence. Cela occulte une grande partie des actions menées auprès des décideurs publics, ne permettant donc pas l'existence d'une transparence complète dans le processus décisionnel européen.

---

<sup>7</sup> [Qatargate : tout comprendre au scandale de corruption qui touche le Parlement européen - Touteurope.eu](#)

En outre, il apparaît que l'obligation d'inscription et de publication d'information sur les activités de lobbying est largement contournée par les déclarants. Certains publient des informations incomplètes, ou occultent volontairement des données dans leurs déclarations. En effet, comme le démontrent plusieurs enquêtes de l'ONG *Corporate European Observatory* (CEO), des déclarants tels que des cabinets de conseils, ou des groupes du secteur des affaires publiques semblent se jouer des règles de transparence en place.

C'est le cas de *MSL Brussels*, une entreprise du conglomérat médiatique Publicis Groupe, qui est inscrite au registre de l'Union européenne. Cette entité a bien publié diverses activités d'influence auxquelles elle a pris part. Toutefois, MSL aurait représenté les intérêts du Royaume d'Arabie Saoudite, qu'elle n'a pas listé parmi ses clients dans ses déclarations. Pourtant, MSL a bien travaillé pour le ministère des Affaires étrangères saoudien auprès des institutions européennes entre 2015 et 2017, œuvrant notamment pour « *présenter l'Arabie saoudite comme un allié clé de l'Occident et un partenaire sérieux et de confiance pour l'UE, y compris en matière de commerce et de politique étrangère* », comme cite CEO dans son article.

L'ONG a donc porté plainte contre MSL auprès du registre de transparence de l'UE, après les avoir contactés sans retour de leur part. Elle leur reproche d'avoir volontairement occulté l'identité de leur client, qui est quelque peu controversé, alors même que l'obligation de lister ses clients est clairement connue des déclarants du registre de transparence<sup>8</sup>. Cet exemple démontre les lacunes concernant la qualité des déclarations et des informations que les inscrits au registre fournissent, pouvant donc expliquer les risques d'ingérence étrangère ou l'inefficacité de l'actuel cadre de transparence.

D'autres sources mettent en avant les diverses limites que comporte le registre. Dans un Rapport spécial sur l'efficacité du registre de transparence de l'UE, publié en mai 2024, la Cour européenne des auditeurs a en effet démontré les lacunes du système de déclaration en place<sup>9</sup>. Deux points majeurs peuvent ainsi être mentionnés : d'une part, l'absence de mesure coercitive en cas de non-conformité des inscrits à leurs obligations, d'autre part, la complexité de l'organisation actuelle du secrétariat en charge du registre.

L'unique mesure de sanction contre un représentant d'intérêts qui manquerait à ses obligations déclaratives auprès de l'UE est la radiation du registre. Cela entraîne de facto la perte des

---

<sup>8</sup>[complaint on msl brussels - division of mms communications belgium sa.pdf \(corporateeurope.org\)](#)

<sup>9</sup> [Rapport spécial 05/2024: Registre de transparence de l'UE | European Court of Auditors \(europa.eu\)](#)

autorisations d'accès aux institutions européennes pour les défaillants, mais ne les empêche pas de poursuivre l'exercice de leur influence. Il semble fondamental qu'un régime strict de sanctions soit nécessaire pour garantir une efficacité dans le système de transparence en vigueur. Néanmoins, en l'état, l'accord interinstitutionnel de 2021 ne permet pas l'adoption de sanctions sévères contre les lobbyistes par le secrétariat du registre, puisque ce texte n'est pas un acte législatif.

De plus, le fonctionnement du secrétariat du Conseil d'administration du registre de transparence de l'UE est alambiqué : il s'agit de coordonner les différentes institutions parties, qui n'ont pourtant pas formalisé l'organisation des tâches quotidiennes au sein du secrétariat. Cela rend compliqué la gestion des affaires du secrétariat, et donc du registre de transparence.

*Ainsi, il apparaît clairement que le cadre français et européen de transparence relatif aux activités d'influence est lacunaire. Il nécessite une réelle refonte, surtout sur les plans disciplinaire et pénal, ce qui permettrait de renforcer l'efficacité d'un système qui souffre d'un réel manque de moyens et d'ambition.*

## **PARTIE 2. PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE L'ACTUEL CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE**

### **Chapitre 1 : Les défis liés à la mise en place d'un cadre renforcé de la représentation d'intérêts**

#### ***Section 1. Les obstacles à une régulation plus efficace de la représentation d'intérêts***

Au regard des diverses critiques formulées précédemment, il semble nécessaire de repenser la réglementation encadrant les activités de lobbying en France et dans l'Union européenne. Toutefois, cette tâche n'est pas aisée : de multiples obstacles rendent compliqué la construction d'une législation plus stricte sur le lobbying.

Il faut mentionner tout d'abord des obstacles de principe : les acteurs politiques sont résistants à une évolution de la réglementation relative aux activités d'influence, car les lobbyistes peuvent faire pression afin qu'un tel renforcement n'ait pas lieu. Les décideurs publics sont donc influencés par le travail des lobbyistes, qui ne souhaitent pas voir le cadre d'exercice de leur profession se charger d'obligations ou démarches plus ou moins contraignantes. L'absence d'avancée et d'évolution pour une législation permettant une meilleure transparence peut aussi relever d'un manque de volonté de la part des pouvoirs publics, qui peuvent juger suffisantes les lois en vigueur. Ce qui est intéressant en mentionnant ce premier obstacle, c'est que l'on se rend compte que l'influence des lobbyistes est telle qu'ils parviennent même à faire en sorte que les règles les concernant ne se complexifient pas, et qu'ils soient allégés du plus de contraintes possibles. Pourtant, une démocratie dans laquelle règne la confiance et la transparence ne devrait pas être en difficulté lorsqu'elle envisage d'adopter un texte ou se tourner vers un cadre plus exigeant relatif à certains secteurs. C'est une illustration, et un argument de plus en faveur d'un renforcement des lois encadrant l'activité d'influence. Il faut permettre et instaurer un « lobbying responsable ». Ce concept renvoie à l'exercice d'une influence raisonnée, éthique, et construite de manière équilibrée entre la garantie des intérêts privés défendus, et celle de l'intérêt public, par des représentants d'intérêts.

Il peut y avoir également des craintes relatives aux conséquences économiques d'une législation plus exigeante en matière de lobbying. En effet, certaines industries jouissent d'une influence majeure du fait des moyens dont ils disposent pour mettre en œuvre leur stratégie d'influence. Pour illustrer l'importance du lobbying pour le secteur de la santé, l'on peut rappeler que celui-ci fait le plus l'objet d'actions de représentation d'intérêts, selon le bilan d'activité 2023 de la HATVP. Les obligations de transparence au niveau national permettent aussi d'en savoir plus sur les moyens alloués aux activités de lobbying. L'entreprise Sanofi France déclare par exemple pour l'exercice 2023 avoir 3 personnes dédiées à l'influence des décisions publiques, pour un budget compris entre 25 000 et 50 000 euros, en hausse au regard des moyens déclarés pour les exercices précédents<sup>10</sup>. Les laboratoires Servier ont quant à eux déclaré pour l'exercice de 2023 employer 5 personnes pour leurs activités d'affaires publiques. Les budgets alloués à l'influence sont nettement supérieurs à ceux déclarés par Sanofi : entre 400 000 et 500 000 euros sur l'étendue de ce même exercice. Ces données illustrent clairement l'importance que les activités de lobbying peuvent représenter dans le secteur de la santé, qui ne voit certainement aucun intérêt à ce que la réglementation se complexifie en faveur d'une plus grande transparence en matière d'influence. De fait, si les obligations relatives à la représentation d'intérêts deviennent trop complexes en France ou au sein de l'Union européenne, cela pourrait impacter le cadre d'activité de ces entreprises. L'on peut craindre alors que celles-ci ne se retirent du marché français, ou européen selon l'échelle normative prise en compte. Cela aurait de réelles conséquences sur l'économie nationale et européenne, et peut constituer un frein à l'adoption d'une réglementation plus forte en matière de transparence. Il faut donc aussi prendre en compte les enjeux économiques liés à la réglementation envisagée, afin que cette dernière n'impose pas un cadre trop néfaste aux activités économiques et à leur développement.

Il existe aussi des obstacles pouvant être qualifiés de « techniques ». Effectivement, dans la pratique, modifier le corps de règles actuel relatif à la représentation d'intérêts supposerait, pour plus de cohérence et d'efficacité, une modification d'autres corps de règles ou lois existantes. Il faut notamment mentionner la loi Bertrand de décembre 2011, qui impose de la transparence dans les relations de financement entre les professionnels de santé (PDS) et les acteurs de l'industrie de la santé. Un durcissement du cadre des activités de lobbying nécessiterait une refonte de certaines obligations de transparence existantes, telles que les déclarations d'invitation de PDS sur la base Transparence du ministère de la Santé, pour

---

<sup>10</sup> [Fiche Sanofi-aventis France \(hatvp.fr\)](https://www.hatvp.fr/fiche-sanofi-aventis-france)

assurer la cohérence des exigences légales. Au niveau de l'Union européenne aussi devraient être repensés certains textes : le règlement sur les essais cliniques<sup>11</sup> ou bien la directive relative aux médicaments à usage humain<sup>12</sup> pourraient être directement impactés par une réglementation plus stricte relative au lobbying au niveau européen. Cela suppose donc un effort colossal de la part des décideurs publics, d'analyse de l'homogénéité et de la pertinence des obligations existantes et envisagées, à l'échelle nationale ou européenne.

Il faut aussi chercher à équilibrer les obligations de transparence, de manière globale. En effet, comme mentionné plus tôt, les acteurs du domaine sont dans l'obligation de publier sur la base de données publiques Transparence Santé l'ensemble des informations portant sur les conventions conclues avec des professionnels de santé (PDS), mais aussi leur rémunération et les avantages consentis. Pourtant, ils ne sont pas soumis à une obligation déclarative quant à leurs intérêts, ce qui est pourtant incohérent avec une logique de transparence. Les acteurs de l'industrie de la santé sont contraints de rendre publique des informations quant à leurs relations avec des PDS, ainsi que concernant leurs activités d'influence. Les PDS eux, ne sont pas soumis à déclaration de leurs intérêts, ce qui pourrait pourtant permettre une amélioration de la qualité des informations publiées, et faciliter la réalisation de contrôle sur la cohérence de ces données par la HATVP. Cette dernière pourrait plus facilement croiser les informations dont elle dispose, en collaborant avec d'autres entités en charge de contrôler les intérêts existants, ce qui permettrait la mise en lumière de certaines dérives ou incohérences, y compris au niveau des déclarations relatives aux activités de lobbying.

D'autres difficultés peuvent faire obstacle à l'adoption d'exigences renforcées quant aux activités de lobbying. C'est le cas de la question du champ d'application de la loi : comment la rendre applicable aux représentants d'intérêts étrangers ? S'assurer que les outils et plateformes de déclarations sont accessibles en plusieurs langues, pour permettre la réalisation d'une obligation de transparence par un déclarant étranger ? Bien que ces derniers puissent faire appel à un cabinet de conseil, soumis aux obligations déclaratives, il faut pouvoir garantir la réalisation des exigences de transparence de manière simple, par tous, et sans « barrière à l'entrée ». La situation inverse créerait un désavantage pour les déclarants étrangers. Il faut aussi que ceux-ci puissent avoir accès aisément dans une langue étrangère aux guides qui servent à aider les déclarants. Toutes ces questions de garantie de

---

<sup>11</sup> Règlement n°536/2014 sur les essais cliniques

<sup>12</sup> Directive 2001/83/CE sur le Code communautaire relatif aux médicaments à usage humain

l'intelligibilité de la loi par des acteurs étrangers est fondamentale, d'autant plus aujourd'hui alors que sont discutés des textes relatifs à la minimisation des risques d'ingérence étrangère<sup>13</sup>.

Une autre contrainte au renforcement du cadre relatif aux activités de lobbying est certainement le fait que la France a longtemps eu une culture de l'opacité dans les relations public/privé. La défiance citoyenne envers les décideurs publics a toujours existé : le CEVIPOF, un laboratoire de recherche de Sciences Po se réfère à la période 2009-2019 comme étant la « décennie noire » pour la confiance politique. Selon les statistiques publiées dans son rapport sur la crise de la confiance politique (2009-2019)<sup>14</sup>, le niveau de méfiance des interrogés était à 26% en 2009, contre 32% en 2019. Cela illustre la tendance de fond qui est restée assez similaire, de mauvaise perception de la sphère publique par les citoyens français. Ces chiffres ne semblent pas évoluer, ce qui est paradoxal selon Emeric Bréhier<sup>15</sup>, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès. Il souligne que les pouvoirs publics ont largement légiféré depuis une vingtaine d'années sur les sujets de transparence (patrimoine des élus, financement des partis), mais que cela ne change rien à la défiance citoyenne qui règne.

Outre cette culture de l'opacité dans la sphère publique, il faut aussi mentionner le fait que le lobbying a longtemps été un objet peu considéré dans la recherche et les études relatives à l'éthique des affaires et la probité jusqu'au milieu des années 90. C'est ce que mettent en avant les professeurs Anne Sachet-Milliat et Jacques Igalens dans leur article intitulé « Le management public entre confiance et défiance »<sup>16</sup>. C'est un sujet qui commence donc à peine à être saisi par les autorités, qui doivent comprendre les tenants et aboutissants de cette thématique, afin d'assurer un encadrement légal adéquat.

De plus, à l'échelle européenne, il est très compliqué de trouver des consensus entre les différentes formations politiques, mais aussi entre Etats-membres pour l'adoption de textes. Aussi, tenter de proposer, et soumettre à l'adoption des parlementaires une proposition de renforcement du cadre de transparence quant aux groupes de pression n'est pas gagné d'avance.

---

<sup>13</sup> [Scandale de corruption : les députés insistent sur la nécessité de réformes | Actualité | Parlement européen \(europa.eu\)](#)

<sup>14</sup> [CEVIPOF\\_confiance\\_10ans\\_CHEURFA\\_CHANVRIL\\_2019.pdf \(sciencespo.fr\)](#)

<sup>15</sup> [Cinq ans après la loi de moralisation de la vie politique, la crise de défiance persiste | Les Echos](#)

<sup>16</sup> [Le lobbying en France : une approche par le conce... – Management international / International Management / Gestión Internacional – Érudit \(erudit.org\)](#)

Enfin, la recherche d'équilibre entre l'exercice légitime d'actions de lobbying et l'impératif majeur de garantie du respect de l'intérêt du plus grand nombre est délicate. Cela rend complexe la construction d'une réglementation permettant cet équilibre. La superposition de cadres réglementaires nationaux et régionaux peut aussi complexifier la lisibilité des obligations imposées aux lobbyistes. Ces derniers doivent être au fait de l'évolution des exigences concernant leurs activités, afin de ne pas tomber sous le coup de sanctions rattachées à ces obligations. Les difficultés sont aussi liées à l'appréhension par le législateur du caractère protéiforme du lobbying : il est compliqué de saisir les contours de ce que l'on cherche à réguler. L'influence peut se caractériser par diverses actions, dont la liste peut varier selon les critères retenus dans les législations en vigueur.

Ces divers éléments contribuent largement aux difficultés d'amélioration en termes d'exigence du cadre législatif actuel relatif au lobbying.

### **Section 2. Les enjeux éthiques liés à la représentation d'intérêts dans le secteur de la santé**

Les activités d'influence sur les prises de décisions publiques sont fondamentalement nécessaires et inévitables dans une démocratie qui se veut saine et active. Pourtant, comme déjà évoqué, de multiples dérives peuvent avoir lieu. Il est essentiel pour une démocratie représentative de se doter d'un arsenal législatif lui permettant d'encadrer clairement les activités de lobbying. Cela permet en effet de prévenir et circonscrire de nombreux risques et enjeux éthiques, inévitable face à l'exercice d'une influence parfois démesurée. Réguler les activités d'influence dans le secteur de la santé est d'autant plus primordial qu'il faut garantir l'accès aux soins de qualité pour tous, étroitement lié au principe à valeur constitutionnelle de respect de la dignité humaine.

L'esprit même du législateur qui impose un cadre de « transparence » est de pouvoir assurer l'intégrité de l'ensemble des processus décisionnels pour la vie démocratique, mais aussi de garantir une relation saine et de confiance de la part des citoyens dans les institutions. Dans la construction d'un cadre réglementaire strict relatif à la transparence de la vie publique et du processus décisionnel, il y a des enjeux cruciaux liés au questionnement de l'intégrité et de la légitimité des actions de lobbying : il faut pouvoir instaurer une éthique dans les activités d'influence de la décision publique.

#### A. Les risques de conflits d'intérêts

Les principaux risques liés au dévoiement du lobbying sont relatifs aux conflits d'intérêts, qui peuvent profondément détériorer la vie démocratique d'un Etat. Pourquoi existent-ils des risques de conflits d'intérêts dans le cadre d'activité de lobbying ? Il faut d'abord revenir à la définition d'un tel conflit. Les sources juridiques permettant de définir cette notion sont essentiellement relatives aux conflits d'intérêts dans le secteur public. En effet, la loi relative à la transparence de la vie publique énonce que « toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction » est un conflit d'intérêts (article 2, I°). La Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, que Jean-Marc Sauvé a présidée, a défini la notion de conflit d'intérêts comme suit: « *Un conflit d'intérêts est une situation d'interférence entre une mission de service public et l'intérêt privé d'une personne qui concourt à l'exercice de cette mission, lorsque cet intérêt, par sa nature et son intensité, peut raisonnablement être regardé comme étant de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif de ses fonctions.*

*« Au sens et pour l'application du précédent alinéa, l'intérêt privé d'une personne concourant à l'exercice d'une mission de service public s'entend d'un avantage pour elle-même, sa famille, ses proches ou des personnes ou organisations avec lesquelles elle entretient ou a entretenu des relations d'affaires ou professionnelles significatives, ou avec lesquelles elle est directement liée par des participations ou des obligations financières ou civiles. »*

Il faut donc comprendre qu'un tel conflit est associé à une possible atteinte à la probité, probité pourtant exigée de tout agent chargé d'assurer l'intérêt public. Dans une telle situation, l'intérêt privé de l'agent vient en effet interférer avec la qualité de sa mission : elle est exercée de manière partielle et subjective. Cela détériore le processus d'adoption de décision publique notamment, et la confiance des citoyens dans leur démocratie.

Si les textes ne proposent aujourd'hui pas de définition d'un conflit d'intérêt privé, l'Agence française anticorruption a tout de même pris le soin de produire un guide pratique à destination des acteurs privés pour prévenir la survenance de tels conflits. Dans ce guide, le conflit d'intérêts privé est défini comme une situation dans laquelle l'intérêt personnel d'un collaborateur, dirigeant ou administrateur interfère avec ceux de l'organisation qui l'emploie

ou au sein de laquelle il exerce son mandat. A nouveau, l'existence d'un tel conflit peut engendrer des atteintes à la probité, notamment des risques de corruption au sein d'une entité. Cela explique entre autres le choix de l'AFA de publier un guide sur cet enjeu.

Mais alors quel est le lien entre une action d'influence et un risque de conflit d'intérêts ? La notion d'intérêt est étroitement liée au lobbying, puisqu'elle en est un préalable. En effet, c'est dans le but de défendre des intérêts particuliers que des représentants d'intérêts agissent. Ils veulent influencer les décisions publiques afin qu'elles favorisent ces intérêts défendus. De facto, il existe une imbrication inévitable de ces notions de conflits d'intérêts et de lobbying. Cela n'est pas sans incidence sur les politiques de santé publique, qui sont largement la cible d'actions de représentation d'intérêts<sup>17</sup>. Les conflits d'intérêts ont donc des conséquences sur les décisions publiques, puisqu'ils affectent l'indépendance et l'impartialité des décideurs publics. Ils ont également des conséquences sur la confiance des citoyens, qui est détériorée du fait de l'existence de ces conflits.

Le lobbying peut créer ou exacerber ces conflits d'intérêts. Cela se justifie notamment par le phénomène que l'on nomme "les portes tournantes". Ce dernier renvoie au passage de personnes nommées à des postes dans le secteur public, vers des emplois du secteur privé, où ils sont à même de recourir à leur réseau et leur influence issus de leur poste passé pour favoriser les intérêts du nouvel employeur privé. Depuis sa création, la HATVP est chargée de contrôler la reconversion professionnelle des anciens ministres, Présidents d'exécutifs locaux ou membres d'autorités administratives indépendantes ou publiques indépendantes. Ses pouvoirs de contrôle ont été étendus par la loi sur la transformation de la fonction publique du 9 août 2019. La Haute autorité peut désormais procéder à des contrôles sur une grande partie des agents publics dans le cadre de mobilités public-privé, ce qui permet un encadrement par une autorité indépendante de l'exécutif en place. Ainsi, le manque de transparence dans les relations entre représentants d'intérêts et décideurs publics est un facteur d'exacerbation des risques de conflits d'intérêts. Il y a une "confusion de plus en plus fréquente des intérêts publics et privés"<sup>18</sup>, qui nécessite d'être régulée strictement. Bien que la HATVP puisse effectuer des contrôles de ces mobilités, l'Observatoire des multinationales souligne les limites de la surveillance que peut effectuer la Haute autorité, mettant en exergue le fait qu'aucune interdiction ou condition n'est posée dans l'hypothèse où un ancien responsable

---

<sup>17</sup> Cf. Bilan d'activité 2023 de la HATVP : secteur de la santé : 11% de l'ensemble des déclarations.

<sup>18</sup> La lutte contre les conflits d'intérêts : essor de la transparence ou règne de la méfiance ? M. MEKKI

public choisi d'ouvrir son propre cabinet de conseil. L'observatoire met en évidence la nécessité d'améliorer le cadre actuel, dans le but de circonscrire les risques de conflits d'intérêts liés aux portes tournantes. Cela est d'autant plus nécessaire que de nombreux scandales ont illustré les risques de tels conflits pour nos démocraties.

*B. Exemple de crise illustrant les risques liés aux conflits d'intérêts dans le secteur de la santé : le Médiator*

Une crise récente illustre clairement les risques éthiques liés aux dérives de la représentation d'intérêts : l'affaire du Médiator. Ce médicament produit et commercialisé par les Laboratoires Servier pendant plus de 30 ans a été retiré du marché en 2009 suite au signalement émis par la pneumologue et lanceuse d'alerte Irène Frachon. Cette dernière a mis en évidence les multiples complications liées à ce médicament, qui a entraîné de lourdes séquelles et le décès de nombreux patients.

Dans le cadre de cette affaire, une mission parlementaire a été convoquée dans le but de déterminer les erreurs faites ayant pu causer cette situation. Le Rapport de la mission parlementaire sur le Médiator et la pharmacovigilance<sup>19</sup>, publié en 2011, a mis en lumière les liens financiers entre les responsables sanitaires et les laboratoires Servier. C'est le député Gérard BAPT qui a présidé cette mission, dont le rapport souligne l'influence des lobbies pharmaceutiques sur les autorités de régulation, influence qui a eu des conséquences tout à fait dramatiques dans le cas du Médiator.

Il a été révélé que les autorités sanitaires ont cumulé plusieurs erreurs dans ce cas : elles ont délivré une autorisation de mise sur le marché (AMM) pour un produit dont la dangerosité avait été démontrée, et ont permis son remboursement au taux maximal par la Sécurité sociale. De surcroît, les autorités ont laissé la voie libre à Servier, jouissant d'une situation monopolistique sur le marché des coupe-faim en interdisant les concurrents du laboratoire de commercialiser d'autres produits similaires, au nom de l'impératif de santé publique.

---

<sup>19</sup> N° 3552 - Rapport d'information de M. Jean-Pierre Door déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires sociales, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le Médiator et la pharmacovigilance (assemblee-nationale.fr)

Ce cas montre comment les liens étroits entre industriels et autorités sanitaires peuvent conduire à des décisions favorables aux acteurs économiques du secteur, au détriment de la santé publique. De multiples acteurs publics ont été impliqués dans ce scandale, a minima huit selon l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) relative au Médiateur. Il y a la commission d'autorisation de mise sur le marché (AMM), l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), la Direction générale de la santé (DGS), la Commission de la transparence (CDT), la Commission nationale de pharmacovigilance (CNPV), le Comité technique de pharmacovigilance (CTPV), l'Agence Européenne du médicament (EMA) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Cette multitude d'acteurs démontre déjà une réelle complexité dans l'organisation des organes en charge de prendre des décisions relatives à la santé publique. S'il peut sembler rassurant de voir se multiplier des instances de contrôles pour des produits de santé, il faut veiller à ce que leur composition soit légitime et cohérente. Pourtant, l'affaire du Médiateur a démontré de réels problèmes dans la constitution de ces instances. En effet, les experts qui composent ces organes ont des liens d'intérêts non négligeables avec les laboratoires pharmaceutiques. Dans le rapport précité, Monsieur BAPT énonce notamment le fait que la commission d'autorisation de mise sur le marché était composée d'experts dont les épouses travaillaient dans les laboratoires concernés par des demandes d'AMM. En outre, la directrice de la communication de Servier était membre du Conseil d'analyse de la société du Premier ministre, rendant ainsi compte d'une proximité inacceptable entre les laboratoires et les décideurs publics.

De nombreuses critiques ont été émises par les membres de cette mission sur l'affaire du Médiateur. Gérard BAPT, président de cette mission invitait en 2011 à "un changement profond de culture", dans les relations entre les experts des instances de contrôle et les acteurs de l'industrie de la santé concernés. Plusieurs mesures palliatives sont suggérées dans le rapport, notamment le fait de contrôler et modifier le financement des agences sanitaires afin qu'elles ne soient pas directement liées aux industriels de la santé ; limiter le nombre de mandats des experts qui les composent, et garantir l'absence de liens d'intérêts ; et confier ce contrôle des liens d'intérêts à une instance externe à ces organes.

Dans le cas de l'affaire du Médiateur, le constat est sans appel : des conflits d'intérêts évidents auraient dû alerter les autorités. Pour remédier à cet échec majeur, la Loi Bertrand de 2011

vient instaurer un régime de transparence. Une refonte des autorités sanitaires est organisée : l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) est remplacée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Cette dernière dispose de pouvoirs accrus pour garantir son indépendance et sa transparence. Une séparation claire entre l'évaluation des médicaments et les décisions d'AMM permet d'éviter les influences des laboratoires, au même titre que la publication des liens d'intérêts des membres des comités, des experts, et du personnel de l'ANSM. Avec cette "loi post Médiateur"<sup>20</sup> les laboratoires sont aussi tenus de publier tous les dons, subventions, rémunérations et avantages consentis aux professionnels de santé qu'ils peuvent solliciter dans leurs activités.

Cette saga judiciaire n'est pas encore finie à ce jour. La condamnation des Laboratoires Servier a été confirmée en appel le 20 décembre 2023 pour les chefs d'accusation suivants : tromperie aggravée, blessures et homicides involontaires, et escroquerie à l'assurance maladie et aux complémentaires santé. A ce titre, Servier doit rembourser 415 millions d'euros de dépenses indues, et a été sanctionné d'une amende de 9 millions d'euros. Jean-Philippe SETA, ancien bras droit du fondateur Jacques SERVIER, a été condamné à quatre ans de prison et 90 000 euros d'amende. Il était le seul prévenu à comparaître dans le procès en appel. Les 6 sociétés composant le Groupe Servier sont donc lourdement condamnées, et ont décidé de se pourvoir en cassation.

*Il existe donc de nombreux risques en cas de dispositif inexistant, inefficace ou inadapté pour encadrer les activités de lobbying. Dans les cas de la France et de l'Union européenne, des pistes d'amélioration et de renforcement des législations en vigueur sont à envisager.*

## **Chapitre 2 : Les perspectives et recommandations d'amélioration du cadre de la représentation d'intérêts**

### **Section 1. Les propositions pour améliorer la transparence et le contrôle de la représentation d'intérêts**

---

<sup>20</sup> «Ce n'est pas la loi Bertrand, mais la loi post-Médiateur» – Libération (liberation.fr).

A. Les améliorations à envisager dans le cadre de la réglementation française relative à la représentation d'intérêts

De nombreuses critiques ont été émises à l'encontre de l'actuelle réglementation sur le lobbying en France<sup>21</sup>. Aussi, voici tout autant de pistes d'axes d'amélioration à envisager.

Il serait intéressant de renforcer les moyens financiers et humains de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, afin qu'elle puisse effectuer efficacement ses missions de contrôles, notamment des déclarations de représentants d'intérêts. Cela lui permettrait en effet d'être dotée de ressources suffisantes pour le scope large de sujets qu'elle est amenée à superviser, notamment en pouvant effectuer plus de contrôles de ces derniers, ou plus fréquemment. En outre, la HATVP pourrait également se munir de logiciels et intelligence artificielle afin de l'assister dans la réalisation de son rôle de garante de la transparence et la déontologie de la vie publique. Si cette question de financement est délicate, puisqu'elle touche au budget de l'Etat, il est intéressant de mentionner que le Royaume-Uni a choisi de faire participer directement les lobbyistes au soutien financier de l'organe qui les contrôle. Pour ce faire, des frais d'inscription sont réclamés aux déclarants. Ils sont de l'ordre de 1000£ pour 12 mois.

De plus, le rapport d'activité de la HATVP de 2023 suggère qu'il serait intéressant qu'elle soit dotée d'un pouvoir de sanction administrative en cas de non-dépôt d'une déclaration d'activités et de moyens par un représentant d'intérêts. Il ressort également de l'analyse des rapports d'activité de la Haute autorité qu'elle manque aujourd'hui d'un pouvoir de sanction de l'hypothèse d'obstruction au contrôle qu'elle effectue sur un déclarant. Permettre à cette autorité administrative indépendante de recourir au “ *name and shame*”, pratique par le biais de laquelle elle pourrait dénoncer publiquement les mauvais élèves, pourrait aussi contribuer à une meilleure qualité des déclarations effectuées par les représentants d'intérêts. Ces derniers étant soucieux de leur réputation, seraient en effet ainsi encouragés à une grande diligence dans la réalisation de leurs obligations.

D'autres pistes de progrès sont à envisager. Le champ des décisions publiques visées mériterait d'être mieux défini, car il est très large. Préciser les différents champs à remplir sur le site de déclaration de la HATVP permettrait une meilleure exactitude et justesse dans les

---

<sup>21</sup> Cf. Partie 1 Chapitre 2 Section 2

données enregistrées, et donc une plus grande transparence. Il en va de même pour la notion d'entrée en contact. Comme évoqué précédemment<sup>22</sup>, l'actuelle définition exclut clairement les hypothèses dans lesquelles un représentant d'intérêts est en contact avec un décideur public, qui l'aurait sollicité en premier : répondre à une requête ou invitation n'est pas considéré comme un contact, ce qui est à déplorer. Inclure une telle éventualité dans les contacts à déclarer à la HATVP permettrait une fiabilité accrue des informations déclarées, qui reflèteraient ainsi mieux la réalité.

Le registre numérique de l'Union européenne permet à ce jour une déclaration unique pour les groupes de sociétés. Cette possibilité est un réel levier de progrès dans la garantie d'une plus grande transparence. Effectivement, par ce biais, les entreprises ne pourront plus contourner leurs obligations déclaratives en adoptant des stratégies de morcellement de leurs activités d'influence. Elles devront ainsi concentrer leur déclaration, et un plus grand nombre d'acteurs seront ainsi concernés par les obligations déclaratives.

La fréquence de déclaration par les représentants d'intérêts est aussi à renforcer. En effet, aujourd'hui, les déclarants ne sont tenus de publier qu'une déclaration annuelle, dans les 3 mois à compter la clôture de l'exercice de référence. Pourtant, à l'étranger, certains pays ont adopté des fréquences de publication plus exigeantes. Aux Etats-Unis, les lobbyistes doivent par exemple rendre publiques les informations exigées tous les trois mois et remettre au Congrès un rapport semi-annuel détaillant leur contribution politique et attester de leur respect du code du Congrès relatif aux cadeaux. En Australie, ces derniers disposent de dix jours pour enregistrer tout changement dans les informations figurant sur le registre, et doivent confirmer ou mettre à jour les informations tous les six mois. Cette même fréquence est retenue au Canada, qui a la particularité de demander une réinscription des lobbyistes, ce qui permet une vraie acuité des informations du registre. Cet État exige en plus une réinscription au registre à faire tous les mois si un contact a été établi avec un "titulaire d'une charge publique désignée". En sus, les lobbyistes doivent établir un rapport mensuel de communication avec ladite personne, comportant le nom des individus concernés, le lieu de la rencontre et les sujets abordés.

Au sujet de la nature des informations exigées, il faut là aussi noter une marge d'amélioration. La HATVP pourrait s'inspirer de la précision ou de la plus grande cohérence d'informations

---

<sup>22</sup> Cf. Partie 1 Chapitre 2. Section 2

réclamées par certains pays. Les Etats-Unis demandent du détail sur les techniques de communication employées par les lobbyistes. En Irlande, les autorités souhaitent connaître les dates de communication entre les lobbyistes et les responsables publics. Ils attendent également une publication de l'identité d'anciens responsables publics ayant pris part aux actions d'influence dans une entité. Toujours dans l'Union européenne, en Lituanie le titre, ou le nom de l'acte juridique visé par l'influence des représentants d'intérêts, ainsi que l'identité des personnes influencées sont exigées. En France, il n'y a aucune demande de l'identité des personnes influencées, ce qui est regrettable. Cela peut permettre un contrôle plus simplifié par la HATVP, contrôle qui pourrait être renforcé avec le croisement des informations publiées par les responsables publics, si on les soumettait eux aussi à des obligations déclaratives en lien avec le lobbying. Enfin, en Slovénie les lobbyistes sont contraints de publier le montant des contrats ou paiements reçus dans le cadre de leurs activités. Un tel détail n'est pas demandé en France, puisque la HATVP exige simplement une publication d'une fourchette du montant alloué à la représentation d'intérêts par les déclarants. Renforcer la nature et l'acuité des informations à publier serait un gage d'une plus grande transparence, et cohérence dans l'actuelle logique d'intégrité dans la pratique du lobbying.

Il semblerait aussi intéressant de se pencher sur les exigences de publication des relations des responsables publics avec des lobbyistes. A ce jour, aucune obligation de publication des contacts avec des représentants d'intérêts n'est exigée de la part des responsables publics. Certains d'entre eux sont assujettis à des obligations de publication d'invitations et cadeaux par des lobbyistes, comme les députés de l'Assemblée nationale. Mais ces exigences ne découlent que de Codes de déontologie internes aux institutions, et ne sont pas généralisés par un texte applicable à un champ plus large de responsables publics. Améliorer la publicité des relations et contacts entretenus entre responsables publics et lobbyistes serait ainsi un moyen efficace de renforcer la transparence.

En outre, il faut aussi parler des risques liés aux "portes tournantes", évoqués précédemment. Si la HATVP est aujourd'hui chargée de superviser les mobilités public-privés d'anciens responsables publics, il convient de questionner la durée retenue de la période durant laquelle un ancien responsable public doit saisir la Haute autorité pour qu'elle apprécie la compatibilité entre l'ancien poste, et les fonctions privées envisagées. Aujourd'hui, cette période est de trois ans. Peut-on réellement considérer qu'au-delà de trois ans après la cessation de ses fonctions publiques, une personne n'est plus empreinte d'intérêts ou de liens

particuliers ? La question mérite d'être posée, dans l'hypothèse d'un renforcement de la transparence et de l'intégrité dans la sphère publique. Prévoir des interdictions à certains postes du secteur privé pourrait être une piste à considérer, bien que à limiter pour ne pas attenter aux libertés individuelles des anciens responsables. Il pourrait être intéressant d'allonger la période durant laquelle un ancien responsable public devrait soumettre à l'avis de la HATVP son futur emploi, et instaurer des délais carence avant que ces derniers ne puissent travailler comme lobbyistes, notamment dans des secteurs sensibles.

Enfin, il apparaît fondamental que les pouvoirs publics effectuent un travail de sensibilisation et de pédagogie auprès de l'ensemble des acteurs concernés par le sujet délicat de la représentation d'intérêts. Il faut à la fois pousser une politique en faveur de la formation des acteurs publics intéressés par le lobbying, tels que les parlementaires, les personnes chargées de mission de service public, et celles impliquées de près ou de loin dans le processus de décision publique, mais aussi les acteurs privés. Des formations obligatoires à la déontologie et au lobbying responsable pourraient être envisagées, auprès des départements d'affaires publiques des acteurs privés. L'on peut aussi réfléchir à instaurer des obligations d'adoption de systèmes de déclaration de non-conflit d'intérêts pour tout ancien responsable public qui passerait dans le secteur privé, afin de s'assurer de sa non-accointance avec ses nouveaux interlocuteurs.

### *B. Les améliorations à envisager dans le cadre de la réglementation intra Union européenne relative à la représentation d'intérêts*

Au même titre que le cadre légal français en place actuellement, le système de transparence instauré par l'Union européenne mérite des améliorations.

Pour ce qui est du champ obligatoire des sujets soumis à déclaration des activités d'influence, il serait intéressant de l'élargir. En effet, à ce jour, ne sont tenus obligatoirement de déclarer leurs activités de lobbying que les représentants d'intérêts qui souhaitent obtenir un badge d'accès aux institutions européennes. Les autres lobbyistes peuvent s'inscrire sur le registre numérique sur la base du volontariat, mais rien ne les y contraint. Envisager un élargissement du champ des sujets permettrait de couvrir l'ensemble des activités de lobbying, y compris celles se déroulant en dehors des canaux formels. Ce serait un moyen de contrôler l'influence exercée par des lobbyistes en dehors des enceintes des institutions européennes, et donc d'éviter la dissimulation de leurs activités d'influence sur les décisions européennes. L'angle

mort créé par le recours au *consulting* pour le lobbying est un leurre pour le système de transparence européen en place, qu'il conviendrait de corriger en instaurant une obligation de déclaration plus large. Cela permettrait notamment une meilleure connaissance des circuits de financements des sources d'influence, et *de facto*, une plus grande transparence.

En outre, renforcer les exigences d'intervalles de publication apparaît inévitable. En effet, à ce jour, la périodicité de publication des informations par les déclarants est annuelle. Tout comme pour la France, il semblerait intéressant de se tourner vers des fréquences plus importantes de publication, comme le font les Etats-Unis ou le Canada. Cela renforcerait l'acuité des données publiques, et ainsi la transparence et la déontologie des pratiques de lobbying.

Pour assurer la véracité de ces mêmes données, mettre en place une autorité de régulation indépendante pour superviser l'ensemble du système de transparence se pose comme une solution efficace. Il faudrait qu'une telle instance dispose de pouvoirs accrus et jouisse d'une indépendance vis-à-vis des institutions européennes et de ceux qui les composent, et qu'elle puisse imposer des sanctions en cas de manquement. Toujours sur le plan organisationnel, le secrétariat du registre étant à ce jour géré par les trois institutions parties à l'accord de 2021, il serait opportun d'en simplifier le fonctionnement et de formaliser la répartition des tâches. Il faut qu'il y ait des responsables distincts pour chaque rôle existant, répartis entre les institutions participantes.

De plus, il faut pouvoir contrôler les déclarations effectuées par les représentants d'intérêts pour vérifier leur exactitude. Réaliser des audits aléatoires sur les déclarants serait un bon moyen d'évaluer non seulement la véracité des informations publiées, mais aussi l'efficacité du système de transparence, afin de pallier toute faiblesse relevée. Intégrer des tiers indépendants à ce processus d'évaluation, tels que des ONG, pour ajouter à l'impartialité de ces analyses.

Pour garantir l'effectivité de ce système de transparence européen, il faut pouvoir contraindre les déclarants. Recourir au risque de sanction financière proportionnelles au chiffre d'affaires des entreprises, et au risque réputationnel par le biais du "*name and shame*" avec la

publication des sanctions serait un excellent moyen de renforcer l'effectivité de cette transparence. A ce jour, seule la radiation du registre et donc la perte du badge permettant l'accès aux institutions européennes existe. Envisager l'interdiction temporaire d'activité de lobbying pour les sujets ayant manqué à leurs obligations de transparence permettrait aussi de garantir l'efficacité des mesures en place.

La question de l'ingérence étrangère est sur le haut de la pile des dossiers au sein de l'Union européenne depuis le « Qatargate », mentionné précédemment. En effet, les parlementaires européens se sont prononcés en faveur de l'adoption de mesures. Pour faire face à ce défi, le Parlement européen a instauré une commission spéciale sur l'ingérence étrangère dans tous les processus démocratiques de l'Union européenne. Celle-ci est chargée de produire un rapport sur les solutions et les outils possibles pour contrer l'ingérence étrangère dans l'UE.

A ce titre, il est intéressant d'observer ce qui existe à ce jour en matière de contrôle du lobbying étranger à différentes échelles. Un rapport de l'OCDE sur le lobbying<sup>23</sup> a mis en évidence le fait que trois États membres de l'OCDE avaient instauré des mesures pour mitiger les risques liés à l'influence étrangère : les Etats-Unis, le Canada et l'Australie. Ces trois Etats ont fait le choix d'instaurer une obligation de publication des activités de lobbying d'origine étrangère, selon des modalités différentes. Les Etats-Unis sont les plus ambitieux, avec un large scope de sujets concernés par cette obligation, qui se fait via un registre distinct des lobbyistes nationaux. Toute personne représentant des gouvernements étrangers, des partis politiques, des entreprises, des individus et des organisations non gouvernementales doit rendre publique sa relation avec un gouvernement étranger sur le registre spécifique des agents étrangers. Cela semble être une mesure intéressante à envisager dans le cas du système de transparence de l'UE, mais aussi de la France. L'Australie aussi est une bonne élève : comme les Etats-Unis, elle exige la publication des activités de lobbying étrangères sur un registre séparé de la base nationale. Son champ est néanmoins plus limité que celui des Etats-Unis : elle exclut toutes les sociétés et organisations n'étant pas directement liées aux activités de gouvernements étrangers, comme des entités faisant la promotion du tourisme. Enfin, le Canada s'est aussi doté d'un arsenal pour lutter contre les influences non-nationales, via une obligation de déclaration des activités de lobbying par des représentants étrangers, via sa base de déclaration nationale. Il n'y a donc pas de distinction entre les lobbyistes nationaux

---

<sup>23</sup> Recommandation de l'OCDE sur les principes de transparence et d'intégrité dans le lobbying

et étrangers, ce qui rend plus difficile la mesure de cette influence extérieure. L'importance du sujet de l'influence et de l'ingérence étrangères va gagner du terrain dans les années à venir. L'affaire du scandale de l'influence du Qatar au sein de l'UE a mis en lumière des risques majeurs pour les politiques de demain, qu'il s'agit de prendre à bras le corps dans la réflexion portant sur une plus grande transparence et un meilleur encadrement du lobbying.

## **Section 2. La place des nouvelles technologies dans la logique de renforcement de la régulation de la représentation d'intérêts**

Les systèmes de transparence en place en France et au sein de l'Union européenne aujourd'hui mériteraient d'être renforcés par le recours à des outils technologiques performants et modernes. En effet, les nouvelles technologies sont un réel levier de transformation et d'amélioration pour des tâches fastidieuses, telles que le contrôle des représentants d'intérêts sur une grande échelle.

La plupart des Etats ayant légiféré sur le sujet du lobbying ont choisi de se tourner vers des registres numériques, accessibles au public pour encadrer les activités d'influence au niveau national ou régional. Ces registres en ligne sont de vrais atouts aujourd'hui, puisqu'ils facilitent la réalisation des obligations déclaratives pour les représentants d'intérêts. Ils offrent l'avantage d'être accessibles partout et en tout temps pour les utilisateurs disposant d'une connexion internet et d'un appareil pour se connecter.

En outre, ce sont des registres accessibles au public, dits en open data, c'est-à-dire en libre accès. Ainsi, n'importe qu'elle personne désireuse de se renseigner sur la représentation d'intérêts au sein d'un Etat disposant d'un tel registre, peut accéder aux informations déclarées. L'open data offre l'avantage de permettre à des ONG, ou associations intéressées de recourir à des outils numériques leur permettant de réaliser des enquêtes, rapports ou autres dossiers en lien avec leurs sujets de prédilection. En outre, cela leur permet aussi de détecter des comportements non-éthiques ou non-conformes, ce qui fait de ces registres numériques de véritables outils de traçabilité des données, et des « instances » de contrôle supplémentaire.

Il faut notamment citer l'excellent outil conceptualisé par *Transparency International*, *Integrity Watch*. Ce support numérique œuvre à renforcer la transparence et la redevabilité des acteurs publics et privés, et est pensé comme « un véritable outil citoyen de prévention des conflits d'intérêts ». Il permet un libre accès à l'ensemble des données publiques existantes,

ce qui offre un large scope d'informations pouvant être recroisées et analysées. Lancé en 2014 à l'échelon européen de l'ONG, cet outil a été co-financé par l'Open society Initiative for Europe (OSIFE) et la Fondation Roi Baudoin (FRB), et est à ce jour entièrement financé par la Commission européenne. Cette plateforme participe à la surveillance du lobbying à grande échelle, et constitue une mine d'information pour analyser l'efficacité des systèmes de transparence, et donc en constater les limites.

En sus, le recours à de tels outils renforce la participation citoyenne dans la lutte contre les atteintes à la probité, ainsi que la confiance des citoyens dans leurs institutions. Ces derniers peuvent en effet être sensibles à l'implication de la société civile dans le contrôle indirect des activités de lobbying. La réglementation protectrice des lanceurs d'alerte participe aussi à élargir les possibilités d'alertes sur les risques de non-conformité aux exigences légales par les assujettis.

Les lanceurs d'alerte ont effectivement un rôle fondamental à jouer dans le renforcement de la transparence et de l'intégrité dans la sphère publique. Les alertes pourraient être plus nombreuses grâce aux outils numériques, via des mécanismes d'automatisation selon les algorithmes choisis. En effet, il serait intéressant d'envisager de créer de telles alertes pour des points spécifiques comme dans l'hypothèse de délais de déclaration non respectés, d'incohérence des données enregistrées, ou de suspicion de données erronées en croisant avec d'autres *databases* notamment. Cela permettrait aussi des rappels de mise à jour fréquents des données destinés aux représentants d'intérêts. Les outils technologiques permettent donc la réalisation simplifiée d'audits et contrôles des informations déclarées. Cela contribue à raffermir la responsabilité des lobbyistes et décideurs publics, qui se savent particulièrement contrôlés.

Pour que cela se fasse, il faut pouvoir garantir des outils de qualité, simples d'utilisation (dits user-friendly), et robustes pour faire face aux risques de cybersécurité. Cela implique donc d'investir des moyens importants dans les dispositifs numériques choisis pour garantir la transparence. Il est intéressant d'envisager le recours à la technologie de la blockchain. Cette dernière permet l'inaltérabilité des données, puisqu'une fois une information enregistrée, celle-ci ne peut être modifiée ou supprimée sans laisser de trace visible pour les utilisateurs du réseau. Cet aspect de la blockchain permet une solidité et une traçabilité des données inscrites sur les canaux d'enregistrement, participant à une confiance dans l'ensemble du système de transparence. Le développement d'intelligences artificielles (IA) permettrait aussi de

compléter la performance de ces outils numériques existants. Une IA renvoie à la réalisation ou la reproduction par une machine de tâches ou comportements liés aux humains. Recourir à une IA spécifiquement conçue pour analyser, surveiller et mettre en lumière les risques liés à un lobbying non éthique ou responsables serait un réel atout dans un système de transparence.

Enfin, les outils numériques peuvent aussi être employés pour contribuer aux campagnes de formation et sensibilisation des lobbyistes et décideurs publics via des formations en ligne, accessibles partout et possiblement en plusieurs langues. Ces ressources numériques peuvent aussi servir à sensibiliser les citoyens afin qu'ils aient une perception plus positive du lobbying.

## CONCLUSION

La représentation d'intérêts peut entraîner des dérives et profondément altérer les processus de décisions publiques, et par la même, la confiance des citoyens en leurs institutions. Les multiples scandales ayant mis en lumière les accointances entre des acteurs privés et les pouvoirs publics ont démontré cette perte de confiance du public, convaincu de l'influence et la manipulation des pouvoirs publics par les lobbyistes.

L'encadrement des activités de représentation d'intérêts représente un défi majeur pour les démocraties contemporaines, qui doivent garantir transparence et intégrité dans la sphère publique.

Les cadres réglementaires français et européen relatifs au lobbying ont des qualités, et le mérite d'exister et de rendre compte d'une attente de transparence des responsables publics. Pourtant, ils sont trop peu ambitieux, et mériteraient d'être renforcés, afin de devenir de vrais garants de la probité et de la confiance citoyenne en l'État.

Nombreux sont les axes de progrès mis en lumière par différents acteurs, dont l'ONG Transparency International, qui œuvrent inlassablement à l'amélioration et la garantie d'une démocratie où règnent transparence, éthique et intégrité. Il semble uniquement que l'on manque aujourd'hui d'une volonté politique en faveur d'une réglementation sérieuse, cohérente et efficace sur ces sujets. A bon entendeur...

## BIBLIOGRAPHIE

### **Lois et réglementations :**

Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Consultée sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028056315>

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. Consultée sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000033558528>

Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé. Consultée sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025053440>

Décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations de situation patrimoniale et déclarations d'intérêts adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Consulté sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028386947>

Règlement (UE) n ° 536/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain et abrogeant la directive 2001/20/CE. Consulté sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0536>

Directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain. Consultée sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:02001L0083>

### **Autres textes à valeur non législative ou réglementaire :**

Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire. Consulté sur : [EUR-Lex - 32021O0611\(01\) - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021O0611(01)-EN)

### **Guides, lignes directrices et codes de déontologie ou de conduite :**

Guide pratique sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'entreprise, Agence française anticorruption. Consulté sur : [AFA\\_Guide\\_conflits\\_interets\\_FR\\_juin\\_2022.pdf \(agence-francaise-anticorruption.gouv.fr\)](https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/IMG/pdf/AFA_Guide_conflits_interets_FR_juin_2022.pdf)

Code de conduite des députés de l'Assemblée nationale. Consulté sur : [Code de déontologie des députés - Textes de référence - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](https://www.assemblee-nationale.fr/la-representation/le-code-de-conduite)

Code de conduite du Parlement européen en matière d'intégrité et de transparence. Consulté sur : [https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code\\_Of\\_Conduct\\_20231101\\_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_Of_Conduct_20231101_FR.pdf)

Lignes directrices de la HATVP sur la déclaration annuelle de représentation d'intérêts. Consultées sur : [Lignes-directrices\\_nouvelles-version\\_entree-en-vigueur-au-01102023\\_VF.pdf \(hatvp.fr\)](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf)

Recommandation de l'OCDE sur les principes de transparence et d'intégrité dans le lobbying. Consultée sur : [256.fr.pdf \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/fr/etudes/256/fr.pdf)

### **Etudes, rapports et bilans :**

Bilan 2023 du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts HATVP – [https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/07/HATVP\\_BILAN\\_RRI-2023\\_VF.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/07/HATVP_BILAN_RRI-2023_VF.pdf)

Rapport d'activité 2023 HATVP – [https://www.hatvp.fr/rapports\\_activite/rapport\\_2023/](https://www.hatvp.fr/rapports_activite/rapport_2023/)

Rapport « Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France » HATVP – <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/Renforcer-la-transparence-et-l-integrite-des-activites-d-influence-etrangere-en-FranceVF.pdf>

Bilan 2022 du dispositif d'encadrement de la représentation d'intérêts HATVP – [https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/07/HATVP\\_BILAN\\_RRI-2022\\_VF.pdf](https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/07/HATVP_BILAN_RRI-2022_VF.pdf)

Rapport pour un meilleur encadrement du lobbying TI – [20190926\\_Rapport\\_Transparency\\_International\\_France-Pour\\_un\\_meilleur\\_encadrement\\_du\\_lobbying\\_compressed.pdf \(transparency-france.org\)](https://www.transparency-france.org/fr/20190926_Rapport_Transparency_International_France-Pour_un_meilleur_encadrement_du_lobbying_compressed.pdf)

Rapport de la mission sur la Médiateur et la pharmacovigilance – N° 3552 - Rapport d'information de M. Jean-Pierre Door déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires sociales, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le Mediator et la pharmacovigilance (assemblee-nationale.fr)

Rapport spécial 05/2024 Cour européenne des auditeurs Registre de transparence de l'UE – [Rapport spécial 05/2024 : Registre de transparence de l'UE | European Court of Auditors \(europa.eu\)](#)

[Tableau comparatif de l'encadrement du lobbying à l'international – HATVP, Juin 2023](#)

### **Articles :**

KLOSIDIS Kyriakos, « Scandale de corruption : les députés insistent sur la nécessité de réformes », 15 décembre 2022 - [Scandale de corruption: les députés insistent sur la nécessité de réformes | Actualité | Parlement européen \(europa.eu\)](#)

La rédaction Vie Publique, « Lobbying : quels dispositifs d'encadrement dans l'UE », 27 janvier 2023 – [Lobbying : quels dispositifs d'encadrement dans l'UE ? | vie-publique.fr](#)

L'équipe de Directions & Conformité, « Loi Sapin 2, représentants d'intérêts, et haute autorité pour la transparence de la vie publique HATVP : comment s'en sortir ? », [Loi Sapin 2, représentants d'intérêts, et haute autorité pour la transparence de la vie publique, HATVP: comment s'en sortir? - Direction conformité \(directions-conformite.fr\)](#)

MICHEL Anne, « Didier Migaud, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique : « Pour la première fois, neuf ministres ont déposé leurs déclarations en retard. Rien ne peut le justifier », 29 mai 2024 – <https://www.hatvp.fr/presse/entretien-de-didier-migaud-dans-le-monde>

[WEBINAIRE | EUROPÉENNES 2024 : COMMENT MIEUX ARMER L'EUROPE FACE À LA CORRUPTION ET AUX LOBBYS. - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

LEFAS Patrick, « Aidez-nous à convaincre nos dirigeants de rendre le lobbying transparent, équilibré et éthique », Edito du 26 juin 2023 - [DOSSIER SPÉCIAL | LOBBYING : Aidez-nous à convaincre nos dirigeants de rendre le lobbying transparent, équilibré et éthique - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

ROBERT-DIARD Pascale, « Fraude fiscale : Jérôme Cahuzac condamné à quatre ans de prison, dont deux avec sursis », 15 mai 2018 – [Fraude fiscale : Jérôme Cahuzac condamné à quatre ans de prison, dont deux avec sursis \(lemonde.fr\)](#)

AVRIL Pierre, CAMBY Jean-Pierre, SCHOETTL Jean-Eric « Transparence de la vie publique : séparer le nécessaire de l'excessif », 28 février 2023 – [Transparence de la vie publique : séparer le nécessaire de l'excessif | La base Lextenso \(u-cergy.fr\)](#)

**Sites internet :**

Haute autorité pour la transparence de la vie publique - <https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets>

Agence française anticorruption – [Accueil | Agence française anticorruption \(agence-francaise-anticorruption.gouv.fr\)](#)

Transparency International France – [Lobbying - Transparency France International \(transparency-france.org\)](#)

Corporate european observatory – [Home | Corporate Europe Observatory](#)

**Ouvrages :**

MATHIEU Bertrand, VERPEAUX Michel, *Transparence et Vie publique*, Dalloz, 2015

# TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>2</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>PARTIE 1 : ANALYSE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE A LA REPRESENTATION D'INTERETS</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre 1 : L'encadrement de la représentation d'intérêts en France et dans l'Union européenne</b>	<b>7</b>
<i>Section 1. L'actuel cadre réglementaire de la représentation d'intérêts</i>	7
<i>Section 2. La mise en œuvre des obligations de transparence : la déclaration à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et au registre numérique de l'Union européenne</i>	11
<b>Chapitre 2 : L'évaluation de l'efficacité du cadre réglementaire en place</b>	<b>15</b>
<i>Section 1. L'efficacité des obligations de transparence française et européenne</i>	15
<i>Section 2. Les critiques et limites des systèmes actuels de régulation de la représentation d'intérêts</i>	18
<b>PARTIE 2. PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE L'ACTUEL CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA REPRÉSENTATION D'INTÉRÊTS EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE</b>	<b>25</b>
<b>Chapitre 1 : Les défis liés à la mise en place d'un cadre renforcé de la représentation d'intérêts</b>	<b>25</b>
<i>Section 1. Les obstacles à une régulation plus efficace de la représentation d'intérêts</i>	25
<i>Section 2. Les enjeux éthiques liés à la représentation d'intérêts dans le secteur de la santé</i>	29
<b>Chapitre 2 : Les perspectives et recommandations d'amélioration du cadre de la représentation d'intérêts</b>	<b>34</b>
<i>Section 1. Les propositions pour améliorer la transparence et le contrôle de la représentation d'intérêts</i>	34
<i>Section 2. La place des nouvelles technologies dans la logique de renforcement de la régulation de la représentation d'intérêts</i>	40
<b>Conclusion</b>	