

Contribution à la consultation de la HATVP sur la réglementation de la représentation d'intérêts en France

Mars 2026

Cette note vient répondre aux différentes questions adressées par le Président de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique dans un courrier en date du 9 février 2026 dans le cadre d'une consultation ouverte et contradictoire devant aboutir à la réalisation d'un bilan raisonné des douze années de la HATVP.

Les questions adressées par la HATVP portaient sur :

- Son appréciation du cadre législatif et réglementaire applicable aux représentants d'intérêts ;
- Son appréciation des missions confiées à la HATVP en application de ce cadre ;
- Son appréciation du cadre d'action et du fonctionnement concret de la HATVP ;
- L'identification de difficultés dans le champ d'intervention de la HATVP ou dans les rapports des acteurs publics avec la HATVP ;
- D'éventuelles évolutions à apporter au cadre législatif et réglementaire applicable aux représentants d'intérêts.

Les réponses de l'AFCL s'organisent en 3 chapitres :

- Un préalable : l'attachement à une transparence utile à la vie publique en France ;
- Des revendications en faveur d'ajustements du cadre Sapin II pour permettre une meilleure information des citoyens ;
- Des alertes sur des outils parfois évoqués et susceptibles de diluer la transparence escomptée.

// À propos de l'AFCL //

L'Association Française des Conseils en Lobbying et affaires publiques (AFCL), fondée en 1991 autour d'une des premières chartes de déontologie du secteur en Europe, rassemble les professionnels du conseil en lobbying exerçant en France, qui se reconnaissent dans ces valeurs et dans une pratique déontologique exigeante de leur métier. Elle les représente auprès des décideurs publics. Elle garantit le professionnalisme et la déontologie de ses membres. Elle assure également une mission pédagogique d'explication du fonctionnement de l'utilité sociale de la profession.

// L'AFCL rappelle et souligne son attachement à une transparence utile à la vie publique en France //

La loi Sapin II, adoptée en 2016, s'inscrit comme une étape déterminante pour les représentants d'intérêts en France pour la connaissance et la reconnaissance de cette profession par les citoyens.

- **Une définition claire : la loi Sapin II a permis de poser, dans le droit français, une définition claire du métier de représentants d'intérêts**

La loi Sapin II a eu comme première conséquence de nommer, définir et encadrer une activité devenue une profession : la représentation d'intérêts. Cet encadrement réglementaire reconnaît donc non seulement son existence mais aussi son utilité pour la bonne élaboration de la décision publique.

La loi Sapin II a également permis de donner une définition de la représentation d'intérêts qui ne dépend pas des objectifs poursuivis mais de critères objectifs reposant sur les actions menées : un représentant d'intérêt est celui qui entre en communication avec des décideurs publics, avec comme objectif d'influencer la prise de décision, quels que soient les intérêts qu'il défend et quelle que soit sa forme juridique.

Cette définition est centrale car elle pose un principe universel (toutes les organisations qui cherchent à être représentées auprès des décideurs publics sont concernées), appuyé sur la matérialité d'actions d'entrées en communication.

- **Un cadre qui oblige les représentants d'intérêts : la loi Sapin II impose des obligations de transparence sur leurs activités et de respect d'un cadre déontologique**

La loi Sapin II a rendu obligatoire l'inscription des représentants d'intérêts et le reporting annuel de leurs actions en direction des décideurs publics dans un répertoire. Elle pose ainsi un cadre de transparence parmi les plus ambitieux en Europe et au monde. L'AFCL et ses adhérents y souscrivent pleinement.

Ce cadre, s'il est utile au fonctionnement de la démocratie, est aussi très exigeant pour les professionnels et s'est considérablement alourdi pour ceux qui sont concernés par l'extension aux collectivités locales, puis l'entrée en vigueur du répertoire des influences étrangères. La réalisation des déclarations annuelles au répertoire des représentants d'intérêts implique un travail administratif quotidien, pour consigner les éléments qui seront nécessaires aux déclarations et suivre de façon précise les actions menées pour le compte de nos clients. À ce travail de suivi au long cours s'ajoute la période de déclaration *stricto sensu*, qui mobilise les équipes pour la préparation, la validation et la mise en ligne des déclarations sur la plateforme dédiée de la HATVP.

Malgré les lourdeurs qu'il implique, le cadre mis en place par la loi Sapin II est pleinement accepté et intégré par les adhérents de l'AFCL – et la majorité des représentants d'intérêts – qui réalisent chaque année leurs déclarations. Dix ans après son entrée en vigueur, aucun professionnel membre de l'AFCL ne remet en question son utilité ou son fonctionnement.

- **Un dispositif qui ne doit pas être alourdi alors que l'encadrement mis en place par la loi Sapin II n'est ni assez connu et ni assez visible (en particulier des décideurs publics eux-mêmes), surtout au regard des objectifs fixés et des lourdeurs imposées aux représentants d'intérêts**

L'AFCL s'oppose aux propositions visant à rendre obligatoire pour les représentants d'intérêts la publication d'éléments supplémentaires. En effet, l'AFCL considère qu'il ne serait pas cohérent d'alourdir les obligations déclaratives reposant sur les représentants d'intérêts avant d'avoir pu améliorer le dispositif existant et d'avoir constaté le caractère effectif de ces améliorations.

En revanche, l'AFCL est convaincue que la transparence de la vie publique imposée par la loi Sapin II, comme levier de promotion d'une pratique déontologique de la représentation d'intérêts, peut encore progresser : d'une part en renforçant la visibilité et la lisibilité de l'importante quantité d'informations qui sont rassemblées sur le répertoire des représentants d'intérêts ; d'autre part en améliorant l'usage qu'en font les décideurs publics. Une évolution en ce sens permettrait de mieux répondre encore aux objectifs initiaux poursuivis par le législateur : permettre au citoyen de comprendre qui contribue à l'élaboration de la décision publique et avec quels moyens.

// L'AFCL appelle à des ajustements du cadre Sapin II pour permettre une meilleure information des citoyens //

Pour atteindre cet objectif, l'AFCL est convaincue que trois grandes orientations doivent être poursuivies pour renforcer l'efficacité du dispositif existant :

- **Élargir le dispositif** : il doit permettre d'appréhender la représentation d'intérêts dans toutes ses dimensions et de comprendre l'intégralité des informations mises à disposition des décideurs publics pour éclairer leurs choix

1// Limiter les exceptions dans la définition de représentant d'intérêt en supprimant le critère d'initiative. En effet, il n'existe aucune justification pour ne pas prendre en compte les interactions à l'initiative des pouvoirs publics si l'objectif est d'apporter de la transparence sur les actions qui concourent à la fabrique de la loi. De plus, ces exceptions introduisent une discrimination sans fondement entre les acteurs « installés », bien identifiés par les pouvoirs publics et donc consultés spontanément, échappant ainsi à l'obligation de déclarer, et les acteurs « émergents », qui devront engager le contact à leur initiative et donc déclarer. Enfin, cette distinction est source de complexité pour l'établissement des rapports d'activité et source d'arbitraire, des échanges bien réels risquant de disparaître légalement ou non derrière cette notion d'initiative.

2// Limiter les exceptions dans la définition de représentant d'intérêt en appréciant le nombre de contacts au niveau de la personne morale. Il est souhaitable que la responsabilité de la déclaration pèse sur la personne morale qui, sauf exception, est responsable des positions défendues. De même, la représentation d'intérêts se fait bien par l'interaction des personnes physiques avec les décideurs publics. En ce sens, la définition de la loi est réaliste. En revanche, la définition de l'activité régulière devrait s'apprécier à l'échelon de la personne morale.

NB : Dans le cas spécifique d'une société mère et de ses filiales, l'AFCL estime que l'établissement d'une règle unique, figée par la loi ou le décret, n'est pas pertinente. Des lignes directrices claires de la part de la HATVP sur ce point pourraient en revanche venir utilement compléter le dispositif et apporter de la lisibilité aux acteurs.

3// Supprimer les exceptions à la définition de représentant d'intérêt. Associations d'élus, associations culturelles et syndicats : ces acteurs bénéficient d'exceptions qui les exemptent des obligations déclaratives imposées par la loi Sapin II alors même que les activités qu'ils mènent correspondent à l'ensemble des critères définissant la représentation d'intérêts.

4// Préciser le champ d'application de la loi pour y inclure les think tanks. En application d'une [décision](#) du Conseil d'État du 14 octobre 2024, les think tanks peuvent désormais ne plus être considérés comme des représentants d'intérêts au titre de la loi Sapin II et donc se soustraire à leurs obligations déclaratives. La qualification de ces acteurs en tant que représentants d'intérêts fait désormais l'objet d'une appréciation au cas par cas, selon la méthode du faisceau d'indices pour caractériser – ou non – la poursuite d'un « intérêt identifié » ce qui est contradiction avec l'esprit de la loi et introduit une incertitude juridique dont pourraient se prévaloir d'autres acteurs.

5// Renforcer les contrôles pour les professionnels qui ne se sentent pas concernés par leurs obligations déclaratives. La HATVP doit exercer un contrôle accru pour s'assurer que les personnes soumises à des obligations déclaratives s'y conforment bien. En effet, certaines catégories d'acteurs ne figurent pas au répertoire des représentants d'intérêts alors qu'ils se reconnaissent eux-mêmes dans la définition de représentants d'intérêts.

À ce titre, bien que consciente de la difficulté de pouvoir contrôler l'inscription effective de toutes les entités qui devraient l'être, l'AFCL appelle la HATVP à davantage concentrer ses moyens de contrôle sur l'identification des acteurs qui ne s'estiment pas concernés par le répertoire des représentants d'intérêts, afin d'aboutir à une pleine applicabilité du cadre réglementaire et garantir une équité de traitement entre l'ensemble des acteurs.

- **Mieux cibler les décisions visées : il est nécessaire de revenir à l'esprit d'origine du législateur et se concentrer sur la « *fabrique de la loi* » pour assurer la pleine efficacité du répertoire**

6// Recentrer la définition de la décision publique sur les lois, ordonnances et actes réglementaires en découlant, et supprimer *a minima* les « autres décisions ». La liste des décisions publiques à propos desquelles intervenir auprès des décideurs publics est constitutif de la qualification de représentation d'intérêts, figurant en annexe du décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, est trop large et mal définie (notamment le point « *autres décisions publiques* »). La loi du 11 octobre 2013, bien qu'imprécise par l'emploi de l'adverbe « *autrement* », ne demandait pas une définition aussi extensive et floue du champ des décisions : l'article 18-2 définit une action de représentation d'intérêts comme consistant à « *influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire* ». Pour cette raison, la liste arrêtée par le décret nuit à l'intelligibilité et à l'application du dispositif même et devrait être simplifiée pour revenir à l'objectif premier du législateur : permettre aux citoyens de comprendre qui intervient et comment dans la fabrique de la loi. Pour cela, la liste devrait se concentrer sur les lois, ordonnances et actes réglementaires « *en découlant* ». En outre, une hiérarchie pourrait également être rétablie entre les actes réglementaires (avec en premier niveau les textes d'application de la loi).

7// Désigner clairement les textes sur lesquels interviennent les représentants d'intérêts. L'AFCL est favorable à l'idée de préciser dans les rapports annuels d'activité sur le répertoire des représentants d'intérêts l'intitulé des textes concernés pour rendre ces déclarations plus transparentes et compréhensibles par tous les citoyens. Aujourd'hui, ce n'est qu'une faculté dont le déclarant peut se saisir, ce qui reste fragile car un même projet de loi est souvent nommé de différentes manières (nom complet, acronyme, nom de la personnalité politique qui a porté le texte) ce qui complique la lisibilité. Cela pourrait être rendu possible par la création d'un menu déroulant, dès lors que le dispositif serait plus resserré sur « *la fabrique de la loi* ».

- **Donner plus de visibilité au répertoire : il est impératif de renforcer la lisibilité de la masse d'informations mise à disposition des élus, des médias, des citoyens, et s'assurer qu'ils s'en saisissent**

8// Passer à une fréquence semestrielle de déclaration, tout en conservant le partage des données financières sur une base annuelle pour pouvoir continuer de les asseoir sur des comptes certifiés. Une déclaration des actions deux fois par an permettrait d'accéder à l'information la plus actuelle possible, sans trop alourdir la charge de travail pour les professionnels et mettre en péril leur capacité à s'acquitter consciencieusement de leurs obligations.

9// Améliorer l'outil de recherche, pour simplifier la navigation dans la base de données. Renforcer l'outil de recherche mis à disposition par la HATVP en multipliant les possibilités de mots clés (notamment par décision visée, par grands sujets d'action publique, etc.) permettrait de rendre plus accessible et lisible les actions menées par les différents acteurs, en particulier lorsqu'elles sont menées à propos d'une seule et même décision. Cela contribuerait à l'objectif de restituer les dynamiques de représentation d'intérêts à l'œuvre et permettrait aux citoyens de pouvoir disposer d'une information plus lisible.

10// Encourager les décideurs publics à se saisir du répertoire. Pour être utile, le répertoire doit être visible et l'efficacité du dispositif serait renforcée si les décideurs publics étaient invités à se saisir du répertoire dans leurs interactions avec les représentants d'intérêts.

Dans cet esprit, le Comité de déontologie du Sénat a par exemple encouragé les sénateurs à vérifier avant chacun de leurs rendez-vous si leurs interlocuteurs étaient bien inscrits sur le répertoire de la HATVP.

Dans la même logique, la HATVP pourrait – directement – sensibiliser les décideurs publics à l'existence d'un cadre réglementaire existant et les encourager à s'assurer que les représentants d'intérêts qu'ils sont amenés à rencontrer dans l'exercice de leurs mandats et fonctions se conforment bien à leurs obligations, en particulier d'inscription sur le répertoire.

// L'AFCL alerte toutefois sur le risque de multiplication d'outils susceptibles de diluer la transparence escomptée //

Les différents débats menés ces dernières années sur l'encadrement de la représentation d'intérêts en France et le renforcement de la transparence de la vie publique ont conduit à faire émerger un ensemble de propositions auxquelles l'AFCL est défavorable car elles conduiraient en réalité à desservir l'objectif de transparence de la vie publique et appauvrir la richesse du débat démocratique.

L'AFCL alerte notamment sur la notion d'empreinte normative, qui vise à systématiser une traçabilité complète des interactions entre décideurs publics et société civile. Cette notion va bien au-delà des objectifs posés par le législateur pour le répertoire des représentants d'intérêts et son fonctionnement, et ignore les avis rendus tant par le Conseil d'État¹ et que par le Conseil Constitutionnel².

¹ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, 24 mars 2016

² Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, Loire relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

- **Un sourcing des amendements qui ne peut devenir obligatoire, au risque de dévaloriser le rôle des parlementaires et de créer de nouvelles sources de déséquilibre entre représentants d'intérêts**

L'AFCL n'est pas opposée à la possibilité de sourcer les amendements dès lors qu'il s'agit d'une possibilité, sur la base d'une démarche volontaire et individuelle, ouverte à chaque parlementaire. Parce qu'il assume seul, pleinement et devant le peuple, la responsabilité de son mandat (qui ne peut être impératif), il faut laisser au parlementaire l'entière liberté de sourcer ou non ses amendements.

En revanche, pour l'AFCL, le sourcing systématique et obligatoire des amendements relève d'une utopie en ce qu'il méconnaît la dynamique parlementaire et les sources d'inspiration parfois fort nombreuses à l'origine d'un amendement. En outre, cela reviendrait à considérer que les parlementaires n'ont aucune valeur ajoutée et n'agissent que comme des « boîtes aux lettres » des représentants d'intérêts, ce qui ne correspond pas du tout ni à notre vision de leur rôle, ni à la pratique de nos échanges.

De plus, comme cela a été observé ces dernières années, le sourcing est souvent utilisé comme un levier de promotion de certaines propositions, s'appuyant sur l'idée – réductrice – que certains représentants d'intérêts seraient plus légitimes que d'autres : citer une ONG environnementale est plus facile comme source d'inspiration dans un amendement qu'un grand groupe industriel ou une fédération professionnelle.

- **Une publication des agendas des parlementaires qui ne peut être assurée que par eux-mêmes, sur une base volontaire**

L'AFCL n'est pas opposée à la possibilité pour les parlementaires de publier leurs agendas, sur la base d'une démarche volontaire et individuelle, ouverte à chaque parlementaire. Parce qu'il assume seul, pleinement et devant le peuple, la responsabilité de son mandat (qui ne peut être impératif), il faut laisser au parlementaire l'entière liberté de publier ou non son agenda. En revanche, la publication systématique et obligatoire des agendas priverait les parlementaires de leur liberté d'action et « l'externalisation » de cette responsabilité sur les représentants d'intérêts serait déresponsabilisante et injustifiée.

- **Une centralisation des amendements et positions soumises par les représentants d'intérêts sur une plateforme publique qui contreviendrait au libre-arbitre des parlementaires**

Selon l'AFCL, une telle plateforme n'est pas souhaitable pour au moins trois raisons :

- D'une part, cela reviendrait à mettre en place, de fait et en dehors de toute décision des parlementaires, un sourcing obligatoire des amendements, contrevenant au principe essentiel de la liberté parlementaire ;
- D'autre part, elle ne permettrait pas de rendre compte de la réalité du travail parlementaire, qui s'appuie sur des sources variées. Chacun sait que la décision d'amender un texte est le résultat d'une réflexion complexe, faite de multiples inspirations, dont les échanges avec les représentants d'intérêts, mais pas seulement : l'expérience personnelle, les contacts en circonscription, les débats au sein des commissions et/ou groupes d'études, sans parler des interactions avec l'exécutif jouent aussi un rôle déterminant ;
- Enfin et surtout, une telle plateforme accrédi terait définitivement aux yeux du public l'idée que les parlementaires ne sont que les « boîtes aux lettres des lobbies » sans réflexion ni valeur ajoutée propre.