Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France

UN OUTIL POUR LUTTER CONTRE LES RISQUES D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France

UN OUTIL POUR LUTTER CONTRE LES RISQUES D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2024), *Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France : Un outil pour lutter contre les risques d'ingérences étrangères*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/d6e6e8e9-fr.

ISBN 978-92-64-97911-6 (imprimé)
ISBN 978-92-64-64868-5 (PDF)
ISBN 978-92-64-69010-3 (HTML)
ISBN 978-92-64-74151-5 (epub)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Couverture © Feel good studio/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2024

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Avant-propos

Renforcer la résilience des démocraties au risque d'ingérence étrangère est devenu une priorité pour de nombreux pays de l'OCDE. Si le risque d'ingérence étrangère n'est pas nouveau et a longtemps été appréhendé à travers les outils du renseignement, la mondialisation, la prégnance du numérique ou les approches de gouvernance plus ouvertes et participatives ont largement renforcé les possibilités d'ingérence et de déstabilisation des systèmes politiques. Les démocraties y sont plus particulièrement vulnérables du fait de leur plus grande ouverture et transparence. Ces dernières années, de nombreux cas d'ingérences illustrent ces tendances, qu'ils se manifestent par de l'ingérence électorale, des campagnes de désinformation, du financement politique, ou des activités de lobbying dissimulées.

Face à la nature protéiforme et coordonnée de cette menace, de nombreuses mesures peuvent ainsi être mises en place par les gouvernements. À ce titre, la France dispose d'ores et déjà d'un cadre juridique et institutionnel solide pour appréhender les risques d'ingérence étrangère sous différents angles. Ce dispositif reste toutefois à consolider, comme souligné dans différents rapports parlementaires qui se sont récemment saisis de cette question. Parmi les priorités de réforme, ces rapports identifient notamment une transparence renforcée sur les liens d'intérêts des personnes physiques ou morales évoluant dans l'espace public et conduisant des activités d'influence au nom d'intérêts étatiques étrangers et le renforcement du contrôle des mobilités public-privé.

Dans le cadre de son Initiative pour renforcer la démocratie, l'OCDE accompagne ainsi la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) dans une réflexion sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité des activités d'influence étrangère. Ce rapport identifie ainsi des pistes d'actions concrètes adaptées au contexte français pour rendre les activités d'influence étrangère plus transparentes, décourager les tentatives d'ingérences étrangères effectuées au travers d'activités de lobbying opaques, et s'assurer que le contrôle des mobilités public-privé prenne mieux en compte ce risque.

L'analyse et les recommandations proposées dans ce rapport d'analyse se nourrissent à la fois des entretiens avec les différents acteurs de l'administration française chargés des questions d'intégrité publique et de sécurité nationale, de la recherche, ainsi que des échanges avec des pairs internationaux d'autres pays de l'OCDE qui ont mis en place des politiques publiques sources d'inspiration pour la France sur ces sujets, notamment l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni. Le rapport se base également sur des travaux de l'OCDE sur l'ingérence étrangère, ainsi que sur les standards de l'OCDE sur l'intégrité publique et la transparence des activités de lobbying, notamment la Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique et la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

En considérant les recommandations proposées dans ce rapport, la France pourrait ainsi mieux appréhender les risques d'ingérences étrangères et continuer de renforcer la transparence de la vie publique.

Ce rapport a été approuvé par le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE qui, en vertu d'une procédure écrite, a autorisé sa publication le 19 avril 2024.

Remerciements

Cette publication a été produite par la Direction de la Gouvernance publique de l'OCDE (GOV) sous la direction d'Elsa Pilichowski, sa Directrice. Elle a été préparée par la Division de la lutte contre la corruption et de l'intégrité dans l'administration de GOV, sous la direction de Julio Bacio Terracino, Chef de Division. Le rapport a été rédigé par Charles Baubion et Pauline Bertrand, avec des contributions de Liudas Zdanavicius et Carissa Munro. Il a bénéficié de l'assistance rédactionnelle de Meral Gedik, qui l'a aussi préparé en vue de sa publication.

L'OCDE remercie la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour son soutien tout au long du projet.

L'OCDE exprime également sa gratitude à toutes les parties prenantes qui ont pris part aux échanges organisés dans le cadre de la mission d'information qui a eu lieu entre le 15 décembre 2023 et le 25 janvier 2024, et lors de l'atelier de consultation organisé le 15 mars 2024 autour des résultats préliminaires de l'analyse de l'OCDE. Ce rapport a notamment bénéficié des échanges avec les représentants des acteurs de l'administration française chargés des questions de sécurité nationale et œuvrant à la prévention et à la lutte contre les ingérences étrangères : le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN), le Service de vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM), le Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins (TRACFIN), la Direction de l'Union européenne (DUE) du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), la Direction générale de la Sécurité intérieure (DGSI) et la Direction des affaires européennes et internationales (DAEI) du Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer ainsi que la Section du rapport et des études du Conseil d'État.

L'OCDE remercie aussi les chercheurs et experts qui ont participé à ces entretiens pour leurs contributions significatives, tels que David Colon, professeur et chercheur au département d'histoire de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po), Paul Charon, directeur du domaine « Renseignement, anticipation et stratégies d'influence » de l'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM) et Maxime Audinet, chercheur en « Stratégies d'influence » à l'IRSEM.

En outre, le rapport a bénéficié des éclairages fournis par les entités en charge de la mise en œuvre de politiques publiques sur ces sujets dans certains pays lors d'entretiens organisés en présence de la HATVP les 24 janvier et 2 février 2024 : le Département de la Justice des États-Unis (*Departement of Justice)*, le Ministère du procureur général de l'Australie (*Attorney-General's Department*), ainsi que le Bureau de l'Intérieur du Royaume-Uni (*Home Office*).

Enfin, ce rapport tient compte des éléments recueillis auprès de la Commission européenne et de représentants de gouvernements de l'OCDE lors d'un Dialogue à haut-niveau sur la lutte contre l'influence étrangère malveillante et l'ingérence étrangère organisé au Siège de l'OCDE le 14 novembre 2023, ainsi que lors d'une discussion du Groupe de travail de l'OCDE sur l'intégrité publique et la lutte contre la corruption (PIAC) le 28 mars 2024.

Table des matières

Avant-propos 3

Remerciements 4

Résumé 8

1 Répondre aux risques d'ingérences étrangères : une priorité des pays de l'OCDE 10
1.1. Introduction 11
1.2. De l'influence à l'ingérence étrangère 11
1.3. Un risque accru d'ingérence étrangère dans un monde globalisé 12
1.4. L'approche de l'OCDE sur les risques d'ingérences étrangères 13
1.5. La transparence : un levier d'action important pour contrer le risque d'ingérence étrangère 19
Références 22

2 Renforcer le dispositif français de lutte contre les ingérences étrangères 24
2.1. L'ingérence étrangère, une priorité du Gouvernement français 25
2.2. L'ingérence étrangère, un phénomène déjà bien appréhendé par le cadre juridique et les pouvoirs publics en France 26
2.3. Un cadre juridique et institutionnel à renforcer pour mieux appréhender le phénomène sous l'angle de la transparence de la vie publique et des atteintes à la probité 30
Références 31

3 Renforcer la transparence des actions d'influence étrangère en France à travers un dispositif dédié 32
3.1. Introduction 33
3.2. Définir les acteurs et les activités d'influence étrangère couverts par le dispositif de transparence 35
3.3. Définir les cibles des activités d'influence étrangère dans le dispositif 43
3.4. Définir les obligations de transparence pour les activités d'influence étrangère 46
3.5. Assurer le respect des obligations de transparence 51
3.6. Délimiter le cadre institutionnel permettant l'administration du dispositif, le contrôle, les enquêtes et l'application des sanctions 53
Références 59

4 Renforcer les standards d'intégrité applicables aux activités d'influence étrangère en France 61
4.1. Introduction 62

4.2. Renforcer les obligations déontologiques applicables aux responsables publics et aux représentants d'intérêts en matière d'influence étrangère 62
4.3. Renforcer le contrôle sur les carrières professionnelles d'anciens responsables publics au sein d'entités étrangères 63
Références 66

Annexe A. Le Foreign Agents Registration Act (FARA) aux États-Unis 67

Annexe B. Le Foreign Influence Transparency Scheme (FITS) en Australie 74

Annexe C. Le Foreign Influence Registration Scheme (FIRS) au Royaume-Uni 82

Annexe D. La Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers 86

GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Un peu plus de quatre sondés sur dix font confiance à leur gouvernement national 13
Graphique 1.2. Pays qui disposent d'un outil de transparence permettant de rendre transparentes certaines activités d'influence effectuées au nom de gouvernements étrangers par le biais du lobbying 21

TABLEAUX

Tableau 2.1. Panorama institutionnel des institutions œuvrant à la prévention et à la lutte contre les ingérences étrangères en France 26
Tableau 2.2. Tableau récapitulatif des règles de financement privé des partis politiques et des campagnes électorales 28
Tableau 3.1. Activités d'influence étrangère couvertes par le FITS australien 41
Tableau 3.2. Décisions publiques visées aux États-Unis et en Australie 45
Tableau 3.3. Fréquence des déclarations en Australie et aux États-Unis 48

Tableau A A.1. Définitions de « *foreign principal* » et « *foreign agent* » dans le FARA 68
Tableau A B.1. Définitions détaillées d'un « *mandant étranger* » en Australie (Section 10 du FITS) 75
Tableau A B.2. Activités « enregistrables » au sens du FITS 77
Tableau A D.1. Acteurs couverts par la Directive 87
Tableau A D.2. Activités couvertes par la Directive 87

ENCADRÉS

Encadré 1.1. Définitions de « l'ingérence étrangère » utilisées dans les juridictions de l'OCDE 14
Encadré 1.2. Exemples d'ingérences étrangères récentes 17
Encadré 2.1. La Stratégie Nationale du Renseignement (2019) 25
Encadré 3.1. L'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées dans les nouvelles lignes directrices de la HATVP 35
Encadré 3.2. Cartographie des acteurs de l'influence étrangère 36
Encadré 3.3. Les entrées en communication qui relèvent de la représentation d'intérêts dans le dispositif actuel ne sont pas suffisamment adaptées à l'influence étrangère 40
Encadré 3.4. Bulletin d'interprétation du Commissariat au Lobbying du Canada sur l'application de la Loi sur le lobbying aux appels au grand public 42

Encadré 3.5. Promouvoir une image positive d'un mandant étranger : une activité répandue sans référence spécifique à une décision publique ou un processus démocratique 46
Encadré 3.6. Déclaration des activités de communication dans le cadre du *Foreign Influence Transparency Scheme* australien 49
Encadré 3.7. Le double régime de déclaration du *Foreign Influence Registration Scheme* au Royaume-Uni 50
Encadré 3.8. Les infractions du *Foreign Influence Transparency Scheme* en Australie 51
Encadré 3.9. Consultation publique au Canada sur le bien-fondé d'un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère 54

Suivez les publications de l'OCDE sur :

https://twitter.com/OECD

https://www.facebook.com/theOECD

https://www.linkedin.com/company/organisation-eco-cooperation-development-organisation-cooperation-developpement-eco/

https://www.youtube.com/user/OECDiLibrary

https://www.oecd.org/newsletters/

Résumé

Au cours des dernières années, les risques d'ingérences étrangères en France se sont imposés comme une problématique d'actualité majeure. Si la France dispose d'ores et déjà d'un cadre juridique et institutionnel solide pour appréhender ces risques, notamment par les services de renseignement et les agences qui leur viennent en appui, il apparait pertinent de compléter ce dispositif avec des outils de gouvernance publique visant à renforcer la transparence et l'intégrité de la vie publique. Ce rapport s'intéresse ainsi à la mise en œuvre d'un cadre de transparence sur les liens d'intérêts des personnes physiques ou morales évoluant dans l'espace public et conduisant des activités de lobbying et d'influence au nom d'acteurs étatiques étrangers, ainsi que le renforcement du contrôle des mobilités public-privé.

Principaux constats

La France a développé de nombreux outils de politiques publiques pour lutter contre les risques d'ingérences étrangères sous différents angles, notamment à travers le dispositif pénal de répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, les outils réglementaires dédiés au financement de la vie politique, à l'encadrement des activités de lobbying (définies par le terme « représentation d'intérêts » dans le cadre légal en France), à la lutte contre la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts, ainsi que les dispositifs administratifs de contrôle des investissements étrangers ou de lutte contre les ingérences numériques étrangères. Ce dispositif demeure toutefois incomplet, comme souligné dans différents rapports parlementaires, qui identifient notamment la transparence et l'intégrité de la vie publique comme des domaines prioritaires d'action pour renforcer la résilience de la France face au risque croissant d'ingérence dans ses processus démocratiques.

Par exemple, la France dispose, depuis l'adoption de la Loi Sapin II en 2016, d'un dispositif d'encadrement du lobbying. Au même titre que les entreprises françaises, les sociétés étrangères doivent ainsi s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts et déclarer leurs activités de représentation d'intérêts ainsi que les moyens alloués à celles-ci. Depuis octobre 2023 et l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) les États tiers doivent aussi être déclarés comme clients de cabinets de conseil le cas échéant. Toutefois, ce dispositif n'a pas été spécifiquement conçu pour cibler les activités d'influence étrangère et présente plusieurs limites, notamment dans son champ d'application. Par exemple, l'influence de l'opinion publique comme moyen indirect d'influence sur les décisions publiques et les processus démocratiques n'est pas couverte, alors qu'une part croissante des activités d'influence étrangère vise l'opinion publique directement, afin que celle-ci influence le cours des décisions publiques. De même, ce dispositif ne semble pas suffisamment clarifier si certaines entités liées à un État étranger et agissant conformément aux orientations ou aux instructions d'un gouvernement étranger, qu'elles agissent en tant que bénéficiaires ou en tant qu'intermédiaires des activités de lobbying et d'influence, sont incluses dans le champ d'application.

Au-delà d'un dispositif de transparence de l'influence étrangère, lutter contre le risque d'ingérence étrangère requiert de prendre en compte ce risque dans les politiques relatives à l'intégrité des responsables publics. Depuis sa création, la HATVP contrôle la mobilité professionnelle des anciens

ministres, Présidents d'exécutifs locaux et membres des autorités administratives indépendantes de l'État. La loi de transformation de la fonction publique de 2019 lui a également confié de nouvelles missions en matière de contrôle de la mobilité de certains agents publics. Toutefois, concernant la reconversion d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités étrangères, le dispositif français ne permet pas aujourd'hui d'encadrer les mobilités au-delà de trois ans et n'inclut pas de disposition particulière sur la représentation d'intérêts étrangers. Si de nouveaux dispositifs ont permis de renforcer les obligations en ce qui concerne les anciens militaires, ce n'est pas encore le cas pour les autres responsables et agents publics.

Principales recommandations

À l'image des dispositifs existants en Australie, aux États-Unis et au Royaume-Uni, la France pourrait adopter un dispositif spécifique sur l'encadrement des activités de lobbying et d'influence effectuées au nom d'États ou d'organisations étatiques étrangers. Un tel dispositif pourrait ainsi renforcer la transparence des activités d'influence étrangère, permettant aux citoyens et décideurs publics d'être pleinement informés de l'origine des tentatives d'influer sur les processus démocratiques. Par ailleurs, ceci pourrait contribuer aux objectifs stratégiques de la France en matière de lutte contre les ingérences étrangères et de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, en permettant de détecter et de sanctionner les activités non-déclarées. Un tel dispositif devrait inclure les principaux éléments suivants :

- Prévoir une couverture large des intérêts bénéficiaires des activités ainsi que des acteurs de l'influence étrangère soumis à des obligations de transparence, notamment les acteurs qui agissent *de facto* au service ou sous le contrôle de puissances étrangères ou d'entités qui leur sont liées.
- Intégrer dans le champ du dispositif non seulement l'influence sur les processus décisionnels, mais également les activités cherchant à influencer le débat public.
- Inclure une liste d'exemptions légitimes, afin de garantir les libertés fondamentales ainsi que des relations d'État à État fluides. Il est par exemple essentiel d'exclure les activités diplomatiques, consulaires et similaires ainsi que les activités de conseils juridiques.
- Demander des informations précises et régulières dans les obligations déclaratives, permettant de mettre en lumière les détails clés des activités d'influence, notamment les objectifs poursuivis.
- Prévoir un régime gradué de sanctions en cas de non-respect des obligations, incluant des sanctions administratives et pénales, avec comme premier objectif la dissuasion de conduire des activités d'influence non-déclarées.
- Concevoir un cadre institutionnel équilibré et effectif en charge de l'administration du dispositif, du contrôle, et des sanctions. Parmi les différents scénarios envisagés, la mise en place d'un nouveau registre dédié à l'influence étrangère administré par la HATVP en parallèle du répertoire des représentants d'intérêts dont elle a déjà la charge a fait l'objet d'un consensus auprès des acteurs institutionnels interrogés.

Au-delà de la transparence des activités d'influence étrangère, lutter contre les risques d'ingérences requiert également de renforcer l'intégrité publique. La France pourrait à ce titre :

- Renforcer les obligations déontologiques à la fois pour les acteurs de l'influence étrangère soumis aux obligations déclaratives comme pour les responsables publics.
- Renforcer le pouvoir de contrôle de la HATVP sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités liées à des puissances étrangères. Ce contrôle pourrait être étendu au-delà de trois ans pour les activités de représentation d'intérêts, ou plus largement d'influence, effectuées pour le compte d'intérêts étrangers.

1 Répondre aux risques d'ingérences étrangères : une priorité des pays de l'OCDE

Ce chapitre introductif explore les risques d'ingérences étrangères et ses principaux canaux au sein des pays de l'OCDE, et les différents outils de politiques publiques pour renforcer la résilience des pays face à ces risques. Il explique comment la transparence des actions de représentation d'intérêts menées au nom d'un État étranger – et plus largement des actions d'influence menées au nom d'un État étranger – est un levier d'action important pour contrer le risque d'ingérence.

1.1. Introduction

Renforcer la résilience des démocraties au risque d'ingérence étrangère est devenu une priorité pour de nombreux pays de l'OCDE. Si le risque d'ingérence étrangère n'est pas nouveau et a longtemps été appréhendé à travers les outils du renseignement, la mondialisation, la prégnance du numérique ou les approches de gouvernance plus ouvertes et participatives ont largement renforcé les possibilités d'ingérence et de déstabilisation des systèmes politiques. Les démocraties y sont plus particulièrement vulnérables du fait de leur plus grande ouverture et transparence, utilisées notamment par les systèmes autocratiques pour les déstabiliser. Ces dernières années, de nombreux cas d'ingérences illustrent ces tendances, qu'ils se manifestent par de l'ingérence électorale, des campagnes de désinformation, du financement politique ou des activités de lobbying dissimulées.

Face à cette menace, et dans le cadre de son Initiative pour renforcer la démocratie, l'OCDE accompagne la France dans une réflexion sur les outils de politiques publiques qui permettraient de renforcer l'intégrité des processus de prises de décision des institutions publiques. À la requête de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ce rapport vise à identifier des pistes d'actions concrètes afin de rendre les activités légitimes d'influence étrangère plus transparentes, de décourager les activités d'ingérence étrangère à travers des activités de lobbying trompeuses ou secrètes, et de s'assurer que le contrôle des mobilités entre secteurs public et privé prenne mieux en compte ce risque.

L'analyse et les recommandations proposées par ce rapport se nourrissent à la fois des entretiens avec les différents acteurs de l'administration française chargés des questions d'intégrité publique et de sécurité nationale, de la recherche, ainsi que des échanges avec des pairs internationaux d'autres pays de l'OCDE (voir Remerciements). L'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni ont en effet mis en place des politiques publiques sources d'inspiration pour la France sur ces sujets. Ce rapport s'inspire également des travaux de l'OCDE plus larges sur l'ingérence étrangère, l'intégrité publique et la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

Les recommandations proposées par l'OCDE permettront à la France d'adapter son cadre législatif et institutionnel afin de renforcer l'intégrité de ses processus démocratiques et compléter sa panoplie de politiques publiques pour faire face aux risques d'ingérences étrangères. Cette analyse permettra également de nourrir les réflexions en cours au niveau européen autour du Paquet pour la défense de la démocratie proposé par la Commission européenne. Étant déjà en pointe sur la lutte contre les ingérences numériques étrangères ou le contrôle des investissements étrangers en lien avec la sécurité nationale, la France pourra ainsi renforcer son leadership européen et international en la matière, et œuvrer plus largement pour l'adoption de pratiques d'influence plus transparentes en vue d'atténuer les risques d'ingérences étrangères, et ce de manière à mieux faire face aux défis mondiaux du 21e siècle.

1.2. De l'influence à l'ingérence étrangère

Les entités étrangères, telles que les gouvernements, les organisations politiques ou les entreprises, ont un intérêt légitime à promouvoir et à représenter leurs intérêts dans la société française comme dans d'autres pays. Par le biais de leurs activités de lobbying et d'influence, elles peuvent chercher à influencer les représentants d'un gouvernement étranger et/ou le public en ce qui concerne les politiques intérieures ou étrangères du pays en question afin de promouvoir leurs propres intérêts.

Ces pratiques ont généralement trois principaux objectifs : (i) influencer les processus décisionnels du pays cible, y compris en influençant les responsables publics et l'opinion publique afin que ceux-ci adoptent des positions favorables aux intérêts de l'entité étrangère ; (ii) influencer l'image d'une organisation, entreprise ou État étrangers au sein du gouvernement, des médias et de la population d'un autre pays ; et (iii) influencer les orientations de politique extérieure du pays, notamment ses positions dans les négociations internationales (climat, fiscalité, commerce, technologie).

Tout comme les activités de représentation d'intérêts ou de lobbying visant à influer sur des décisions publiques, l'influence étrangère n'est pas par définition illégitime. En agissant en leur nom propre ou en engageant des acteurs du lobbying et de l'influence, les entités étrangères peuvent éclairer les débats politiques, faire progresser les processus décisionnels par la prise en compte d'intérêts plus diversifiés et promouvoir la coopération internationale. À ce titre, l'influence étrangère peut constituer une force positive dans les processus de prise de décision publique et, lorsqu'elle implique des États, constitue un phénomène normal et légitime des relations internationales et de la diplomatie.

Toutefois, les activités d''influence étrangère peuvent également être secrètes ou trompeuses et de ce fait porter atteinte à l'intégrité des processus d'élaboration des politiques publiques. On peut dès lors parler d'ingérence étrangère, notamment lorsque ces activités visent non seulement à affecter la prise de décision publique de façon trompeuse, mais également à nuire à l'intérêt collectif de l'État en question de façon intentionnelle pour promouvoir les intérêts d'un gouvernement étranger.

1.3. Un risque accru d'ingérence étrangère dans un monde globalisé

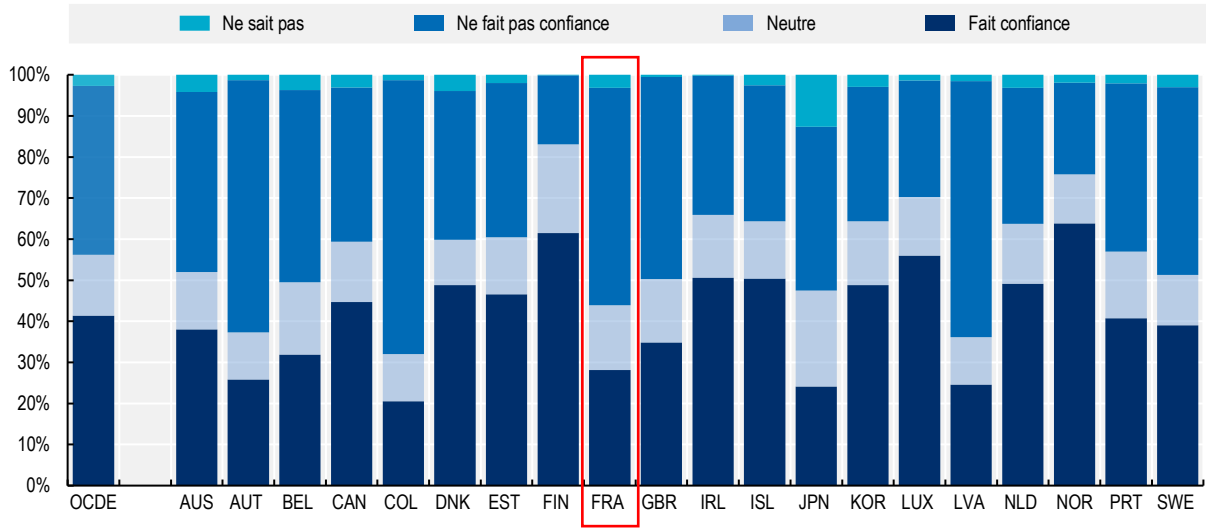
Avoir recourt à des pratiques dissimulées ou trompeuses pour promouvoir ses propres intérêts au détriment d'autres États fait partie de la panoplie des outils des gouvernements pour réaliser leurs objectifs stratégiques depuis que les relations internationales existent. Mais ces pratiques semblent s'être fortement développées ces dernières années en France comme dans les autres pays de l'OCDE (Thurber, Campbell et Dulio, 2018[1]). De nombreux facteurs peuvent expliquer l'intensification du risque d'ingérence étrangère et de la vulnérabilité des sociétés ouvertes et démocratiques face à ce risque.

Les circonstances créées par la mondialisation, le développement rapide des technologies numériques, la réémergence des pouvoirs autoritaires ou les tensions géopolitiques accrues ont renforcé la propension des régimes non-démocratiques à s'engager dans des activités d'ingérence. Avec pour objectifs d'avancer leurs intérêts géopolitiques et économiques - voire militaires dans le cas de l'ingérence russe en Ukraine - ceux-ci peuvent mobiliser de nombreux intermédiaires présents dans les pays cibles (entreprises, cabinets de lobbying, organisations non gouvernementales, laboratoires d'idées, organisations communautaires…) pour influer de façon dissimulée ou néfaste sur les décideurs publics et les processus décisionnels, utiliser les instruments économiques de façon coercitive (investissements dans les secteurs stratégiques) ainsi qu'exploiter les possibilités offertes par les outils numériques pour manipuler les opinions et les décideurs.

En termes de vulnérabilités, les échanges économiques et commerciaux dans une économie globalisée et ouverte, ainsi que la participation croissante du public à l'élaboration des politiques et les processus de consultations avec l'ensemble des parties prenantes inhérentes au fonctionnement de démocraties ouvertes offrent de nombreuses possibilités d'influence trompeuse et d'ingérences. De même, l'ouverture et la liberté des activités de recherche académique, d'analyse politique, de l'espace civique et des activités culturelles dans les démocraties présentent des vulnérabilités. La polarisation croissante des opinions publiques et le déficit de confiance dans les institutions publiques sont également perçus comme des opportunités pour les acteurs malveillants cherchant à les exploiter. L'enquête de l'OCDE sur la confiance dans les institutions publiques montre en effet que seules quatre personnes interrogées sur dix (41.4 %), en moyenne sur les pays de l'OCDE, font confiance à leur gouvernement national. La France se situe en dessous de cette moyenne, puisque seul un peu plus d'un quart des Français (28 %) ont indiqué avoir une confiance élevée ou modérément élevée dans leur gouvernement national (Graphique 1.1).

Graphique 1.1. Un peu plus de quatre sondés sur dix font confiance à leur gouvernement national

Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de confiance dans leur gouvernement national (sur une échelle de 0 à 10), 2021



Note : le graphique présente pour chaque pays la répartition des réponses à la question : « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 correspond à une défiance totale et 10 à une confiance totale, quel degré de confiance accordez-vous au gouvernement national ? ». Le Mexique et la Nouvelle-Zélande ne sont pas pris en compte ici, les répondants n'ayant pas été interrogés sur leur confiance dans leur gouvernement national dans ces pays. « OCDE » représente la moyenne non pondérée des réponses recueillies dans les différents pays. Pour plus de précisions, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête sur la page http://oe.cd/trust.
Source : enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust)

En affectant l'intégrité des décisions publiques, l'ingérence étrangère peut entrainer des conséquences importantes dans les pays ciblés, en termes de souveraineté, de confiance, de croissance économique, de sécurité nationale et plus largement renforcer la crise démocratique à laquelle sont confrontés les pays de l'OCDE. L'intégrité publique étant l'un des facteurs déterminants de la confiance, l'ingérence étrangère peut en effet contribuer significativement à ébranler la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Elle peut aussi insinuer le doute sur l'intégrité des processus électoraux - qui constituent l'essence-même des démocraties - lorsque ceux-ci sont visés.

1.4. L'approche de l'OCDE sur les risques d'ingérences étrangères

Dans ce contexte, l'OCDE a entamé une réflexion sur les risques d'ingérences étrangères, et les réponses que les démocraties peuvent y apporter en termes de politiques publiques. Ce travail s'inscrit dans le cadre de l'Initiative de l'OCDE pour renforcer la démocratie, adoptée par les ministres de l'OCDE en novembre 2022 : la Déclaration ministérielle sur l'instauration de la confiance et le renforcement de la démocratie reconnaît que « *les démocraties font face à des défis mondiaux d'une ampleur et d'une complexité croissantes, parmi lesquels (…) l'ingérence d'acteurs étrangers non démocratiques* » (OCDE, 2022[2]). Depuis, l'OCDE a avancé sur la définition de ce risque, sa caractérisation, et les réponses à y apporter.

1.4.1. Vers une définition commune de l'ingérence étrangère

Définir la notion d'ingérence étrangère est un prérequis important pour concevoir des réponses appropriées de politiques publiques. Ceci peut s'avérer complexe, car le phénomène est perçu et défini différemment par les gouvernements des pays membres de l'OCDE. Au-delà de la définition, la terminologie elle-même est diverse : certains pays, comme les États-Unis et le Canada, utilisent aussi bien le terme « d'ingérence étrangère » que le terme « d'influence étrangère malveillante » ; de nombreux pays, en particulier européens, intègrent la question de l'ingérence étrangère dans la notion de « menaces hybrides » ; le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) utilise quant à lui l'expression « manipulation de l'information et ingérence étrangères ».

En France, le terme a été récemment défini dans un rapport de l'Assemblée nationale au nom de la Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français, comme des « *activités hostiles, volontairement tenues secrètes, malveillantes et trompeuses, entreprises par une puissance étrangère et mises en œuvre par une multiplicité d'acteurs »,* et qui « *visent à saper nos sociétés et à porter atteinte à notre souveraineté politique et militaire, mais également économique et technologique* » (Assemblée nationale, 2023[3]). L'Encadré 1.1 donne un aperçu des définitions qui ont été adoptées, pour la plupart de manière récente, par d'autres pays membres de l'OCDE.

L'OCDE pour sa part propose une définition pour ses travaux relativement proche qui est celle utilisée dans ce rapport : « *actions intentionnelles d'acteurs étatiques ou non-étatiques conduites dans l'intérêt d'un gouvernement étranger. Ces actions sont secrètes, non-transparentes ou de nature manipulatrice et visent à impacter négativement les structures ou les processus du système politique, l'économie, la société ou l'espace informationnel*. » Les opérations cinétiques, telles que les attaques de sabotage, les assassinats ciblés et les actions terroristes, ainsi que les opérations militaires manifestes ou secrètes, sont exclues du champ de cette définition. Cette définition porte une attention particulière à distinguer la notion d'ingérence étrangère de celle utilisée dans certains régimes non-démocratiques, en insistant sur l'impact négatif sur le pays cible et son fonctionnement souverain d'État démocratique. À titre d'exemple, la loi relative aux agents étrangers en Russie vise principalement les organisations, notamment celles de la société civile, qui reçoivent un financement de l'étranger, ce qui suffit à les caractériser comme agents de l'étranger, avec des conséquences civiles et pénales pour ces organisations et leurs personnels.

Encadré 1.1. Définitions de « l'ingérence étrangère » utilisées dans les juridictions de l'OCDE

Australie

Les activités d'**ingérence étrangère** désignent *« des activités menées par une puissance étrangère ou en son nom et qui sont coercitives, corruptrices, trompeuses ou clandestines et contraires à la souveraineté, aux valeurs et aux intérêts nationaux de l'Australie. Ces activités impliquent que des puissances étrangères tentent de s'immiscer secrètement et de manière inappropriée dans la société australienne pour faire avancer leurs objectifs stratégiques, politiques, militaires, sociaux ou économiques, affectant négativement les particuliers, l'information et l'infrastructure des gouvernements, l'industrie, le monde universitaire, les médias et les communautés »*.

Canada

Le gouvernement canadien définit **l'ingérence étrangère** comme « *des activités perpétrées par un État étranger, ou par un mandataire, qui nuisent aux intérêts du Canada et sont clandestines, trompeuses ou comportent une menace pour quiconque ».* L'**influence étrangère malveillante** est définie comme « *une initiative secrète ou non transparente menée par un commettant étranger, à sa*

demande, pour son compte ou avec son soutien substantiel, dans le but d'exercer une influence et d'influencer les résultats. Il s'agit d'un sous-ensemble de l'ingérence étrangère » (le commettant étranger est une « *entité qui est détenue ou dirigée, en droit ou en pratique, par un gouvernement étranger. Il peut s'agir, entre autres, d'une puissance étrangère, d'une entité économique étrangère, d'une organisation politique étrangère ou encore d'une personne ou d'un groupe ayant des liens avec un gouvernement étranger* ».

États-Unis

Selon l'U.S. Code, l'expression « **influence étrangère malveillante** » désigne « *tout effort hostile entrepris par le gouvernement d'un pays étranger, sur ses instructions, en son nom ou avec son soutien substantiel, dans le but d'influencer, par des moyens manifestes ou secrets : (A) les politiques, militaires, économiques ou autres, ou les activités du gouvernement des États-Unis ou des gouvernements des États ou locaux, y compris toute élection aux États-Unis ; ou (B) l'opinion publique aux États-Unis* ».

Une autre définition de « **l'influence étrangère malveillante** » est fournie par le Conseil national du renseignement des États-Unis (*National Intelligence Council*). Elle comprend « *les activités subversives, non déclarées (y compris secrètes et clandestines), coercitives ou criminelles menées par des gouvernements étrangers, des acteurs non étatiques ou leurs mandataires pour influer sur les attitudes, les perceptions ou les comportements populaires ou politiques d'un autre pays afin de promouvoir leurs intérêts. Il peut s'agir d'efforts visant à semer la division, à saper les processus et les institutions démocratiques ou à orienter les décisions politiques et réglementaires en faveur des objectifs stratégiques de l'acteur étranger »*.

Le Département de la Sécurité intérieure des États-Unis utilise également le terme « **ingérence étrangère** », défini comme « *des actions malignes menées par des gouvernements étrangers ou des acteurs étrangers visant à semer la discorde, à manipuler le discours public, à discréditer le système électoral, à biaiser l'élaboration des politiques ou à perturber les marchés dans le but de saper les intérêts des États-Unis et de ses alliés* ».

Union européenne

La Commission européenne a défini « **l'ingérence étrangère** » dans un document de travail sur la recherche et l'innovation adopté en 2022, ainsi : « *l'ingérence étrangère se produit lorsque des activités sont menées par un acteur étatique étranger, ou en son nom, qui sont coercitives, secrètes, trompeuses ou corruptrices et qui sont contraires à la souveraineté, aux valeurs et aux intérêts de l'Union européenne* ».

La définition du Parlement européen de janvier 2023 est plus détaillée : « *l'ingérence étrangère est une ingérence illégitime de puissances étrangères dans les processus démocratiques et politiques de l'UE et des États membres. Elle comprend l'ingérence secrète ou coercitive d'une puissance étrangère dans le système politique ou gouvernemental de l'intérieur, comme les politiciens et les fonctionnaires qui travaillent pour ou sous l'influence de régimes étrangers ; l'influence sur le système politique de l'extérieur, comme l'abus du système de lobbying, la corruption, l'espionnage, les cyber-attaques ; et l'influence manipulatrice sur l'engagement ou les opinions du public, par exemple par le biais de campagnes de désinformation et de manipulation en ligne* ».

Source : Australie : https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/countering-foreign-interference/defining-foreign-interference; Canada : https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/ntnl-scrt/frgn-ntrfrnc/fi-en.aspx; États-Unis : https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/3059#e_2, https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIC-Declassified-ICA-Foreign-Threats-to-the-2022-US-Elections-Dec2023.pdf et https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/19_0717_cisa_foreign-influence-taxonomy.pdf; Union européenne : (Commission européenne, 2022[4])

1.4.2. Mieux caractériser l'ingérence étrangère

L'ingérence étrangère est un processus complexe et en constante évolution, qui nécessite pour les gouvernements de l'OCDE d'améliorer leur connaissance et leur compréhension collective des pratiques d'ingérences utilisées au 21ème siècle dans les démocraties. Dans cette perspective, l'OCDE développe une cartographie des différents canaux qui peuvent être utilisés par des puissances étrangères pour influer négativement et secrètement sur les processus politiques, l'économie ou les sociétés des pays cibles. Ces canaux sont ainsi les suivants, illustrés par des cas concrets récents dans l'Encadré 1.2:

- **La capture des élites politiques et économiques** : l'objectif est d'établir une relation de subordination avec des élites politiques, économiques, médiatiques ou de la société civile afin que celles-ci agissent ensuite en faveur du pays menant l'ingérence. La corruption, l'influence indue, l'offre de cadeaux et d'autres avantages ou les mobilités professionnelles des décideurs publics dans des entités étrangères, font partie de la panoplie d'outils utilisés à cet effet.
- **Le financement de la vie politique** : nécessaire au fonctionnement démocratique, le financement de la vie politique est l'une des principales sources d'influence indue et de capture politique de façon générale (OCDE, 2017[5]). Utilisé par des acteurs étrangers, cet outil peut permettre d'influencer les processus politiques du pays ciblé, notamment s'il permet aux candidats ciblés d'entrer au parlement ou au gouvernement.
- **L'ingérence électorale** : les tentatives d'ingérences électorales ont pris des formes diverses et déjà documentées visant à manipuler le processus électoral lui-même, depuis la campagne jusqu'aux résultats (Charon et Jeangène Vilmer, 2021[6]). Au-delà du financement de la vie politique lui-même, le développement de narratifs trompeurs par des campagnes de désinformation, des attaques de dénigrement ou des piratages informatiques contre des candidats, le financement de publicités ciblées font partie des approches utilisées par des puissances étrangères à des fins de favoriser des candidats favorables ou simplement pour affaiblir la confiance dans le système démocratique du pays cible.
- **Les manipulations de l'information d'origine étrangère** : les campagnes de manipulations de l'information se sont développées de façon croissante dans un environnement informationnel de plus en plus numérique et globalisé (OCDE, 2024[7]). Visant à façonner l'opinion publique et souvent à renforcer la polarisation politique et la défiance vis-à-vis des institutions publiques, elles peuvent utiliser de nombreux moyens de plus en plus sophistiqués : utilisation de médias d'État de la puissance étrangère – tels que Sputnik, Russia Today, Xinhua ou CCTV – investissement dans les médias du pays cible, sites web de désinformation, fermes à trolls et bots sur les réseaux sociaux, influenceurs et journalistes sous influence, intelligence artificielle.
- **La coercition économique** : les investissements et le commerce internationaux offrent un large éventail de possibilités d'ingérence étrangère, dans un monde contemporain globalisé et interdépendant. Les investissements directs de puissances étrangères, d'entreprises d'État ou assimilées dans des secteurs stratégiques ou d'infrastructures critiques peuvent ainsi créer des dépendances fortes. L'utilisation de restrictions commerciales, de sanctions ou de barrières indirectes visant un pays cible peut s'avérer être également un levier puissant d'influence sur sa politique internationale.
- **L'utilisation abusive de la coopération universitaire, culturelle, des organisations de la société civile et des laboratoires d'idées :** Les nombreuses opportunités d'échanges et de voyages académiques et culturels ainsi que l'ouverture et la liberté des activités de recherche académique, d'analyse politique, de l'espace civique et des activités culturelles dans les démocraties peuvent facilement ouvrir la voie à des activités d'ingérence étrangère. Que ce soit en direction des idées véhiculées, des individus (chercheurs, étudiants, influenceurs, artistes), ou des institutions elles-mêmes, la création de dépendances financières, la capture des élites, la propagande, l'intimidation sont autant de méthodes utilisées dans les démocraties par des

pouvoirs autoritaires. À titre d'exemple les Instituts Confucius ont été documentés à de nombreuses reprises comme étant impliqués dans de telles activités, sous couvert d'enseigner la langue et la culture (Charon et Jeangène Vilmer, 2021[6]).

- **Le contrôle, la surveillance et la répression transnationale des diasporas :** les communautés de la diaspora peuvent offrir plusieurs possibilités d'ingérence, allant de l'influence sur la politique locale ou nationale, à l'utilisation d'entreprises de la diaspora comme moyens de financement d'activités d'ingérence, ou la manipulation d'individus engagés en politique, dans l'administration ou dans des secteurs économiques stratégiques. Afin d'utiliser ce potentiel, une puissance étrangère peut s'appuyer sur les ambassades et les consulats, sur les organisations culturelles, sociales, politiques ou religieuses de la communauté, formellement indépendantes mais *de facto* liées au pays d'accueil, sur les médias communautaires notamment en langue étrangère ou les réseaux sociaux, voire dans les cas les plus extrêmes sur la répression ou l'intimidation.

Encadré 1.2. Exemples d'ingérences étrangères récentes

Qatargate : une opération d'ingérence au sein du Parlement européen a été découverte par les services de sécurité belges, qui ont trouvé d'importantes sommes d'argent en liquide chez plusieurs parlementaires européens et leurs équipes. Ces sommes auraient été versées par une puissance étrangère en échange d'interventions de ces acteurs ou d'organisations non gouvernementales qu'ils dirigeaient au sein des institutions européennes en faveur des intérêts de ladite puissance (Parlement européen, 2023[8]).

Ingérence dans les élections américaines : en 2018, treize citoyens et trois entreprises russes - dont l'*Internet Research Agency* (IRA) - ont été accusés d'avoir cherché à influencer le système politique des États-Unis, notamment les élections présidentielles de 2016, à travers des opérations de manipulation de l'information et défaut d'enregistrement dans le cadre du *Foreign Agents Registration Act*. Les accusés sont toujours en fuite en Russie (Département de la Justice des États-Unis, 2019[9]). En 2023, un ressortissant russe, deux agents du renseignement russes et quatre citoyens américains ont été accusés de s'être engagés dans une campagne d'influence étrangère malveillante qui comprenait le financement et la direction par la Russie de groupes politiques séparatistes aux États-Unis pour diffuser de la propagande pro-russe, semer la discorde et faire avancer la campagne politique d'un candidat particulier lors d'une élection locale (Département de la Justice des États-Unis, 2023[10]).

Ingérence au sein d'une chaine d'information française : en France, un journaliste audiovisuel a été influencé pour diffuser des informations biaisées par un lobbyiste travaillant pour le compte de l'officine « Team Jorge », proposant toute une palette de pratiques et de stratégies de manipulations de l'information à destination principalement d'États étrangers. L'enquête *Story Killers* du consortium *Forbidden Stories* a révélé une ingérence par cette officine dans trente-trois élections dans le monde, dont vingt-sept auraient eu une influence sur le résultat du scrutin (Assemblée nationale, 2023[3]).

Manipulation de l'information aux Pays-Bas à la suite du crash de l'avion MH17 : en 2014, la Russie, par l'intermédiaire de son ministre des Affaires étrangères et différents médias, a véhiculé à dessein des informations trompeuses sur l'origine du crash de l'avion de la *Malaysia Airlines* qui causa 193 victimes, alors que celui-ci avait été causé par un missile d'origine russe (Conseil de l'Union européenne, s.d.[11]).

Manipulation de l'information en Europe pour discréditer le soutien occidental à l'Ukraine : en 2022, l'agence française VIGINUM a pu identifier une campagne numérique de manipulation de l'information ayant visé plusieurs États européens, dont la France. Baptisée « RRN », cette campagne s'appuyait notamment sur l'usurpation d'identité de grands médias nationaux et de sites gouvernementaux européens et avait pour objectif de discréditer le soutien occidental à l'Ukraine

(VIGINUM, 2023[12]). Plus récemment, VIGINUM a également dévoilé l'activité d'un réseau baptisé « Portal Kombat » constitué de « portails d'information » numériques diffusant des contenus pro-russes, ciblant des publics francophones, cherchant à polariser le débat public et recourant à l'automatisation massive dans la diffusion des contenus (VIGINUM, 2024[13]).

Coercition économique de la Lituanie : en 2021, à la suite de sa reconnaissance officielle de Taiwan et de diverses mesures visant à limiter l'influence chinoise, la Lituanie a été victime de mesures de coercition économique de grande ampleur par la Chine, faisant chuter de 90 % le commerce entre les deux pays sans qu'aucune mesure ne soit annoncée officiellement (OTAN, 2022[14] ; Commission européenne, 2023[15]).

Ingérences dans le milieu universitaire en Grande-Bretagne la commission parlementaire britannique sur la sécurité et le renseignement (*Intelligence and Security Committee of Parliament*) a souligné le rôle important des Instituts Confucius en matière d'ingérence dans les universités. Utilisant l'effet de levier généré par leurs financements, l'intimidation envers les chercheurs, le contrôle des étudiants chinois, ainsi que la coercition envers les laboratoires d'idées, le comité considère que ce type d'ingérence menace la liberté académique (Parlement du Royaume-Uni, 2023[16]).

Ces divers canaux d'ingérence, souvent utilisés concomitamment, démontrent la multiplicité des acteurs et des outils qui peuvent être utilisés par les régimes non-démocratiques pour avancer leurs objectifs géopolitiques ou géoéconomiques par l'ingérence dans les pays de l'OCDE. Au-delà des services de renseignement ou des institutions diplomatiques, de nombreux acteurs, notamment non-gouvernementaux, sont en effet mobilisés à ces fins, tels que les entreprises, d'État ou non, les laboratoires d'idées, les institutions culturelles, les organisations de la société civile, les universités, les diasporas, et les médias, servant de couverture à des activités malveillantes. Leur mobilisation effective – et parfois forcée – requiert à la fois une approche stratégique et une coordination des activités d'ingérences par les centres de gouvernement des puissances étrangères.

En termes d'outils utilisés pour l'ingérence étrangère, de nombreux instruments – parfois légaux – permettent aux différents canaux d'opérer pour obtenir les résultats escomptés. L'espionnage, le hacking et autres formes d'attaques cyber, la corruption ou le lobbying font partie des outils les plus communs à cet effet. La corruption en particulier est un outil général utilisé dans plusieurs canaux, afin de générer un moyen de contrôle ou de pression sur les élites, les décideurs politiques, les entreprises, les médias, les chercheurs ou les diasporas en particulier. De même, l'utilisation d'activités de lobbying ou de représentations d'intérêts légitimes, comme le recrutement de lobbyistes, peut largement servir.

1.4.3. Élever la réponse au risque d'ingérence étrangère

Compte tenu de la nature protéiforme et coordonnée de cette menace, et de sa prégnance plus forte dans les pays de l'OCDE dans le contexte géopolitique actuel, les outils classiques du renseignement, notamment du contre-espionnage, ne semblent plus suffisants. Une approche mieux coordonnée des pouvoirs publics, la mise en place de mesures réglementaires pour renforcer la transparence de l'influence étrangère dans les nombreux secteurs où elle se manifeste, une meilleure prise de conscience de la société et des acteurs ciblés et un renforcement de la coopération internationale en la matière font partie des pistes d'action pour les gouvernements de l'OCDE pour faire monter en gamme leur réponse face à ce risque et renforcer leur résilience aux ingérences étrangères.

De nombreuses mesures peuvent ainsi être mises en place par les gouvernements, telles que des systèmes de transparence de l'influence étrangère, des règles sur le financement des partis politiques, le renforcement des règles relatives aux mobilités entre secteurs public et privé, le conseil aux responsables publics sur les risques liés à l'ingérence étrangère, le contrôle des investissements étrangers, des contrats, de l'achat de technologies et de la propriété des médias, une meilleure communication stratégique, des

lignes directrices sur la protection des universités et des organisations de la société civile contre l'ingérence étrangère, des mesures de protection des systèmes électoraux et le renforcement des capacités des agences chargées de l'application de la loi à faire face à la répression transnationale des diasporas.

Si plusieurs pays de l'OCDE disposent de certains de ces outils pour lutter contre les ingérences étrangères, par exemple des mécanismes de filtrage des investissements étrangers pour prendre en compte la sécurité nationale, des agences en charge de la cybersécurité, et de plus en plus pour lutter également contre la désinformation d'origine étrangère, c'est seulement depuis quelques années que des approches plus holistiques face à ce risque sont mises en place.

Depuis la loi de 2018 modifiant la législation sur la sécurité nationale (espionnage et ingérence étrangère) l'Australie a par exemple établi un coordinateur national, une stratégie nationale et un mécanisme de coordination interministériel dédié à ce risque couvrant l'ensemble des différents canaux. De son côté, le Royaume-Uni a revu sa loi sur la sécurité nationale en 2023, afin de mieux contrer le risque d'ingérence. Au niveau de l'Union européenne également, des travaux sont en cours pour adopter une approche plus robuste face à ce risque, notamment suite aux travaux de la Commission spéciale sur les ingérences étrangères dans les processus démocratiques de l'Union européenne (INGE), avec ses rapports publiés en 2022 et 2023 ; un instrument anti-coercition (IAC) est entré en vigueur en décembre 2023 pour décourager la coercition économique et y réagir ; le Paquet européen pour la défense de la démocratie proposé par la Commission européenne le 12 décembre 2023 prévoit à la fois le renforcement des mesures de protection des élections, ainsi que l'établissement d'un registre de transparence pour les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays extra européens.

Alors que les réponses de politiques publiques face au risque accru d'ingérence se structurent progressivement au plan national dans les pays de l'OCDE, renforcer la coopération internationale sur ce sujet est un champ d'action important. Adopter des définitions communes du risque d'ingérence étrangère, échanger des bonnes pratiques sur les politiques publiques à mettre en place, ainsi que des informations sur les activités et méthodes d'ingérences identifiées, et concevoir des outils partagés pour combattre l'ingérence étrangère dans un monde globalisé peuvent permettre une approche commune et plus robuste face à ce risque auquel les pays sont tous confrontés à des degrés divers. À terme, cela peut aussi permettre d'engager un dialogue plus large sur ce qui constitue une influence étrangère légitime *versus* une ingérence néfaste, afin de rendre visible et mettre un terme au développement de ces pratiques, pour des relations internationales plus saines permettant de mieux adresser les défis mondiaux de notre époque.

1.5. La transparence : un levier d'action important pour contrer le risque d'ingérence étrangère

Parmi les politiques publiques qui se mettent en place dans les différents pays de l'OCDE, les registres de transparence font partie des options privilégiées. Certains registres de lobbying en vigueur dans les juridictions de l'OCDE couvrent déjà une partie des activités de lobbying et d'influence menées au non de gouvernements étrangers ou d'entités qui leurs sont liées. Au Canada par exemple, toute personne qui, moyennant paiement, effectue des activités de lobbying – au sens de la loi canadienne sur le lobbying – au nom de « *tout gouvernement autre que celui du Canada* », est tenu de s'enregistrer au Registre des lobbyistes (Gouvernement du Canada, 1985[17]). De la même manière, au niveau des institutions européennes, l'Accord Institutionnel de 2021 sur le registre européen de transparence obligatoire précise que les autorités de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades, sont exclues du champ d'application « *sauf lorsque ces autorités sont représentées par des entités juridiques, des bureaux ou des réseaux sans statut diplomatique ou sont représentées par un intermédiaire* », qui sont donc tenus de s'enregistrer et déclarer leurs activités de représentation d'intérêts effectuées au nom de pays tiers (EUR-Lex, 2021[18]).

D'autres pays ont fait le choix d'un registre de transparence séparé et couvrant un spectre plus large d'acteurs et d'activités d'influence, sur le modèle du *Foreign Agents Registration Act* (FARA) existant aux États-Unis depuis 1938. Ainsi, l'Australie a mis en place un système similaire avec le *Foreign Influence Transparency Scheme (FITS) Act* de 2018, le Royaume-Uni est en train d'établir également le *Foreign Influence Registration Scheme (FIRS)* à la suite de la mise à jour de la loi sur la sécurité nationale en 2023. Ces trois registres sont séparés des registres de lobbying existant dans le cadre du *Lobbying Disclosure Act* aux États-Unis, du *Lobbying Code of Conduct* en Australie, et du *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* 2014 au Royaume-Uni. Le Canada mène également actuellement une réflexion sur la possibilité d'établir un registre séparé visant la transparence en matière d'influence étrangère (Sécurité publique Canada, 2023[19] ; Sécurité Publique Canada, 2023[20]). L'Union européenne a également présenté en décembre 2023, dans le cadre du Paquet européen pour la défense de la démocratie (Commission européenne, 2023[21]), une proposition de Directive établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers (Commission européenne, 2023[22]).

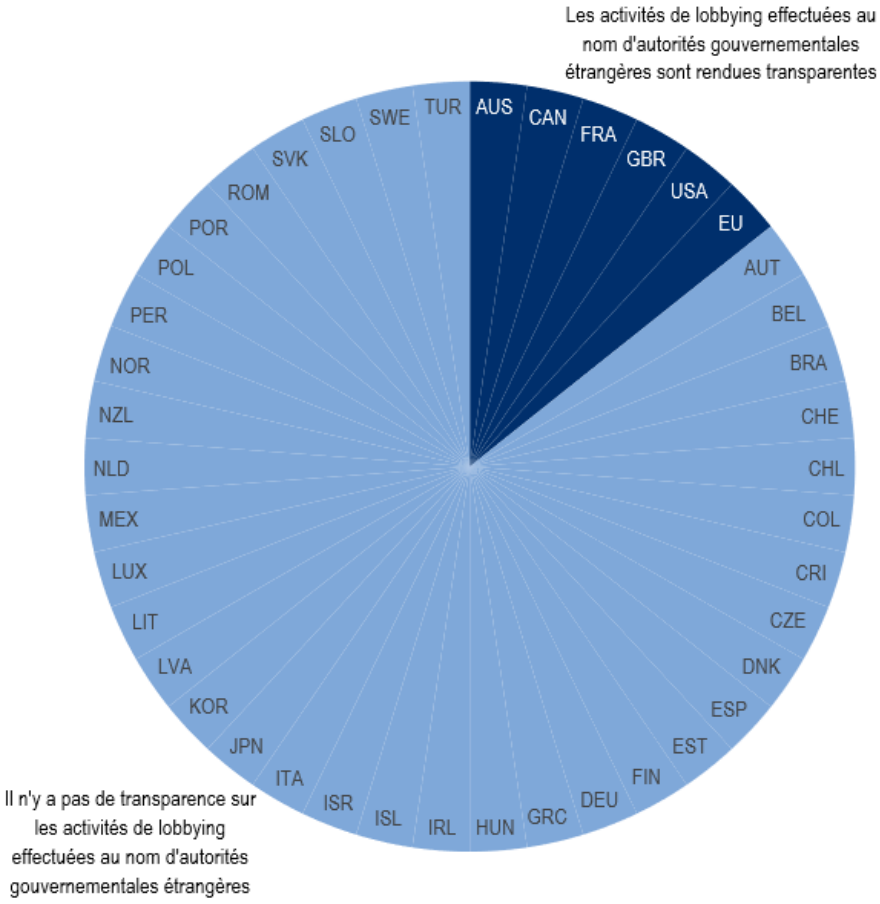
En rendant la déclaration des activités d'influence obligatoire, ces registres visent en effet à rendre plus transparentes et intègres les activités d'influence étrangère, afin que les décideurs et les citoyens sachent quels intérêts sont défendus, et que cette influence ne soit pas considérée comme une tentative d'ingérence. En renforçant la transparence sur des activités légitimes, et en facilitant ainsi également la détection des activités non déclarées ou trompeuses, de tels outils peuvent fortement inciter les différents acteurs mobilisés par les puissances étrangères dans des activités d'ingérence à s'y refuser et ouvrir les yeux aux décideurs et autres cibles sur le risque d'ingérence.

En France, le dispositif actuel sur la transparence des activités de représentation d'intérêts n'exclut pas explicitement les activités menées au nom d'États tiers, mais ne couvrait pas en pratique jusqu'à récemment ce type d'activités. En effet, un représentant d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi 2013-907 effectuant une activité de représentation d'intérêts pour le compte d'un État étranger pourrait être enregistré dans le répertoire car la loi ne prévoit pas explicitement l'exclusion d'États étrangers comme « clients » d'activités de représentation d'intérêts. C'est pourquoi une circulaire du gouvernement datant d'octobre 2021 sur le « renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État » mentionnait le dispositif de transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics comme un levier efficace pour lutter contre les ingérences étrangères. En pratique, les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte d'États étrangers n'étaient toutefois pas déclarées au sein du répertoire des représentants d'intérêts.

L'entrée en vigueur en octobre 2023 de nouvelles lignes directrices de la HATVP relatives au répertoire des représentants d'intérêts a permis de clarifier ce point et de renforcer la transparence des activités de représentation d'intérêts menées au nom d'États étrangers. Ainsi, les cabinets de conseil ou d'avocats doivent maintenant déclarer si leurs activités, en tout ou partie, ont été menées pour le compte de tiers. Doit être déclarée comme un tiers toute personne morale différente de celle qui mène l'action de représentation d'intérêts et pour le compte de laquelle celle-ci est menée. Il peut donc s'agir d'administrations publiques nationales mais également d'autorités publiques étrangères lorsque l'action de représentation d'intérêts est menée auprès des responsables publics nationaux visés par la loi (HATVP, 2023[23]). Si l'application de ces nouvelles lignes directrices ne permet pas de couvrir l'ensemble des acteurs menant des activités de lobbying et d'influence au nom d'États tiers, il s'agit toutefois d'un premier pas vers davantage de transparence, à l'image de la mise à jour effectuée au niveau du registre de transparence européen en 2021.

À ce jour, cinq pays de l'OCDE et l'Union européenne disposent donc d'un outil de transparence permettant de rendre transparentes toutes ou une partie des activités de lobbying et d'influence effectuées au nom de gouvernements étrangers par le biais du lobbying (Graphique 1.2).

Graphique 1.2. Pays qui disposent d'un outil de transparence permettant de rendre transparentes certaines activités d'influence effectuées au nom de gouvernements étrangers par le biais du lobbying



Source : Données 2024 mises à jour basées sur (OCDE, 2021[24]).

Ainsi, pour faire face au risque croissant et multiforme d'ingérence étrangère, les pays de l'OCDE, dont la France, élaborent des réponses pour renforcer leur résilience, et cherchent à mettre en place des outils de politiques publiques favorisant la transparence, au-delà des réponses de type sécuritaire, en lien avec leurs valeurs démocratiques. Accompagner la France dans ses réflexions en la matière est l'objet de l'analyse de l'OCDE dans le présent rapport.

Références

Assemblée nationale (2023), *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ceingeren/l16b1311-t1_rapport-enquete. [3]

Charon, P. et J. Jeangène Vilmer (2021), « Les opérations d'influence chinoises. Un moment machiavélien », *Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM)*, https://www.irsem.fr/rapport.html. [6]

Commission européenne (2023), *Communiqué de presse: « Accord politique sur un nouvel instrument anticoercitif permettant de mieux défendre les intérêts de l'UE sur la scène mondiale »*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_23_3046. [15]

Commission européenne (2023), *Défense de la démocratie : la Commission propose de mettre en lumière les influences étrangères déguisées*, https://france.representation.ec.europa.eu/informations/defense-de-la-democratie-la-commission-propose-de-mettre-en-lumiere-les-influences-etrangeres-2023-12-12_fr. [21]

Commission européenne (2023), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF. [22]

Commission européenne (2022), *Tackling R&I foreign interference – Staff working document*, Office des publications de l'Union européenne, Direction générale de la recherche et de l'innovation, https://data.europa.eu/doi/10.2777/513746. [4]

Conseil de l'Union européenne (s.d.), *Timeline - EU restrictive measures against Russia over Ukraine*, https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/. [11]

Département de la Justice des États-Unis (2023), *Press release: « U.S. Citizens and Russian Intelligence Officers Charged with Conspiring to Use U.S. Citizens as Illegal Agents of the Russian Government »*, https://www.justice.gov/opa/pr/us-citizens-and-russian-intelligence-officers-charged-conspiring-use-us-citizens-illegal#:~:text=A%20federal%20grand%20jury%20in,influence%20campaign%20in%20the%20United. [10]

Département de la Justice des États-Unis (2019), *Special Counsel Robert S. Mueller, III. Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election. Volume I of II Submitted Pursuant to 28 C.F.R. § 600.8(c)*, https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download. [9]

EUR-Lex (2021), *Accord institutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01). [18]

Gouvernement du Canada (1985), *Loi sur le lobbying (R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.))*, https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/l-12.4/. [17]

HATVP (2023), *Répertoire des représentants d'intérêts. Lignes directrices : nouvelle version entrée en vigueur le 1er octobre 2023.*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf. [23]

OCDE (2024), *Les faits sans le faux : Lutter contre la désinformation, renforcer l'intégrité de l'information*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4078bb32-fr. [7]

OCDE (2022), « Déclaration sur l'instauration de la confiance et le renforcement de la démocratie », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0484, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0484. [2]

OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en. [24]

OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264065239-en. [5]

OTAN (2022), *Concept Stratégique 2022 de l'OTAN Adopté par les chefs d'État et de gouvernement au Sommet de Madrid le 29 Juin 2022*, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept-fr.pdf. [14]

Parlement du Royaume-Uni (2023), *Intelligence and Security Committee of Parliament, China Report*, https://isc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2023/07/ISC-China.pdf. [16]

Parlement européen (2023), *Press Release: "Defending democratic institutions and EP's integrity against malign interference"*, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230707IPR02440/defending-democratic-institutions-and-ep-s-integrity-against-malign-interference. [8]

Sécurité Publique Canada (2023), *Accroître la transparence en matière d'influence étrangère : Examiner les mesures pour renforcer l'approche du Canada*, https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2023-nhncng-frgn-nfluence/index-fr.aspx. [20]

Sécurité publique Canada (2023), « Consultation sur un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère », https://www.canada.ca/fr/services/defense/securitenationale/consultation-registre-influence-etrangere.html. [19]

Thurber, J., C. Campbell et D. Dulio (2018), *Congress and Diaspora Politics: the Influence of Ethnic and Foreign Lobbying*, State University of New York Press, New York. [1]

VIGINUM (2024), *Portal Kombat: Un réseau structuré et coordonné de propagande prorusse*, https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/20240212_NP_SGDSN_VIGINUM_RAPPORT-RESEAU-PORTAL-KOMBAT_VF.pdf. [13]

VIGINUM (2023), *RRN: une campagne numérique de manipulation de l'information complexe et persistante*, https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/13062023_RRN_une%20campagne%20num%C3%A9rique%20de%20manipulation%20de%20l%27information%20complexe%20et%20persistante.pdf. [12]

2 Renforcer le dispositif français de lutte contre les ingérences étrangères

Ce chapitre présente le cadre juridique et institutionnel français en matière de lutte contre les ingérences étrangères. En particulier, le chapitre détaille les dispositifs pertinents déjà en place et explique comment ce cadre pourrait être renforcé au-delà des actions des services de renseignement par des outils de gouvernance publique permettant de renforcer la transparence de la vie publique en France.

2.1. L'ingérence étrangère, une priorité du Gouvernement français

Les risques d'ingérences étrangères dans la société et dans le fonctionnement de la démocratie est une priorité du Gouvernement français. L'identification et la caractérisation des buts, des méthodes et des conséquences sur la souveraineté et les intérêts nationaux des ingérences étrangères figurent parmi les enjeux prioritaires de la Stratégie nationale du renseignement (SNR) de 2019 en France (Encadré 2.1).

Encadré 2.1. La Stratégie Nationale du Renseignement (2019)

Élaborée par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT), la Stratégie Nationale du Renseignement concerne l'ensemble de la communauté du Renseignement en France. Elle fait l'objet d'un examen interministériel et d'une validation par le Président de la République en Conseil National du Renseignement.

La SNR de 2019 constitue la seconde édition, après une première édition en 2014. Elle distingue quatre enjeux prioritaires :

- La menace terroriste.
- L'anticipation des crises et des risques de ruptures majeures.
- La défense et la promotion des intérêts économiques et industriels de la France.
- La lutte contre les menaces transversales.

La SNR souligne notamment les activités « *d'ingérence et d'espionnage auxquels se livrent plusieurs puissances étrangères de manière décomplexée [et qui] entraînent des préjudices majeurs pour nos intérêts (politiques, stratégiques, scientifiques…), notre souveraineté et ceux de nos partenaires européens ».*

Parmi les formes préoccupantes d'ingérences, la SNR note en particulier « *l'acuité et la sophistication des actions de manipulation de l'information, tout particulièrement celles orchestrées par des puissances étrangères hostiles à nos intérêts* », et souligne la nécessité d'identifier les acteurs de la menace et leurs cibles, de décrire leurs buts et leurs méthodes, et d'évaluer les conséquences pour la souveraineté et les intérêts de la France, afin d'éclairer la décision politique de réponse à ces agissements hostiles.

Source : SGDSN (2019[1]), *La stratégie nationale du renseignement*, Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, https://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/piece_jointe_2_strategie_Nationale_du_Renseignement.pdf.

Au cours des dernières années, le sujet s'est imposé comme une problématique majeure d'actualité. L'année 2021 a notamment été marquée par la mise en place d'un plan de sensibilisation contre les ingérences étrangères et l'engagement de travaux de réflexion pour assurer une meilleure transparence des actions d'influence étrangère sur la vie publique (parfois mentionnés dans le débat public comme l'établissement d'un « FARA à la française ») ainsi qu'une meilleure protection des savoirs et des savoir-faire dans l'enseignement supérieur et la recherche scientifique (Délégation parlementaire au renseignement, 2023[2] ; Intelligence Online, 2023[3]). En octobre 2021, une circulaire du gouvernement sur le renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État a été transmise aux ministères. Cette circulaire identifie les leviers à mettre en œuvre pour y faire face, à savoir : (i) les standards d'intégrité pertinents en matière de tentative d'influence étrangère pour les plus hauts responsables publics français ; (ii) les procédures d'alerte ; (iii) le renforcement du dispositif de transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics.

Plusieurs commissions et missions parlementaires se sont également saisies du sujet, notamment une mission d'information du Sénat sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences (Sénat, 2021[4]), une commission d'enquête de l'Assemblée nationale relatives aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères (Assemblée nationale, 2023[5]), la Délégation parlementaire du renseignement à travers son rapport annuel 2023 (Délégation parlementaire au renseignement, 2023[2]), ainsi qu'une Commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères qui a entamé ses travaux en février 2024. Le Conseil d'État s'intéresse aussi au sujet dans le cadre de son étude annuelle 2024 portant sur le thème de la souveraineté (Conseil d'État, 2023[6]).

Enfin, une proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France, et qui prévoit l'instauration d'un « dispositif législatif rendant obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère » a été déposée à l'Assemblée nationale en février 2024. Cette proposition de loi, en discussion au moment de la publication de ce rapport, s'inspire des dispositifs en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni (Assemblée nationale, 2024[7]).

2.2. L'ingérence étrangère, un phénomène déjà bien appréhendé par le cadre juridique et les pouvoirs publics en France

La prévention des ingérences étrangères en France repose « *sur un cadre juridique pertinent et des institutions efficaces pour lutter contre ce fléau* » (Assemblée nationale, 2023[5]). Ce dispositif comprend notamment les institutions précisées dans le Tableau 2.1 et les dispositifs suivants :

- Sur le plan pénal, le dispositif de répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.
- Les restrictions posées au financement provenant de l'étranger des partis politiques et des campagnes électorales.
- Le dispositif de lutte contre les atteintes à la probité, y compris la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts.
- Le dispositif de contrôle des investissements étrangers.
- Le dispositif de lutte contre les ingérences numériques étrangères.
- Le dispositif sur l'encadrement des activités de représentation d'intérêts.

Tableau 2.1. Panorama institutionnel des institutions œuvrant à la prévention et à la lutte contre les ingérences étrangères en France

Institution	Statut	Missions principales (pertinentes dans le cadre des ingérences étrangères)
Communauté nationale du renseignement		
Direction générale de la Sécurité intérieure – DGSI	Service spécialisé de renseignement français relevant du ministère de l'Intérieur	La DGSI exerce une compétence générale en renseignement pour lutter contre toutes les activités susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation et à la sécurité nationale, notamment la prévention les activités qui s'apparentent à des ingérences de puissances étrangères sur le sol national.
Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières – DNRED	Service spécialisé de renseignement français relevant du ministère de l'Économie et des Finances	La DNRED est chargée de mettre en œuvre la politique du renseignement, du contrôle et de la lutte contre la fraude en matière douanière.
Tracfin	Cellule de renseignement financier nationale relevant du ministère de l'Économie et des Finances	Tracfin concourt au développement d'une économie saine en luttant contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Ses missions prioritaires portent sur (i) la lutte contre la criminalité économique et financière ; (ii) la lutte contre la fraude aux finances publiques, (iii) La défense des intérêts fondamentaux de la Nation

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale		
Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale – SGDSN	Service du Premier ministre	Le SGDSN assiste le Premier ministre dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense et de sécurité nationale. Son champ d'intervention couvre la programmation militaire, la politique de dissuasion, la sécurité intérieure concourant à la sécurité nationale, la sécurité économique et énergétique, la lutte contre le terrorisme et la planification des réponses aux crises.
Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information – ANSSI	Service à compétence nationale	Rattachée au SGDSN, l'ANSSI assure la sécurité des systèmes d'information et la cyberdéfense.
Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères – VIGINUM	Service à compétence nationale	Service technique et opérationnel de l'État chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères.
Lutte contre les atteintes à la probité, y compris la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts		
Agence française anti-corruption – AFA	Service à compétence nationale sous l'autorité conjointe des ministres de l'Économie et de la Justice.	L'AFA contrôle l'existence et l'efficacité des dispositifs anticorruption mis en place par les acteurs publics et les grandes entreprises. Elle publie un plan national de lutte contre la corruption et réalise un état des lieux des dispositifs de prévention de la corruption dans les administrations publiques.
Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques – CNCCFP	Autorité administrative indépendante	La CNCCFP reçoit les comptes de campagne des candidats à toutes les élections et consultations politiques (à l'exception des circonscriptions municipales d'au plus 9 000 habitants) et constate le respect de leurs obligations comptables.
Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – HATVP	Autorité administrative indépendante	La HATVP assure la prévention des conflits d'intérêts des responsables publics en contrôlant, pour certains, leur déclaration d'intérêts et de patrimoine, contrôle la mobilité entre secteurs public et privé de certains responsables et agents publics, et administre le registre des représentants d'intérêts.
Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF)	Service à compétence nationale de la Direction centrale de la Police judiciaire	L'OCLCIFF effectue des enquêtes dans les domaines de la corruption nationale et internationale, les atteintes à la probité, les infractions au droit des affaires, la fraude fiscale complexe et le blanchiment de ces infractions. Il est amené à enquêter sur des cas éventuels de corruption d'élus par une puissance étrangère.
Justice		
Parquet national financier (PNF)	Parquet à compétence nationale	Le PNF est en charge de la grande délinquance économique et financière. Il traite les atteintes aux finances publiques, à la probité, au bon fonctionnement des marchés financiers et au jeu libre de la concurrence.

Note : ce tableau cite les principales institutions qui sont pertinentes dans le cadre de ce rapport, mais n'a pas vocation à dresser une liste exhaustive des institutions ayant des compétences en matière d'influence étrangère.
Source : élaboration de l'auteur.

2.2.1. Les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation dans le Code pénal

Si la notion « d'ingérence » à proprement parler n'est pas appréhendée en tant que telle par le droit pénal, le phénomène est toutefois bien appréhendé sous l'angle de la répression des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation, qui figurent au titre premier du livre IV du Code pénal, et s'entendent, au sens de l'article 410-1 du Code pénal comme des dommages causés à « *son indépendance, [à] l'intégrité de son territoire, [à] sa sécurité, [à] la forme républicaine de ses institutions, [aux] moyens de sa défense et de sa diplomatie, [à] la sauvegarde de sa population en France et à l'étranger, [à] l'équilibre de son milieu naturel et de son environnement et [à] des éléments essentiels de son potentiel scientifique et économique et de son patrimoine culturel* » (Article 410-1). Le livre IV du Code pénal relatif aux crimes et aux délits contre la nation, l'État et la paix publique définit également plusieurs infractions susceptibles d'avoir directement trait à l'ingérence d'une puissance étrangère, comme la trahison, l'espionnage ou encore les différentes atteintes à la défense nationale.

2.2.2. L'encadrement du financement des partis politiques et des campagnes électorales

L'encadrement du financement des partis politiques et des campagnes électorales s'inscrit dans le cadre posé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et renforcé par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) contrôle les comptes de campagne des candidats à toutes les élections et le respect par les partis politiques de leurs obligations comptables. En 2017, des réformes du système de financement politique ont été introduites dans le cadre de la loi sur la confiance dans la vie politique, à la suite de questionnements sur le financement de la campagne présidentielle d'un parti politique français par le biais d'une banque tchéco-russe. Tant pour les campagnes électorales que pour les partis politiques, la loi interdit désormais les prêts de toute personne morale autre que les partis politiques déposant leurs comptes à la CNCCFP et les banques ou sociétés de crédit ayant leur siège social dans l'Espace économique européen (Tableau 2.2). Ainsi les Indicateurs de l'OCDE sur l'intégrité publique indiquent que sur le financement de la vie politique, la France remplit 100 % des critères pour la réglementation, alors que la moyenne de l'OCDE est de 73 % (OCDE, 2023[8]).

Tableau 2.2. Tableau récapitulatif des règles de financement privé des partis politiques et des campagnes électorales

Source de financement		Dons et cotisations	Prêts et garanties
Personnes physiques	**De nationalité française ou résidant en France**	Autorisés (dans la limite de 7 500 EUR par an pour des partis et de 4 600 EUR par élection pour des candidats)	Autorisés (dans la limite du taux d'intérêt légal et, pour les partis, de 24 mois et 15 000 EUR, pour les candidats, de 18 mois et du plafond des dépenses de campagne)
	De nationalité étrangère et ne résidant pas en France	Interdits	(aucune précision dans les lois et règlements)
Personnes morales	**De droit interne**	Interdits (sauf autres partis)	Interdits (sauf autres partis et banques)
	De droit étranger (dont États)	Interdits (même indirectement)	Interdits (sauf banques domiciliées dans 'l'UE ou l'EEE)

Source: Assemblée nationale (2023[5]), *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français*.

2.2.3. Le dispositif de lutte contre les atteintes à la probité, y compris la corruption, le trafic d'influence, la prise illégale d'intérêts

La lutte contre la corruption en France connaît des avancées décisives à partir des années 1980, avec notamment la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires – qui leur interdit de prendre des intérêts dans une entreprise soumise au contrôle de leur administration – et l'adoption en 1993 de la première loi Sapin, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. De 2013 à 2017, plusieurs lois vont mettre en place des outils opérationnels pour lutter contre la corruption et promouvoir la transparence de la vie publique :

- La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique a imposé à plus de 18 000 responsables publics, élus et non élus, de déposer en ligne à la fois une déclaration de patrimoine et une déclaration d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).
- La loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière institue le Parquet National Financier et l'Office Central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales, chargés de mener les enquêtes sur les faits de corruption les plus complexes.

- La 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 (Sapin II) exige que les entreprises mettent en place un programme de lutte contre la corruption afin d'identifier et de gérer les risques de corruption. Les acteurs publics sont également tenus de se doter de procédures de prévention des manquements à l'intégrité. La loi crée l'Agence française anticorruption (AFA), prévoit la création d'un « répertoire des représentants d'intérêts » accessible en ligne et mis en œuvre par la HATVP et instaure un régime de protection des lanceurs d'alerte.
- La loi n° 2017-1339 de 2017 pour la confiance dans la vie publique renforce les obligations déontologiques des membres du Gouvernement et du parlement et crée des peines obligatoires d'inéligibilité en cas d'infraction à la probité.

2.2.4. Le dispositif de contrôle des investissements étrangers

La France dispose d'un outil de de contrôle des investissements étrangers en France (IEF) étoffé qui porte sur des secteurs touchant à la défense nationale ou susceptibles de mettre en jeu l'ordre public et des activités essentielles à la garantie des intérêts du pays (encadrés par l'article L. 151-3 du Code monétaire et financier). Concrètement, tout acteur étranger qui souhaite procéder à un investissement dans ces secteurs doit déposer, auprès de la direction générale du Trésor, une demande d'autorisation préalable. L'assimilation d'un IEF à une ingérence étrangère est réalisée « au cas par cas » par le Comité interministériel des investissements étrangers en France (CIIEF), qui rassemble des représentants des administrations pour analyser la sensibilité de l'activité de l'entreprise française par rapport aux enjeux de sécurité nationale.

2.2.5. Le dispositif de lutte contre les ingérences numériques étrangères

La France a créé en juin 2021 une agence nationale de lutte contre les manipulations de l'information en provenance de l'étranger visant à « déstabiliser l'État » (VIGINUM) rattaché au Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale (SGDSN). La mission principale de VIGINUM est de détecter et de caractériser des ingérences numériques étrangères affectant le débat public numérique en France. Pour ce faire, VIGINUM se fonde sur quatre critères juridiques pour caractériser l'ingérence numérique étrangère : (i) l'atteinte potentielle aux intérêts fondamentaux de la Nation ; (ii) l'implication d'un acteur étranger, ce qui ne signifie pas qu'il y ait nécessairement une attribution de l'attaque à un protagoniste désigné ; (iii) un contenu manifestement inexact ou trompeur ; (iv) une diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, ou la volonté d'une telle diffusion.

2.2.6. Le dispositif sur l'encadrement des activités de représentation d'intérêts

En matière de lobbying, le dispositif de la loi Sapin II établit une reconnaissance juridique de l'existence du lobbying (« représentation d'intérêts »), tout en répondant aux risques liés au lobbying à travers l'inscription obligatoire dans un registre rendu public et l'application d'obligations déontologiques pour les lobbyistes. Si les activités de représentation d'intérêts effectuées au nom d'États étrangers n'étaient pas explicitement exclues du cadre légal, ces activités n'étaient, dans la pratique, pas inscrites dans le registre. Depuis la publication et l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices de la HATVP en octobre 2023, les États tiers doivent être déclarés comme clients des cabinets de conseil effectuant des activités de lobbying.

2.3. Un cadre juridique et institutionnel à renforcer pour mieux appréhender le phénomène sous l'angle de la transparence de la vie publique et des atteintes à la probité

Si la France dispose donc d'un cadre juridique et institutionnel solide pour appréhender les risques d'ingérence étrangère sous différents angles, ce cadre demeure toutefois incomplet. En particulier, les deux rapports parlementaires publiés en 2023 sur ce sujet notent que la lutte contre les ingérences étrangères repose encore trop sur les services de renseignement et les agences qui leur viennent en appui. Parmi les priorités de réforme, ces rapports identifient notamment la transparence sur les liens d'intérêts des personnes physiques ou morales évoluant dans l'espace public et conduisant des activités de représentation d'intérêts et le renforcement du contrôle des mobilités public-privé.

Dans cette perspective, les chapitres suivants fournissent des recommandations sur le renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère (chapitre 3) et des standards d'intégrité applicables aux hauts responsables publics français en matière d'influence étrangère (chapitre 4).

Références

Assemblée nationale (2024), *Proposition de loi No. 2150 visant à prévenir les ingérences étrangères en France*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b2150_proposition-loi. [7]

Assemblée nationale (2023), *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ceingeren/l16b1311-t1_rapport-enquete. [5]

Conseil d'État (2023), *La souveraineté , nouveau cycle annuel de conférences du Conseil d'État et sujet de l'étude annuelle 2024*, https://www.conseil-etat.fr/actualites/la-souverainete-nouveau-cycle-annuel-de-conferences-du-conseil-d-etat-et-sujet-de-l-etude-annuelle-2024. [6]

Délégation parlementaire au renseignement (2023), *Rapport de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/dpr/l16b1454_rapport-information.pdf. [2]

Intelligence Online (2023), *Après Londres, Paris tentée par un vrai modèle FARA pour lutter contre les influences étrangères*, https://www.intelligenceonline.fr/renseignement-d-etat/2023/04/05/apres-londres-paris-tentee-par-un-vrai-modele-fara-pour-lutter-contre-les-influences-etrangeres,109930609-art. [3]

OCDE (2023), *Indicateurs de l'OCDE sur l'Intégrité Publique. Indicateur « Accountability of Public Policy Making »*, https://oecd-public-integrity-indicators.org/indicators/1000097?country2=FRA. [8]

Sénat (2021), *Rapport No. 873 fait au nom de la mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences*, https://www.senat.fr/rap/r20-873/r20-8731.pdf. [4]

SGDSN (2019), *La stratégie nationale du renseignement*, Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, https://www.academie-renseignement.gouv.fr/files/piece_jointe_2_strategie_Nationale_du_Renseignement.pdf. [1]

3 Renforcer la transparence des actions d'influence étrangère en France à travers un dispositif dédié

Ce chapitre analyse le cadre législatif et institutionnel à mettre en place en France pour renforcer la transparence et répondre aux préoccupations liées aux activités d'influence étrangère. Il examine les éléments essentiels d'un champ d'application approprié et adapté aux influences étrangères.

3.1. Introduction

3.1.1. Renforcer l'intégrité publique par une transparence accrue

L'une des façons dont les pays peuvent renforcer leur résilience face à l'ingérence étrangère est de mettre en place des cadres de transparence solides qui couvrent les activités de lobbying et d'influence effectuées au nom de gouvernements étrangers et autres entités étrangères. L'expérience des pays de l'OCDE en matière de transparence des activités de lobbying, qu'elles soient domestiques ou viennent de l'étranger, montre qu'une réglementation efficace devrait offrir un degré de transparence suffisant sur les activités visant à influencer les processus décisionnels des gouvernements ou susceptibles de le faire (OCDE, 2010[1]).

La transparence est la divulgation et l'accessibilité ultérieure des données et informations gouvernementales pertinentes (OCDE, 2017[2]). Appliquée aux activités d'influence étrangère, il s'agit d'un outil qui permet au public de mieux contrôler le processus de prise de décision publique (OCDE, 2021[3]). Ainsi, l'obligation de transparence n'a pas pour but de restreindre, de dissuader, de criminaliser ou de punir des activités d'influence étrangère légales. La transparence vise au contraire à mettre en évidence les activités légales menées au profit d'intérêts étrangers, et ainsi éviter toute opacité ou risque d'ingérence.

Mais si la divulgation de la bonne quantité et des bons types d'informations est essentielle pour atteindre des niveaux de transparence adéquats, il n'est pas toujours aisé de déterminer ce qui constitue la « bonne » information. Pour que les responsables publics et les citoyens puissent obtenir des informations suffisantes sur les activités d'influence effectuées au nom d'entités étrangères, il est recommandé que les informations divulguées portent sur les personnes morales qui font du lobbying ou qui influencent le gouvernement – ou l'opinion publique – et au nom de qui, sur les personnes qui sont la cible de ces activités et sur la décision publique ou question politique spécifique qui a fait l'objet de ces activités (OCDE, 2021[3]).

3.1.2. L'expérience française d'encadrement du lobbying

Depuis l'adoption de la loi Sapin II en 2016, la France dispose d'un dispositif d'encadrement du lobbying en ligne avec les meilleures pratiques internationales, et qui peut servir de source d'inspiration pour renforcer la transparence de l'influence étrangère. Ce dispositif a constitué une avancée décisive puisqu'il établit une reconnaissance juridique de la représentation d'intérêts, tout en répondant aux risques liés au lobbying à travers l'inscription obligatoire de ces activités dans un registre unique rendu public, administré et contrôlé par la HATVP.

Les sociétés étrangères qui remplissent les critères énoncés par l'article 18-2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique doivent ainsi s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts et déclarer annuellement leurs activités de représentation d'intérêts ainsi que les moyens alloués à celles-ci, au même titre que les entreprises françaises. Depuis octobre 2023 et l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices de la HATVP, les États tiers doivent être déclarés comme clients de cabinets de conseil ou d'avocats le cas échéant, à l'instar de ce qui est fait au niveau européen (Registre de transparence de l'Union européenne) et au Canada (Registre des lobbyistes), et comme précisé dans la section 1.5 du chapitre 1.

Toutefois, le dispositif actuel présente plusieurs limites. Tout d'abord, le répertoire des représentants d'intérêts ne couvre qu'une partie limitée des acteurs effectuant des activités d'influence au nom de gouvernements étrangers et d'organisations étatiques étrangères. Par exemple, le registre ne permet pas d'identifier clairement si les activités de représentation d'intérêts d'une entreprise contrôlée majoritairement ou directement par un État étranger sont menées pour le compte de l'entreprise pour la défense de ses intérêts commerciaux, ou au nom de l'État étranger pour la défense d'intérêts étatiques.

De même, certaines entités liées à un État étranger et qui agissent *de facto* au nom de cet État étranger pour mener des activités d'influence, sans toutefois qu'il n'existe d'accord écrit entre ces entités et l'État étranger, ne sont pas couvertes par le dispositif. Or, les activités d'influence étrangère sont souvent caractérisées par l'utilisation d'intermédiaires, sans toutefois que le lien entre l'intermédiaire et la puissance étrangère soit toujours clairement établi. L'intérêt de créer un dispositif spécifique permettrait donc d'inclure des acteurs qui ont un lien direct avec un État étranger ou qui agissent *de facto* sous le contrôle d'un État étranger.

Deuxièmement, les activités d'influence étrangère, notamment lorsqu'elles ont un objectif malveillant, ont des objectifs distincts, notamment sur leurs cibles, comme expliqué dans le chapitre introductif. Par exemple, une activité d'influence étrangère peut avoir comme objectif d'influencer l'opinion publique lors d'un processus électoral en utilisant des laboratoires d'idées, des organisations de la société civile ou des campagnes de désinformation. Or, l'influence de l'opinion publique et des processus électoraux n'est dans la plupart des cas pas incluse dans la liste des décisions ou processus démocratiques couverts par des réglementations sur le lobbying. C'est par exemple le cas du dispositif français de représentation d'intérêts.

3.1.3. Mettre en place un encadrement dédié à la transparence de l'influence étrangère

Plusieurs pays, dont les États-Unis, l'Australie et, plus récemment, le Royaume-Uni ont fait le choix de mettre en œuvre un cadre légal et un registre des activités d'influence étrangère distinct de leur registre existant sur les activités de lobbying. Aux États-Unis par exemple, le registre mis en place dans le cadre du *Foreign Agents Registration Act (FARA)* couvre les activités d'influence effectuées pour le compte d'un gouvernement d'un pays étranger, d'un parti politique étranger, de personnes et d'entreprises étrangères, tandis que les activités de lobbying et d'influence domestiques sont couvertes par le *Lobbying Disclosure Act (LDA)*. Le gouvernement du Canada envisage également l'adoption d'un cadre spécifique et a ainsi lancé une consultation publique sur le sujet en 2023, soulignant les limites du régime canadien d'encadrement du lobbying (Encadré 3.9).

À l'image des dispositifs existants aux États-Unis et en Australie, et des initiatives menées au Royaume-Uni et au Canada, le législateur français pourrait adopter un dispositif sur l'encadrement des activités d'influence étrangères effectuées au nom d'États ou d'organisations étatiques étrangers. Toutefois, pour déterminer si un régime distinct de celui existant pour les activités de représentation d'intérêts ou si une adaptation de ce dernier serait l'approche la plus pertinente, il est important de s'intéresser à l'ensemble des fonctions nécessaires au bon fonctionnement du dispositif, notamment les fonctions de contrôle, et au cadre légal et institutionnel existant en France, ainsi que des leçons tirées de la mise en œuvre de dispositifs similaires à l'international.

Ainsi, pour répondre efficacement aux risques énoncés dans le chapitre 2, le renforcement de la transparence des activités d'influence étrangères en France doit avant tout bien définir un champ d'application précis, c'est à dire les acteurs et les activités couvertes (section 3.2) et les cibles de l'influence (section 3.3). Un second élément important à couvrir dans une réflexion sur le sujet est celui du régime de divulgation : quelle information doit être demandée, à quelle fréquence, et sous quel format (section 3.4). Le régime de sanctions, administratives ou pénales, est un autre point clé pour un mécanisme de transparence efficace (section 3.5). Sur le plan institutionnel enfin, il est important que les rôles et responsabilités des administrations en charge de la gestion du dispositif, du contrôle, des enquêtes et de l'application des sanctions soient bien définis au sein du système institutionnel français (section 3.6).

3.2. Définir les acteurs et les activités d'influence étrangère couverts par le dispositif de transparence

3.2.1. Une transparence adéquate des activités d'influence étrangère devrait avoir une couverture large des intérêts qui pourraient en être bénéficiaires

Un dispositif français sur la transparence des activités d'influence et de représentation d'intérêts étrangères devra clarifier quels sont les bénéficiaires au nom de qui l'activité d'influence étrangère est effectuée.

Le registre actuel des représentants d'intérêts administré par la HATVP couvre toute personne morale (cabinets de conseil, cabinet d'avocats, entreprises, groupements professionnels, organisations non gouvernementales, organismes de réflexion et de recherche) ou physique (consultants agissant en qualité d'indépendant) qui prend l'initiative de contacter un responsable public pour influer sur une décision publique, couvrant ainsi les activités pour défendre un intérêt économique ou non économique. Cette définition des représentants d'intérêts est établie de façon claire dans la loi Sapin II.

Depuis sa création, le registre couvre ainsi déjà les entités étrangères telles que les entreprises ou les organisations de la société civile étrangères. Cependant, la transparence ne concernait pas à l'origine les personnes morales tierces employées par des gouvernements étrangers ou des personnes/organismes affiliés à des gouvernements étrangers (partis politiques, personnalités politiques, médias d'État). Depuis la publication et l'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices de la HATVP en octobre 2023, les États tiers doivent être déclarés comme clients dans le registre, ce qui constitue un premier pas vers une meilleure transparence des bénéficiaires de certaines activités d'influence étrangère (Encadré 3.1).

Encadré 3.1. L'identité des tiers pour le compte desquels des actions de représentation d'intérêts sont effectuées dans les nouvelles lignes directrices de la HATVP

Sont concernés les représentants d'intérêts qui exercent cette activité en tout ou partie pour le compte de tiers. Doit être déclarée comme un tiers toute personne morale différente de celle qui mène l'action de représentation d'intérêts et pour le compte de laquelle celle-ci est menée, que cette personne remplisse ou non le critère organique posé à l'article 18-2 de la loi. Il peut donc s'agir d'administrations publiques nationales mais également d'autorités publiques étrangères lorsque l'action de représentation d'intérêts est menée auprès des responsables publics nationaux visés par la loi.

Source : (HATVP, 2023[4])

Une part importante des acteurs de l'influence étrangère sont donc déjà couverts par le registre, à l'instar de ce qui est fait au niveau des institutions européennes et au Canada. Selon la loi canadienne sur le lobbying, les lobbyistes-conseils doivent notamment divulguer des renseignements concernant l'identité de leur client (qui peut être un gouvernement étranger ou national) lorsque, contre rémunération, le consultant communique avec un titulaire d'une charge publique concernant certains objets décrits dans la Loi (OCDE, 2021[3]). De même, le registre européen, couvre les activités de représentation d'intérêts menées au nom des « autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades » lorsque ces autorités sont représentées par des entités juridiques, des bureaux ou des réseaux sans statut diplomatique ou sont représentées par un intermédiaire (EUR-Lex, 2021[5]).

Toutefois, le cadre légal et les lignes directrices ne semblent pas suffisamment clarifier si certaines entités liées à un État étranger (par exemple celles qui sont contrôlées par un État étranger ou qui agissent *de facto* à la demande d'un État étranger, ou des partis ou personnalités politiques étrangers), qu'elles

agissent en tant que bénéficiaires ou en tant qu'intermédiaires agissant pour le compte d'autorités publiques étrangères, sont incluses dans le champ d'application (Encadré 3.2).

Encadré 3.2. Cartographie des acteurs de l'influence étrangère

Lobbying et influence étrangers – intérêts privés commerciaux ou non commerciaux

- Si une entreprise ou une entité représentant des intérêts privés commerciaux ou non commerciaux dans un pays A influence un processus décisionnel public dans un pays B, cela peut être considéré comme une activité d'influence et de lobbying venue de l'étranger mais qui n'est pas liée à une puissance étrangère.
- Dans la plupart des pays qui ont une réglementation sur le lobbying, le lobbying et l'influence exercés par des groupes d'intérêts commerciaux étrangers, des organisations de la société civile étrangères ou des lobbyistes consultants représentant des intérêts commerciaux ou des entités privées étrangers est généralement couvert par la réglementation.

Lobbying et influence étrangers – intérêts politiques et étatiques

- Si un gouvernement ou une entité gouvernementale d'un pays A influence le gouvernement d'un pays B par les voies diplomatiques et consulaires traditionnelles, il s'agit de diplomatie et non de lobbying. Toutefois, certaines activités menées directement par des gouvernements étrangers peuvent toujours comporter des risques d'ingérence étrangère (par ex. coercion économique, attaques cyber, choix d'investissements stratégiques). Ces acteurs et activités n'ont toutefois pas vocation à être couvertes par un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère.
- Lorsque le gouvernement ou une entité gouvernementale d'un pays A choisit d'influencer le gouvernement d'un pays B en dehors des canaux et processus diplomatiques traditionnels et formels, on peut retrouver les mêmes acteurs / pratiques que pour le lobbying au nom d'intérêts privés. Cela signifie que des entités gouvernementales étrangères influencent via des entités et des personnes sans statut diplomatique qui peuvent agir en tant « qu'agents étrangers » ou représentants d'intérêts du pays (par ex. cabinets de conseil ou d'avocats mandatés par des gouvernements étrangers). Cela peut être considéré comme une activité d'influence et de lobbying au nom d'une puissance étrangère. Certaines de ces activités sont légales et peuvent être considérées comme légitimes, mais elles doivent être rendues transparentes pour éviter tout risque d'ingérence.

Zones grises de l'influence étrangère

- Lorsque les intérêts privés et gouvernementaux étrangers sont entremêlés, certaines activités peuvent être considérées comme une zone grise à l'intersection du soft power diplomatique et du lobbying auprès des gouvernements étrangers. Ce type d'influence se produit lorsque le gouvernement d'un pays A influence le gouvernement d'un pays B par l'intermédiaire d'entités contrôlées par le gouvernement du pays A ou agissant sous sa direction.
- Ces activités comportent aussi des risques importants d'ingérence étrangère, car les gouvernements étrangers peuvent utiliser les affiliations avec des entités qu'ils contrôlent ou détiennent comme canaux d'influence :
  - Entreprises publiques / entreprises d'État.
  - Médias détenus, financés et contrôlés par l'État.
  - Instituts culturels (par exemple, Instituts Confucius).
  - Institutions religieuses.

- Organisations de la société civile créées ou contrôlées par un État étranger.
- Ces organisations peuvent agir aussi bien en tant que « mandant » (par ex. lorsqu'en tant qu'entités liées à un gouvernement étranger, elles passent elles-mêmes par des intermédiaires comme des cabinets de lobbying) ou en tant qu'intermédiaire agissant pour le compte d'un État tiers. Ces activités peuvent aussi être considérées comme des activités d'influence et de lobbying au nom d'une puissance étrangère.

Source : élaboration de l'auteur.

Pour une couverture plus exhaustive des bénéficiaires étrangers, le législateur français pourrait s'appuyer sur les définitions en vigueur aux États-Unis, en Australie et au Royaume-Uni, qui utilisent le terme de « *foreign principal* », qui peut être traduit en français par « mandant étranger », « donneur d'ordre étranger » ou « commettant étranger ».

Aux États-Unis par exemple, le terme « *foreign principal* » / « mandant étranger » du FARA comprend :

- Un gouvernement d'un pays étranger et un parti politique étranger.
- Une personne (individu, partenariat, association, société, organisation ou toute autre combinaison d'individus) en dehors des États-Unis.
- Une société de personnes, une association, une société, une organisation ou toute autre combinaison de personnes organisée selon les lois d'un pays étranger ou ayant son principal lieu d'activité dans un pays étranger.

Les deuxième et troisième catégories sont exemptées d'obligation de transparence si les activités de lobbying sont effectuées en leur nom propre et si ces entités s'enregistrent dans le cadre du *Lobbying Disclosure Act*. Toutefois, l'exemption ne s'applique pas aux agents des gouvernements étrangers et des partis politiques étrangers (première catégorie), ou lorsqu'un gouvernement étranger ou un parti politique étranger est le principal bénéficiaire des activités de lobbying des acteurs spécifiés dans les deuxième et troisième catégories.

Le FITS australien couvre quant à lui quatre grandes catégories de mandant étranger, qui sont explicitées en détail dans l'Annexe B :

- Un gouvernement étranger, y compris une autorité du gouvernement ou d'une partie du gouvernement d'un pays étranger.
- Une organisation politique étrangère, y compris un parti politique étranger et une organisation étrangère qui existe principalement pour poursuivre des objectifs politiques.
- Une entité liée à un gouvernement étranger.
- Une personne liée à une gouvernement étranger, c'est-à-dire qui est soumise à une obligation (formelle ou informelle) d'agir conformément aux directives, instructions ou souhaits du gouvernement étranger, de l'entité liée au gouvernement étranger ou de l'organisation politique étrangère.

De son côté, le document de consultation du gouvernement canadien sur l'opportunité de mettre en place un registre dédié à l'influence étrangère qualifie de « commettant étranger », toute « *entité qui est détenue ou dirigée, en droit ou en pratique, par un gouvernement étranger. Il peut s'agir, entre autres, d'une puissance étrangère, d'une entité économique étrangère, d'une organisation politique étrangère ou encore d'une personne ou d'un groupe ayant des liens avec un gouvernement étranger* » (Sécurité publique Canada, 2023[6]). Enfin au niveau européen, la proposition de la Commission prévue dans le cadre du Paquet pour la défense de la démocratie mentionne de son côté des « entités de pays tiers », incluant également les acteurs publics ou privés contrôlés directement ou indirectement par des puissances étrangères extra-européennes (Commission européenne, 2023[7]).

3.2.2. Pour une transparence adéquate des activités d'influence étrangère, le dispositif devrait clarifier ce que signifie « agir pour le compte d'un mandant étranger » et les entités ou personnes qui sont susceptibles d'effectuer ces activités

Un autre aspect crucial que le dispositif français devrait clarifier concerne la signification « d'effectuer des activités d'influence / de représentation d'intérêts pour le compte d'un mandant étranger » et les entités ou personnes qui sont susceptibles d'effectuer ces activités, et donc de s'enregistrer au répertoire.

Les systèmes américain, australien et britannique adoptent une définition relativement large du terme de « *foreign agent* » pour désigner les agents qui sont considérés comme agissant au nom d'un mandant étranger. En effet, l'existence d'un contrat écrit entre un agent et un gouvernement étranger ou le paiement de frais ne sont pas nécessaires pour établir l'obligation d'enregistrement. Aux États-Unis, un agent qui facilite l'organisation de réunions avec des représentants du gouvernement américain en réponse à une simple « demande » d'un mandant étranger suffit à déclencher l'obligation de s'inscrire au registre FARA. De même, la fourniture de conseils à un mandant étranger sur la meilleure façon d'influencer la politique ou l'opinion publique peut entraîner l'obligation de s'enregistrer.

Par exemple, le FITS australien exige qu'une personne physique ou morale s'enregistre si elle entreprend des activités d'influence étrangère pour le compte d'un mandant étranger ou dans le cadre d'un accord enregistrable (« *registrable arrangement* ») (Ministère du procureur général australien, 2019[8]). Ce terme inclut ainsi les activités d'influence étrangère qui sont effectuées :

- Dans le cadre d'un accord avec le mandant étranger. Il est précisé qu'un « accord » entre l'agent et le mandant étranger peut être formel ou informel, écrit ou verbal. Il peut s'agir d'un contrat, d'une entente ou d'un accord de quelque nature que ce soit. Il n'est pas nécessaire qu'il ait été conclu en Australie pour qu'il puisse être enregistré. Il n'est pas non plus nécessaire que le mandant étranger paie l'agent pour qu'il entreprenne l'activité, ni qu'il lui fournisse un autre avantage.
- Au service du mandant étranger.
- Sur l'ordre ou à la demande du mandant étranger.
- Sous la direction du mandant étranger.

Quelle que soit la nature de la relation entre l'agent et le mandant étranger, ils doivent avoir eu l'intention ou s'attendre à ce que l'agent puisse ou doive entreprendre les activités d'influence pour le compte du mandant étranger. Si une personne ou une entité entreprend une activité sans que le mandant étranger le sache ou s'y attende, il n'y a pas d'obligation d'enregistrement dans le cadre du FITS. Dans ce cas, les activités de l'agent et les intérêts du mandant étranger ne sont que des coïncidences (Ministère du procureur général australien, 2019[8]).

Le FARA adopte une approche similaire (Annexe A) tandis que le document de consultation sur la mise en place d'un dispositif similaire au Canada, privilégie le terme « d'entente », alignée sur les conditions du FITS australiens (Sécurité Publique Canada, 2023[9]).

Cette approche large permet de couvrir les acteurs clés de l'influence étrangère, notamment ceux de la « zone grise » décrit dans l'Encadré 3.2, et en particulier les acteurs qui agissent *de facto* au service ou sous le contrôle de puissances étrangères de façon dissimulée, comme cela semble être pratiqué dans le cas des opérations d'influence russes et chinoises (Charon et Jeangène Vilmer, 2021[10]). Dans tous les cas, il parait important, dans le cas d'un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère, de ne pas limiter la relation entre un « mandant étranger » et les personnes physiques ou morales qui conduisent des activités d'influence en son nom, à une relation financière (c.-à-d., contre rémunération) ou contractuelle.

Il est par ailleurs à souligner que dans les cas américain comme australien, le fait de recevoir un financement d'un gouvernement étranger ou d'une organisation politique étrangère ne constitue pas un critère suffisant pour être considéré comme un « agent étranger » ou comme une entité agissant au nom

d'un « mandant étranger ». Si le financement est le seul lien entre l'entité et le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère, l'entité ne sera ainsi pas considérée comme un « agent de l'étranger » (« *foreign agent* »). Cette clarification est importante, car elle a été récemment source de confusion et de nombreuses erreurs d'interprétation dans le débat public, notamment dans le cadre des discussions sur le Paquet européen pour la défense de la démocratie. L'élément crucial ici est la notion « d'entente » ou de « service » (« *agency relation* » dans le cas du FARA) qui lie d'une part un mandant étranger, et d'autre part une personne physique ou morale qui effectue des activités d'influence en son nom. Cela permet également de distinguer ces systèmes de ceux en vigueur dans des contextes autoritaires où le simple fait de recevoir des financements de l'étranger peut entrainer une qualification d'agent étranger avec des conséquences pour ces entités et leurs agents souvent graves.

Afin d'éviter toute lacune, un dispositif français en matière de transparence de l'influence étrangère pourrait adopter une approche similaire de définition large du champ d'application du registre de transparence. Il est toutefois important de noter que de telles approches ont également été sources de défis aux États-Unis et en Australie, tant elles rendent le champ d'application large et la relation entre mandant et agent étrangers difficile à établir et à prouver dans le cas où une entité agit sur simple « demande » du mandant étranger. En particulier, l'allocation de moyens d'enquête et d'investigation relativement larges est nécessaire à la mise en œuvre, afin que l'administration en charge de l'application du dispositif puisse détecter l'existence d'une entente, même informelle, entre un mandant et un agent étranger. Cet aspect est discuté plus en détail dans la section 3.6.

3.2.3. Les activités d'influence étrangères rentrant dans le champ du dispositif devront prendre en compte non seulement l'influence sur les processus décisionnels, mais aussi sur le débat public

Une fois la relation entre un mandant étranger et un agent étranger établie, un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère nécessite une liste claire d'activités précises qui entraînent l'obligation d'inscription. Comme évoqué au chapitre 2, une partie croissante des activités d'influence étrangère ne vise pas à influencer directement les responsables publics, mais plutôt l'opinion publique, afin que celle-ci influence le cours des décisions publiques.

En ce sens, la définition actuelle d'une activité de représentation d'intérêts en France semble trop restrictive pour un dispositif encadrant l'influence étrangère car elle se limite à une entrée en communication avec un responsable public dans le but d'influencer une décision publique. Le choix du législateur français en matière d'encadrement du lobbying a en effet été de circonscrire la représentation d'intérêts au lobbying direct, en excluant explicitement du champ d'application l'influence sur l'opinion publique (Encadré 3.3). Dans le cadre d'un dispositif encadrant l'influence étrangère, une telle définition ne couvrirait donc pas un champ important d'activités d'influence, ce qui constituerait un obstacle à une transparence adéquate des activités d'influence étrangère, dont un pan non négligeable resterait en dehors des obligations de transparence.

Pour une transparence adéquate des activités d'influence étrangères, la prise en compte de ces activités d'influence indirectes, parfois appelées « *grassroots communications* », semble devenue incontournable. Le champ d'application du dispositif sur l'influence étrangère devrait donc être étendu pour couvrir non seulement les activités de représentation d'intérêts « classiques » d'entrée en communication avec un responsable public, mais également les activités d'influence plus larges et notamment l'influence exercée via des intermédiaires comme des laboratoires d'idées ou autres organismes de la société civile.

Ceci peut aussi permettre au dispositif de contribuer aux objectifs stratégiques de la France en matière de lutte contre les ingérences étrangères et de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, en agissant par exemple comme une source potentielle de détections de cas d'opérations de manipulations de l'information d'origine étrangère, qu'elles soient menées à travers les médias locaux ou communautaires, les médias grand public ou les réseaux sociaux. Les dispositifs en place aux États-Unis, en Australie et au

Royaume-Uni couvrent ce type d'activités (pour une description détaillée des activités et leurs définitions, voir Annexes A, B et C). La Directive proposée dans le cadre du Paquet européen pour la Défense de la Démocratie inclut également ces activités (Annexe D).

Encadré 3.3. Les entrées en communication qui relèvent de la représentation d'intérêts dans le dispositif actuel ne sont pas suffisamment adaptées à l'influence étrangère

Dans le dispositif actuel d'encadrement des activités de représentation d'intérêts, plusieurs types d'actions sont considérés comme des entrées en communication susceptibles de constituer des actions de représentation d'intérêts :

- Une rencontre physique, quel que soit le contexte dans lequel elle se déroule (rendez-vous dédié, déjeuner professionnel, visite d'un salon professionnel, réunion d'un club, etc.).
- 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.
- L'interpellation directe et nominative d'un responsable public sur un réseau social.

En revanche, sont exclues :

- Les campagnes de sensibilisation de l'opinion ou les manifestations sur la voie publique.
- Les activités de veille de l'actualité législative et réglementaire.
- La préparation de notes, dossiers, éléments de langage, en amont d'une communication.
- Les lettres d'information, dès lors qu'elles ne portent pas sur une décision publique et ne sont pas adressées spécifiquement à des responsables publics.

Source: HATVP (2024[11]), "Représentation d'intérêts", https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/ressources/#post_14593.

Aux États-Unis par exemple, les activités considérées comme des activités d'influence étrangère incluent les « activités politiques », c'est-à-dire « *toute activité dont la personne qui s'y livre pense qu'elle influencera, ou qu'elle a l'intention d'influencer, de quelque manière que ce soit, toute agence ou tout fonctionnaire du gouvernement des États-Unis ou toute partie du public aux États-Unis en ce qui concerne la formulation, l'adoption ou la modification des politiques intérieures ou étrangères des États-Unis ou en ce qui concerne les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger* ». Cette définition inclut donc également les activités qui cherchent à promouvoir une image positive d'un gouvernement étranger au sein de la société américaine. D'autres types d'activités couvertes, comme le fait d'agir en tant qu'agent de publicité, employé d'un service d'information ou conseiller en relations publiques, couvrent également expressément la gestion de la perception et de l'image d'un mandant étranger.

Comme aux États-Unis, le dispositif australien couvre aussi bien les activités d'influence directe, comme par exemple le lobbying auprès des membres du Parlement, que les activités entreprises dans le but d'exercer une influence sur le débat public, par exemple la promotion d'information ou de matériel informationnel visant à influencer le vote du public lors d'une élection fédérale. Le FITS australien adopte une classification précise et claire des activités d'influence, sur laquelle pourrait s'appuyer le législateur français (Tableau 3.1).

Tableau 3.1. Activités d'influence étrangère couvertes par le FITS australien

Catégorie d'activités	Type d'activités
• **Lobbying parlementaire** • **Lobbying politique général**	Le lobbying comprend la communication dans le but d'influencer les processus, les décisions ou les résultats ainsi que la représentation des intérêts d'une autre personne dans un processus quelconque. Les activités de lobbying sont réputées avoir pour but d'exercer une influence politique ou gouvernementale si elles sont entreprises dans le but principal ou substantiel d'influencer : • Un processus lié à une élection fédérale ou à un référendum • Un processus lié à une décision gouvernementale • Les travaux d'une chambre du Parlement • Un processus lié à un parti politique enregistré • Un processus lié à un membre du parlement qui n'est pas membre d'un parti politique enregistré • Un processus lié à un candidat à une élection fédérale qui n'est pas soutenu par un parti politique enregistré. Les activités de lobbying parlementaire pour le compte d'un gouvernement étranger sont enregistrables, qu'elles soient ou non entreprises dans un but politique ou gouvernemental. Le lobbying parlementaire pour le compte d'autres types de mandants étrangers n'est enregistrable que si l'objectif est d'exercer une influence politique ou gouvernementale.
Activités de communication	L'activité de communication couvre toutes les circonstances dans lesquelles des informations ou du matériel informationnel sont diffusés, publiés, décaissés, partagés ou mis à la disposition du public. Les informations et le matériel informationnel peuvent prendre n'importe quelle forme, notamment interpersonnelle, visuelle, graphique, écrite, électronique, numérique et picturale. Une activité de communication doit être enregistrée si elle est entreprise à des fins d'influence politique ou gouvernementale (voir ci-dessus). De telles activités peuvent influencer les points de vue et les opinions des personnes impliquées dans les processus politiques et gouvernementaux.
Activités de décaissement	L'activité de décaissement comprend la distribution d'argent ou d'objets de valeur pour le compte d'un mandant étranger. Cette activité doit être enregistrée si la personne, ou le bénéficiaire du décaissement, n'est pas tenu de divulguer l'activité (par exemple dans le cadre de lois sur la divulgation du financement des partis politiques) et que l'activité est entreprise à des fins d'influence politique ou gouvernementale.

Source : (Ministère du procureur général australien, 2019[12])

Le champ d'application du dispositif français pourrait aussi s'appuyer sur le Registre canadien des lobbyistes et le registre de transparence des institutions de l'Union européenne (UE), qui ont chacun adopté une définition certes plus restrictive mais qui va au-delà de la simple communication orale ou écrite entre un représentant d'intérêt et un responsable public :

- Au niveau de l'Union européenne, les activités couvertes comprennent entre autres: la « *mise sur pied de campagnes de communication, de plateformes, de réseaux et d'initiatives de terrain* », ainsi que « *l'élaboration ou la commande de documents d'orientation et de prises de position, d'amendements, de sondages et d'enquêtes d'opinion, de lettres ouvertes ou d'autres matériels de communication ou d'information, ainsi que la commande et la réalisation de travaux de recherche* » (EUR-Lex, 2021[5]).
- Au Canada, en plus de communications orales et écrites, la loi sur le lobbying couvre les « *appels au grand public* » (« *grassroots communications* »), définis comme étant « *un appel au grand public, directement ou au moyen d'un média à grande diffusion, pour persuader celui-ci de communiquer directement avec le titulaire d'une charge publique en vue de faire pression sur lui afin qu'il appuie un certain point de vue* » (Encadré 3.4).

Ces deux registres n'incluent toutefois pas des obligations de déclarations étendues concernant ce type d'activités, c'est-à-dire des informations détaillées sur toutes les campagnes de communication effectuées dans le cadre d'activités d'influence soutenant un objectif précis. Toutefois, l'inclusion de ce type d'activités dans le champ d'application a permis un premier pas vers davantage de transparence sur l'influence indirecte. Par exemple, le registre européen de transparence inclut une section spécifique consacrée aux actions menées, y compris les principales propositions législatives de l'UE visées et les « activités de communication (événements, campagnes, publications, etc.) liées aux propositions susmentionnées ».

Encadré 3.4. Bulletin d'interprétation du Commissariat au Lobbying du Canada sur l'application de la Loi sur le lobbying aux appels au grand public

Dans son bulletin d'interprétation d'août 2017, le Commissariat au Lobbying du Canada a clarifié les moyens utilisés aux fins de l'appel au grand public, qui peuvent comprendre le publipostage et les campagnes de communication électronique, les publicités, les sites Web, les billets dans les médias sociaux et des plateformes telles que Facebook, Twitter, LinkedIn, Snapchat, YouTube, etc.

Le Commissariat a également indiqué que la participation aux activités stratégiques et opérationnelles d'un appel au grand public (approbation des éléments, prestation de conseils, réalisation de recherches et d'analyses, rédaction de messages, préparation de contenu, diffusion de contenu, interaction avec les membres du public) exige également l'enregistrement.

Source : Commissaire au Lobbying du Canada (2017[13]), « Application de la Loi sur le lobbying aux appels au grand public », https://lobbycanada.gc.ca/fr/regles/la-loi-sur-le-lobbying/avis-et-interpretation-loi-sur-le-lobbying/application-de-la-loi-sur-le-lobbying-aux-appels-au-grand-public/

Si cette recommandation (un dispositif couvrant un spectre d'activités plus large que le système actuel encadrant les activités de représentation d'intérêts) venait à être privilégiée par le législateur français, un terme différent de celui de « représentation d'intérêts » pourrait être utilisé pour le dispositif spécifique sur l'influence étrangère. En effet, la HATVP a souligné que l'utilisation du même terme pour deux registres différents pourrait porter à confusion, dans la mesure où les activités couvertes ne seraient pas exactement les mêmes dans les deux registres. À contrario, le terme de « représentation d'intérêts » pourrait être utilisé si un alignement entre les dispositifs est choisi.

3.2.4. Afin de garantir les libertés fondamentales ainsi que des relations d'État à État fluides, le dispositif français sur la transparence des activités d'influence étrangère pourra inclure une liste d'exemptions légitimes

À l'image de certaines exemptions légitimes qui sont incluses dans les dispositifs d'encadrement de lobbying existants dans les pays de l'OCDE, les définitions des activités couvertes par un dispositif d'encadrement des activités d'influence étrangère devraient préciser clairement le type de communications qui ne sont pas couvertes par le dispositif. Il en est ainsi, par exemple, des communications qui ont déjà été rendues publiques, notamment les présentations officielles devant les commissions parlementaires, les auditions publiques et les mécanismes de consultation établis (OCDE, 2010[1]).

Plus spécifiquement, les définitions doivent clairement préciser le type d'activités qui ne sont pas considérées comme des activités d'influence nécessitant une meilleure transparence (exclusion), ou qui pourraient bénéficier d'une exemption légitime. En matière d'exclusions, il est essentiel dans un régime d'encadrement des activités d'influence étrangère d'exclure les activités diplomatiques, consulaires et similaires lorsque celles-ci sont exercées par un agent diplomatique ou consulaire. Il s'agit en effet d'activités diplomatiques classiques, pleinement légitimes et essentielles pour les relations internationales. De même, il est pertinent d'exclure les employés d'un gouvernement étranger du dispositif, étant donné la nécessité de coopérer au plan international dans de nombreux champs de politiques publiques dans un monde globalisé. Les activités de conseils juridiques et la représentation en justice (c.-à-d. lorsque l'activité en question est principalement liée à la prestation de conseils juridiques dans le cadre de processus judiciaires ou en découle) peuvent également être légitimement exclues.

S'agissant des exemptions, un équilibre doit être trouvé afin que la liste d'exemptions ne soit pas utilisée par des puissances étrangères pour tenter d'influencer secrètement les processus décisionnels et ainsi éviter l'obligation d'inscription au registre.

Les régimes australien et américain proposent une liste détaillée d'exemptions, mais qui sont toutefois, selon les autorités en charge de l'application du FARA et du FITS, trop larges (pour une description exhaustive des exemptions, se référer aux annexes). Aux États-Unis par exemple, les objectifs de transparence du FARA pourraient se voir entravés par certaines exemptions relatives aux activités privées et non politiques, ainsi qu'aux activités universitaires, qui sont susceptibles d'être exploitées pour éviter les exigences de divulgation du FARA.

En France, les travaux de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les ingérences étrangères ont abordé ainsi le cas des associations cultuelles, exclues actuellement du champ d'application du dispositif d'encadrement des activités de représentation d'intérêts. Plusieurs responsables auditionnés dans le cadre de cette Commission ont cependant fait état de progrès en la matière, notamment depuis la mise en application de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République. Les entretiens de l'OCDE avec Tracfin pour le compte de ce rapport ont pu confirmer que la loi a obtenu des résultats positifs, avec une forte diminution des financements reçus par les associations cultuelles de l'étranger. Toutefois, le critère du financement n'étant pas toujours le plus pertinent pour caractériser le lien entre un mandant et un agent étranger, comme expliqué plus haut (section 3.2.3), il parait souhaitable de ne pas exclure les organisations cultuelles du champ d'application d'un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère.

3.3. Définir les cibles des activités d'influence étrangère dans le dispositif

3.3.1. Les personnes susceptibles d'être visées par une action d'influence étrangère doivent être bien précisées et pourraient intégrer les partis politiques et candidats aux élections

En France, la définition du terme « représentation d'intérêts » couvre déjà les activités menées auprès des ministères, au Parlement, et dans les administrations nationales et décentralisées. Le champ des décideurs publics susceptibles d'être visés par des actions de lobbying englobe ainsi, depuis 2022, environ 18 000 personnes, faisant du dispositif français l'un des plus étendus au monde. La France est aussi l'un des sept pays de l'OCDE dont le dispositif national couvre aussi les activités de lobbying effectuées à l'échelon local (Autriche, Chili, Irlande, Lituanie, Pérou, Slovénie) (OCDE, 2021[3]).

Afin de faciliter l'appropriation, par les représentants d'intérêts, de l'extension du répertoire mise en œuvre depuis le 1er juillet 2022, la Haute Autorité a publié sur son site web un vade-mecum consacré à l'identification des nouveaux responsables publics auprès desquels une entrée en communication pourrait être qualifiée d'action de représentation d'intérêts (HATVP, 2022[14]).

La liste des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts étant suffisamment large, un dispositif sur l'influence étrangère pourrait se baser sur ce dispositif existant, ce qui garantirait une certaine cohérence entre ces instruments.

Toutefois, il parait important dans le cadre d'un dispositif sur l'influence étrangère d'inclure également les candidats aux élections et/ou les partis politiques, afin de bien prendre en compte le risque d'ingérence électorale en particulier. Ces responsables sont inclus dans les régimes les plus récents en la matière :

- Au Royaume-Uni, le *Foreign Influence Registration Scheme* couvre les décideurs de haut niveau tels que les ministres britanniques (et les ministres des administrations décentralisées), les candidats aux élections, les députés et les hauts fonctionnaires.

- En Australie, le *Foreign Influence Transparence Scheme* couvre, dans la catégorie « lobbying politique », les activités de lobbying dirigées vers des partis politiques enregistrés ou les candidats aux élections fédérales.

3.3.2. Les décisions publiques et les processus démocratiques visés pourraient être élargis aux positions de politique étrangère et aux processus électoraux

Pour compléter le champ d'application d'un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère, il s'agit enfin de préciser quelles sont les décisions publiques ou les processus démocratiques qui sont susceptibles d'être visés par une activité d'influence étrangère. Comme pour le champ des personnes visées, les dispositifs existants à l'étranger vont généralement plus loin que leur dispositif d'encadrement d'activités de lobbying « classiques », en intégrant par exemple l'influence sur les processus électoraux (Australie, États-Unis, Royaume-Uni), mais également des activités d'influence qui cherchent à donner une image positive du mandant étranger, sans référence spécifique à une décision publique (voir section 3.3.3 ci-dessous).

En France, comme le précise une annexe du décret du 9 mai 2017, le type de décisions publiques qui doivent être mentionnées par les représentants d'intérêts dans leurs déclarations concerne les lois ou les actes réglementaires dont ils cherchent à influencer le contenu. Outre les lois et règlements, sont aussi concernées toutes les décisions administratives, qu'il s'agisse de décisions générales et impersonnelles ou de décisions individuelles (LégiFrance, 2017[15]). Une action de représentation d'intérêts peut porter sur la modification ou la suppression d'une décision en vigueur, ainsi que sur l'élaboration d'une décision à venir, en cours de discussion ou d'adoption, ou sur l'adoption d'une nouvelle décision, même lorsque celle-ci n'est pas clairement identifiée ou identifiable (par exemple, la régulation d'un secteur).

Cette liste apparait à la fois trop imprécise et trop large, rendant le dispositif particulièrement complexe. Cela crée une confusion méthodologique et de grandes difficultés pour déterminer quelles décisions sont concrètement visées par le dispositif. Dans son rapport d'activité 2022, la HATVP souligne ainsi que cette difficulté d'identification des décisions publiques concernées peut être source d'insécurité juridique pour les représentants d'intérêts concernés, et s'est par ailleurs amplifiée avec l'extension du répertoire aux collectivités territoriales (HATVP, 2023[16]). La HATVP a ainsi recommandé à plusieurs reprises de restreindre le champ d'application en précisant dans les textes les critères des décisions publiques entrant dans le champ de la réglementation de la représentation d'intérêts, en fonction de leur importance, par leur nature ou leurs effets. Par ailleurs, une Mission flash de l'Assemblée nationale « sur la rédaction du décret n°2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts » avait également confirmé le « *flou entourant les décisions publiques entrant dans le champ du dispositif et celles qui en sont exclues, du fait de la formulation générale et étendue inscrite dans la loi* » (Assemblée nationale, 2023[17]). Afin d'éviter ce type de problèmes, un dispositif dédié à l'influence étrangère devrait donc prévoir une liste plus précise.

S'agissant des décisions publiques et des processus démocratiques visés dans le cadre d'un dispositif d'encadrement de l'influence étrangère, une liste précise pourrait être élaborée en concertation avec les autorités mentionnées dans le Tableau 2.1 du Chapitre 2, et notamment le SGDSN. L'élaboration d'une analyse basée sur les risques pourrait identifier le type de décisions publiques susceptibles d'être la cible de tentatives d'ingérences étrangères et l'impact qu'une influence étrangère non-transparente sur ces décisions pourrait avoir sur les intérêts fondamentaux de la Nation. Le fait d'influencer le public dans le cadre des décisions et des procédures définies devrait ensuite être également couvert par le dispositif.

Il pourrait également être envisagé, compte tenu du champ large d'activités couvertes par le dispositif proposé, de définir de manière également relativement large les décisions publiques visées, à l'image des dispositifs en vigueur en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis (Tableau 3.2). Concernant spécifiquement l'influence sur les processus électoraux, une réflexion spécifique pourrait être menée à la fois au regard de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, mais également en prenant en compte le risque

de créer une faille juridique sur la sincérité des scrutins et en conséquence un risque d'invalidation des résultats. En Australie par exemple, l'expression « influence politique ou gouvernementale » a une définition large. Elle peut englober l'influence sur toute personne, entité, structure ou processus faisant partie de l'architecture politique et gouvernementale fédérale de l'Australie - y compris une élection ou un vote fédéral, une décision du gouvernement fédéral, une procédure de l'une ou l'autre chambre du Parlement, un parti politique enregistré, un membre indépendant du Parlement ou un candidat indépendant à une élection fédérale (Tableau 3.2).

Tableau 3.2. Décisions publiques visées aux États-Unis et en Australie

	Dispositif	Décisions publiques et processus visés
Australie	*Foreign Influence Transparency Scheme*	• Un processus relatif à une élection fédérale ou à un vote désigné. • Un processus lié à une décision du gouvernement fédéral. Une « décision gouvernementale » comprend toute décision formelle ou informelle, finale ou intermédiaire du Conseil exécutif, du Cabinet (ou d'un comité du Cabinet), d'un ministre, d'un département, d'une agence ou d'une entreprise du gouvernement australien, ou de toute personne exerçant des fonctions en relation avec l'une de ces autres entités. Des exemples de types de processus liés à des décisions comprennent les processus de subventions, de licence ou d'approvisionnement, les processus d'élaboration de politiques ou d'autres décisions. • Les travaux d'une chambre du Parlement. • Une procédure relative à un parti politique enregistré. • Une procédure relative à un candidat à une élection fédérale qui n'est pas soutenu par un parti politique enregistré. Le fait d'influencer le public ou une partie du public dans le cadre de ces processus et procédures est également couvert par la loi.
Royaume-Uni	*Foreign Influence Registration Scheme*	• Une élection ou un référendum au Royaume-Uni. • Une décision d'un ministre ou d'un département gouvernemental (y compris un ministre ou un département gouvernemental du Pays de Galles, de l'Écosse ou de l'Irlande du Nord). • Les travaux d'un parti politique enregistré au Royaume-Uni (tels que les engagements de son manifeste). • Une décision d'un membre de la Chambre des Communes, de la Chambre des Lords, de l'Assemblée d'Irlande du Nord, du Parlement écossais ou du Senedd Cymru (lorsqu'il agit en cette qualité).
États-Unis	*Foreign Agents Registration Act*	• La formulation, l'adoption ou la modification de la politique intérieure ou étrangère des États-Unis. • Les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger.

Source : élaboration de l'auteur.

L'obligation de déclaration dans un registre de transparence spécifique concernerait ainsi toute personne physique et morale qui conduirait une activité ayant pour finalité d'influencer les processus de décision publique définis ou les processus électoraux – y compris par le biais de l'influence sur l'opinion publique – et ce pour le compte, sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger.

3.3.3. Les activités d'influence qui concernent la promotion de l'image, des politiques ou des relations d'un mandant étranger pourraient aussi être incluses dans le dispositif

Une grande partie des activités d'influence étrangère consiste à promouvoir une image positive du mandant étranger au sein de la société cible et auprès des responsables publics du pays cible, afin que l'opinion publique ou l'opinion des responsables publics visés s'aligne avec les intérêts ou la vision défendus par le mandat étranger.

Aux États-Unis, le FARA a la particularité de couvrir non seulement les actions d'influence sur la politique intérieure ou étrangère des États-Unis, mais également l'influence en ce qui concerne les intérêts politiques ou publics, les politiques publiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger. Par exemple, les activités d'influence qui n'ont pas nécessairement pour but

d'influencer directement une décision publique, mais qui viseraient à influencer l'opinion d'un responsable public ou le public en général en faveur de celle de la puissance étrangère, sur ses politiques publiques ou sa politique étrangère, sont également couvertes. Le FARA couvre également les personnes jouant un rôle dans la gestion de la perception et de l'image d'un mandant étranger: agents de publicité, conseillers en relations publiques ou employés des services d'information.

L'exemple présenté dans l'Encadré 3.5, issu d'une activité enregistrée dans le cadre du FARA, illustre bien ce type d'activités et l'intérêt de les inclure dans un dispositif d'encadrement de l'influence étrangère : les individus visés et le public peuvent ainsi être pleinement conscients de qui cherche à les influencer.

Encadré 3.5. Promouvoir une image positive d'un mandant étranger : une activité répandue sans référence spécifique à une décision publique ou un processus démocratique

Pendant la crise du COVID-19, le consulat général aux États-Unis d'un pays de l'OCDE a engagé une société de lobbying pour étudier la manière dont les médias américains ont présenté la réponse du pays au COVID-19. Les contrats comprenaient une stratégie complète de relations publiques basée sur les activités suivantes afin de donner une image positive de la manière dont le pays a répondu à la crise du COVID-19 dans les premiers mois de la pandémie :

- Programmer une réunion par mois avec les journalistes et le consulat.
- Rédiger des notes d'information pour les réunions avec des personnes influentes (influenceurs) et les parties prenantes.
- Fournir des conseils sur le placement d'articles d'opinion et des lettres au rédacteur en chef (y compris des conseils éditoriaux, des recherches pour déterminer le placement stratégique et une communication directe avec les rédacteurs en chef/les organes de presse appropriés).
- Développer et mettre en œuvre un partenariat de contenu sponsorisé avec un média basé aux États-Unis.

Source : FARA.

3.4. Définir les obligations de transparence pour les activités d'influence étrangère

3.4.1. Le cadre légal pourrait préciser que l'inscription dans un délai d'enregistrement raisonnable devrait être un prérequis à toute activité d'influence étrangère pour un mandant spécifique

Comme pour un registre de représentants d'intérêts « classique », l'inscription obligatoire pourrait être un prérequis pour conduire des activités d'influence étrangère, avec des délais minimums d'inscription au registre. Actuellement, l'inscription au répertoire des représentants d'intérêts est obligatoire dans un délai de deux mois suivant le jour où les conditions prévues par la loi pour être qualifié de représentant d'intérêts sont remplies (à savoir 10 entrées en communication par an appréciées au niveau des personnes physiques d'une entité). Si un tel système permet d'accorder plus de flexibilité à ceux qui ont des obligations de transparence, il s'agit également de veiller à garantir que le délai d'inscription ne devienne pas un obstacle à l'objectif de transparence et d'accès rapide aux informations sur l'influence, ou une source de confusion pour certains responsables publics qui souhaiteraient peut-être vérifier l'enregistrement d'un agent d'influence étranger avant d'entrer en communication avec lui.

Dans le cas d'un dispositif spécifique à l'influence étrangère, le cadre légal pourrait imposer un délai d'inscription plus court, sans critère de seuil, dérivé des bonnes pratiques à l'œuvre dans d'autres juridictions. Aux États-Unis par exemple, un agent étranger doit s'enregistrer auprès du département de la Justice dans les 10 jours suivant son acceptation d'agir en tant qu'agent d'un mandant étranger.

3.4.2. Les obligations déclaratives devraient inclure des informations précises et régulières, permettant de mettre en lumière les objectifs clés de l'activité d'influence inscrite

Actuellement, les informations à divulguer lors de l'inscription initiale au répertoire des représentants d'intérêts comprennent : (i) l'identité du représentant d'intérêts ainsi que celle de ses dirigeants ; (ii) l'identité des personnes chargées des activités de représentation d'intérêts ; (iii) les domaines d'intervention du représentant d'intérêts ; (iv) les organismes dont le représentant d'intérêts est membre.

Une fois par an, et en application du décret de 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, ces derniers sont tenus d'adresser chaque année à la Haute Autorité le détail des activités réalisées sur l'année dans les trois mois suivant la clôture de leur exercice comptable. Ces informations comprennent :

- L'ensemble des actions de représentation d'intérêts réalisées lors du dernier exercice comptable, y compris les types de décisions publiques visées par les activités, les types d'activités entreprises, les domaines d'intervention et les objectifs poursuivis par ces activités.
- L'identité des clients pour lesquels les activités ont été conduites.
- Les dépenses consacrées aux actions de représentation d'intérêts.
- Le nombre total en équivalent temps plein travaillé (ETPT) de personnes physiques ayant réalisé des activités de représentation d'intérêts au sein de la personne morale.
- S'agissant des entités qui facturent des actions de représentation d'intérêts pour le compte de leurs clients, le chiffre d'affaires lié à l'activité de représentation d'intérêts.

Toutefois, les informations à déclarer ne permettent pas complètement d'atteindre les objectifs fixés par la loi (à savoir retracer l'empreinte normative de la loi, c'est-à-dire les informations permettant au citoyen de savoir quels acteurs ont participé à son élaboration) car elles restent trop vagues. Par exemple, la déclaration doit indiquer le type de décision publique visée (par ex. s'il s'agit d'une loi, d'un règlement), mais pas son intitulé exact. On ne peut donc pas savoir précisément sur quelle décision l'action de lobbying a porté. De même, la fréquence annuelle des rapports d'activités a pour conséquence une publication retardée de certaines informations sur les activités de représentation d'intérêts : une activité réalisée au début de la période déclarative ne sera rendue publique qu'un an plus tard.

Ces éléments ont été régulièrement relevés par la HATVP dans ses rapports d'activité. Le Comité de déontologie parlementaire du Sénat avait également recommandé en décembre 2022 de préciser les informations des fiches d'activités en indiquant la décision concernée par l'action d'influence ainsi que son objectif, et de passer d'un rythme de déclaration annuel à un rythme semestriel. Cela permettrait d'aligner le dispositif français avec les bonnes pratiques internationales.

Ces deux évolutions clés apparaissent nécessaires pour un dispositif encadrant l'influence étrangère, à l'image des approches choisies aux États-Unis et en Australie en ce qui concerne les informations à déclarer et la fréquence des divulgations (Tableau 3.3). Dans ces deux systèmes, la plupart des informations à déclarer le sont lors de l'enregistrement initial, lors duquel les déclarants doivent fournir des informations précises sur leur relation avec le mandant étranger, ainsi que sur les objectifs poursuivis par leurs activités. Des mises à jour régulières des informations sont ensuite prévues.

Une approche similaire pourrait être adoptée en France. Les renseignements à divulguer au cours de la procédure d'inscription au registre pourraient inclure les renseignements personnels de la personne ou de l'entité qui mène les activités, la nature de la relation entre la personne/entité et le mandant étranger, les

objectifs précis des activités menées et spécifiées par le mandant, et les types d'activités menées ou que le déclarant compte mener. Lors des mises à jour régulières, par exemple tous les six mois, les déclarants pourraient apporter des précisions sur les activités qui ont été effectivement effectuées au cours de la période. Par exemple, il pourrait s'agir de divulguer des informations sur une campagne de communication spécifique qui a été menée au cours des six derniers mois ou des renseignements sur des activités qui ont concerné une décision publique spécifique.

Tableau 3.3. Fréquence des déclarations en Australie et aux États-Unis

		Australie	États-Unis
Enregistrement et contenu des déclarations	**Enregistrement initial**	1. Informations détaillées sur les activités couvertes par le dispositif (y compris les types d'activités, les dates des activités, les détails sur le but de l'activité). 2. Informations décrivant la nature de la relation avec le mandant étranger. Cependant, les informations rendues publiques n'incluent pas les informations commercialement sensibles et liées à une consultation gouvernementale confidentielle sur les changements de politique proposés, ou affectant la sécurité nationale.	Chaque personne inscrite doit remplir plusieurs formulaires : • **Déclaration d'enregistrement** comprenant (i) des informations sur l'agent d'un mandant étranger qui s'enregistre ; (ii) des informations sur le mandant étranger ; (iii) une description des activités que l'agent d'un mandant étranger a entreprise ou entreprendra ; (iv) des informations financières sur toute somme d'argent reçue du mandant étranger, toute somme d'argent déboursée pour le compte du mandant étranger et toute contribution politique faite par les employés de l'agent ; (v) des documents d'information sur tout projet de l'agent de distribuer des documents d'information au nom du mandant étranger, y compris la manière dont ils seront distribués et à quel public. • Annexe A (« Exhibit A »), décrivant le mandant étranger. • Annexe B (« Exhibit B »), décrivant la nature et les termes de l'accord. • Annexe C (« Exhibit C »), comprenant des copies des statuts de l'association, des règlements ou du contrat de société. • Annexe D (« Exhibit D »), si l'agent reçoit ou collecte de l'argent ou d'autres objets de valeur dans le cadre d'une campagne de collecte de fonds. • Des « déclarations d'enregistrement simplifiées », pour chaque associé, dirigeant, administrateur, collaborateur, employé qui agit dans l'intérêt du mandant étranger. • « Documents d'information », y compris les éléments qu'un agent diffuse au nom du mandant étranger.
	Déclarations régulières	Les déclarants sont tenus de réexaminer chaque année leur enregistrement, s'ils restent soumis à l'obligation d'enregistrement. Les personnes inscrites sont tenues de signaler tout changement et mettre à jour leurs informations pour s'assurer qu'elles ne sont pas trompeuses ou inexactes. Lorsqu'un déclarant se rend compte que les informations fournies sont ou deviendront inexactes ou trompeuses, il est tenu de corriger ces informations **dans un délai de 14 jours**. Les déclarants sont également tenus de déclarer la valeur totale des décaissements effectués dans le cadre d'une activité de décaissement, lorsque la valeur totale atteint le seuil des dons	Les personnes inscrites doivent déposer des déclarations supplémentaires **tous les six mois** après la date de leur inscription initiale. Cette déclaration supplémentaire met à jour tous les éléments et activités de la déclaration d'enregistrement, y compris chaque contact avec la presse ou le gouvernement au nom d'un mandant étranger.

		Australie	États-Unis
		électoraux ou un multiple de ce seuil. Des obligations spécifiques s'appliquent pendant les périodes de vote (y compris les périodes électorales) : 1. Vérifier les informations d'inscription et confirmer qu'elles sont correctes ou mettre à jour les informations. 2. Déclarer toute activité enregistrable entreprise pendant les périodes de vote (si elle est liée au vote ou à l'élection concernée).	

Source : (OCDE, 2021[3])

Si le registre du Royaume-Uni n'est pas encore en vigueur, les documents disponibles soulignent que les informations publiées comprendront le nom du déclarant, le nom de la puissance étrangère pour laquelle les activités sont menées, les dates de début et de fin des activités, les coordonnées des personnes qui mèneront les activités et des détails sur la nature, l'objectif et les résultats escomptés des activités (Parlement du Royaume-Uni, 2023[18]).

Dans le cadre des communications destinées au grand public et qui ne visent pas spécifiquement un responsable public ou une décision publique donnée, les informations à déclarer pourraient s'inspirer de l'exemple australien, présenté ci-dessous (Encadré 3.6).

Encadré 3.6. Déclaration des activités de communication dans le cadre du *Foreign Influence Transparency Scheme* australien

Les détails des exigences de divulgation pour les différents types d'activités de communication, y compris où et quand la divulgation doit avoir lieu, et sous quelle forme, sont prescrits par les règles de 2018 du système de transparence des influences étrangères (divulgation dans les activités de communication).

Ces détails dépendent du type d'activité de communication entreprise, par exemple s'il s'agit de communications imprimées ou audio.

Toutefois, le contenu de la divulgation est le même quel que soit le type d'activité de communication. La divulgation doit :

- Identifier la personne qui entreprend l'activité de communication (généralement la personne qui doit être enregistrée dans le cadre du système).
- Identifier le mandant étranger pour le compte duquel l'activité de communication est entreprise (par exemple, le gouvernement, l'entité ou la personne étrangère concernée).
- Indiquer que l'activité de communication est entreprise pour le compte du mandant étranger.
- Indiquer que la divulgation est faite en vertu de la loi.

Les fiches pratiques donnent l'exemple de divulgation : « *ce document est communiqué par [nom de la personne] pour le compte de [nom du mandant étranger]. Cette divulgation est faite en vertu de la loi de 2018 sur la transparence de l'influence étrangère (Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018)* ».

Source : Ministère du procureur général australien (2019[19]), Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 10: Disclosures in communications activity, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/disclosures-in-communications-activities.pdf

3.4.3. Le régime de déclaration pourrait inclure des obligations différenciées pour une liste de mandants étrangers / puissances étrangères dont les activités ont été déterminées comme portant un risque aux intérêts fondamentaux de la Nation

Si les registres de représentants d'intérêts permettent de placer tous les assujettis aux obligations de déclaration au même niveau (ce qui est le cas de tous les registres de lobbying en vigueur, ainsi que du FARA américain et du FITS australien), il pourrait être utile, dans le cas des activités d'influence étrangère, d'exiger des informations supplémentaires de la part de certains mandants étrangers dont les activités portent un risque important d'ingérences étrangères et d'atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Lorsque certaines puissances étrangères ou d'autres mandants étrangers sont identifiés spécifiquement comme sources d'ingérences particulièrement néfastes, un mécanisme renforcé pourrait ainsi s'appliquer. Il pourrait s'agir par exemple d'entités dont des activités d'ingérences informationnelles numériques ont été caractérisées par l'agence VIGINUM. Cette liste pourrait être déterminée par décret, à l'image du système en cours de mise en place au Royaume-Uni avec le *Foreign Influence Registration Scheme* qui inclut deux paliers, dont un palier renforcé s'appliquant à des puissances étrangères ou à des entités spécifiques (Encadré 3.7). Établir un tel régime établirait dès lors une différenciation entre les États étrangers. Toutefois, une telle disposition pourrait également servir de mécanisme dissuasif sans pour autant être nécessairement activée.

Encadré 3.7. Le double régime de déclaration du *Foreign Influence Registration Scheme* au Royaume-Uni

Palier « influence politique »

- Ce palier exige l'enregistrement des accords visant à mener des activités d'influence politique au Royaume-Uni sur instruction d'une puissance étrangère.
- Ces accords devront être enregistrés dans les 28 jours suivant leur conclusion avec la puissance étrangère.
- Les activités d'influence politique comprennent les communications destinées aux décideurs de haut niveau, tels que les ministres britanniques (et les responsables des administrations décentralisées), les candidats aux élections, les députés et les hauts fonctionnaires. Elles comprennent également certaines communications au public lorsque la source de l'influence n'est pas publiquement établie, ainsi que le versement d'argent, de biens ou de services à des personnes britanniques à des fins politiques. Pour être enregistrée, cette activité doit avoir pour but d'influencer la vie publique britannique, par exemple les élections, les décisions du gouvernement ou des membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement ou des assemblées législatives décentralisées.

Palier « renforcé »

- Le dispositif prévoit également le pouvoir de désigner une puissance étrangère, une partie d'une puissance étrangère ou une entité soumise au contrôle d'une puissance étrangère, lorsque le ministre de l'Intérieur l'estime nécessaire pour protéger la sécurité ou les intérêts du Royaume-Uni. L'utilisation de ce pouvoir sera soumise à l'approbation du Parlement.
- Ce niveau nécessitera l'enregistrement des éléments suivants :
  - Des accords visant à mener toute activité au Royaume-Uni sous la direction d'une puissance ou d'une entité spécifiée : la personne qui conclut l'accord avec l'organisme spécifié sera responsable de l'enregistrement.

- Les activités exercées au Royaume-Uni par des entités contrôlées par des puissances étrangères déterminées. Dans ces circonstances, l'entité spécifiée (qui n'est pas une puissance étrangère) sera responsable de l'enregistrement.

- Le cas échéant, le gouvernement peut restreindre les activités nécessitant un enregistrement dans le cadre de cet échelon. Cela permettra d'adapter les exigences au risque posé par la puissance étrangère ou l'entité spécifiée.

Source : Gouvernement du Royaume-Uni (2024[20]), « Foreign Influence Registration Scheme factsheet », Mise à jour le 12 février 2024, https://www.gov.uk/government/publications/national-security-bill-factsheets/foreign-influence-registration-scheme-factsheet

3.5. Assurer le respect des obligations de transparence

3.5.1. Le dispositif pourrait décrire une liste précise d'infractions aux obligations de transparence en matière d'influence étrangère

Comme pour un dispositif d'encadrement des activités de représentation d'intérêts, un dispositif d'encadrement des activités d'influence étrangère devrait préciser les types d'infractions commises et qui pourraient donner lieu à des sanctions. Sur la base des bonnes pratiques internationales (FARA, FITS, FIRS), les sanctions pourraient couvrir les infractions suivantes :

- Conduire des activités d'influence étrangère à déclarer sans inscription au registre.
- Manquer aux obligations déclaratives prévues par la loi (c.-à-d. les obligations de déclaration et de communication).
- Donner des renseignements faux ou trompeurs ou présenter des documents faux ou trompeurs au moment de produire une déclaration.
- Inciter, pour un mandant étranger, des personnes physiques ou des entités à se livrer à des activités qui seraient, si elles étaient menées, des activités à déclarer, sans les informer de l'obligation de transparence.
- Détruire des documents pertinents concernant l'influence étrangère.

Les infractions prévues au *Foreign Influence Transparency Scheme* sont spécifiées dans (Encadré 3.8).

Encadré 3.8. Les infractions du *Foreign Influence Transparency Scheme* en Australie

Le *Foreign Influence Transparency Scheme Act* 2018 prévoit des infractions en cas de non-respect de la loi. Il s'agit notamment de :

- L'exercice d'activités enregistrables sans être enregistré dans le cadre du système.
- Le non-respect des responsabilités (par exemple, les obligations de déclaration et de divulgation).
- Le non-respect d'un avis de collecte d'informations émis en vertu des articles 45 ou 46 de la loi.
- Le fait de fournir des informations ou des documents faux ou trompeurs en réponse à un avis de collecte d'informations émis en vertu des articles 45 ou 46 du FITS.
- La destruction de documents en rapport avec le dispositif que les déclarants sont tenus de conserver en vertu de la loi.

Source : Ministère du procureur général australien (2019[21]), Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 17: Penalties for non-compliance, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/penalties-for-non-compliance-enforcement.pdf

3.5.2. Le dispositif pourrait prévoir l'envoi de notifications préalables afin de faciliter la conformité

Pour assurer la conformité, des mécanismes d'application administratifs peuvent être conçus avec une approche progressive par paliers. Au premier palier, l'institution en charge de l'application du dispositif pourrait émettre un avis auprès d'un potentiel déclarant qui ne serait pas enregistré au registre ou pour défaut de conformité avec les obligations déclaratives, avant une potentielle mise en demeure – rendue publique – de se conformer à ses obligations déclaratives. Ces mécanismes incitatifs existent déjà dans le cadre du dispositif actuel d'encadrement des activités de représentation d'intérêts : la HATVP a en effet un pouvoir de notification de manquement et de mise en demeure en cas de manquements aux obligations déclaratives.

Un système similaire est en place aux États-Unis et en Australie. Aux États-Unis par exemple, l'unité du FARA peut envoyer une « lettre d'enquête » (« *letter of inquiry* ») à une entité ou à une personne lorsque le département de la Justice obtient des indications crédibles selon lesquelles une obligation d'enregistrement peut exister. La lettre informera l'entité ou la personne de l'éventuelle obligation d'enregistrement et pourra demander des informations supplémentaires pour éclairer l'avis sur la nécessité ou non d'enregistrement au registre. En Australie, l'article 45 du FITS prévoit un système similaire aux lettres d'enquête américaines, appelées « avis de collecte d'informations » (« *information gathering notices* »). Concrètement, l'article 45 permet au Secrétaire du ministère du procureur général de demander à une personne de fournir des informations/documents s'il soupçonne raisonnablement que cette personne pourrait être tenue de s'enregistrer dans le cadre du FITS. Toutefois, le Secrétaire n'a actuellement pas le pouvoir d'obliger une personne à s'enregistrer s'il s'avère qu'elle est tenue de le faire (dans ce cas, la seule option est d'ouvrir une enquête pénale).

En cas de non-respect des obligations malgré un dialogue avec le déclarant et une mise en demeure, les paliers suivants consisteraient en l'application d'un régime gradué de sanctions, en commençant par l'application de sanctions administratives (section 3.5.3).

3.5.3. Le dispositif pourrait prévoir un dispositif gradué de sanctions allant de sanctions administratives pécuniaires aux sanctions pénales

Comme pour l'encadrement du lobbying, un régime de sanctions est essentiel pour l'efficacité du dispositif. Des sanctions administratives et / ou pénales, doivent ainsi faire partie du dispositif de mise en œuvre et de respect des règles, avec comme premier objectif la dissuasion de conduire des activités d'influence non-déclarées, puis la sanction comme solution de dernier recours en cas d'infractions aux obligations de transparence.

L'expérience de la HATVP sur l'application du dispositif en matière de représentation d'intérêts montre qu'un système gradué de sanctions est préférable. Pour faire observer le dispositif, des sanctions administratives pécuniaires pourraient donc être imposées, et des sanctions pénales pourraient ensuite être envisagées, à l'image des sanctions prévues à l'article 8 du décret n° 2017-867 en cas de manquement aux obligations déclaratives du représentant d'intérêts. Les systèmes américain, australien et britannique prévoient ainsi tous des sanctions graduées, administratives et pénales. Aux États-Unis, l'application de sanctions pénales a eu un effet dissuasif : le nombre d'enregistrements au titre du FARA a augmenté de façon significative à partir de 2017, après que des accusations pénales très médiatisées au titre du FARA ont été rendues publiques. À contrario, la proposition de la Commission européenne dans le cadre de son paquet pour la défense de la démocratie ne prévoit à ce stade que des sanctions administratives de nature pécuniaires et limitées à 1 000 EUR pour les personnes physiques et 1 % du chiffre d'affaires annuel mondial de l'exercice précédent pour les entités juridiques.

Le fait de ne pas se conformer à une obligation après une mise en demeure de la HATVP pourrait être considéré comme une infraction pénale, de même que la fourniture d'éléments qui sont délibérément faux

et trompeurs, ou la destruction de documents en lien avec les activités couvertes et susceptibles d'être utiles dans le cadre d'une enquête. Les sanctions administratives pourraient être appliquées pour des manquements de moindre importance, comme un retard dans l'enregistrement et/ou la mise à jour des informations sur le registre, ou un manquement au respect des obligations déontologiques s'appliquant aux acteurs effectuant des activités d'influence.

3.6. Délimiter le cadre institutionnel permettant l'administration du dispositif, le contrôle, les enquêtes et l'application des sanctions

3.6.1. Le législateur pourrait envisager plusieurs scénarios confiant tout ou une partie de la mise en œuvre du dispositif à la HATVP

Parmi les pouvoirs essentiels à la bonne application du dispositif figure la possibilité d'obliger toute personne ou entité – y compris étrangère – de produire toute information ou documentation lorsqu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner une obligation d'inscription au registre.

Les entretiens conduits pour le compte de ce rapport ont soulevé des défis de mise en œuvre importants compte tenu de la dimension de sécurité nationale de l'influence étrangère et des ressources et des moyens d'enquête nécessaires à l'application du dispositif, notamment pour détecter de potentiels acteurs non-inscrits ou activités non-déclarées. Ces entretiens ont fait émerger plusieurs scénarios possibles d'organisation sur le plan institutionnel du dispositif, présentés ci-dessous.

***Scénario 1** – Un registre séparé administré par la HATVP*

Mettre en place un nouveau registre dédié à l'influence étrangère administré par la HATVP en parallèle du répertoire des représentants d'intérêts dont elle a déjà la charge constitue le premier scénario envisagé. C'est notamment l'option privilégiée dans la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale en février 2024 (Assemblée nationale, 2024[22]) ainsi que dans le dernier rapport annuel de la Délégation parlementaire au renseignement (Délégation parlementaire au renseignement, 2023[23]). Selon ce rapport publié en 2023, le régime actuel d'encadrement de représentation d'intérêts apparaît insuffisant dès lors qu'il a été conçu pour viser principalement les activités de lobbying économique et se révèle insuffisamment adapté aux spécificités de l'action d'influence étrangère. L'adoption d'un régime de transparence ad hoc, spécifique aux influences étrangères, aurait le mérite, selon le rapport :

- De distinguer clairement la problématique du lobbying économique de celle de l'influence étrangère.
- D'espérer attraire dans le champ du nouveau registre un nombre plus important d'agents d'influence que ceux qui relèvent du champ du registre actuel de la loi Sapin II.
- D'envoyer un signal politique fort dans un contexte géopolitique marqué par la résurgence des ingérences étrangères.

À l'instar du régime des représentants d'intérêts, le rapport recommande de confier la gestion de ce régime déclaratif à la HATVP, qui bénéficie déjà d'une expertise et de ressources dédiées, ainsi que plus de sept années d'expérience dans l'application d'un registre d'activités de représentation d'intérêts, notamment en ce qui concerne l'interprétation du cadre légal, la production de lignes directrices, les échanges avec les déclarants et la mise en œuvre de procédures de contrôle. Cette expertise est d'autant plus nécessaire que certains acteurs qui seront susceptibles de s'enregistrer dans le nouveau dispositif pourraient avoir des obligations de déclaration dans les deux registres (par exemple, des cabinets de conseils). L'administration des deux registres par la HATVP permettrait ainsi d'assurer une complémentarité entre les deux registres ainsi qu'une certaine cohérence dans la mise en œuvre.

C'est aussi l'option envisagée au Canada, où un registre séparé sur l'influence étrangère viendrait compléter le registre déjà existant administré par le commissaire au lobbying du Canada (Encadré 3.9).

Ce scénario aurait aussi un autre avantage : il bénéficierait non seulement de l'expérience de la HATVP dans l'administration d'un registre de représentants d'intérêt mais aussi de son statut d'autorité administrative indépendante. Il serait toutefois nécessaire de renforcer les moyens et capacités de contrôle du nouveau registre par la HATVP et de s'assurer qu'elle puisse avoir accès aux informations nécessaires à ce contrôle. En matière d'ingérences étrangères, l'accès à des informations détenues par les services de renseignement, qui peuvent être transmises sous des formes simplifiées, voire à des informations classifiées, peut en effet s'avérer essentielle à ces activités de contrôle, et l'habilitation de la HATVP à recevoir des informations classifiées est à ce jour limitée. Seules les informations collectées dans le cadre du Code monétaire et financier peuvent être échangées entre la HATVP et Tracfin.

Encadré 3.9. Consultation publique au Canada sur le bien-fondé d'un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère

En 2023, le gouvernement du Canada a lancé une consultation des Canadiens sur le bien-fondé d'un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère.

La documentation fournie pour cette consultation souligne notamment que « *même si le Canada dispose d'un certain nombre d'outils pouvant garantir la transparence, de nouvelles mesures pourraient être envisagées, comme un registre visant la transparence en matière d'influence étrangère, en vue de mieux harmoniser l'approche du Canada à celle de ses alliés et partenaires aux vues similaires et, ainsi, de renforcer la résilience collective globale* ».

En particulier, le document de consultation souligne que le registre de lobbying actuel est difficile à appliquer aux campagnes d'influence étrangères malveillantes qui sont conçues de manière à contourner les exigences relatives à l'inscription au registre prévues dans la loi. Surtout, la Loi sur le Lobbying n'a pas été conçue pour prévenir l'influence étrangère malveillante. Visant surtout à protéger le Canada contre l'influence lorsqu'il y a communication entre une entité et les titulaires de charge publique ou les politiciens, le dispositif de transparence associé à la Loi sur le Lobbying ne permet pas de cibler les activités de communication destinées au public canadien.

Les États étrangers, ainsi que leurs mandataires, qui cherchent à masquer leurs intentions lorsqu'ils influent sur le Canada pourraient le faire en contournant les obligations liées à l'inscription au registre du lobbying, et les outils en place pourraient ne pas s'appliquer à certains processus clés, comme les candidatures à l'investiture d'un parti et les élections à l'échelle infranationale, qui sont particulièrement vulnérables à l'influence étrangère malveillante.

Source : Sécurité publique Canada (2023[6]), « Bilan des consultations des Canadiens sur le bien-fondé d'un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère », https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2023-nhncng-frgn-nflnc-wwh/index-fr.aspx; Sécurité Publique Canada (2023[9]), « Accroître la transparence en matière d'influence étrangère : Examiner les mesures pour renforcer l'approche du Canada », https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2023-nhncng-frgn-nfluence/index-fr.aspx.

Scénario 2 *– Un registre unique de représentation d'intérêts administré par la HATVP*

Une variante du premier scénario consisterait à envisager un registre unique, couvrant à la fois le lobbying économique au sens large et l'influence étrangère dans un même système.

Si les États-Unis, l'Australie et le Royaume-Uni ont fait le choix d'un registre séparé, les entretiens avec les institutions en charge de l'application de ces dispositifs ont toutefois permis de mettre en lumière le choix parfois par défaut d'une telle décision, en raison de l'existence d'un registre de lobbying trop restreint

dans son champ d'application et de la difficulté politique et pratique de mettre en œuvre un registre unique avec des obligations de transparence ambitieuses.

Si une discussion sur les limites des dispositifs actuels d'encadrement du lobbying au sein des pays de l'OCDE n'est pas l'objet spécifique de ce rapport, les travaux de l'OCDE sur le lobbying ont souligné les changements importants dans le paysage du lobbying au cours des dernières années, et notamment les évolutions des pratiques. L'essor des réseaux sociaux a notamment rendu le phénomène du lobbying plus complexe. Aujourd'hui, une part croissante des activités de lobbying se fait aussi via des stratégies d'influence plus globales qui ne se limitent plus à une simple entrée en communication avec un responsable public. De plus en plus, il s'agit d'orienter les débats publics, de façonner les perceptions, ou de persuader la société civile d'exercer une pression sur les décideurs. En ce sens, le lobbying utilise des techniques proches de celles décrites concernant l'influence étrangère dans ce rapport ; que ce soit le financement de laboratoires d'idées et d'instituts de recherche, ou les campagnes d'influence sur les réseaux sociaux (OCDE, 2021[3]).

De ce fait, les standards de l'OCDE en matière de transparence et d'intégrité des activités de lobbying évoluent donc vers des exigences plus poussées en matière de transparence, que les activités soient d'origine domestique ou étrangère, et qu'elles soient effectuées au nom d'intérêts commerciaux, privés ou étatiques. Un rapprochement conceptuel entre les dispositifs est donc envisageable.

Il est également important de prendre en compte les potentielles stratégies d'évitement liées à l'existence de deux registres séparés. En effet, l'inscription dans le registre sur le lobbying peut dans certains cas donner lieu à des exemptions d'inscription dans le registre sur l'influence étrangère. C'est le cas dans le FARA américain, où une exemption existe pour les entreprises afin d'instaurer un principe d'équité entre des entreprises étrangères et américaines d'un même secteur industriel selon les principes de la concurrence. Une inscription au registre du lobbying pour une entreprise étrangère peut ainsi lui éviter de s'inscrire sur le FARA au régime de déclaration plus conséquent. Cette exemption permet une zone grise pour l'influence étrangère par certains acteurs, notamment les entreprises d'État ou celles qui agissent *de facto* sous la direction ou le contrôle d'un État étranger : plusieurs cas ont été mis en évidence dans lesquels certaines entités qui auraient dû s'enregistrer dans le cadre du FARA se sont inscrites dans le registre de lobbying « classique » afin d'éviter les obligations de déclaration plus conséquentes et plus précises du FARA. Dans une note de 2021, le département de la Justice des États-Unis constatait que « *les gouvernements étrangers utilisent de plus en plus les entreprises d'État à des fins stratégiques aussi bien commerciales que géopolitiques, ce qui rend plus difficile la distinction entre les représentants d'intérêts commerciaux étrangers et ceux qui sont des agents de gouvernements et de partis politiques étrangers* » (Covington, 2022[24]). Plusieurs propositions d'amendements du FARA incluant une abrogation de l'exemption ont déjà été examinées au Congrès.

Les pays qui disposent d'ores et déjà d'un registre sur le lobbying devraient donc évaluer les coûts et les bénéfices de construire le registre sur l'influence étrangère sur l'existant ou de le faire séparément. En revanche, les pays ne disposant d'aucun de ces registres auraient sûrement intérêt à mener une réflexion sur les avantages et inconvénients à mettre en place un registre unique.

Scénario 3 *– Un registre séparé sous la responsabilité d'une nouvelle structure relevant de la sécurité nationale*

Un troisième scénario envisage la création d'une nouvelle structure qui dépendrait d'une administration régalienne, à la fois plus légitime sur les questions de sécurité et de défense de la souveraineté nationale et disposant d'une habilitation plus large que la HATVP pour recevoir des informations des services de renseignement pour assurer un contrôle plus effectif, au-delà des informations recueillies par Tracfin dans le cadre du Code monétaire et financier. Le Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale pourrait par exemple héberger une telle structure. La HATVP aurait toujours la charge du registre de représentants d'intérêts « classique ».

Au niveau des avantages, ce scénario permettrait de bien distinguer le répertoire des représentants d'intérêts de celui sur l'influence étrangère, lui conférant un aspect sécuritaire particulièrement clair. Le répertoire des représentants d'intérêts et la HATVP garderaient ainsi un caractère bien distinct. Une telle approche faciliterait également l'identification de potentiels déclarants qui ne seraient pas enregistrés.

En revanche, ce scénario ne bénéficierait pas des synergies avec le répertoire actuel et ne se construirait pas sur l'expérience acquise par la HATVP sur l'administration de ce type de registre. Le statut d'autorité indépendante de la HATVP est également un point fort du dispositif existant sur le lobbying qui ne serait pas mis à profit pour le dispositif dédié à l'influence étrangère. Enfin, il est important de prendre en compte l'aspect potentiellement plus stigmatisant de s'inscrire sur le registre dédié à l'influence étrangère si celui-ci est géré par une institution régalienne liée à la sécurité nationale. Éviter une stigmatisation forte des acteurs est un point d'attention soulevé par les pays disposant d'un dispositif sur l'influence étrangère, car cela peut constituer un frein à l'enregistrement.

À la lumière des avantages et des inconvénients des différents scénarios, et suite aux discussions collectives entre les administrations publiques concernées lors des échanges organisés par l'OCDE, un consensus émerge sur le scénario 1.

3.6.2. Le législateur français devrait s'assurer que l'entité en charge de la mise en œuvre du dispositif dispose de moyens financiers et humains nécessaires pour accomplir sa mission

Quel que soit le scénario privilégié, la mise en œuvre d'un dispositif sur la transparence des activités d'influence étrangère nécessitera des moyens humains et financiers supplémentaires. Concernant la taille de l'équipe nécessaire pour mettre en œuvre le dispositif, celle-ci dépendra fortement du champ d'application du dispositif, des types d'activités concernées, de l'ampleur des vérifications menées et des pouvoirs d'enquête confiés à l'entité en charge de la mise en œuvre, de la taille du registre, ainsi que des plates-formes de divulgation et de transparence mises en place.

À titre d'exemple, l'équipe en charge de l'application du FITS en Australie au sein du ministère du procureur général (*Attorney-General's Department*) est constituée de huit personnes, tandis que certaines fonctions (par exemple, conseils juridiques) sont mutualisées avec d'autres dispositifs, comme le registre de lobbying, également mis en œuvre par le ministère du procureur général.

Au Royaume-Uni, le nombre de personnes morales et physiques qui seront amenées à s'inscrire au registre reste encore incertain, car les autorités britanniques attendent justement du dispositif de mieux cerner la taille et l'ampleur de l'influence étrangère au Royaume-Uni. Face à cette incertitude, une équipe en charge de la mise en œuvre du FIRS sera constituée. Cette équipe sera voisine d'une équipe opérationnelle au sein du *Home Office*, ce qui permettra de la flexibilité et des mobilités au sein des équipes (par ex. en cas de recrutement trop important pour la gestion du registre ou au contraire en cas de besoins de recrutements supplémentaires).

Propositions d'action

Afin de de favoriser une transparence adéquate des activités d'influence étrangère, l'OCDE recommande à la France de considérer les propositions suivantes :

Définir les acteurs et les activités d'influence étrangère couverts par le dispositif de transparence

- Une transparence adéquate des activités d'influence étrangère devrait avoir une couverture large des intérêts qui pourraient en être bénéficiaires.
- Pour une transparence adéquate des activités d'influence étrangère, le dispositif devrait clarifier ce que signifie « agir pour le compte d'un mandant étranger » et les entités ou personnes qui sont susceptibles d'effectuer ces activités.
- Les activités d'influence étrangères rentrant dans le champ du dispositif devraient prendre en compte non seulement l'influence sur les processus décisionnels, mais aussi celle sur le débat public.
- Afin de garantir les libertés fondamentales ainsi que des relations d'État à État fluides, le dispositif français sur la transparence des activités d'influence étrangère pourrait inclure une liste d'exemptions légitimes.

Définir les cibles des activités d'influence étrangère dans le dispositif

- Les personnes susceptibles d'être visées par une action d'influence étrangère doivent être bien précisées et pourraient intégrer les partis politiques et candidats aux élections.
- Les décisions publiques et les processus démocratiques visés pourraient être élargis aux positions de politique étrangère et aux processus électoraux.
- Les activités d'influence qui concernent la promotion de l'image, des politiques publiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger, pourraient aussi être incluses dans le dispositif.

Définir les obligations de transparence pour les activités d'influence étrangère

- Le cadre légal pourrait préciser que l'inscription dans un délai d'enregistrement raisonnable devrait être un prérequis à toute activité d'influence étrangère pour un mandant spécifique.
- Les obligations déclaratives devraient inclure des informations précises et régulières, permettant de mettre en lumière les objectifs clés de l'activité d'influence inscrite.
- Le régime de déclaration pourrait inclure des obligations différenciées pour une liste de mandants étrangers / puissances étrangères dont les activités ont été déterminées comme portant un risque aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Assurer le respect des obligations de transparence

- Le dispositif pourrait décrire une liste précise d'infractions aux obligations de transparence en matière d'influence étrangère.
- Le dispositif pourrait prévoir l'envoi de notifications préalables afin de faciliter la conformité.
- Le dispositif pourrait prévoir un dispositif gradué de sanctions allant de sanctions administratives pécuniaires aux sanctions pénales.

Délimiter le cadre institutionnel permettant l'administration du dispositif, le contrôle, les enquêtes et l'application des sanctions

- Le législateur pourrait envisager plusieurs scénarios confiant tout ou une partie de la mise en œuvre du dispositif à la HATVP:
  - Scénario 1 – Un registre séparé administré par la HATVP
  - Scénario 2 – Un registre unique de représentation d'intérêts administré par la HATVP
  - Scénario 3 – Un registre séparé sous la responsabilité d'une nouvelle structure relevant de la sécurité nationale
- Le législateur français devra s'assurer que l'entité en charge de la mise en œuvre du dispositif dispose de moyens humains et financiers nécessaires pour accomplir sa mission

Références

Assemblée nationale (2024), *Proposition de loi No. 2150 visant à prévenir les ingérences étrangères en France*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/textes/l16b2150_proposition-loi. [22]

Assemblée nationale (2023), « Mission « Flash » sir la rédaction du décret No. 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts », *Commission des lois constitutionnnelles, de la législation et de l'administration génétale de la République*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/organes/commissions-permanentes/lois/missions-d-information-de-la-commission-des-lois/miflash-repertoire-representants-interets. [17]

Charon, P. et J. Jeangène Vilmer (2021), « Les opérations d'influence chinoises. Un moment machiavélien », *Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire (IRSEM)*, https://www.irsem.fr/rapport.html. [10]

Commissaire au Lobbying du Canada (2017), « Application de la Loi sur le lobbying aux appels au grand public », https://lobbycanada.gc.ca/fr/regles/la-loi-sur-le-lobbying/avis-et-interpretation-loi-sur-le-lobbying/application-de-la-loi-sur-le-lobbying. [13]

Commission européenne (2023), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF. [7]

Covington (2022), *Department of Justice Reveals Support for Eliminating the LDA Exemption to FARA and Other FARA Reforms*, https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2022/12/department-of-justice-reveals-support-for-eliminating-the-lda-exemption-to-fara-and-other-fara-reforms. [24]

Délégation parlementaire au renseignement (2023), *Rapport de la délégation parlementaire au renseignement relatif à l'activité de la délégation parlementaire au renseignement pour l'année 2022-2023*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/dpr/l16b1454_rapport-information.pdf. [23]

EUR-Lex (2021), *Accord institutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021Q0611(01). [5]

Gouvernement du Royaume-Uni (2024), « Foreign Influence Registration Scheme factsheet », *Policy paper*, GOV.UK, Mise à jour le 12 février 2024, https://www.gov.uk/government/publications/national-security-bill-factsheets/foreign-influence-registration-scheme-factsheet. [20]

HATVP (2024), « Représentation d'intérêts », https://www.hatvp.fr/espacedeclarant/representation-dinterets/ressources/. [11]

HATVP (2023), *Rapport d'activités 2022*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/HATVP-RA2022-pages-1.pdf. [16]

HATVP (2023), *Répertoire des représentants d'intérêts. Lignes directrices : nouvelle version entrée en vigueur le 1er octobre 2023.*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/09/Lignes-directrices_nouvelles-version_entree-en-vigueur-au-01102023_VF.pdf. [4]

HATVP (2022), *Extension du répertoire des représentants d'intérêts. Vade-mecum pour les déclarants*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2022/06/Vademecum-HATVP-extension-RRI-VF.pdf. [14]

LégiFrance (2017), *Décret n° 2017-867 du 9 mai 2017 relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts*, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034633293/. [15]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 10: Disclosures in communications activity*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/disclosures-in-communications-activities.pdf. [19]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 17: Penalties for non-compliance*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/penalties-for-non-compliance-enforcement.pdf. [21]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 4: Acting on behalf of a foreign principal and 'registrable arrangements'*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/acting-on-behalf-of-foreign-principals.pdf. [8]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 5: Registrable activities*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/registrable-activities.pdf. [12]

OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en. [3]

OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert »*, Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0438, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438. [2]

OCDE (2010), « Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying »*, Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0379, OCDE, Paris, https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0379. [1]

Parlement du Royaume-Uni (2023), *Policy statement on draft regulations for the Foreign Influence Registration Scheme*, https://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2023-0172/Policy_statement_on_draft_regulations_for_FIRS.pdf. [18]

Sécurité Publique Canada (2023), *Accroître la transparence en matière d'influence étrangère : Examiner les mesures pour renforcer l'approche du Canada*, https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2023-nhncng-frgn-nfluence/index-fr.aspx. [9]

Sécurité publique Canada (2023), « Bilan des consultations des Canadiens sur le bien-fondé d'un registre pour la transparence en matière d'influence étrangère », https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2023-nhncng-frgn-nflnc-wwh/index-fr.aspx. [6]

4 Renforcer les standards d'intégrité applicables aux activités d'influence étrangère en France

Ce chapitre examine le cadre d'intégrité français du point de vue des interactions entre les responsables et agents publics et les représentants d'intérêts. Il formule tout d'abord des recommandations sur le renforcement du cadre d'intégrité applicable aux responsables et agents publics dans le cadre d'un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère d'une part, et aux personnes agissant pour le compte d'intérêts étatiques étrangers d'autre part. Le chapitre fournit également des pistes de réflexion pour mieux adapter le contrôle de la mobilité public / privé aux risques liés à l'influence étrangère.

4.1. Introduction

Au-delà d'un dispositif de transparence de l'influence étrangère, lutter contre le risque d'ingérence étrangère requiert de prendre en compte ce risque dans les politiques relatives à l'intégrité des responsables publics. Promouvoir une culture d'intégrité dans les interactions entre les responsables publics et les personnes menant des activités d'influence étrangère constitue également un élément complémentaire important de la réponse à ce risque. En effet, les lois et réglementations sur la transparence n'arriveront jamais à couvrir toutes les zones grises et pratiques d'influence. Les interactions entre représentants d'intérêts étrangers et responsables publics doivent ainsi aussi être abordées sous l'angle de l'éthique et de l'intégrité aussi bien du côté des représentants que des responsables publics.

À cet égard, la HATVP joue un rôle essentiel dans la diffusion d'une culture de l'intégrité dans le secteur public, notamment concernant les interactions entre les responsables et agents publics et les représentants d'intérêts et dans les mobilités entre secteurs public et privé des responsables et agents publics.

En premier lieu, la Haute Autorité contrôle l'application des obligations déontologiques applicables aux représentants d'intérêts et prévues à l'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013.

En deuxième lieu, la HATVP contrôle depuis sa création la mobilité professionnelle des anciens ministres, Présidents d'exécutifs locaux et membres des autorités administratives indépendantes de l'État (article 23 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique). La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 lui a également confié de nouvelles missions en matière de contrôle de la mobilité de certains agents publics (loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires). Si le contrôle déontologique de la très grande majorité des agents publics relève de l'administration elle-même, certains cas peuvent nécessiter l'intervention de la Haute Autorité, selon un principe de subsidiarité, sauf pour certains agents, pour lesquels la saisine de la Haute Autorité est obligatoire. Cela concerne plus de 15 000 personnes occupant les plus hautes fonctions des trois fonctions publiques, par exemple les membres des cabinets ministériels et les directeurs d'administration centrale.

Toutefois, s'agissant des risques liés à l'influence étrangère, ce dispositif présente plusieurs limites. En effet, aucune règle spécifique ne vient limiter ou interdire une activité dans une structure étrangère ou représentant des intérêts étrangers après un emploi public, sauf si la HATVP estime qu'il existe un risque pénal ou déontologique (HATVP, 2023[1]). Par ailleurs, l'adoption d'un dispositif sur la transparence de l'influence étrangère pourrait aussi inclure des obligations déontologiques spécifiques à la fois pour les représentants d'intérêts comme pour les responsables publics.

4.2. Renforcer les obligations déontologiques applicables aux responsables publics et aux représentants d'intérêts en matière d'influence étrangère

4.2.1. Le dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère pourrait clarifier la responsabilité des responsables et agents publics à faire appliquer le cadre légal

Le cadre actuel sur l'encadrement de la représentation d'intérêts ne confie pas de responsabilités particulières aux responsables et agents publics à l'égard des activités de représentation d'intérêts. Le cadre légal ne prévoit en effet pas que ceux-ci doivent s'assurer de l'inscription on non au répertoire de ceux qui cherchent à les influencer.

S'il n'est pas de la responsabilité des responsables et agents de contrôler l'application du cadre légal sur la représentation d'intérêts en général, et ce à juste titre, il semble cependant envisageable d'exiger une diligence raisonnable de vérification de leur part, notamment dans le cadre d'un dispositif spécifique sur l'encadrement de l'influence étrangère. Il pourrait leur être demandé qu'ils s'assurent que les personnes

les contactant soient effectivement enregistrées comme représentants d'intérêts - ou soient visés par des exemptions - y compris pour un dispositif encadrant l'influence étrangère. Par exemple, les commissaires de l'Union européenne et les membres de leurs cabinets doivent refuser de rencontrer des lobbyistes non-inscrits au registre européen du lobbying. Cette vérification de la part des responsables publics pourrait être spécifiée dans les normes de conduite attendues au sein d'un dispositif sur l'influence étrangère. L'application effective de telles normes de conduite requerrait un travail dédié de sensibilisation, de formation et d'orientation pour les agents publics.

Il serait dans tous les cas utile que les obligations déontologiques applicables aux responsables publics incluent des lignes directrices relatives au risque d'influence indue et d'ingérence étrangère. Il s'agit par exemple de rappeler aux agents publics le besoin de vigilance vis-à-vis des communications d'influence, et tout particulièrement lorsque celles-ci émanent d'un représentant d'intérêts étranger par des actions de sensibilisation dédiées, tel qu'instruit par la circulaire du premier ministre du 11 octobre 2021 relative au renforcement de la transparence des actions d'influence étrangère conduites auprès des agents publics de l'État.

4.2.2. Les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts pourraient être élargies aux acteurs couverts par un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère

L'article 18-5 de la loi du 11 octobre 2013 prévoit que « les représentants d'intérêts exercent leur activité avec probité et intégrité » et liste les obligations déontologiques auxquelles ils sont tenus, concernant, entre autres, la déclaration de leur identité et des intérêts qu'ils représentent, de s'abstenir de remettre des rémunérations, cadeaux ou avantages, de ne pas utiliser de moyens frauduleux ou de ne pas monétiser les informations obtenues de responsables publics.

Lorsque la Haute Autorité constate, de sa propre initiative ou à la suite d'un signalement, un manquement aux règles déontologiques, elle adresse au représentant d'intérêts concerné une mise en demeure, qu'elle peut rendre publique, de respecter les obligations auxquelles il est assujetti, après l'avoir mis en état de présenter ses observations. Après une mise en demeure, et pendant les trois années suivantes, le fait de méconnaitre à nouveau ses obligations déontologiques est puni d'un an d'emprisonnement et 15 000 EUR d'amende. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas pour les relations des représentants d'intérêts avec les parlementaires.

Pour assurer la cohérence globale du système d'encadrement des activités de représentation d'intérêts, ces mêmes règles déontologiques pourraient être appliquées aux représentants d'intérêts étrangers, et ce, quel que soit le scénario envisagé.

4.3. Renforcer le contrôle sur les carrières professionnelles d'anciens responsables publics au sein d'entités étrangères

4.3.1. La HATVP pourrait se voir confier un pouvoir de contrôle renforcé sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités liées à des puissances étrangères

Une autre question particulièrement importante à considérer dans le contexte de l'influence étrangère est celle de la « porte tournante » entre les secteurs public et privé. Comme le relève le rapport de la commission du Parlement européen INGE du 9 mars 2022 (Parlement européen, 2023[2]), ainsi que celui de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale (Assemblée nationale, 2023[3]), l'embauche d'anciens responsables et agents publics dans des entreprises contrôlées directement ou indirectement par des États étrangers peut entrainer un risque d'ingérence. Les connaissances qu'ils ont pu acquérir au

cours de leurs mandats ou fonctions publics, leur réseau d'influence au sein de l'administration ou parmi les élus, ou plus largement dans la société peuvent constituer de précieuses sources d'influence pour une puissance étrangère menant des activités d'ingérence. Ce risque apparait aujourd'hui peu encadré au sein de l'Union européenne et de ses États membres.

Actuellement en France, la HATVP est responsable du contrôle de la reconversion professionnelle des anciens ministres, présidents d'exécutifs locaux et des membres des autorités indépendantes (article 23 de la loi n° 2013-907 relative à la transparence de la vie publique). Pendant une durée de trois ans, toute personne qui a occupé l'une de ces fonctions doit saisir la Haute Autorité afin qu'elle examine si les nouvelles activités privées qu'elle envisage d'exercer sont compatibles avec ses anciennes fonctions. La HATVP contrôle également, à titre obligatoire, la reconversion d'un certain nombre d'agents publics dont la liste est fixée par les textes, et peut être saisie à titre subsidiaire de tout cas pour lequel l'administration a un doute sérieux (loi n° 83-634 portant droits et obligations des fonctionnaires). Mais ce contrôle s'effectue essentiellement sous le prisme du conflit d'intérêt potentiel, si le responsable en question risque de faire bénéficier l'entité qu'il compte rejoindre de ses connaissances, décisions antérieures, ou réseaux.

La Haute Autorité vérifie ainsi si l'activité envisagée par le responsable ou agent public quittant ses fonctions pose des difficultés : (i) de nature pénale et/ou (ii) de nature déontologique. Sont concernées les activités libérales ou les activités privées rémunérées au sein d'une entreprise publique ou privée ainsi que celles exercées au sein d'un établissement public à caractère industriel et commercial ou au sein d'un groupement d'intérêt public à caractère industriel et commercial. Lorsqu'elle identifie de telles difficultés, elle peut rendre un avis d'incompatibilité, qui empêche la personne d'exercer l'activité envisagée, ou de compatibilité avec réserves, dans lequel elle impose des mesures de précaution de nature à prévenir le risque pénal ou déontologique.

Pour compléter ce dispositif, le rapport de la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 2022 recommandait des « *contrôles plus spécifiques sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens hauts fonctionnaires, de responsables politiques de haut niveau et de certaines catégories de militaires, qui viserait éventuellement certaines puissances ne faisant pas partie des mêmes alliances que la France, ou qui s'adonnent à des formes d'ingérence dans notre pays* » (Assemblée nationale, 2023[3]).

Si depuis, de nouveaux dispositifs ont permis de renforcer les obligations en ce qui concerne les anciens militaires, ce n'est pas encore le cas pour les autres responsables et agents publics. En effet, la loi de programmation militaire 2024-2030 ainsi que le Décret n° 2023-1171 du 13 décembre 2023 relatif à l'exercice par un militaire ou un agent civil de l'État et de ses établissements publics d'une activité au bénéfice d'un État étranger, d'une collectivité territoriale étrangère ou d'une entreprise ou d'une organisation ayant son siège en dehors du territoire national ou sous contrôle étranger sont venus renforcer les règles concernant les militaires : une déclaration est nécessaire auprès du Ministère des Armées qui dispose du pouvoir d'empêcher cette reconversion pour les militaires ayant exercé des fonctions dans des domaines stratégiques.

Pour les autres responsables et agents publics, il pourrait être envisagée que la HATVP voit ses missions étendues, au-delà du risque pénal et déontologique, au risque d'ingérence étrangère. La commission d'enquête de l'Assemblée nationale recommandait en effet de « *prévoir un cadre qui exclut certaines zones géographiques ou pays, réservant les éventuelles évolutions professionnelles des hauts responsables publics à des pays membres, par exemple, de l'Espace économique européen ou d'alliances dont la France est également membre* ». Une réflexion sur le périmètre exact d'une telle liste d'exclusion devrait toutefois prendre en compte les alliances de la France au-delà du cadre européen. Il convient en effet également de considérer les questions d'attractivité de la haute fonction publique dans un marché de l'emploi mondialisé, ainsi que celle des compétences nécessaires au bon fonctionnement de l'État dans une économie globalisée. Ainsi, il pourrait être utile de préciser par décret une liste de puissances étrangères pour lesquelles un contrôle plus poussé s'avérerait nécessaire, et dans certains cas une interdiction. Ceci fait écho au régime de déclaration différencié en vigueur au Royaume-Uni pour une liste

établie par décret de mandants étrangers / puissances étrangères dont les activités ont été déterminées comme portant un risque aux intérêts de la Nation.

4.3.2. Le contrôle sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens responsables publics pourrait être étendu au-delà de trois ans pour les activités de représentation au sein d'entités liées à des puissances étrangères

Concernant la reconversion d'anciens responsables publics au sein d'entités étrangères, le dispositif français ne permet pas aujourd'hui d'encadrer leurs mobilités au-delà de trois ans et n'inclut pas de disposition particulière sur la représentation d'intérêts. La HATVP a pu souligner, lors des échanges organisés dans le cadre de ce rapport, que l'introduction de périodes de carence généralisées, qui s'appliqueraient aux activités d'influence et de représentation d'intérêts effectuées pour le compte d'intérêts étrangers, serait contraire à la logique du dispositif actuel. Ce dispositif repose sur l'examen au cas par cas des projets d'activités professionnelles envisagées par les responsables et agents publics.

Compte tenu des risques spécifiques liées aux activités de représentation d'intérêts, ou plus largement d'influence, effectuées pour le compte d'intérêts étrangers, une autre option pourrait être d'étendre la durée du contrôle au-delà de trois ans s'agissant d'une reconversion professionnelle au sein d'une entité étrangère, notamment pour certains responsables publics spécifiques, par exemple les anciens membres du Gouvernement.

Propositions d'action

Afin de de renforcer les standards d'intégrité applicables aux activités d'influence étrangère, l'OCDE recommande à la France de considérer les propositions suivantes :

Renforcer les obligations déontologiques applicables aux responsables et agents publics et aux représentants d'intérêts en matière d'influence étrangère

- Le dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère pourrait clarifier la responsabilité des responsables et agents publics à faire appliquer les dispositions du cadre légal.
- Les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts pourraient être élargies aux acteurs couverts par un dispositif sur l'encadrement de l'influence étrangère.

Renforcer le contrôle sur les carrières professionnelles d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités étrangères

- La HATVP pourrait se voir confier un pouvoir de contrôle renforcé sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens responsables et agents publics au sein d'entités liées à des puissances étrangères.
- Le contrôle sur les nouvelles carrières professionnelles d'anciens responsables publics pourrait être étendu au-delà de trois ans pour les activités de représentation au sein d'entités liées à des puissances étrangères

Références

Assemblée nationale (2023), *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/ceingeren/l16b1311-t1_rapport-enquete. [3]

HATVP (2023), *Rapport d'activités 2022*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2023/05/HATVP-RA2022-pages-1.pdf. [1]

Parlement européen (2023), *Résolution du Parlement européen du 9 mars 2022 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation (2020/2268(INI))*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022IP0064. [2]

Annexe A. Le Foreign Agents Registration Act (FARA) aux États-Unis

Description

La loi américaine sur l'enregistrement des agents étrangers (**22 U.S.C. §§611-621 ; « *Foreign Agents Registration Act* » - FARA**) a été promulguée en 1938 dans un contexte d'influence grandissante de la propagande nazie aux États-Unis. Dans les années précédant la Seconde Guerre mondiale, le Congrès américain avait en effet identifié plusieurs personnes et organisations opérant aux États-Unis et propageant de de la propagande ayant pour but de façonner l'opinion publique américaine en donnant une image positive du nouvel État allemand et en contrant certains rapports faisant état de la brutalité du régime nazi à l'égard des opposants politiques et des Juifs.

Sur recommandation de la commission spéciale sur les activités anti-américaines du 73e Congrès (1934-1935), l'adoption du FARA avait donc pour objectif de faire la lumière sur l'utilisation de « *proxies* » en exigeant plutôt que les personnes engagées dans des activités de propagande pour le compte de gouvernements étrangers s'enregistrent auprès du gouvernement et rendent transparentes des informations sur leurs clients, leurs activités et les termes de leurs contrats, sans toutefois interdire ces activités. À cet égard, le FARA est souvent considéré comme la loi sur le lobbying la plus ancienne du monde.

Amendé au fil des ans, le FARA s'applique aujourd'hui largement à toute personne qui agit au nom d'un mandant étranger (« *foreign principal* ») pour, entre autres, influencer la politique ou l'opinion publique des États-Unis.

Reconnaissant que les efforts déployés par les gouvernements étrangers pour influencer la politique intérieure et extérieure, la législation, les processus démocratiques et l'opinion publique des États-Unis, en employant en leur nom des lobbyistes, des professionnels des relations publiques, des hommes–d'affaires éminents ou d'anciens fonctionnaires du gouvernement américain, sont « *légaux - s'ils sont transparents* », l'objectif du FARA est de permettre au peuple américain et à ses représentants élus de comprendre qui est à l'origine de cette influence étrangère et de comprendre les activités qu'ils conduisent à la lumière du lien établi avec l'entité étrangère, et, ce faisant, de mieux répondre aux menaces pour la sécurité nationale.

Concrètement, le FARA exige de certains agents qui mènent certaines activités d'influence pour le compte d'entités étrangères (*foreign principals*) d'enregistrer périodiquement auprès du département de la Justice (*Department of Justice*) leurs relations avec le mandant étranger, ainsi que les activités et dépenses à l'appui de cette influence. Le département de la Justice est tenu de rendre ces informations accessibles au public.

Champ d'application et définitions

Le FARA couvre un large spectre d'acteurs et d'activités. En premier lieu, un mandant étranger n'est pas nécessairement un gouvernement étranger : il peut s'agir par exemple d'un responsable public étranger (par exemple un responsable public élu), d'une entreprise étrangère du secteur privé ou d'un individu étranger résidant en dehors des États-Unis (Tableau A A.1).

Ensuite, l'existence d'un contrat écrit entre un agent étranger et un gouvernement étranger n'est pas forcément nécessaire pour établir l'obligation d'enregistrement, ni le paiement d'honoraires. Une simple « demande » de la part d'un mandant étranger, par exemple, pour faciliter l'organisation de réunions avec des représentants du gouvernement américain est suffisant pour déclencher une obligation d'enregistrement si l'agent y donne suite. De même, la fourniture de conseils à un mandant étranger sur la meilleure façon d'influencer la politique ou l'opinion publique des États-Unis pourrait déclencher l'enregistrement.

Acteurs couverts

Tableau A A.1. Définitions de « *foreign principal* » et « *foreign agent* » dans le FARA

	Acteurs couverts
Donneur d'ordre étranger / mandant étranger (“***foreign principal***”) 22 U.S.C. §611(b)(2)	(a) **Un gouvernement d'un pays étranger** ou un **parti politique étranger**. (b) Une **personne** (individu, partenariat, association, société, organisation ou toute autre combinaison d'individus) **en dehors des États-Unis**, sauf s'il est établi que cette personne est une personne physique, citoyenne des États-Unis et domiciliée dans ce pays, ou si elle n'est pas une personne physique, qu'elle est organisée ou créée par la loi des États-Unis et qu'elle a son principal établissement aux États-Unis. (c) Un **partenariat**, une **association**, une **société**, une **organisation** ou toute autre **combinaison de personnes** organisés selon les lois d'un pays étranger ou ayant leur principal lieu d'activité dans un pays étranger.
Agent étranger (***foreign agent***) 22 U.S.C. §611(c)(1))	(a) Toute personne (individu, partenariat, association, société, organisation ou toute autre combinaison d'individus) qui **agit en qualité d'agent, de représentant, d'employé ou de serviteur d'un mandant étranger**. **OU** Toute personne (individu, partenariat, association, société, organisation ou toute autre combinaison d'individus) qui **agit en toute autre qualité sur l'ordre, à la demande ou sous la direction ou le contrôle d'un mandant étranger** ou d'une personne dont l'une des activités est directement ou indirectement supervisée, dirigée, contrôlée, financée ou subventionnée en tout ou en grande partie par un mandant étranger. **ET** qui, **directement, ou par l'intermédiaire de toute autre personne** : • S'engage aux États-Unis dans des **activités politiques** pour ou dans l'intérêt de ce mandant étranger ; • Agit aux États-Unis en tant que **conseiller en relations publiques**, **agent de publicité**, **employé d'un service d'information** ou **consultant politiques** pour ou dans l'intérêt de ce mandant étranger ; • **Sollicite, recueille, verse ou distribue des contributions, des prêts, de l'argent ou d'autres choses de valeur** pour ou dans l'intérêt de ce mandant étranger, sur le territoire des États-Unis ; ou • À l'intérieur des États-Unis, **représente les intérêts de ce mandant étranger auprès d'une agence ou d'un fonctionnaire du gouvernement des États-Unis**. (b) Toute personne (individu, partenariat, association, société, organisation ou toute autre combinaison d'individus) qui **accepte, consent, assume ou prétend agir en tant qu'agent d'un mandant étranger**, ou qui est ou se présente comme tel, que ce soit ou non dans le cadre d'une relation contractuelle.

Source : https://www.justice.gov/nsd-fara

Décisions et responsables publics couverts

Le FARA ne couvre pas forcément des activités dont le but et d'influencer une décision ou un responsable public. Par exemple, le fait de distribuer de l'argent au nom d'un mandant étranger sur le territoire des États-Unis est une activité couverte.

Les définitions précisent toutefois que les activités de « représentation d'intérêts » d'un mandant étranger auprès « **d'une agence ou d'un fonctionnaire du gouvernement des États-Unis** » sont couvertes.

De même, le FARA couvre les « **activités politiques »** dont la personne qui s'y livre pense qu'elle influencera, ou qu'elle a l'intention d'influencer, de quelque manière que ce soit, **toute agence ou tout fonctionnaire du gouvernement des États-Unis** ou **toute partie du public aux États-Unis** en ce qui concerne :

- **La formulation, l'adoption ou la modification des politiques intérieures ou étrangères des États-Unis** ; OU
- **Les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger**.

Types d'activités couvertes

Le FARA couvre quatre grands types d'activités, qu'elles soient réalisées directement ou par l'intermédiaire de toute autre personne :

- S'engager aux États-Unis dans des **activités politiques** pour ou dans l'intérêt de ce mandant étranger.
- Agir aux États-Unis en tant que **conseiller en relations publiques, agent de publicité, employé d'un service d'information ou consultant politique** pour ou dans l'intérêt de ce mandant étranger.
- **Solliciter, recueillir, verser ou distribuer des contributions, des prêts, de l'argent ou d'autres choses de valeur** pour ou dans l'intérêt de ce mandant étranger, sur le territoire des États-Unis.
- À l'intérieur des États-Unis, **représenter les intérêts de ce mandant étranger auprès d'une agence ou d'un fonctionnaire du gouvernement des États-Unis**.

Le terme « **activités politiques** » désigne « *toute activité dont la personne qui s'y livre pense qu'elle influencera, ou qu'elle a l'intention d'influencer, de quelque manière que ce soit, toute agence ou tout fonctionnaire du gouvernement des États-Unis ou toute partie du public aux États-Unis en ce qui concerne la formulation, l'adoption ou la modification des politiques intérieures ou étrangères des États-Unis ou en ce qui concerne les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger* ».

Exceptions / exemptions

Le FARA prévoit des exemptions pour certains agents de mandants étrangers qui s'enregistrent auprès du secrétaire du Sénat et du greffier de la Chambre des représentants en vertu du *Lobbying Disclosure Act* de 1995 (LDA ; 2 U.S.C. §§1601-1614) et qui sont donc autorisés à faire du lobbying auprès du pouvoir législatif ou exécutif. Toutefois, l'exemption ne s'applique pas aux agents des gouvernements étrangers et des partis politiques étrangers, - ou lorsqu'un gouvernement étranger ou un parti politique étranger est le principal bénéficiaire des activités de lobbying.

Il existe d'autres catégories d'agents et d'activités exemptées des obligations d'enregistrement prévues par la FARA (22 U.S.C. §613). Ces exemptions concernent :

- Les **agents diplomatiques ou consulaires** – et leur personnel – dûment accrédités d'un gouvernement étranger reconnu par le Département d'État des États-Unis, alors que ces agents sont engagés exclusivement dans des activités reconnues par le Département d'État des États-Unis comme relevant des fonctions de ces agents.
- Les **fonctionnaires de gouvernements étrangers** qui ne sont pas des citoyens américains et qui ne sont pas des conseillers en relations publiques, des agents de publicité ou des employés de services d'information.
- Les **activités privées et non politiques, y compris la sollicitation de fonds**, ne servant pas principalement un intérêt étranger.
- La **collecte de fonds à des fins humanitaires**.
- Les **activités religieuses, scolaires, académiques, artistiques ou scientifiques**.
- Certaines **personnes qualifiées pour exercer la profession d'avocat** et qui sont engagées dans certaines **activités de représentation juridique**.

Régime de divulgation

Le FARA exige des « *foreign agents* » la divulgation d'informations sur leurs activités, y compris des informations sur la transmission de tout « document d'information » circulé aux États-Unis pour le compte ou dans l'intérêt d'un mandant étranger.

Enregistrement initial

Lorsque l'enregistrement au FARA est requis, les personnes physiques agissant en tant qu'agents et leur employeur doivent s'inscrire dans les 10 jours suivant leur accord pour agir en tant qu'agent d'un mandant étranger. Les agents étrangers ne peuvent pas commencer à agir en tant qu'agent d'un mandant étranger avant de s'être enregistrés (22 U.S.C. § 612(a)). Des frais d'inscription de 305 USD s'appliquent lors de l'enregistrement initial.

Chaque personne inscrite doit remplir les formulaires suivants, disponibles à l'adresse https://www.justice.gov/nsd-fara/fara-forms :

- Une **déclaration d'enregistrement** (déclaration obligatoire).
- L'**annexe A** (Exhibit A), décrivant le mandant étranger (déclaration obligatoire).
- L'**annexe B** (Exhibit B), décrivant la nature et les termes de l'accord conclu entre le déclarant et chacun de ses mandants étrangers, ainsi que la nature et le mode d'exécution de cette convention ou de cet accord et les activités existantes ou proposées que le déclarant exerce ou exercera, y compris les activités politiques, pour le compte du mandant étranger (déclaration obligatoire).
- L'**annexe C** (Exhibit C), décrivant les statuts, actes constitutifs, règlements intérieurs ou contrats de société, lorsque le déclarant est une association, une société, une organisation ou toute autre combinaison de personnes.
- Une **déclaration d'enregistrement simplifiée** (pour chaque personne physique de l'agent étranger effectuant des activités couvertes).
- L'**annexe D** si l'agent reçoit ou collecte de l'argent ou d'autres objets de valeur dans le cadre d'une campagne de collecte de fonds.

La loi FARA impose par exemple des obligations de divulgation détaillées des activités d'un agent, bien plus précises que celles que la loi *Lobbying Disclosure Act* demande à ses déclarants. Elle exige notamment des informations sur l'agent et sur le mandant étranger, s'accompagnant d'une description des activités que l'agent d'un mandant étranger a entreprises ou entreprendra, des informations financières

sur les fonds reçus du mandant étranger, sur les fonds décaissés au nom du mandant étranger et sur les contributions politiques faites par les salariés de l'agent.

Fréquence des mises à jour des informations enregistrées

Un agent étranger doit s'enregistrer auprès du département de la Justice dans les **10 jours** suivant son acceptation d'agir en tant qu'agent d'un mandant étranger.

Les déclarants doivent déposer des déclarations complémentaires tous les six mois à compter de la date de l'enregistrement initial du déclarant. La déclaration complémentaire, ainsi que les frais de dépôt correspondants de 305 USD pour chaque mandant étranger, doivent être déposées dans les 30 jours après la date de fin de la période de six mois.

Toute modification des informations fournies dans l'annexe A ou B doit être signalée à l'unité d'enregistrement dans les dix jours suivant cette modification. Le procureur général adjoint peut alors exiger le dépôt d'une nouvelle annexe.

Données

Le FARA impose au procureur général (*Attorney General*) de maintenir une base de données publique des déclarations effectuées par les agents étrangers (22 U.S.C. §616(d)). Cette base de données est accessible au public sur le site internet du département de la Justice consacré au FARA, sous la rubrique « *Search Filings* » (https://www.fara.gov/search.html). La base de données permet d'effectuer des recherches par type de document (par exemple, déclaration d'enregistrement) ou par acteur, tel qu'un pays étranger spécifique, un mandant étranger ou un agent étranger individuel.

Selon les dernières données disponibles (publiées en 2022), la registre contient plus de 450 déclarants actifs représentent environ 750 mandants étrangers.

Administration du registre, conformité et application

L'unité FARA au sein de la division de la sécurité nationale du département de la Justice est chargée de l'administration et de l'application du FARA. Concrètement, l'unité FARA :

- **Fournit un soutien, des conseils et une assistance aux déclarants et aux déclarants potentiels**. En particulier, les déclarants potentiels qui ont un doute sur le fait de pouvoir bénéficier d'une exemption peuvent saisir l'unité, qui fournit un avis consultatif (« *Advisory Opinion* ») sous 30 jours en vertu de l'article 28 C.F.R. (*Code of Federal Regulations*) §5.2. Les avis consultatifs sont rendus publics à l'adresse suivante : https://www.justice.gov/nsdfara/advisory-opinions.
- **Administre le registre et traite les demandes d'enregistrement et les documents d'information** afin de les mettre à la disposition du public.
- **Vérifie les informations enregistrées pour en déceler les lacunes**.
- **Identifie les violations du FARA**.

Toute personne qui pense qu'une personne ou une entité est susceptible d'avoir une obligation d'enregistrement, mais n'est pas enregistrée, peut contacter l'unité FARA.

L'unité FARA met à la disposition du public les informations relatives à l'enregistrement et aux divulgations afin d'informer le public sur les activités des agents étrangers aux États-Unis.

Le procureur général (*Attorney General*) doit remettre un rapport au Congrès sur l'administration du FARA tous les six mois (22 U.S.C. §621).

Violations et sanctions

L'unité FARA peut envoyer une « **lettre d'enquête** » (*letter of inquiry*) à une entité ou à une personne si elle obtient des indications crédibles quant à l'existence d'une obligation d'enregistrement. La lettre informe l'entité ou la personne de l'existence possible d'une obligation d'enregistrement et peut demander des informations supplémentaires afin d'éclairer l'unité sur l'existence d'une obligation d'enregistrement.

Le non-respect des dispositions du FARA peut entraîner des amendes ou des peines de prison (22 U.S.C. §618) : les personnes qui violent délibérément les dispositions statutaires du FARA ou les règlements associés sont passibles d'amendes pouvant aller jusqu'à **10 000 USD et d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.**

Si le Procureur général estime que les documents d'enregistrement ou de divulgation ne sont pas conformes à la loi, les déclarants ont généralement la possibilité de déposer une déclaration modifiée avant qu'une action en justice ne soit engagée.

Impact et réformes envisagées

Entre 1966 et 2016, le FARA n'a donné lieu qu'à sept poursuites judiciaires (Covington, 2023[1]). Depuis les soupçons d'ingérence russe dans les élections américaines de 2016, le nombre de poursuites judiciaires a significativement augmenté. En effet, l'enquête pour soupçon d'ingérence a mené, en 2018, à l'inculpation de treize ressortissants et trois entreprises russes, accusés de mener une « guerre de l'information contre les États-Unis », dans le but déclaré de « répandre la méfiance à l'égard des candidats et du système politique en général ». L'acte d'accusation reproche aux accusés d'avoir omis d'enregistrer et de divulguer leurs activités conformément aux exigences du FARA.

Selon le rapport du conseiller spécial Robert Mueller, les technologies numériques ont joué un rôle clé dans cette tentative russe d'influencer les élections présidentielles américaines de 2016, et les préparatifs de cette ambitieuse opération d'ingérence ont commencé plusieurs années auparavant. Les personnes et les entreprises inculpées faisaient en effet partie du « projet Lakhta », qui, depuis 2014, a cherché à dissimuler sa conduite en opérant par l'intermédiaire de diverses entités, telles que l'Agence russe de recherche sur l'internet (*Internet Research Agency* – IRA), qui emploie des centaines de personnes pour ses opérations en ligne, depuis les créateurs de personnages fictifs jusqu'au soutien technique et administratif, avec un budget annuel de plusieurs millions de dollars (Département de la Justice des États-Unis, 2019[2]). Depuis, l'unité FARA a renforcé ses vérifications.

Plusieurs autres critiques ont été émises sur le FARA, au premier rang desquelles figure l'existence de deux régimes différents pour les lobbyistes étrangers / l'influence étrangère (FARA) et les lobbyistes nationaux / l'influence au niveau domestique (*Lobbying Disclosure Act* – LDA). Ces deux cadres légaux ont des régimes de divulgation différents (le FARA exigeant des divulgations beaucoup plus poussées) et sont administrés par deux entités différentes : le FARA par le département de la Justice et le LDA par le Congrès. Afin de rationaliser l'administration de l'enregistrement et de la divulgation des activités de lobbying, il a été suggéré que l'administration et l'application du FARA et du LDA soient regroupées soit au sein du département de la Justice, soit au sein du Congrès, afin de consolider l'encadrement de toutes les activités d'influence, qu'elles soient d'origine domestique ou étrangère. Toutefois, les deux régimes étant en vigueur depuis de nombreuses années (1938 pour le FARA et 1995 pour le LDA), il est peu probable qu'un tel changement soit opéré (Congressional Research Service, 2024[3]).

En deuxième lieu, le département de la Justice et plusieurs législateurs sont d'avis que l'exemption du LDA (« *LDA exemption* ») incluse dans le FARA (22 U.S.C. 613(h)), qui permet aux mandants étrangers (a) et (b) dans le Tableau A A.1 de s'enregistrer en vertu du LDA plutôt que du FARA, devrait être abrogée. À l'origine, cette exemption avait été instaurée afin d'instaurer un principe d'équité entre des entreprises d'un même secteur industriel (par exemple une entreprise automobile étrangère et une entreprise

automobile américaine) qui chercheraient à influencer les processus décisionnels américains et ce en représentant leurs seuls intérêts commerciaux, et ainsi ne pas soumettre une entreprise étrangère à un régime de divulgation beaucoup plus poussé (FARA) qu'une entreprise américaine (LDA). Toutefois, cette exemption est aujourd'hui source de confusion car elle couvre une zone grise importante – celle des entreprises d'État étrangères ou qui agissent *de facto* sous la direction ou le contrôle d'un État étranger. Par exemple, l'entreprise Huawei est aujourd'hui enregistrée au FARA en raison de liens établis entre ses activités d'influence aux États-Unis et le Parti Communiste chinois (PCC), qui administre et subordonne en grande partie des entités économiques chinoises (Open Secrets, 2019[4]). Des cas antérieurs confirment que des acteurs ont cherché à dissimuler leurs violations criminelles du FARA en déposant de fausses déclarations dans le cadre du LDA. Plusieurs propositions d'amendements du FARA incluant une abrogation de l'exemption ont déjà été examinées au Congrès.

Références

Congressional Research Service (2024), *Foreign Agents Registration Act (FARA): An Overview*, https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10499. [3]

Covington (2023), *The Foreign Agents Registration Act (FARA): A Guide for the Perplexed*, https://www.cov.com/en/news-and-insights/insights/2018/01/the-foreign-agents-registration-act-fara. [1]

Département de la Justice des États-Unis (2019), *Special Counsel Robert S. Mueller, III. Report On The Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election. Volume I of II Submitted Pursuant to 28 C.F.R. § 600.8(c)*, https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download. [2]

Open Secrets (2019), *US firms register as foreign agents of embattled Chinese telecom giant Huawei*, https://www.opensecrets.org/news/2019/03/us-firms-register-as-foreign-agents-of-embattled-chinese-telecom-giant-huawei/. [4]

Annexe B. Le Foreign Influence Transparency Scheme (FITS) en Australie

Description

La loi australienne « *Foreign Influence Transparency Scheme Act* » a été promulguée en 2018 « *afin de faire connaître au public la nature, le niveau et l'étendue de l'influence étrangère exercée sur le gouvernement australien et la vie politique en Australie*. » Elle crée un registre public des activités enregistrables entreprises au nom d'un mandant étranger, et qui ont pour objectif d'influencer toute personne, entité, structure ou processus faisant partie de l'architecture politique et gouvernementale fédérale de l'Australie. Le dispositif n'est ainsi pas destiné à restreindre, dissuader, criminaliser ou punir ces activités, mais de mettre en évidence des activités licites menées au profit d'intérêts étrangers.

Le dispositif utilise le terme « d'**influence** », qui désigne le fait d'essayer d'affecter ou d'avoir un impact sur un processus, une décision ou un résultat, de manière directe et indirecte et sans être limitée par le degré d'effet des activités (par ex. influencer pour créer un changement ou pour maintenir le *statu quo*). À ce titre, le dispositif différencie clairement « **l'influence étrangère** » de « **l'ingérence étrangère** » :

- L'**influence étrangère** est considérée comme légitime dans la mesure où les « *gouvernements et autres acteurs du monde entier s'efforcent généralement d'influencer les questions et politiques importantes en Australie dans un sens favorable à leurs intérêts* ». Lorsque cette influence est menée de manière ouverte, légale et transparente, le gouvernement australien considère qu'elle « *contribue à la vitalité et à la solidité de [la] démocratie [australienne] en garantissant que les décideurs et le public sont exposés à des opinions et à des voix diverses provenant de tous les secteurs de la société. Les opinions diverses des membres de la communauté, des universitaires, des médias, du secteur des affaires, des organisations non gouvernementales et d'autres acteurs contribuent de manière positive à un débat public sain et solide* ».
- L'**ingérence étrangère** va au-delà de l'influence diplomatique de routine couramment pratiquée par les gouvernements pour opérer en dehors de ces canaux officiels et en utilisant un représentant tiers. Elle comprend les activités secrètes, trompeuses et coercitives destinées à affecter un processus politique ou gouvernemental australien et qui sont dirigées, subventionnées ou entreprises par (ou au nom de) des acteurs étrangers afin de promouvoir leurs intérêts ou leurs objectifs (Ministère du procureur général australien, 2019[1]).

Le FITS souligne en particulier les risques importants que représentent les activités d'ingérences étrangères pour le système ouvert de gouvernement et la souveraineté nationale de l'Australie, car celles-ci pourraient « *limiter ou façonner les jugements indépendants du gouvernement et corrompre l'intégrité des systèmes établis* ». En outre, l'ingérence étrangère dans le système politique australien pourrait « *éroder la confiance du public dans ses institutions politiques et gouvernementales et pourrait également interférer avec le processus décisionnel du secteur privé* ». En définitive, ces activités « *nuisent à la sécurité nationale et à la prospérité économique* », car elles permettent de promouvoir les intérêts d'un mandant étranger en Australie de manière dissimulée, au détriment des intérêts nationaux s'il n'est pas clair que l'acte est entrepris pour le compte d'un donneur d'ordre étranger.

Pour ces raisons, **l'ingérence étrangère constitue un délit grave en vertu du code pénal du Commonwealth**, passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 20 ans (Ministère du procureur général australien, 2019[1]).

Champ d'application et définitions

Acteurs couverts

Les personnes qui entreprennent des activités enregistrables (« *registrable activity* ») pour le compte d'un mandant étranger dans le but d'exercer une influence politique ou gouvernementale doivent s'enregistrer dans le cadre de ce dispositif.

Tableau A B.1. Définitions détaillées d'un « *mandant étranger* » en Australie (Section 10 du FITS)

	Catégories couvertes
Gouvernement étranger	• Le gouvernement d'un pays étranger ou une partie du gouvernement d'un pays étranger. • Une autorité du gouvernement ou d'une partie du gouvernement d'un pays étranger (ministères, agences ou autres entités publiques qui agissent au nom du gouvernement étranger). • Un organisme public local étranger ou un organisme public régional étranger. Cette définition englobe tous les niveaux de gouvernement (par ex., ministère, conseil municipal).
Organisation politique étrangère	• Un parti politique étranger • Une organisation étrangère qui existe principalement pour poursuivre des objectifs politiques. Une organisation est une organisation politique étrangère si son but principal est de poursuivre des objectifs politiques liés à la gouvernance d'un pays étranger, même si ce pays n'a pas de système d'enregistrement pour les partis politiques.

Une entité liée à un gouvernement étranger peut être	• Une entreprise qui est liée à un gouvernement étranger ou à une organisation politique étrangère de l'une ou de plusieurs des manières suivantes :
	  ○ Le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère détient plus de 15 % du capital social émis de la société.
	  ○ Le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère détient plus de 15 % des droits de vote de la société.
	  ○ Le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure de nommer au moins 20 % du conseil d'administration de l'entreprise.
	  ○ Les administrateurs de la société (quelle que soit leur description) ont l'habitude ou l'obligation (formelle ou informelle) d'agir conformément aux directives, instructions ou souhaits du gouvernement étranger ou de l'organisation politique étrangère.
	  ○ Le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure d'exercer un contrôle total ou un contrôle total ou substantiel sur l'entreprise.
	• Une entité qui n'est pas une entreprise et qui est liée à un gouvernement étranger ou à une organisation politique étrangère de l'une ou l'autre des manières suivantes :
	  ○ Les membres du comité exécutif (quelle que soit leur description) de l'entité ont l'habitude ou l'obligation d'agir conformément aux directives, aux instructions ou aux souhaits du gouvernement étranger ou de l'organisation politique étrangère.
	  ○ Le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère est en mesure d'exercer un contrôle total ou substantiel sur l'entité.
	• Une entité qui n'est pas un corps politique et qui est liée à une organisation politique étrangère des deux manières suivantes :
	  ○ Ses administrateurs, dirigeants ou employés sont tenus d'être membres ou de faire partie d'une organisation politique étrangère.
	  ○ L'exigence susmentionnée est contenue dans une loi, un acte constitutif, des règles ou des documents régissant le fonctionnement de l'entité.
	Lorsqu'une entité reçoit un financement d'un gouvernement étranger ou d'une organisation politique étrangère, il ne s'agit pas d'un lien suffisant aux fins du régime. Si le financement est le seul lien entre l'entité et le gouvernement étranger ou l'organisation politique étrangère, l'entité ne sera pas une entité liée à un gouvernement étranger.

Personne liée à un gouvernement étranger	Une personne est liée à un gouvernement étranger si elle n'est pas un citoyen australien ou un résident permanent australien et qu'un gouvernement étranger, une entité liée à un gouvernement étranger ou une organisation politique étrangère est en mesure d'exercer un contrôle total ou substantiel sur cette personne. Cela peut être dû au fait que la personne est habituée ou soumise à une obligation (formelle ou informelle) d'agir conformément aux directives, instructions ou souhaits du gouvernement étranger, de l'entité liée au gouvernement étranger ou de l'organisation politique étrangère,

	ou qu'elle est en mesure d'exercer un tel contrôle pour d'autres raisons. Une personne n'est pas une personne liée à un gouvernement étranger si la seule raison pour laquelle elle répond à la définition est qu'elle a l'obligation d'obéir aux lois d'un gouvernement étranger. Ce scénario représente une relation entre la personne et le mandant étranger qui est déjà transparente si les lois sont de notoriété publique.

Source : Ministère du procureur général australien (2019[2]), Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 3: Foreign principals, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/foreign-principals.pdf.

Le FITS exige qu'une personne s'enregistre si elle entreprend des activités enregistrables (sections 11 et 13A du FITS) :

- Dans le cadre d'un **accord** (« *arrangement* ») avec le mandant étranger. Un accord entre la personne et le mandant étranger peut être **formel** ou **informel**, **écrit** ou **verbal**. Il peut s'agir d'un **contrat**, d'une **entente** ou d'un **accord** de quelque nature que ce soit. Il n'est pas nécessaire qu'il ait été conclu en Australie pour qu'il puisse être enregistré. Il n'est pas nécessaire que le mandant étranger paie la personne pour qu'elle entreprenne l'activité, ni qu'il lui fournisse un autre avantage.
- **Au service** du mandant étranger.
- **Sur l'ordre ou à la demande** du mandant étranger.
- **Sous la direction** du mandant étranger.

Quelle que soit la nature de la relation entre la personne et le mandant étranger, la personne et le mandant étranger doivent **avoir eu l'intention ou s'attendre à ce que la personne puisse ou doive entreprendre les activités enregistrables pour le compte du mandant étranger**.

Un lien entre les actions de la personne et le mandant étranger doit être établi. Il ne suffit pas qu'une personne décide unilatéralement d'entreprendre une activité pour le compte d'un mandant étranger. Le donneur d'ordre étranger doit **rechercher ou attendre l'activité**.

Si une personne entreprend une activité sans que le mandant étranger le sache ou s'y attende, il n'y a pas d'obligation d'enregistrement dans le cadre du régime. Dans ce cas, les activités de la personne et les intérêts du mandant étranger ne sont que des coïncidences. Lorsque la personne et le mandant étranger s'attendent tous deux à ce que la personne entreprenne une activité enregistrable, même si l'activité est dans l'intérêt de la personne et du mandant étranger, la personne doit s'enregistrer, à moins qu'une exemption ne s'applique (Ministère du procureur général australien, 2019[3]).

Décisions et responsables publics couverts

Le FITS est destiné à couvrir un large éventail de décisions politiques ou gouvernementales, y compris (mais sans s'y limiter) :

- Les décisions politiques.
- Les processus législatifs.
- Les décisions réglementaires.
- Les décisions en matière de marchés publics.
- Les décisions d'octroi de subventions.

Le FITS couvre 4 grandes catégories d'activités, décrites ci-dessous. Parmi-elles figurent les activités ayant pour objet « **l'influence politique ou gouvernementale** », qui a une définition large. Les activités sont considérées comme ayant pour objet l'influence politique ou gouvernementale s'il elles sont entreprises dans le but principal ou substantiel d'influencer (section 12 du FITS) toute personne, entité, structure ou processus faisant partie de l'architecture politique et gouvernementale fédérale de l'Australie, y compris :

- Une élection ou un vote fédéral ;

- Un processus lié à une décision gouvernementale fédérale. Une décision gouvernementale comprend toute décision formelle ou informelle, finale ou provisoire du Conseil exécutif, du Cabinet (ou d'un comité du Cabinet), d'un ou plusieurs ministres fédéraux, d'un département, d'une agence ou d'une entreprise (ou leur filiale) du gouvernement australien (au sens du *Public Governance, Performance and Accountability Act* 2013), ou de toute personne exerçant des fonctions en relation avec l'une de ces autres entités. Parmi les types de processus liés à ces décisions figurent les processus d'octroi de subventions, de licences ou de marchés publics, les processus d'élaboration de politiques ou d'autres décisions.
- Les travaux d'une chambre du Parlement.
- Une procédure liée à un parti politique enregistré.
- Un processus lié à un membre du Parlement qui n'est pas membre d'un parti politique enregistré.
- Un processus lié à un candidat à une élection fédérale qui n'est pas soutenu par un parti politique enregistré.

Toute tentative d'un donneur d'ordre étranger d'influencer l'opinion du public australien sur ces processus politiques et gouvernementaux est également couverte par le dispositif.

Types d'activités couvertes

Le caractère « enregistrable » d'une activité dépend notamment de l'identité de la personne qui entreprend l'activité, de l'identité du mandant étranger, de la nature de la relation entre le mandant étranger et la personne qui entreprend l'activité, et de la nature et l'objectif de l'activité.

Le régime couvre les **activités de nature politique** (par exemple, le lobbying auprès des membres du Parlement) et les **activités entreprises dans le but d'exercer une influence politique ou gouvernementale** (par exemple, la fourniture d'informations ou de matériel pour influencer le vote du public lors d'une élection fédérale). Le régime couvre également les activités dont l'objectif n'est pas toujours clair. Il s'agit notamment des activités entreprises pour le compte d'un mandant étranger en vue d'**influencer tout aspect du système démocratique australien** (par exemple, les processus gouvernementaux, y compris la création de lois et de politiques, les pratiques du Parlement et la conduite des élections fédérales).

Tableau A B.2. Activités « enregistrables » au sens du FITS

	Type d'activités	Description	Exemples
Lobbying à des fins d'influence politique ou gouvernementale Le lobbying comprend la communication dans l'intention d'influencer les processus, les décisions ou les résultats et la représentation des intérêts d'une autre personne dans un processus quelconque.	**Lobbying parlementaire** (sections 10, 20, 21)	Lobbying auprès d'un membre du Parlement fédéral ou de son personnel. N.B. : toute activité de lobbying parlementaire entreprise pour le compte d'un gouvernement étranger, quel qu'en soit le but, est une activité enregistrable, à moins qu'une exemption ne s'applique. Les activités de lobbying parlementaire entreprises pour le compte d'autres mandants étrangers dans le but d'exercer une influence politique ou gouvernementale sont soumises à l'obligation d'enregistrement.	(par ex. rencontre avec un parlementaire afin d'exprimer un point de vue particulier au nom d'un mandant étranger).
	Lobbying politique général (sections 10, 21)	Le lobbying politique général couvre les activités de lobbying dirigées vers : • Les fonctionnaires du Commonwealth. • Ls ministères, les agences ou les autorités du Commonwealth. • Les partis politiques enregistrés. • Des candidats aux élections fédérales.	(par ex. envoi d'un courrier à un ministère, afin d'exprimer un point de vue particulier au nom d'un mandant étranger).

Activité de communication, y compris à des fins d'exercer une influence politique ou gouvernementale (c.-à-d. influencer les points de vue des opinions et des personnes impliquées dans les processus politiques et gouvernementaux) (sections 13, 21)	L'activité de communication couvre toutes les circonstances dans lesquelles des informations ou du matériel sont diffusés, publiés, distribués, partagés ou mis à la disposition du public. L'information et le matériel peuvent se présenter sous n'importe quelle forme, y compris interpersonnelle, visuelle, graphique, écrite, électronique, numérique et picturale.	(par ex. le gouvernement du pays Y demande à un éminent expert Australien de rédiger et publier un article protestant contre une mesure prise par le gouvernement)
Activité de décaissement (sections 10, 21, 35)	L'activité de décaissement comprend la distribution d'argent ou d'objets de valeur pour le compte d'un mandant étranger. Cette activité doit être enregistrée dans le cadre du dispositif si la personne ou le bénéficiaire du décaissement ne sont pas tenus de divulguer l'activité en vertu de la partie XX du *Commonwealth Electoral Act* 1918 et si l'activité est entreprise à des fins d'influence politique ou gouvernementale. Les exigences de divulgation de la loi électorale du Commonwealth de 1918 concernent les dons faits aux candidats aux élections fédérales et aux partis politiques au cours d'une période de divulgation pertinente.	(par ex. un individu agissant pour le compte d'une entité politique étrangère effectue des donations au nom de ce mandant étranger à une organisation étudiante sur un campus d'université afin d'inciter les étudiants à voter pour un parti spécifique. Ce don n'est pas rendu public dans le cadre des lois électorales et doit être enregistré).

Source : (Ministère du procureur général australien, 2019[4])

Exceptions / exemptions

Les exemptions d'enregistrement dans le FITS australien sont précisées aux articles 5, 24, 25, 26, 27, 29, 30 de la loi. Il s'agit des activités suivantes :

- **Aide ou assistance humanitaire** : une personne entreprenant une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger et cette activité est principalement liée à la fourniture d'une aide ou d'une assistance humanitaire.
- **Conseil ou représentation juridique** : une personne qui entreprend une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger et cette activité est principalement ou accessoirement liée à : (i) la fourniture de conseils juridiques ; (ii) la représentation juridique dans le cadre d'enquêtes, d'investigations ou de procédures judiciaires, pénales ou civiles ; ou (iii) la représentation juridique dans le cadre de procédures administratives impliquant un mandant étranger.
- **Membres du Parlement et titulaires d'une fonction statutaire** : une personne qui entreprend une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger et qui, pendant que l'activité est entreprise, occupe un poste ou est nommée en tant que membre du Parlement australien, membre de l'assemblée législative d'un État ou d'un territoire, ou titulaire d'une fonction en vertu d'une loi du Commonwealth, d'un État ou d'un territoire.
- **Activités diplomatiques, consulaires et similaires** : une personne entreprend une activité d'influence au nom d'un gouvernement étranger et l'activité entre dans le cadre de la fonction de la personne en tant qu'agent diplomatique ou consulaire.
- **Fonctionnaires des Nations unies** : le personnel des Nations unies ou les personnes formellement associées aux Nations unies qui entreprennent une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger.
- **Religion** : une personne qui entreprend une activité religieuse pour le compte d'un mandant étranger et qui exerce cette activité de bonne foi.
- **Employés d'un gouvernement étranger** : une personne qui entreprend une activité enregistrable pour le compte d'un mandant étranger et qui le fait alors qu'elle est employée en tant qu'agent d'un gouvernement étranger et que l'activité est entreprise au nom du gouvernement étranger.

- **Activités commerciales ou d'entreprise - directeurs et employés d'une entité liée à un gouvernement étranger** : cette exemption s'applique lorsqu'une personne entreprend une activité enregistrable pour le compte d'une entité liée à un gouvernement étranger, que l'activité est une activité commerciale ou d'entreprise, les activités sont entreprises par la personne en sa qualité d'administrateur, de dirigeant ou d'employé de l'entité liée à un gouvernement étranger, et il est clair que la personne entreprend l'activité en sa qualité officielle.
- **Activités commerciales ou d'entreprise - opérer sous le nom d'une entité liée à un gouvernement étranger** : cette exemption s'applique lorsqu'une personne entreprend une activité pour le compte d'une entité liée à un gouvernement étranger, que l'activité est une activité commerciale ou d'entreprise, et que la personne entreprend l'activité dans ou sous le même nom ou un nom substantiellement similaire à celui de l'entité liée à un gouvernement étranger.
- **Organismes représentatifs de l'industrie** : une activité d'influence est entreprise dans le cadre de la représentation des intérêts collectifs des membres (étrangers et nationaux) d'un organisme représentatif de l'industrie. L'exonération ne s'applique pas aux groupes représentatifs qui sont des entités étrangères ou dont les membres ne comprennent pas d'entités australiennes.
- **Représentations personnelles dans les procédures administratives** : les personnes qui font des démarches pour le compte d'un mandant étranger dans le cadre d'une procédure administrative gouvernementale qui concerne le mandant étranger ou des questions affectant le bien-être personnel du mandant étranger.
- **Organismes de bienfaisance enregistrés** : l'exonération s'applique aux organismes de bienfaisance enregistrés qui entreprennent certaines activités d'influence pour le compte d'un mandant étranger dans la poursuite de l'objectif de l'organisme de bienfaisance. L'exonération ne s'applique pas aux activités de décaissement.
- **Fins artistiques** : une personne entreprenant une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger et l'activité est liée aux arts ou aux fins artistiques d'une personne.
- **Certaines organisations enregistrées** : lorsqu'une association de salariés ou une association d'entreprises enregistrée en vertu du *Fair Work Act* 2009 entreprend une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger.
- **Activités des membres de certaines professions** : lorsqu'un agent fiscal, un courtier en douane, un liquidateur ou un administrateur judiciaire entreprend une activité d'influence pour le compte d'un mandant étranger dans le cadre habituel de l'exercice de sa profession.
- **Employés et contractants engagés en vertu du *Members of Parliament (Staff) Act* 1984 et fonctionnaires du Commonwealth** : l'exonération s'applique lorsque la personne entreprend une activité d'influence dans le cadre de ses fonctions ordinaires ou habituelles et qu'au moment où l'activité est entreprise, l'identité du mandant étranger est révélée (Ministère du procureur général australien, 2019[5]).

Régime de divulgation

Enregistrement initial

Lors de l'enregistrement initial, les déclarants sont tenus de fournir des informations et des documents justificatifs relatifs suivants :

- Des informations détaillées sur les activités enregistrables (y compris les types d'activités enregistrables, les dates des activités, les détails sur l'objectif des activités).
- Des informations décrivant la nature de la relation avec le mandant étranger.

Les informations et documents spécifiques que les déclarants sont tenus de fournir dépendent de leur situation particulière, notamment des types d'activités soumises à enregistrement qu'ils entreprennent et de la nature de leur relation avec le mandant étranger. Par exemple, pour toute activité de décaissement, le montant exact doit être mentionné ainsi que le bénéficiaire. Pour une activité de communication, le déclarant doit mentionner le format de l'activité de communication (par exemple, émission de radio, article, discours, message texte) ainsi que des détails sur le public ou le destinataire de la communication.

Toutefois, les informations rendues publiques ne comprennent pas les informations commercialement sensibles, les informations sensibles liées à une consultation gouvernementale confidentielle sur des changements de politique proposés, ou les informations touchant à la sécurité nationale.

Fréquence des divulgations

Les déclarants sont tenus de signaler les changements importants de circonstances, y compris la mise à jour de leurs informations pour s'assurer qu'elles ne sont pas trompeuses ou inexactes. Lorsqu'un déclarant se rend compte que les informations fournies sont ou deviendront inexactes ou trompeuses, il est tenu de les corriger dans un délai de 14 jours.

Obligations spécifiques durant les périodes de vote

Les personnes et les entités qui doivent s'enregistrer ont des obligations spécifiques pendant les périodes de vote (y compris les périodes électorales). Elles doivent notamment :

- Vérifier les informations relatives à l'enregistrement et confirmer qu'elles sont correctes ou les mettre à jour.
- Déclarer toute activité enregistrable entreprise pour le compte d'un mandant étranger pendant la période de vote dans les sept jours si l'activité est liée au vote ou à l'élection en question, ou implique une activité de décaissement qui atteint le seuil des dons électoraux ou un multiple du seuil.

Au cours d'une période de vote, le Ministère du procureur général est tenu de publier les corrections, mises à jour et rapports susmentionnés dans les 48 heures suivant leur réception.

Administration du registre, conformité et application

Le registre est administré par une unité dédiée au sein du Ministère du procureur général (*Attorney-General's Department*). Cette unité est également en charge du Registre des Lobbyistes (*Australian Government Register of Lobbyists*).

Violations et sanctions

Le *Foreign Influence Transparency Scheme Act* 2018 prévoit des infractions en cas de non-respect du dispositif. Il s'agit notamment de :

- **L'exercice d'activités enregistrables sans être enregistré dans le cadre du FITS**. Il s'agit d'une infraction pénale et les peines maximales pour ces infractions vont de six mois à cinq ans d'emprisonnement, en fonction de la gravité du comportement.
- **Le non-respect des responsabilités (par exemple, les obligations de déclaration et de divulgation) dans le cadre du FITS.** Il s'agit d'une infraction pénale et les sanctions maximales pour ces infractions vont d'une amende de 60 unités de pénalité à six mois d'emprisonnement, en fonction de la gravité du comportement.

- **Le non-respect d'un avis de collecte d'informations** émis en vertu de l'article 45 ou 46 de la loi.
- **La fourniture d'informations ou de documents faux ou trompeurs** en réponse à un avis de collecte d'informations émis en vertu de l'article 45 ou 46 de la loi FITS. Le fait de fournir des informations ou des documents faux ou trompeurs aux services du procureur général dans le cadre d'un avis de collecte d'information constitue un délit. La peine maximale pour ce délit est de trois ans d'emprisonnement.
- **La destruction de documents en rapport avec le FITS**. Le fait d'endommager, de détruire ou de dissimuler des documents qui doivent être conservés dans le cadre d'un enregistrement au titre du régime constitue une infraction. Il est également interdit de prendre des mesures pour empêcher un déclarant de tenir des registres en bonne et due forme dans le cadre du régime. La peine maximale pour cette infraction est de deux ans d'emprisonnement.

Références

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 2: What is the difference between 'foreign influence' and 'foreign interference'?*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/influence-versus-interference.pdf. [1]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 3: Foreign principals*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/foreign-principals.pdf. [2]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 4: Acting on behalf of a foreign principal and 'registrable arrangements'*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/acting-on-behalf-of-foreign-principals.pdf. [3]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 5: Registrable activities*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/registrable-activities.pdf. [4]

Ministère du procureur général australien (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme Factsheet 7: Exemptions from registration*, https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/registration-exemptions.pdf. [5]

Annexe C. Le Foreign Influence Registration Scheme (FIRS) au Royaume-Uni

Description

La mise en place d'un *Foreign Influence Registration Scheme* a été prévue dans le *National Security Bill* (Partie 4) votée durant l'été 2023 au Royaume-Uni. L'entrée en vigueur du registre est prévue pour l'automne 2024 et des lignes directrices détaillées seront publiées avant l'entrée en vigueur des exigences du régime.

Il s'agit d'un système à deux niveaux d'enregistrement – dont un niveau « renforcé » pour les activités menées au nom de certaines puissances ou entités étrangères qui représentent un risque pour la sécurité nationale. Le FIRS a pour objectif de « *renforcer la résilience du système politique britannique face aux influences étrangères secrètes* » et de « *mieux informer [les citoyens britanniques] de la nature, de l'ampleur et de la portée de l'influence étrangère sur son territoire* ». Comme le FARA et le FITS, le FIRS considère comme légitime « *l'engagement ouvert et transparent avec les gouvernements étrangers et en leur nom* ».

Champ d'application et définitions

Acteurs couverts

Une « **puissance étrangère** » (« *foreign power* ») est définie dans le *National Security Act* 2023 (section 32) comme l'une des personnes suivantes :

- Le souverain ou autre chef d'un État étranger.
- Un gouvernement étranger ou une partie d'un gouvernement étranger (par exemple, un ministère ou un département d'un gouvernement étranger).
- Une agence ou une autorité d'un gouvernement étranger ou d'une partie d'un gouvernement étranger.
- Une autorité chargée d'administrer les affaires d'une région d'un pays ou d'un territoire étranger (par exemple, une autorité gouvernementale locale dans un pays étranger).
- Un parti politique qui est un parti politique au pouvoir d'un gouvernement étranger. Les partis politiques étrangers qui ne sont pas le parti au pouvoir d'un pays étranger ne sont pas des puissances étrangères.

Types d'activités couvertes, décisions et responsables publics couverts

Si un « **accord** » (« *arrangement* ») formel ou informel est conclu avec un employé ou un membre de l'une des entités susmentionnées (lorsqu'il agit en cette qualité), il est considéré comme un « **accord avec une puissance étrangère** ». Un accord implique une « instruction » (« *direction* ») de la part d'une influence étrangère afin de mener des « **activités d'influence politique** » (« *political influence activities* ») au Royaume-Uni, directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne physique ou morale.

Comme pour le FARA et le FITS, le terme « **instruction** » dans le FIRS a une définition large même s'il n'est pas expressément défini dans le *National Security Bill*. Une « **instruction** » est considérée comme un ordre d'agir et implique un certain degré de contrôle ou d'attente de la part d'une puissance étrangère. Ces instructions peuvent également être données sous la forme d'une demande, mais uniquement lorsqu'il existe un rapport de force entre la personne et la puissance étrangère qui ajoute un élément de contrôle ou d'attente, par exemple par le biais d'un contrat, d'un paiement, d'une coercition ou de la promesse d'une compensation ou d'un traitement favorable dans le futur. Il n'est toutefois pas nécessaire qu'une prestation soit fournie pour qu'un ordre constitue une « instruction ».

Le financement seul d'une une puissance étrangère ne constitue en soi pas une instruction. Par exemple, les instituts culturels, politiques, linguistiques ou économiques ne seront pas tenus de s'enregistrer simplement parce qu'ils reçoivent des fonds d'une puissance étrangère. Il ne s'agirait d'une « instruction » que si le financement était assorti de conditions pour qu'il soit utilisé d'une certaine manière, ou s'il était fourni dans l'espoir qu'il soit utilisé d'une certaine manière. De même, la propriété ou la copropriété d'une puissance étrangère ne signifie pas nécessairement que les activités de ces entreprises sont dirigées par une puissance étrangère. Les entreprises d'État ne devront s'enregistrer que si elles sont chargées de mener ou d'organiser des activités d'influence politique par une puissance étrangère au Royaume-Uni.

Une activité est considérée comme une « **activité d'influence politique** » (« *political influence activities* ») (article 70 du *National Security Act* 2023) si elle répond aux deux critères suivants :

- **Critère 1** – l'activité est l'une des suivantes :
  - Une communication à un haut fonctionnaire ou à un homme politique (par exemple, un courriel, une lettre ou une réunion).
  - Une communication publique (par exemple, la publication ou la production d'un article), sauf s'il est raisonnablement clair qu'elle est faite sous la direction d'une puissance étrangère (par exemple, si un article est étiqueté d'une manière qui rend ce fait clair, ou si l'auteur mentionne ce fait dans l'article lui-même).
  - La fourniture d'argent, de biens ou de services à une personne ou à une entité au Royaume-Uni (par exemple, la fourniture de services de conseil à une entreprise britannique).
- **Critère 2** : le but, ou l'un des buts, de l'activité est d'influencer l'un des éléments suivants :
  - Une élection ou un référendum au Royaume-Uni.
  - Une décision d'un ministre ou d'un département gouvernemental (y compris un ministre ou un département gouvernemental du Pays de Galles, de l'Écosse ou de l'Irlande du Nord).
  - Les travaux d'un parti politique enregistré au Royaume-Uni (tels que les engagements de son manifeste).
  - Un membre de la Chambre des Communes, de la Chambre des Lords, de l'Assemblée d'Irlande du Nord, du Parlement écossais ou du Senedd Cymru (lorsqu'il agit en cette qualité).

Exceptions / exemptions

Le régime prévoit un certain nombre d'exemptions afin de garantir sa proportionnalité. Les personnes suivantes ne seront ainsi pas tenues de s'inscrire au registre :

- Les personnes agissant dans le cadre d'un accord auquel le Royaume-Uni est partie (par exemple, les personnes invitées à participer à un événement par un ministère du gouvernement britannique) (aux deux niveaux).

- Les personnes agissant pour le compte d'une puissance étrangère en leur qualité officielle d'employés (aux deux niveaux).
- Les personnes auxquelles s'appliquent les privilèges et immunités prévus par le droit international, par exemple par la convention de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires (les deux niveaux).
- Les membres de la famille qui font partie du foyer des membres du personnel diplomatique et consulaire (aux deux niveaux).
- Les personnes qui fournissent des services essentiels à une mission diplomatique ou à un consulat, par exemple des services de restauration ou de construction (niveau renforcé).
- Les avocats fournissant des services juridiques (aux deux niveaux).
- Les éditeurs de presse nationaux et internationaux (niveau d'influence politique uniquement).
- Tout accord conclu avec la République d'Irlande sera également exempté d'enregistrement.

Il ne sera pas non plus nécessaire d'enregistrer les informations qui sont soumises au secret professionnel ou qui impliqueraient la divulgation de matériel ou de sources journalistiques confidentielles.

Régime de divulgation

Types d'informations à divulguer

Les puissances étrangères elles-mêmes ne sont pas tenues de s'enregistrer, mais seulement les personnes qui ont conclu des accords avec des puissances étrangères.

Si les exigences de divulgation précises n'ont pas encore été clairement définies, le gouvernement britannique a d'ores et déjà publié une « déclaration de principe et un projet de règlement » (« *policy statement and draft regulations* ») décrivant les informations qu'il entend exiger lors de l'enregistrement.

Le FIRS distingue deux types d'influence avec des régimes de divulgation distincts :

- **Un niveau « d'influence politique »** (« *political influence tier* »), qui exige l'enregistrement des « accords » visant à mener des activités d'influence politique au Royaume-Uni sur instruction d'une puissance étrangère. Les informations demandées à un déclarant comprendront en outre une description des activités à entreprendre, y compris leur nature, leur objectif et les résultats recherchés, des détails sur les dates de début et de fin des activités, une description de la fréquence des activités, des détails sur les personnes ou les entités qui mènent ces activités et des détails sur l'entité spécifiée ou la puissance étrangère qui dirige les activités.
- **Un « niveau renforcé »**, dans lequel le gouvernement britannique aura le pouvoir de désigner une puissance étrangère, une partie d'une puissance étrangère ou une entité soumise au contrôle d'une puissance étrangère, comme nécessitant un niveau de déclaration renforcé en raison de risques accrus pour la sécurité ou les intérêts du Royaume-Uni. L'utilisation de ce pouvoir sera soumise à l'approbation du Parlement. Le cas échéant, le gouvernement pourra restreindre les activités nécessitant un enregistrement dans le cadre de cet échelon. Le niveau renforcé du FIRS donne au secrétaire d'État le pouvoir d'exiger l'enregistrement d'un éventail plus large d'activités :
    - Les « accords » visant à mener des activités au Royaume-Uni sous la direction d'une puissance ou d'une entité spécifiée : la personne qui conclut l'accord avec la puissance ou l'entité spécifiée sera responsable de l'enregistrement.
    - Toutes les activités exercées au Royaume-Uni par des entités contrôlées par les puissances étrangères désignées. Dans ces circonstances, l'entité spécifiée (qui n'est pas une puissance étrangère) sera responsable de l'enregistrement.

Fréquence des divulgations

Dans le cadre du niveau « influence politique », tous les accords devront être enregistrés dans les 28 jours suivant leur conclusion avec la puissance étrangère.

Violations et sanctions

Le FIRS prévoit un certain nombre d'infractions, notamment pour ceux qui ne se conforment pas aux exigences d'enregistrement ou qui ne répondent pas aux avis d'information (« *information notices* »).

Les infractions suivantes relevant de la catégorie de l'influence politique sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans et/ou d'une amende :

- Défaut d'enregistrement d'un accord enregistrable (article 69(5) de la législation).
- Mener des activités d'influence politique, ou faire en sorte que d'autres personnes mènent ces activités, en vertu d'un accord enregistrable, alors que les conditions d'enregistrement n'ont pas été remplies (article 71).
- Ne pas mettre à jour un enregistrement dans les 14 jours lorsqu'il y a un changement important dans l'accord ou les activités enregistrés (section 74(8)).
- Le non-respect d'une notice d'information (article 75(8)).
- La fourniture d'informations fausses, inexactes ou trompeuses (article 77).
- L'exercice d'activités d'influence politique, ou l'organisation de l'exercice de ces activités par d'autres, en vertu d'un accord enregistrable, lorsque des informations fausses, inexactes ou trompeuses ont été fournies (article 78(2)).

Le fait de ne pas se conformer aux obligations suite à une notice d'information, sans excuse raisonnable, constitue également une infraction pénale passible de :

- Jusqu'à 5 ans d'emprisonnement et une amende dans le cadre du niveau renforcé.
- Jusqu'à 2 ans d'emprisonnement et une amende au titre de la catégorie « influence politique ».

Pour qu'une infraction soit commise, il faut que l'individu ait une connaissance pertinente de l'accord ou des parties à cet accord. Lorsqu'une personne ou une entité n'a pas connaissance de ces informations, elle peut éviter de commettre une infraction.

Administration du registre, conformité et application

Le registre sera administré par une unité dédiée du *Home Office*, qui est encore en cours de construction au moment de l'élaboration du rapport. Cette unité sera notamment habilitée à émettre des avis d'information à l'intention des déclarants ou des personnes physiques ou morales qui sont potentiellement parties à un accord enregistrable ou qui agissent dans le cadre d'un tel accord.

Annexe D. La Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers

Description

La proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers, annoncée en décembre 2023 dans le cadre du Paquet européen pour la défense de la démocratie, prévoit d'établir des exigences de transparence communes au travers de registres nationaux pour les entités exerçant de telles activités d'intérêts pour le compte de pays tiers, quel que soit leur statut juridique (Commission européenne, 2023[1]). Elle vise donc au rapprochement des législations des États membres en assurant un niveau commun de transparence dans l'ensemble de l'Union. L'exposé des motifs indique que, dans la mesure où les activités de représentation d'intérêts sont « généralement assurées contre rémunération », la Directive s'appuie, sur l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui définit la notion de « services et prestations fournies normalement contre rémunération », ainsi que sur l'article 114, qui prévoit l'adoption de mesures ayant pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.

La proposition a été préparée sur la base de consultations avec les parties intéressées en 2022 et 2023, y compris les autorités des États membres, des entités commerciales, des entités exerçant des activités de représentation d'intérêts et des organismes de la société civile. Une consultation publique a également été organisée en février-avril 2023, et une analyse d'impact réalisée.

Comme pour les systèmes en vigueur en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis, la proposition différencie clairement l'influence provenant de pays tiers, présentée comme pouvant « *contribuer positivement au débat public* », des situations d'ingérence, caractérisée lorsque l'influence est menée de manière dissimulée. La proposition cherche en particulier à éviter toute stigmatisation ou conséquences négatives qui découleraient des obligations de transparence. De même, elle ne vise pas à empêcher les pays tiers de promouvoir leurs opinions mais à veiller à ce que cela soit fait de manière transparente et responsable. Elle n'exige pas l'enregistrement obligatoire sur la base seule d'un financement étranger sans lien avec les activités de représentation d'intérêts menées pour le compte de pays tiers.

Champ d'application et définitions

Acteurs couverts

La proposition de Directive entend par « **pays tiers** » les pays qui ne sont pas membres de l'Union ou de l'Espace économique européen. Elle s'applique aux acteurs qui fournissent un service de représentation d'intérêts à une entité d'un pays tiers, dont la définition est précisée dans le Tableau A D.1 suivant. La Directive évite notamment l'utilisation de la qualification « d'agent de l'étranger », afin d'éviter toute « assimilation à des dispositifs en vigueur notamment en Russie, des mesures qui restreignent indûment l'espace civique en stigmatisant, en intimidant et en restreignant les activités de certaines organisations de la société civile ».

Tableau A D.1. Acteurs couverts par la Directive

	Acteurs couverts
« **Entité d'un pays tiers** » (Chapitre 1, Article 2 §4)	(a) Le gouvernement central et les pouvoirs publics à tous les autres échelons d'un pays tiers, à l'exception des membres de l'Espace économique européen. (b) Une entité publique ou privée dont les actes peuvent être attribués à une entité visée au point a), compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.
« **Prestataire de services de représentation d'intérêts** » (Chapitre 1, Article 2 §3)	Une personne physique ou morale qui fournit un service de représentation d'intérêts.
« **Sous-traitant** » (Chapitre 1, Article 2 §7)	Un prestataire de services de représentation d'intérêts avec lequel un contractant principal, ou l'un de ses sous-traitants, conclut un contrat en vertu duquel il est convenu que le sous-traitant réalise tout ou partie d'une activité de représentation d'intérêts que le contractant principal s'est engagé à exercer.

Source : (Commission européenne, 2023[2])

Décisions et responsables publics couverts

La proposition de Directive couvre l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou de processus de décision publics au sein de l'Union.

Types d'activités couvertes

La proposition de Directive couvre aussi bien le lobbying direct que l'organisation de campagnes de communication ou de publicité (Tableau A D.2).

Tableau A D.2. Activités couvertes par la Directive

	Définition
« Activité de représentation d'intérêts » (Chapitre 1, Article 2 §1)	Une activité exercée dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre d'une politique ou d'une législation, ou les processus de décision publics dans l'Union, laquelle pourrait notamment consister en l'organisation de réunions, de conférences ou d'événements ou la participation à ceux-ci, la contribution ou la participation à des consultations ou à des auditions parlementaires, l'organisation de campagnes de communication ou de campagnes publicitaires, la mise sur pied de réseaux et d'initiatives de terrain, l'élaboration de documents d'orientation et de prise de position, d'amendements législatifs, de sondages et d'enquêtes d'opinion ou de lettres ouvertes, ou des activités en matière de recherche et d'éducation, lorsque celles-ci visent spécifiquement ce but.
« Service de représentation d'intérêts » (Chapitre 1, Article 2 §2)	Une activité de représentation d'intérêts exercée normalement contre rémunération, telle que visée à l'article 57 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Source : (Commission européenne, 2023[2])

Exceptions / exemptions

La proposition ne couvre pas les entités qui reçoivent un soutien financier d'autres États membres ou d'entités de pays tiers à des fins non liées à la représentation d'intérêts. C'est la raison pour laquelle les contributions au financement de base d'une organisation ou les soutiens financiers similaires fournis, par exemple, dans le cadre d'un programme de subventions accordées par des donateurs d'un pays tiers à une organisation à but non lucratif, ne devraient pas être considérés comme la rémunération d'un service de représentation d'intérêts lorsqu'ils ne sont pas liés à une activité de représentation d'intérêts, c'est-à-dire lorsque l'entité recevrait les fonds en question, qu'elle exerce ou non des activités spécifiques de représentation d'intérêts pour le compte du pays tiers à l'origine dudit financement.

L'Article 3(2) de la proposition précise également les exclusions suivantes :

- Les activités participant à l'exercice de l'autorité publique exercées directement par le gouvernement central et les pouvoirs publics à tous les autres échelons d'un pays tiers, y compris les activités liées à l'exercice des relations diplomatiques ou consulaires entre États ou organisations internationales.
- Les activités de conseil juridique et de conseil professionnel d'autre nature dans les cas suivants :
  - Conseil à une entité d'un pays tiers en vue de l'aider à faire en sorte que ses activités soient conformes aux exigences légales existantes.
  - Représentation d'une entité d'un pays tiers dans le cadre d'une procédure de conciliation ou de médiation visant à éviter qu'un litige soit porté devant un organe juridictionnel ou administratif, ou soit jugé par un tel organe.
  - Représentation d'une entité d'un pays tiers dans le cadre d'une procédure juridictionnelle.
- Activités auxiliaires, c'est-à-dire une activité qui soutient l'exercice d'une activité de représentation d'intérêts mais n'a aucune influence directe sur le contenu de celle-ci.

Régime de divulgation

Types d'informations à divulguer

Les entités concernées s'inscriraient dans un registre national au plus tard au moment où débutent les activités de représentation d'intérêts. Les informations à déclarer sont précisées dans l'Annexe I de la Directive. Elles incluent :

- Des informations sur l'entité qui effectue des activités de représentation d'intérêts.
- L'identité ou le nom de l'entité d'un pays tiers pour le compte de laquelle l'activité est exercée, ainsi que le nom du pays tiers dont les intérêts sont représentés.
- Les montants annuels couvrant toutes les tâches effectuées dans le but d'influencer l'élaboration, la formulation ou la mise en œuvre de la même proposition, politique ou initiative, selon une fourchette de montants annuels.
- Une description de l'activité de représentation d'intérêts, y compris les éventuels sous-traitants, les États membres dans lesquels l'activité de représentation d'intérêts est exercée, et les propositions législatives, politiques ou initiatives ciblées par les activités de représentation d'intérêts.

Fréquence des déclarations

Les États membres veillent à ce que les entités enregistrées communiquent dans un délai raisonnable, les modifications ou ajouts concernant les données fournies sur leur entité, et chaque année les modifications ou ajouts concernant les données fournies conformément aux autres informations à déclarer.

Administration du registre, conformité et application

Chaque État membre devrait désigner une ou plusieurs autorités responsables des registres nationaux ainsi qu'une ou plusieurs autorités de contrôle (article 15). La proposition de Directive distingue ainsi les « **autorités responsables du registre national** », qui seraient chargées de tenir un registre national tel que visé à l'article 9 et de traiter les demandes d'enregistrement, des « **autorités de contrôle** », qui devront être indépendantes, chargées de contrôler et d'assurer le respect des obligations prévues par la Directive. L'autorité de contrôle serait en mesure de demander des informations qui pourraient être partagées avec les autorités de contrôle d'autres États membres. Elle aurait également la possibilité de demander certaines informations à une entité pour déterminer si celle-ci relève du champ d'application de la Directive, selon des critères bien précis et spécifiés dans la Directive. L'autorité de contrôle aurait enfin la possibilité de recevoir des informations de la part de lanceurs d'alertes sur d'éventuelles violations des exigences de transparence de la Directive, puisque la Directive modifierait la Directive sur les lanceurs d'alerte.

Les États membres seraient libres de choisir les modalités d'administration et de contrôle, en choisissant par exemple plusieurs autorités de contrôle.

Violations et sanctions

Lorsque les informations fournies aux fins de l'enregistrement sont incomplètes ou comportent des erreurs manifestes, l'autorité responsable du registre national pourra demander à l'entité de compléter ou de rectifier les informations qu'elle a communiquées. L'entité disposera alors de cinq jours ouvrables pour se conformer à ses obligations (Article 11(2)).

La proposition de Directive prévoit ensuite que seules des amendes administratives plafonnées à un certain montant en fonction de la capacité économique de l'entité puissent être imposées par les autorités de contrôle ou par une autorité judiciaire à la demande de cette autorité de contrôle en cas de violation des obligations de transparence. Le montant maximal de la sanction financière susceptible d'être infligée s'élève à 1 % du chiffre d'affaires annuel mondial réalisé au cours de l'exercice précédent pour les entreprises, à 1 % du budget du dernier exercice clos pour les autres entités juridiques et à 1 000 EUR pour les personnes physiques.

Les sanctions pénales sont expressément exclues.

Critiques

Plusieurs réserves ont été émises sur la proposition de Directive, au premier rang desquelles l'harmonisation complète, et donc un régime de sanctions harmonisé limité aux amendes administratives. En effet, l'article 4 de la Directive dispose que « *les États membres s'abstiennent de maintenir ou d'introduire, pour les activités de représentation d'intérêts relevant du champ d'application de la présente directive, des dispositions s'écartant de celles prévues par celle-ci, y compris des dispositions plus ou moins strictes prévoyant des niveaux de transparence différents de ces activités* ». Les États membres ne seraient ainsi pas autorisés à s'écarter des règles en fixant des exigences de transparence plus étendues ou des sanctions pénales.

Deuxièmement, la proposition suit le principe du marché intérieur et prévoit donc que les entités soient tenues de s'enregistrer dans l'État membre de leur établissement principal (principe du « pays d'origine »), quels que soient le ou les États membres dans lesquels elles souhaitent exercer leurs activités de représentation d'intérêts. Ainsi, l'enregistrement ne serait pas effectué dans le pays au sein duquel l'activité de représentation d'intérêts est effectuée. Même si cette approche peut permettre de renforcer la capacité de la Commission à faire appliquer la Directive dans les États membres et prévoit un échange

d'information obligatoire entre les autorités nationales, elle pourrait créer également des failles de gouvernance propices au risque d'ingérence.

Enfin, plusieurs organisations de la société civile ont estimé que l'intervention législative devrait couvrir tous les types d'activités de représentation d'intérêts et ne pas se limiter à celles menées pour le compte de pays tiers, dans un cadre unifié sur le lobbying. Elles ont également souligné les risques de stigmatisation des organismes de la société civile et les conséquences potentiellement négatives de la Directive sur leurs activités (Civil Society Europe, 2023[3] ; Civil Society Europe, 2023[4]).

Références

Civil Society Europe (2023), *EU Foreign Interference Law: Is Civil Society at Risk?*, https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2023/07/230-Civil-Society-Organisations-Statement-on-EU-Foreign-Interference-Law-7-2.pdf. [4]

Civil Society Europe (2023), *To defend our democracies we must defend civil society*, https://civilsocietyeurope.eu/to-defend-our-democracies-we-must-defend-civil-society/. [3]

Commission européenne (2023), *COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS relative à la défense de la démocratie*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0630. [1]

Commission européenne (2023), *Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil établissant des exigences harmonisées dans le marché intérieur en matière de transparence de la représentation d'intérêts exercée pour le compte de pays tiers et modifiant la directive (UE) 2019*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1916cc5e-99c7-11ee-b164-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF. [2]

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère en France

UN OUTIL POUR LUTTER CONTRE LES RISQUES D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

Ce rapport analyse le cadre législatif et institutionnel en France relatif à la transparence et à l'intégrité des activités d'influence étrangère. Il identifie ainsi des pistes d'actions concrètes adaptées au contexte français pour rendre les activités d'influence étrangère plus transparentes, décourager les tentatives d'ingérences étrangères effectuées notamment au travers d'activités de lobbying et d'influence opaques, et veiller à ce que le contrôle des mobilités public-privé prenne mieux en compte ce risque.

IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-97911-6
PDF ISBN 978-92-64-64868-5

9 789264 979116