



Contribution aux propositions de modifications des lignes directrices pour le répertoire des représentants d'intérêts présentées le 2 février 2023 par la HATVP

Préambule

Par souci de clarté, nos commentaires sont indexés sur le numéro de paragraphe figurant dans le projet de lignes directrices communiqué par la HATVP à l'issue de la réunion d'information du 2 février dernier. Par défaut, les paragraphes non mentionnés n'appellent de notre part aucun commentaire.

// contribution et commentaires de l'AFCL //

§11 // catégories entrant dans la définition de représentants d'intérêts

Notre association prend acte de l'intégration des **chambres d'agriculture** dans la liste des représentants d'intérêts. Cependant, elle regrette qu'en dépit de nos revendications répétées, d'ailleurs largement partagées, le législateur ne considère pas la nécessité d'intégrer, dans le champ des représentants d'intérêts, d'autres acteurs qui prennent une part active dans l'influence sur l'élaboration de la loi, notamment les **associations d'élus**.

Par ailleurs nous nous étonnons que les **syndicats de salariés** (pour leurs actions hors de leur fonction de négociation prévue à l'art. L.1 du code du Travail), quoiqu'explicitement identifiés par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 et tel que rappelé dans les lignes directrices et confirmé par ce projet de lignes directrices, ne soient toujours pas inscrits au registre de la HATVP et ne déclarent par conséquent pas les actions de représentants d'intérêts qu'ils conduisent sur les nombreux textes qui les concernent dans l'actualité (PJJ Retraites notamment).

Remarque (cf. la note d'accompagnement, §B)

Concernant la création de sous-catégories dans la liste des RI, nous prenons acte de ce que les cabinets de conseil figurent dans la même liste que les avocats, alors même que certains d'entre eux s'abstiennent de toute obligation déclarative au regard de leurs activités de représentants d'intérêts.

§14 // personnes morales étrangères

Nous saluons le rappel par la HATVP du fait que les personnes morales étrangères comptent parmi les représentants d'intérêts identifiés comme tels par la loi.

§25 (et §39) // critère d'initiative

Nous notons que les lignes directrices reprennent les dispositions du décret du 9 mai 2017 concernant la définition d'une action de représentation d'intérêts. Nous rappelons que notre association a fait valoir ses réserves sur le critère d'initiative.

En effet, nous considérons :

- que la loi utilise seulement les mots « *en entrant en communication* » pour définir les représentants d'intérêts ; considérer que cette entrée en communication doit nécessairement se faire à leur initiative est une interprétation qui a été retenue par le décret, dont nous souhaitons la modification, car ils n'entrent pas moins en communication avec les décideurs publics s'ils le font à l'invitation de ceux-ci ;
- que ce critère crée une inégalité de traitement entre les « *grands groupes* » ou grandes fédérations professionnelles, connus des décideurs, lesquels sont spontanément enclins à les solliciter, et les acteurs moins connus (ETI, nouveaux entrants, etc.) qui n'ont d'autre solution pour être entendus, que de réclamer une audition. Ceux-ci doivent dès lors intégrer cet échange dans leurs rapports d'activités quand ceux-là peuvent s'en abstenir.
- que l'objectif de transparence sur les conditions d'élaboration de la loi n'a pas de raison de distinguer selon que la rencontre a lieu à l'initiative ou pas du décideur public. La transparence repose sur l'information donnée sur l'entité rencontrée, et non sur la modalité de cette rencontre.

§28 // envois groupés

Nous prenons acte de l'évolution des lignes directrices sur les envois groupés. Nous notons toutefois :

- que la distinction entre l'envoi « *sur un court laps de temps* » sur un « même objet » (une action) et l'envoi « *concomitant* » à plusieurs responsables publics « *sur un même sujet* » (plusieurs actions) risque de générer des erreurs d'appréciation en pratique,
- qu'il convient de veiller à ce que le niveau de précision requis ne dérive pas vers une déclaration « de fait » de tous les détails des contacts, en contradiction avec l'objectif rappelé par le Conseil constitutionnel de garantir l'anonymat et la généralité des informations rendues publiques ;
- enfin, considérant qu'une action se définissant d'abord par son objectif, qu'il serait absurde de déclarer plusieurs fois exactement la même chose, ce qui rendrait le répertoire illisible.

A noter : notre association prend acte et approuve le principe de mutualisation des 10 actions par an par entreprise, une fois inscrite en tant que représentants d'intérêts, gage de plus grande transparence et de simplification (cf. §104).

§30 // entrées en communication

Dans sa nouvelle version, le projet de lignes directrices énumère, à titre d'exemple, des actions qui « *ne sont pas considérées comme des entrées en communication* » et mentionne :

- « *Les campagnes de sensibilisation de l'opinion ou manifestations sur la voie publique* »,
- « *Les activités de veille de l'actualité législative et réglementaire* ».

Nous notons que le menu déroulant actuellement en vigueur pour déclarer les types d'actions mériterait d'être précisé et mis en cohérence avec ces mentions, notamment l'item « *organiser des débats publics, des marches, des stratégies d'influence sur Internet* » qui ne correspond que très partiellement au champ défini par la loi.

Il convient également de rétablir, dans cette liste, ce que prévoyait la version d'octobre 2018 des lignes directrices, à savoir :

- « La préparation de notes, dossiers, éléments de langage, dès lors qu'ils ne donnent pas lieu à une communication avec les décideurs publics ».

En effet, ce travail de « *back-office* », très pertinemment identifié par les lignes directrices comme se situant « *en amont* » d'une communication, ne doit être considéré comme tel que s'il fait l'objet d'une transmission effective et dans un but de convaincre, dans le cadre d'une décision publique.

§47 // précision sur les entrées en communication visant les décisions individuelles

Les lignes directrices donnent les critères départageant les cas où il y a lieu, ou non, de considérer une entrée en communication comme relevant de la représentation d'intérêts.

Le § 47 renvoie « à chaque représentant d'intérêts (la responsabilité) d'apprécier ces critères en fonction de l'objet réel de son action auprès d'un responsable public ».

Nous observons que cette disposition crée une incertitude et rend hasardeuse l'appréciation en cas de contrôle. Nous appelons la HATVP à considérer a priori, dans ce cas, la bonne foi du représentant d'intérêts dans l'appréciation de ces critères.

§51 // restriction à l'exclusion du champ de la représentation d'intérêts des actions tendant à solliciter un avantage constitutif d'un droit

La nouvelle rédaction proposée indique que si le décideur sollicité pour obtenir cet avantage constitutif d'un droit dispose d'un large pouvoir d'appréciation, l'action menée constitue alors une action de représentation d'intérêts. Cet ajout par rapport à la version en vigueur des lignes directrices est source de flou et laisse une marge d'interprétation trop forte, présentant de fait un risque pour les représentants d'intérêts.

Nous demandons donc que les lignes directrices soient précisées sur ce point.

§59 et suivants, §64, §130 et 149 // caractère principal de l'activité de représentation d'intérêts et passage à un mode de calcul en ETPT

Ces nouvelles dispositions des lignes directrices posent une série de problèmes, qui nous font recommander vivement une simplification de l'approche :

- en premier lieu, une difficulté pratique : la plupart des cabinets de conseil ne sont pas outillés pour analyser « *en ETPT* » le temps de travail de leurs collaborateurs. A la différence d'autres professions (avocats par exemple), l'unité de compte y est rarement l'heure travaillée ;
- en termes de lisibilité et de transparence pour le public : sur le répertoire de la HATVP, la liste intégrale des employés chargés des actions de RI figure sur la fiche de chaque déclarant, entreprise ou cabinet de conseil. En calculant en ETPT les ressources affectées à l'activité de représentation d'intérêts, le nombre « *facialement inférieur* » de ces ressources de représentants d'intérêts en équivalent ETPT par rapport au nombre d'employés déclarés ne manquera pas de susciter questions et suspicion, à rebours de l'objectif de transparence recherché ;
- en termes de cohérence, par ailleurs : conformément à l'art. 1 du décret du 9 mai 2017, le critère définissant un représentant d'intérêts est que la personne concernée consacre « *plus de 50% de son temps* » à cette activité. Pour des cabinets de conseils en affaires publiques, dont l'objet social entre par destination dans le champ de la représentation d'intérêts, il faudrait donc calculer le temps passé, en ETPT, tout en s'assurant que le critère des 50% est préservé. Faut-il privilégier la mesure réelle – au risque qu'elle soit inférieure (cf. infra) – ou se conformer au critère des 50%

figurant dans le décret (et explicitement repris au §35 du projet d'illustration et cas pratiques transmis le 2 février) ?

- en termes de conformité à la réalité opérationnelle enfin, car, dans la réalité, le temps effectif d'un consultant (quel que soit son niveau hiérarchique) passé à des activités de représentation d'intérêts au sens de la loi Sapin II est très largement inférieur à 50% de son temps de travail. Veille, conseil, analyses, rédaction de notes, réunions internes et avec les clients, brainstorming, mais aussi tâches de gestion, de management et d'administration, démarches commerciales constituent aussi le quotidien de nos équipes et de nos managers.

Pour toutes ces raisons, nous recommandons que les lignes directrices abandonnent la modalité de calcul en ETPT et s'en tiennent à la version initiale, qui a montré son caractère opérationnel.

§86 // déclaration de tous les clients pour lesquels des actions de représentation d'intérêts sont menées, qu'ils soient eux-mêmes représentants d'intérêts ou non

Nous saluons l'éclaircissement apporté par le projet de lignes directrices concernant la nécessité, pour les représentants d'intérêts effectuant des actions de représentation d'intérêts compte de tiers, de déclarer tous leurs clients, « *que cette personne remplisse ou non le critère organique posé à l'article 18-2 de la loi.* » Cela concernera donc les personnes morales de droit public, françaises ou étrangères, et contribuera à une plus grande transparence, ce dont nous nous félicitons.

§99 et suivants, §150 et 151 // déclaration du chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts

Notre association tient à souligner que la situation ainsi créée pose un problème majeur.

En demandant aux représentants d'intérêts – et singulièrement aux cabinets de conseils qui sont avec les avocats les seuls à disposer d'un « *chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts* » (c'est précisément leur objet social...) – de publier à la fois ce chiffre d'affaires spécifique et les dépenses relatives à leurs activités de représentation d'intérêts, cela revient à rendre publique leur marge, donnée confidentielle par nature. Cette nouvelle version des lignes directrices porte atteinte, ce faisant, à la liberté d'entreprendre, à une saine concurrence et à l'égalité de traitement des différents types de représentants d'intérêts : conseils, entreprises, fédérations ou syndicats professionnels, etc., au détriment des premiers.

De plus, cette information n'est d'aucune utilité pour l'atteinte des buts du dispositif, à savoir la transparence sur les objectifs et les méthodes des acteurs souhaitant influencer sur des décisions publiques.

Enfin, l'AFCL considère qu'en cas de contrôle et si nécessaire, la HATVP peut avoir accès à de telles informations, dont elle doit alors protéger la confidentialité.

Dans ces conditions, notre association demande la suppression du chiffre d'affaires « *lié à l'activité de représentation d'intérêts* » des informations à communiquer à la HATVP et le maintien du dispositif actuel, la transparence étant déjà réalisée par la déclaration des dépenses liées à cette activité.

§142 // prestations achetées auprès de cabinets de conseil ou d'avocats

La prestation de rédaction d'argumentaires est constitutive de représentation d'intérêts si ces argumentaires sont partagés avec des décideurs publics. Il convient par conséquent de préciser ce point, en cohérence avec le §30 et nos commentaires relatifs à ce dernier (cf. supra) :

« *Les prestations prises en compte incluent la rédaction d'argumentaires, **dès lors qu'ils donnent lieu à une entrée communication avec les décideurs publics.*** ».