

Pour la création d'un répertoire national des bénéficiaires d'aides publiques

Amendement au projet de loi Industrie verte proposé par Transparency International
France

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT ARTICLE 15

Avant l'article 15

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Un répertoire numérique assure l'information des citoyens sur les bénéficiaires d'aides publiques. Il rend public les informations relatives à ces bénéficiaires et aux aides publiques dont ils bénéficient dans un format ouvert librement utilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, dans les conditions prévues au titre II du livre III du code des relations entre le public et l'administration.

Sont des bénéficiaires d'aides publiques au sens du présent article les personnes morales de droit privé et les personnes physiques bénéficiant effectivement d'une aide publique.

Sont des aides publiques au sens du présent article :

- a) Les subventions telles que définies par l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations;
- b) Les garanties de prêts ;
- c) Les garanties publiques pour le commerce extérieur prévues au chapitre II du titre III du livre IV du code des assurances ;
- d) Les participations financières de l'État par l'intermédiaire de l'Agence des participations extérieures de l'État et de BPI France.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités d'application du présent article.

Exposé des motifs :

Le présent amendement, proposé par l'association Transparency International France, vise à créer un répertoire national centralisé des bénéficiaires d'aides publiques.

Actuellement, la publication dans un format « open data » des données relatives aux bénéficiaires d'aides publiques en France est une obligation générale issue de multiples sources juridiques nationales et européennes.

Premièrement, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui a créé une obligation de publication par défaut des jeux de données détenus par les administrations, ce qui inclut les jeux de données relatif aux bénéficiaires d'aides publiques.

Deuxièmement, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui a créé les principes du droit d'accès aux documents administratifs. A cet égard, la Commission d'accès aux documents administratifs a déjà rappelé dans son avis n° 20152347 que « toute personne peut obtenir(...)communication des documents comportant le nom et le montant d'aides publiques versées à des personnes physiques ou morales, dès lors que ces documents n'incluent pas des mentions couvertes par l'un des secrets protégés par cette même loi, notamment le secret de la vie privée et le secret en matière industrielle et commerciale. »

Troisièmement, en ce qui concerne les subventions publiques qui constituent un type particulier d'aide publique, l'obligation de transparence est précisée plus explicitement par l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, et par son décret d'application n°2017-779, qui imposent la publication en « open data » des données essentielles des conventions de subvention. Ces conventions doivent obligatoirement être établies avec des associations ou entreprises bénéficiant de subventions publiques, à partir d'un certain montant et dans un délai de 3 mois après leur versement.

Quatrièmement, l'initiative de la Commission européenne du 8 mai 2012 sur la modernisation des aides d'Etat impose aux états-membres la publication des données relatives aux subventions publiques qu'ils accordent aux entreprises à partir d'un montant supérieur à 500 000 euros. Depuis le 1^{er} juillet 2016, ces données doivent être publiées sur la base de données des aides d'État de l'Union européenne dans un délai de 6 mois après leur versement.

Malgré ces multiples obligations légales de transparence, la pratique reste très imparfaite. Les données relatives aux aides publiques sont tardivement ou imparfaitement publiées par l'administration. Par exemple, en ce qui concerne les données relatives au plan de relance européen, le Secrétariat au plan de relance a confirmé à un journaliste souhaitant y accéder que toutes les données sur les bénéficiaires français du plan de relance européen ne seraient pas publiées avant 2026, alors que la quasi-totalité des 100 milliards d'euros issus de ce plan ont été dépensés avant fin 2022 (« Malgré les engagements de Bruxelles, l'utilisation des fonds du plan de relance européen manque de transparence », Adrien Sénécat pour le journal Le Monde, 29 juin 2022). De plus, lorsqu'une demande d'accès à document administratif est adressée à l'administration pour accéder à des données relatives à des aides publiques, cette dernière tarde à répondre ou revendique le secret des affaires pour s'opposer à leur communication (Avis de la CADA n° 20225064 relatif à la communicabilité des aides « Industrie du futur » du plan de relance).

Enfin, lorsque les données sur les aides publiques sont publiées proactivement par l'administration, leur éparpillement sur les différents sites d'administrations les rendent difficiles d'accès. Par exemple, une recherche sur le site data.gouv.fr, censé compiler les jeux de données publiés par les

administrations centrales et locales, permet de constater que les données essentielles des conventions de subvention sont davantage publiées par les collectivités territoriales qui octroient des subventions à des associations locales, que par les opérateurs de l'Etat qui attribuent des subventions aux montants beaucoup plus élevés aux entreprises. Autre exemple, le Ministère de l'économie a mis en ligne un tableau de bord du plan de relance, mais les données qu'il contient sont très parcellaires et mentionnent rarement les montants et l'identité des bénéficiaires des aides publiques du plan de relance.

Pourtant, la transparence des aides publiques est un outil essentiel à la lutte contre la corruption. Elle permet à la société civile, dont les médias, d'enquêter sur l'usage qui en est fait. Elle constitue à la fois un gage de confiance indispensable pour les citoyens et une assurance de bonne gestion financière pour les autorités publiques.

Cet amendement propose donc de créer un site web unique pour centraliser et simplifier l'accès à ces données, et encourager leur publication par les administrations. Il s'inspire de l'article 25bis du règlement européen 2021/241 relatif au plan de relance, et le complète. Cet article créé en février 2023 par un amendement du Parlement européen impose aux Etats-membres de publier dans un portail facile d'accès les données relatives aux 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé au titre du plan de relance européen. Cet amendement s'inspire et complète également l'article 111 du règlement européen n°1306/2013 relatif au financement de la politique agricole commune qui impose aux états-membres de publier les informations relatives aux bénéficiaires des fonds de la politique agricole commune sur un site web unique (En France, ces données sont publiées sur le site « Telepac »).

Cet amendement prend en compte les réserves qui peuvent s'opposer à la publication de certaines informations à caractère personnel des bénéficiaires finaux personnes physiques, en prévoyant un avis de la CNIL préalablement à la publication du décret d'application. La nécessité d'établir un principe de proportionnalité entre le droit à la vie privée et l'objectif de transparence a en effet été établie par une décision de la Cour de Justice de l'Union européenne relative à la publication de l'identité des bénéficiaires d'aides de la Politique agricole commune (Décision jointe du 9 novembre 2010, C-92/09 et C-93/09). Le décret d'application pris en application du présent amendement pourrait ainsi fixer une durée maximale de mise en ligne pour les données à caractère personnel, et un montant maximum sous lequel l'identité des personnes physiques bénéficiaires sera anonymisée, sur le modèle des dispositions européennes déjà applicable pour la publication des informations relatives aux aides attribuées au titre de la Politique agricole commune.