

14 février 2024

Objet : Partenariat pour un gouvernement ouvert

Note à l'attention de Mme la ministre déléguée en charge du renouveau démocratique

A titre liminaire, l'association Anticor ne peut qu'approuver les engagements contenus dans le [plan d'action pour un gouvernement ouvert](#), visant notamment la participation citoyenne. Elle rappelle cependant que le numérique n'est qu'un outil au service d'une ambition démocratique et que le gouvernement ouvert appelle préalablement de la loyauté dans les rapports entre l'autorité publique et les citoyens.

A cet égard, l'absence de réponse du gouvernement à la demande de renouvellement de l'agrément d'Anticor, déposé le 23 juin 2023 est très regrettable, s'agissant d'une modalité de participation citoyenne au service public de la justice.

Nous rappelons également que nous avons participé aux réunions préalables au plan d'action, sans que nos propositions aient été retenues. Nous maintenons notre plaidoyer, dans l'espoir que le partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) soit une opportunité pour de réelles avancées démocratiques.

Nous rappelons aussi que ce partenariat s'inscrit dans contexte international et que nul ne saurait se satisfaire du bilan médiocre de la France, tel qu'il résulte de [l'explorateur de données](#). En effet, si notre pays peut afficher des initiatives dans la plupart de domaines concernés, un examen plus attentif permet d'observer que, sauf exception, les objectifs ne sont pas atteints.

L'association considère que le PGO peut être l'occasion de mettre en place des dispositions ambitieuses, voire disruptives. L'objectif de regagner peu à peu une confiance perdue est à ce prix.

Anticor centre son plaidoyer dans le cadre du PGO sur cinq objectifs :

- l'élaboration des règles
- les données relatives à la commande publique
- l'accès en ligne à l'information publique
- le financement de la vie politique
- la propriété effective des entreprises.

1. Améliorer l'élaboration de la norme

Si la France publie en source ouverte les lois et les règles mises en place par l'État ainsi que les débats parlementaires, les conditions de l'élaboration des normes restent largement perfectibles.

1.1. Les citoyens doivent être en mesure de savoir comment s'élaborent et se négocient les décisions prises en leur nom par leurs représentants.

Dans ses [recommandations pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying](#), l'OCDE soutient que les pouvoirs publics devraient favoriser « l'empreinte législative », indiquant quels sont les lobbyistes qui ont été consultés lors de l'élaboration de la loi. En assurant en temps utile l'accès à de telles informations, on pourrait prendre en compte les différents points de vue de la société et des entreprises et disposer ainsi d'informations équilibrées pour l'élaboration et la mise en œuvre des décisions publiques ». De même, le rapport 2015 pour [Renouer la confiance publique](#) (pp 76 et s.) proposait de faire apparaître et d'identifier les participants à l'élaboration de la norme.

Le registre des groupes d'intérêts ne permet pas de connaître quelles personnes un lobbyiste a rencontré, quels arguments ont été soutenus, quels documents ont été remis. Pourtant, il serait parfaitement possible d'imaginer une traçabilité des influences par cette **empreinte normative**. L'enjeu est de savoir qui a rencontré qui.

De plus, une plateforme en ligne pourrait devenir le canal de communication entre groupes d'intérêts et décideurs politiques afin que tous puissent connaître les arguments qui leur sont soumis, et le cas échéant, en transmettre d'autres. Il n'est pas illégitime que les lobbies fassent connaître leurs arguments, mais il faut permettre aux opinions contradictoires de se manifester.

1.2. Un autre enjeu est de renforcer **l'ouverture de l'expertise** dans tous les domaines, qu'il s'agisse de la santé, de l'environnement, de la gestion du patrimoine de l'État ou de la mise en œuvre de grands projets. La possibilité de garantir l'expression d'avis divergents – que ce soit à travers la composition initiale d'un groupe d'experts, intégrant la diversité des opinions ou des disciplines concernées

ou à travers une procédure permettant de faire apparaître des divergences éventuelles – constitue un gage de la qualité et de l'indépendance de l'expertise.

Les études d'impact sont souvent réduites à un exercice formel et limitées à des documents reflétant essentiellement le point de vue des administrations qui portent le texte. En revanche, la mise en place **d'un espace en ligne** permettant l'expression et la confrontation d'avis éventuellement divergents d'experts devrait être envisagée.

Le [rapport mondial PGO pour 2022](#) cite, par exemple la Croatie, Malte et la Norvège qui ont dans le cadre de plans d'action PGO créés des sites Internet permettant au public de soumettre des commentaires sur la réglementation. Dans ce même cadre, l'Italie a mis en place des mesures pour réformer les analyses d'impact, les évaluations *ex post* et les consultations des parties prenantes au cours du processus de réglementation.

2. Améliorer l'accès des données relatives aux marchés publics

Le PGO est une opportunité de faciliter la publication des données essentielles des marchés publics.

2.1. Nous relevons que **l'État s'est engagé** à augmenter la transparence des données de la commande publique en améliorant la lisibilité extérieure de ces données et à favoriser l'utilisation des informations en données ouvertes ([Liasse des engagements](#), pp. 78 et suivantes). Les objectifs sont de passer à une publication régulière obligatoire d'une quarantaine de données de la commande publique (DCP) au lieu des 23 actuelles ; de favoriser l'accès des données au public par le développement d'une plateforme ; de sensibiliser les acheteurs publics autour des avantages à ouvrir leurs données. Il s'agit enfin de confier à des territoires certaines expérimentations.

Anticor est ouverte pour s'impliquer dans ce cadre. L'association travaille déjà en collaboration avec l'ENS Rennes, sur un projet visant à mobiliser les données numériques afin d'évaluer les conditions de passation de marchés publics et de détecter des irrégularités éventuelles. La disponibilité des données essentielles, leur normalisation ainsi que leur accessibilité en open data sont des éléments indispensables pour que les acteurs de la société civile puissent effectuer un travail de contrôle, dans un secteur qui représente près de 8% du PIB français.

2.2. Par ailleurs, il faut rappeler le [rapport de la commission d'enquête du Sénat](#), déposé le 16 mars 2022, tout comme le [rapport de la Cour des comptes](#), publié le 10 juillet 2023 qui ont révélé **les abus dans l'usage des cabinets de Conseil**.

Anticor fait siennes les propositions de la Commission d'enquête du Sénat, en particulier :

- **Publier chaque année, en données ouvertes, la liste des prestations de conseil de l'État et de ses opérateurs ;**
- **Présenter les prestations de conseil dans le bilan social unique.**

2.3. Enfin, Anticor dénonce l'utilisation **des dispositifs des accords-cadres**, selon des modalités opaques réduisant à néant les exigences de mise en concurrence. En effet, ces dispositions **conduisent souvent à des dérives dans la fixation des coûts, qui ont pour conséquence des dépenses publiques exorbitantes et décorrélées des prestations fournies.**

3. Faciliter l'accès à l'information publique

S'agissant de l'accès à l'information en ligne, la loi sur la République numérique prévoit qu'à partir d'octobre 2018, les collectivités de plus de 3 500 habitants doivent rendre accessibles leurs données grâce à un portail Internet en source ouverte. Mais seul un petit nombre publie des informations en open data. La marge de progression est considérable.

L'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) s'est engagée à favoriser l'accès à une donnée publique territoriale de qualité, source d'information directe des citoyens et vecteur de la compréhension des politiques publiques et la participation citoyenne. Pour cela, l'ANCT s'est également engagée à accompagner davantage de collectivités territoriales – dans leur première démarche d'ouverture de données et –dans les modalités de publication (mise à disposition et de communication au public) ([Liasse des engagements](#), pp 102 et s).

L'objectif devrait être de mettre en ligne, dans un premier temps, toutes les [informations relatives aux marchés publics qui sont accessibles selon la CADA](#), mais dont l'accès est encore difficile. Il en va de même des [délégations de service public](#).

Cet objectif devrait également permettre de disposer en ligne des documents pertinents et accessibles au public, à l'exemple de ce qui est déjà pratiqué en Belgique, qu'il s'agisse du [cadastre des subsides et marchés publics de la Région de Bruxelles-Capitale](#), du [registre des délibérations](#) ou encore des [Permis de construire et enquêtes publiques](#).

4. Améliorer la transparence des financements politiques.

4.1. Les avancées permises par les lois de transparence de 2017 ne sont pas suffisantes pour garantir la sincérité du scrutin et prévenir une nouvelle « affaire Bygmalion ». C'est pourquoi Anticor et Transparency International France ont eu pour objectif, en 2022, une réforme d'ampleur du financement de vie politique et du contrôle des comptes de campagne.

Les deux associations ont interpellé les candidats dans une tribune publiée dans [Le Monde](#) et par [un courrier, accompagné d'un cahier des charges](#), appelant à une campagne de transparence.

Cet objectif a été formulé dans un contexte où, si des irrégularités significatives étaient découvertes postérieurement à l'élection d'un candidat à la présidence de la République, il serait très difficile de revenir sur les résultats de l'élection.

4.2. Plus largement, avec l'informatisation de la Commission des comptes de campagne et des financements politiques, il devrait aussi être possible de mettre en ligne les données sur les flux financiers vers et depuis les partis politiques, les candidats et les tiers, y compris les revenus, les dépenses et les dons.

Ainsi, dans le cadre du PGO, la Croatie a développé une base de données qui permet d'effectuer des recherches et de comparer les donateurs, les dépenses de campagne, les remises aux médias et les dépenses liées aux médias sociaux

5. Disposer de l'information sur la propriété effective des entreprises

5.1. Depuis 2017, les informations relatives aux bénéficiaires effectifs des personnes morales sont accessibles en ligne gratuitement sur Infogreffe.fr. Auparavant, ces informations n'étaient qu'accessibles aux autorités compétentes.

Il est primordial de prendre des mesures pour faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales. En effet, faute d'information sur les bénéficiaires effectifs, les flux financiers illicites peuvent se dissimuler facilement derrière des prête-noms ou des sociétés-écrans.

En France, il existe une [plateforme, ouverte au public en avril 2021](#), qui permet à tout citoyen de connaître l'identité des propriétaires des sociétés françaises. Demandé de longue date par les organisations de la société civile, cet outil est considéré comme une avancée majeure en matière de transparence financière et de lutte contre la fraude et le blanchiment.

Cette plateforme a été remise en cause par une décision de CJUE de novembre 2022. Cette [décision mine la transparence](#) et remettrait en cause un travail important, porté par la société civile. Ce registre est crucial, il convient donc de sécuriser son existence malgré la jurisprudence de l'Union européenne.

Le Portugal a également mis en place son registre public des bénéficiaires effectifs en 2019 et, en janvier 2021, près d'un demi-million d'entreprises avaient enregistré leurs bénéficiaires effectifs. Cependant, l'utilisation du registre était limitée en raison de problèmes techniques et d'un manque de sensibilisation du public. Pour résoudre ces problèmes, le Portugal s'est [engagé](#) à mettre en œuvre l'accès pour toutes les

entrées du registre, à lancer une campagne de sensibilisation et à relier le registre à d'autres sources de données accessibles au public, y compris le portail des marchés publics.

5.2. Anticor propose aussi que la France, dans le cadre du PGO, prenne l'initiative **d'un cadastre financier européen**. Un tel projet n'a rien d'utopique. Ainsi, les États-Unis ont adopté le Corporate Transparency Act, qui impose à toutes les sociétés américaines de communiquer l'identité de leurs propriétaires effectifs aux autorités fédérales étatsuniennes.

L'objectif est de disposer une information sur la **propriété réelle, accessible au public sur un registre centralisé**.