

L'encadrement du lobbying au niveau local

L'analyse des enjeux autour de l'extension du répertoire de la HATVP aux actions de lobbying effectuées au niveau local, prévue initialement pour 2018 et reportée pour l'instant au 1^{er} Juillet 2022, nécessite de revenir sur les différents éléments qui structurent la définition juridique du représentant d'intérêt apportée par la [loi Sapin 2 de Décembre 2016](#) et le [décret d'application de Mai 2017](#) relatif à la mise en œuvre du répertoire.

« *Sont des représentants d'intérêts les personnes morales, dont un membre a pour activité principale ou régulière (I) d'influer sur la décision publique (II) en entrant en communication (III) avec un décideur public (IV).* »

I) Le représentant d'intérêt personne morale :

Définition juridique :

Les personnes morales incluses dans la définition du représentant d'intérêts sont :

- Toutes les **personnes morales de droit privé** (entreprises publiques ou privées, associations, syndicats, fondations...)
- Les **établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et les groupements d'intérêt public à caractère industriel et commercial (GIPIC)**
- Les **chambres de commerces et d'artisanat**

Les chambres d'agriculture ou établissements publics administratifs, actifs au niveau local, n'entrent pas dans ces catégories et sont donc exemptées d'obligations déclaratives

Certains avocats ou consultants indépendants peuvent être inscrits au répertoire en tant que personne physique selon des conditions très particulières.

Pour entrer dans le champ de la loi, ces personnes morales doivent compter en leur sein au moins une personne physique qui exerce des actions de lobbying de façon régulière ou principale :

- **Régulière** : au moins 10 actions de lobbying menées lors des 12 derniers mois (ce total n'est cumulatif, il doit concerner une unique personne physique au sein de la personne morale)
- **Principale** : au moins 50% du temps de travail consacré à des actions de représentation d'intérêts

Analyse politique :

Une minorité de représentants d'intérêts intervenant au niveau local sont également des structures intervenant au niveau national, et sont donc déjà inscrites à ce titre au répertoire de la HATVP :

- Les **structures d'aides à la décision** : cabinets de lobbying majoritairement parisiens proposant de façon croissante une offre de conseil au niveau local (*Séance publique, Communication et institutions, Arcturus, Territoria, Calif...*).
- Les **groupes économiques et financiers** : grandes entreprises à fortes implantations locales (*grande distribution, industrie, télécommunications, traitement des eaux et déchets, promoteurs immobiliers...*) qui mènent des actions de lobbying vers des collectivités depuis leur branche affaire publique dédiée ou depuis leurs branches chargées du développement. TPE et PME regroupées dans des chambres consulaires à l'influence déclinante ou les pôles économiques (comme les « clusters » en pleine expansion). Les groupements d'entreprises

nationaux apparaissent moins actifs au niveau local (*MEDEF, fédération nationale du bois...*) et agissent davantage en support technique pour les entreprises locales qu'en intervenant directement auprès des décideurs publics.

Néanmoins, les différentes études de cas montrent que la majorité des groupes d'intérêts actifs au niveau local n'interviennent pas au niveau national, et qu'ils disposent de ressources très limitées qui ne leur permettent pas de disposer de permanents professionnels en charge du lobbying et de l'expertise. Contrairement au lobbying européen et national, le lobbying local ne s'est donc pas encore pleinement professionnalisé :

- **Associations locales** : essentiellement dans le domaine sportif (*exemples de l'automobile-club du Rhône ou des Yacht club de la côte d'Azur très influents sur les municipalités au XXème siècles*), social (*unions de quartier, clubs du 3ème âge...*) ou environnemental (*association Ragster qui a rédigé les arrêtés anti-pesticides adoptés par certaines mairies*)
- **Groupements informels sans personnalité morale** : mouvement « NIMBY » (*Not in my backyard*), collectifs d'usagers (*parents d'élèves mobilisés à Lille ou Marseille contre les modifications du calendrier scolaire ou de la carte scolaire*).

Enjeux autour de l'extension du répertoire :

A partir de ces premiers éléments de définition, on peut estimer que l'extension du répertoire ne s'appliquerait pas à une majorité des groupes d'intérêts locaux. Soit parce qu'ils ne disposent même pas d'une personnalité morale, soit parce que leur caractère non-professionnel leur permet de ne pas dépasser les seuils de l'activité principale ou régulière (ce critère ne serait néanmoins plus pertinent en cas de révision du décret). Par ailleurs, les éventuelles actions de lobbying effectuées par des personnes physiques en dehors de toute structure semblent marginales.

Il semble donc peu pertinent d'envisager une modification de la définition juridique des « représentants d'intérêts » en tant que personne morale. Un élargissement peut même être envisagé pour éviter les « angles morts » (*pourquoi les chambres d'agriculture sont-elles exclues de la définition alors que les chambres de commerce et d'industrie sont concernées ? Les seuils des activités principales ou régulières pourraient-ils être abaissés afin d'inclure un plus grand nombre de lobbys dans le champ de la loi ?*)

II) Les actions de représentation d'intérêts

Définition juridique

Les actions suivantes constituent des actions de représentation d'intérêts lorsqu'elles sont à l'initiative du représentant d'intérêts.

- Une rencontre physique, quel que soit le contexte dans lequel elle se déroule ;
- Une conversation téléphonique, par vidéo-conférence ou par l'intermédiaire d'un service de communication électronique ;
- L'envoi d'un courrier, d'un courrier électronique ou d'un message privé par l'intermédiaire d'un service de communication électronique.

Analyse politique

L'étude des répertoires d'actions des groupes d'intérêts locaux fait apparaître 4 grandes catégories de mobilisation : **l'expertise** (*échanges avec la bureaucratie locale*), **le « notabiliaire »** (*Organisation d'évènements de socialisation comme dans le cas des régates*), **le socio-électoral** (*appel au clientélisme via la revendication d'une représentation de segments précis de la population comme les parents d'élèves, les habitants d'un quartier...*) et **l'institutionnel** (*participation aux dispositifs de consultations*)

locaux comme les groupements d'intérêts publics, conseils de développement, CESER, etc...). Les différents cas étudiés démontrent néanmoins que la principale voie d'influence sur une décision précise reste le contact direct via l'informel et le relationnel (*Invitation à une visite de l'entreprise de matériaux de construction, avec l'objectif d'obtenir l'accès à des marchés publics d'aménagement*). Les événements publics servant plutôt à fédérer les différents membres d'un groupe d'intérêt plus qu'à influencer directement la décision publique (*Forums des entreprises chimiques du Rhône*). Les modes d'action privilégiés au niveau local sont donc plutôt discrets et peu transparents, et tous les groupes ne peuvent se prévaloir de tels outils ce qui peut créer une inéquité d'accès à la décision publique. Plus problématique, ces relations informelles peuvent dériver vers de la corruption (*Cas de promoteurs immobiliers qui reconnaissent flirter avec la légalité en matière de cadeaux ou de financement des campagnes pour obtenir une relation stable avec des maires franciliens*)

Il existe néanmoins une interdépendance entre responsables publics locaux et groupes d'intérêts, les actions d'influence ne s'effectuent donc pas à sens unique. Les décideurs publics locaux peuvent solliciter eux-mêmes les groupes d'intérêts pour obtenir de l'expertise, allant parfois même jusqu'à créer de toute pièce un groupe d'intérêts pour disposer d'un interlocuteur représentatif (*clubs patronaux créés par la région Grand Est, avec la mise à disposition d'un agent et de subventions de fonctionnement*). Certains groupes d'intérêts sont alors systématiquement consultés à l'initiative des exécutifs locaux (*Proximité entre exécutifs locaux communistes et confédération du logement*)

Enjeux autour de l'extension du répertoire :

La limitation des déclarations aux actions effectuées à l'initiative du représentant d'intérêts peut être problématique car elle crée une distorsion en faveur des lobbies les mieux intégrés au système de décision publique. Ceux-ci sont plus régulièrement sollicités à l'initiative des décideurs publics, et ont plus d'influence mais paradoxalement moins d'obligations de transparence. Cette distorsion pourrait être davantage renforcée au niveau local, où certains secteurs sont monopolisés par un groupe d'intérêts et son réseau d'élus proches qui les sollicitent systématiquement, au détriment des groupes d'intérêts divergent (*Elus locaux communistes et confédération du logement, maires franciliens et grands promoteurs immobiliers*). **Il serait donc opportun de supprimer ce critère de « l'initiative » introduit par le décret mais non présent dans la loi.** Cela entraînerait par ailleurs une hausse des actions déclarées.

III) Les décideurs publics

Définition juridique

Les décideurs publics locaux qui rentreraient dans le champ de la loi à partir de 2021 sont :

- Les **responsables des exécutifs locaux** des régions, des départements, et des communes ou EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.
- Les **directeurs, directeurs adjoints et chefs de cabinet** des responsables mentionnées précédemment.
- Les **élus adjoints** titulaire d'une délégation de signature des régions, départements, et communes ou EPCI à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants.
- Les **DGS, directeurs des centres de gestion, directeurs des caisses de crédit municipal** des régions, départements, communes et EPCI de plus de 150 000 habitants
- Les **présidents, directeurs, directeurs délégués des SEM, SEMOP, SPL** de plus de 750 000 euros de chiffre d'affaire annuel.

La HATVP estime le nombre de ces décideurs publics locaux à 8000 personnes, ce qui porterait à 19 000 le total des décideurs publics dont les relations avec des lobbyistes sont encadrés par la loi.

Analyse politique

Les différentes études de cas montrent que le maire est majoritairement identifié comme l'interlocuteur principal au niveau local par les groupes d'intérêts. Les responsables de cabinet sont par ailleurs souvent recrutés sur leur connaissance des groupes d'intérêts locaux et sont des interlocuteurs réguliers. Mais la montée en puissance de la bureaucratie locale place également dans une position d'interlocuteur central certains agents publics territoriaux sur des sujets plus techniques où le lobbying est plus opaque (*exemple du directeur de la SEMARIS, société d'aménagement d'Issy-les-Moulineaux, qui constitue l'interface incontournable entre les promoteurs immobiliers et le maire*)

La porosité entre groupes d'intérêts locaux et décideurs publics locaux est d'autant plus forte que la professionnalisation du personnel politique est moindre qu'à l'échelle nationale. Les élus sont donc également fréquemment membres d'un groupe d'intérêt local, et la cooptation renforce la présence de certains groupes d'interlocuteurs récurrents (*Chambres consulaires, associations d'élus locaux*) pour siéger au sein d'organes de concertation (*Conseils de développement, CESER...*)

Enjeux autour de l'extension du répertoire :

Les décideurs publics locaux inclus dans le champ de la loi semblent correspondre aux interlocuteurs privilégiés des groupes d'intérêts. **Une modification possible pour limiter la quantité de déclarations serait de réduire le périmètre des décideurs publics locaux concernés**, par exemple en haussant le seuil des 20 000 habitants pour les responsables d'exécutifs locaux et leur cabinet à 100 000 habitants

Cette hausse de seuil présenterait néanmoins des inconvénients en termes de transparence. Elle rendrait d'abord plus complexe la lisibilité de la loi, car les décideurs publics locaux concernés par l'extension du répertoire sont pour l'instant ceux qui sont soumis à obligation de déclaration d'intérêts ce qui a l'avantage de la clarté. Par ailleurs les plus petites communes et intercommunalités peuvent être davantage sensibles aux actions d'influence des lobbies car elles ne disposent pas de ressources internes suffisantes pour produire une contre-expertise à opposer à l'expertise des parties intéressées (*Dans le cas de l'urbanisme, le chercheur et maire de Dunkerque Patrice Vergriete a montré que les plus petites communes et intercommunalités sont dépendantes de l'expertise proposée par les promoteurs immobiliers sur des projets qu'elles souhaitent mettre en œuvre, car elles ne disposent pas des ressources humaines ou financières suffisantes pour la produire*)

IV) Les décisions publiques concernées

Définition juridique

Selon la loi, les décisions publiques locales pouvant être cibles de lobbying sont :

- Les actes réglementaires ;
- Les décisions dites d'espèce (*déclarations d'utilité publiques, décisions de classement*)
- Les marchés publics et contrats de concession, lorsque la valeur estimée hors taxe du besoin est égale ou supérieure aux seuils européens (*220 000 euros pour les services et fournitures, 5 millions pour les travaux et contrats de concessions*)
- Les contrats valant autorisation temporaire d'occupation du domaine public ;
- Les baux emphytéotiques administratifs ;
- Les délibérations des collectivités territoriales approuvant la constitution d'une société d'économie mixte à opération unique ;

Cette liste n'est pas exhaustive car la loi mentionne également une dernière catégorie « autres décisions publiques » dont les contours ne sont pas précisément déterminés, ce qui crée une insécurité juridique à laquelle une modification législative pourrait remédier.

Le décret précise néanmoins que : « *ne constitue pas une entrée en communication le fait de solliciter, en application de dispositions législatives ou réglementaires, la délivrance d'une autorisation ou le bénéfice d'un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir, ainsi que le fait de présenter un recours administratif ou d'effectuer une démarche dont la réalisation est, en vertu du droit applicable, nécessaire à la délivrance d'une autorisation, à l'exercice d'un droit ou à l'octroi d'un avantage* »

Analyse politique

La montée en compétence des collectivités territoriales accroît la portée des décisions publiques locales que celles-ci peuvent prendre. Cette tendance initiée notamment par les lois MAPTAM et NOTRE devrait s'accroître avec le futur projet de loi « 4D », particulièrement grâce à la différenciation territoriale qui permettrait aux collectivités de déroger localement à certaines normes, ou d'obtenir de nouvelles compétences. On peut donc anticiper une croissance concomitante et une professionnalisation du lobbying local.

Ce développement du lobbying local s'est déjà observé à la suite du développement délibératif des politiques locales, qui favorisent la participation des groupes d'intérêts à la décision publique (*Elaboration d'un contrat d'objectif entre la municipalité et un grand distributeur pour l'implantation d'un supermarché, participation d'un club patronal local au groupe d'intérêt public de préfiguration d'un parc naturel avec comme objectif l'assouplissement des normes sur l'exploitation du bois...*)

Ce lobbying local peut s'exercer tantôt sur des **décisions publiques réglementaires** :

- Associations de parents d'élèves hostiles aux dérogations au calendrier scolaire adoptés par la ville => Compétence du maire de modifier les heures d'entrée et de sortie des établissements d'enseignement après avoir recueilli l'avis de l'autorité scolaire responsable (article 27 de la loi du 22 juillet 1983)
- Promoteurs immobiliers cherchant à influencer le tracé du plan local d'urbanisme => **Compétence des élus intercommunaux**, mais en cas d'avis défavorable d'une commune-membre un vote à la majorité qualifiée est nécessaire. La loi prévoit notamment la participation des chambres consulaires à l'élaboration du PLU, et celles-ci peuvent être considérées comme des représentants d'intérêts au sens de la loi Sapin 2.
- Fédération des planteurs de betteraves poussant à la création d'une aide financière à la reconversion des véhicules thermiques vers le bio-carburant => **Compétence pour laquelle la région est chef de file**, via l'élaboration du SRDEII (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation)
- Intervention d'une entreprise de rénovation thermique sur l'élaboration du SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) => **compétence du Conseil régional nécessitant plusieurs délibérations**, contrairement aux documents d'urbanisme le SRADDET n'est pas un document strictement réglementaire mais il fixe des objectifs. Sa portée juridique peut néanmoins se répercuter sur les PLU/SCOT qui doivent prendre en compte les objectifs fixés. De façon facultative, les chambres consulaires, qui sont des représentants d'intérêts, peuvent être associées à l'élaboration du SRADDET.

Tantôt sur des **décisions publiques individuelles** :

- Groupement des commerçants favorables à l'extension des terrasses sur la voie publique => **Compétence issue du pouvoir de police spécial du maire** qui peut attribuer un permis de stationnement sans délibération du conseil municipal. La délibération du conseil est en revanche nécessaire pour fixer le montant des droits de stationnement
- Promoteurs suggérant l'idée du lancement d'un projet immobilier commercial sur la commune => **Vote du maire en CDAC** (Commission départemental d'aménagement commercial), **compétence du maire d'attribution du permis de construire** (consultation du conseil municipal facultative) dans le respect des plans d'urbanismes (PLU et SCOT fixés par l'intercommunalité, ou règle d'urbanisation limitée en leur absence). Le **maire peut également utiliser le droit de préemption** après délibération du conseil municipal pour lui en donner la compétence.
- Fédération de planteurs de betteraves qui réclament l'octroi d'une aide économique à une raffinerie pour empêcher sa fermeture => **Compétence du Président de la région**, encadré par le droit communautaire de l'UE
- Prise de contact d'une entreprise candidate en amont d'un appel d'offre, dans le cadre d'un sourcing réalisé par la collectivité : Au-delà de 230 000 euros, une **délibération de l'organe délibérant doit être adoptée pour la passation du marché**. L'autorisation récente dans le Code de la commande publique permet à l'acheteur public de consulter les entreprises en amont, sans pour autant divulguer d'informations précises sur le marché et en respectant une éventuelle charte de déontologie.

Enjeux autour de l'extension du répertoire :

La grande variété des types de décisions publiques pouvant faire l'objet d'une déclaration auprès de la HATVP en cas d'action de lobbying, peut conduire à un nombre très élevé de déclarations sur le répertoire. Le risque est alors que ces déclarations noient les informations pertinentes et manquent d'intelligibilité car, en l'état actuel du décret, seule la catégorie de la décision publique influencée doit être obligatoirement mentionnée et non sa référence exacte.

Afin de garantir un volume d'information traitable par les services de la HATVP et une sécurité juridique pour les déclarants, une possibilité serait de recentrer le répertoire sur les décisions à portée générale et donc d'exclure les actions d'influence menées autour d'une décision publique individuelle (*permis de construire, marchés publics, permis de stationnement...*).

Cette restriction pourrait être envisageable car elle concernerait majoritairement des domaines où le droit pénal encadre déjà fortement la décision du responsable public et où des mécanismes de transparence existent déjà : les marchés publics, les subventions aux associations et entreprises et l'urbanisme.

Ainsi les données essentielles des marchés publics doivent par exemple être publiées en open data au-delà du seuil de 40 000 euros. Par ailleurs certaines collectivités publient également les décisions [d'octroi de permis d'urbanisme en open data](#) ou les [aides économiques accordées aux entreprises](#).

Néanmoins l'application de l'open data reste très imparfaite, et surtout elle ne permet pas de prendre connaissance des actions d'influence qui ont pu préfigurer la réalisation de certaines décisions individuelles de la collectivité : l'octroi d'un permis de construire ou d'un marché public relève autant de règles administratives formelles que de relations préalables informelles et opaques, et des actions de lobbying peuvent être à l'origine de l'ouverture de ces procédures. Par ailleurs ces marchés ou

permis peuvent parfois concerner des projets de grande ampleur (*Tour triangle à Paris*) qui influencent le cadre de vie des citoyens du territoire et suscitent d'importants débats publics.

Le recours croissant à des dispositifs de démocratie participative (*Conseils de développement, consultations publiques...*) peut rendre transparents les actions des lobbies locaux sur les décisions publiques locales débattues, mais ces dispositifs ne sont pas systématiquement mis en place. Associer la participation à ces dispositifs à une obligation d'inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts pourrait les rendre plus attractifs et renforcer leur transparence.