



Rapport annuel sur la tenue du registre de transparence 2021

présenté par le conseil d'administration du registre de transparence

au

**Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la
Commission européenne**

Conformément à l'article 13, paragraphe 3, de l'accord interinstitutionnel conclu entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire, signé le 20 mai 2021, un rapport annuel sur la tenue du registre de transparence doit être soumis aux institutions signataires.

Le présent rapport fournit des informations factuelles sur le registre de transparence, son contenu et les éventuelles modifications qui y ont été apportées en 2021. Il rend également compte des mesures de conditionnalité et des mesures de transparence complémentaires en vigueur au sein des institutions signataires lors de cette même année.

Table des matières

I. Synthèse	3
II. Introduction	4
1. Principales caractéristiques de l'accord interinstitutionnel de 2021	4
2. Structure de gouvernance	5
3. Mise en œuvre et période de transition	6
III. Mesures de conditionnalité et mesures de transparence complémentaires	7
IV. Activités du secrétariat du registre de transparence	10
1. Contrôle de la qualité des données	10
2. Service d'assistance	11
3. Enquêtes	11
4. Réunion du conseil d'administration de 2021	12
5. Orientation et sensibilisation	13
6. Innovations techniques	13
V. Statistiques	14
1. Évolution du registre de transparence	14
2. Types de déclarants entre le 1 ^{er} janvier 2021 et le 20 septembre 2021	15
3. Intérêts représentés entre le 21 septembre 2021 et le 31 décembre 2021	17
4. Taux de migration	18
5. Données géographiques	18
6. Visites du site web du registre de transparence	18
VI. Conclusions	19

I. Synthèse

L'année 2021 a revêtu un caractère particulier pour le registre de transparence. Elle a non seulement marqué le 10^e anniversaire de la création du registre, un outil de transparence commun au Parlement européen et à la Commission européenne, mais a également amorcé une nouvelle ère de coopération interinstitutionnelle en ce qui concerne la politique de transparence de l'Union européenne, en y associant le Conseil de l'Union. Le 1^{er} juillet 2021, un nouvel accord interinstitutionnel tripartite sur un registre de transparence obligatoire (AII) est entré en vigueur. Il prévoit une approche plus rigoureuse en matière de gouvernance commune, des mesures destinées à promouvoir une représentation d'intérêts éthique ainsi que de nouvelles exigences en matière de transparence imposées à leurs représentants dans le cadre de leurs activités auprès des institutions de l'Union.

Le présent rapport donne un aperçu de la mise en œuvre du nouvel AII (voir sections II et III). Il indique comment, en vertu du principe de «conditionnalité», l'accord rend obligatoire l'enregistrement des représentants d'intérêts afin de pouvoir exercer certains types d'activités de représentation clés au niveau de l'Union.

Le rapport présente également plusieurs autres nouveautés dans le cadre du nouvel AII, parmi lesquelles une nouvelle structure de gestion efficace à deux niveaux. Un conseil d'administration du registre de transparence, composé des secrétaires généraux des trois institutions signataires, supervise le travail d'un secrétariat chargé de la gestion quotidienne du registre et composé de membres du personnel de ces trois institutions. Le conseil d'administration a tenu sa réunion inaugurale en septembre 2021, afin de déterminer les besoins et les priorités du registre de transparence pour l'année suivante. En 2021, une grande partie de l'action du secrétariat (voir section IV) a été consacrée à la mise en œuvre technique, à la préparation du conseil d'administration et aux activités de sensibilisation aux nouvelles exigences applicables aux représentants d'intérêts.

Le registre de transparence n'a cessé de croître pour atteindre 13 366 déclarants au 31 décembre 2021. D'un point de vue opérationnel et administratif, un important effort a été nécessaire pour préparer le terrain à une transition harmonieuse entre l'ancien dispositif et le nouveau système obligatoire. Il s'agissait notamment de publier de nouvelles orientations à l'intention des demandeurs et des personnes enregistrées, de mettre au point un nouveau formulaire d'enregistrement et de revoir le site web du registre. Cette transition a également supposé un soutien accru de la part du service d'assistance ainsi que des actions et événements de sensibilisation destinés aux parties prenantes.

La qualité des données est demeurée une priorité majeure en 2021. L'ensemble des nouvelles demandes ont été contrôlées avant leur publication, 452 représentants d'intérêts se sont enregistrés avec succès à l'aide du nouveau formulaire et les représentants d'intérêts déjà inscrits dans le registre ont bénéficié d'une période de transition de six mois pour se conformer aux exigences de l'AII. Le taux de migration a atteint 39 % au 31 décembre 2021 (voir section V).

II. Introduction

Le registre de transparence est une base de données publique contenant des informations actualisées sur les représentants d'intérêts qui prennent part de façon active à des activités visant à influencer sur l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques ou de la législation de l'Union européenne. Il donne aux citoyens, aux médias, aux parties prenantes et aux membres du personnel de l'Union la possibilité de suivre de près les intérêts représentés au niveau des institutions de l'Union, de connaître l'identité des personnes qui les représentent et pour le compte de qui, et d'être au fait des ressources consacrées aux activités et aux efforts de représentation de ces intérêts. Il s'agit de l'un des nombreux outils qui visent à accroître la transparence et l'ouverture du processus décisionnel de l'Union.

Mis en place pour la première fois en 2011 par le Parlement européen et la Commission européenne au moyen d'un accord interinstitutionnel, le dispositif a été revu en 2014¹ et a fait l'objet d'une importante refonte en 2021. Soucieux d'instaurer un mode d'action coordonné, qui repose sur un régime équivalent de transparence en matière de représentation d'intérêts au niveau de l'Union, le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont conclu un nouvel AII² en 2021. Le nouvel AII fait du registre de transparence obligatoire un outil central des trois institutions pour améliorer la transparence des activités de représentation d'intérêts et rendre encore plus visible la participation des parties prenantes et de la société civile au processus décisionnel démocratique de l'Union.

Conformément à l'article 13 de l'AII, le présent rapport contient des informations factuelles sur le registre de transparence, son contenu et les modifications qui y ont été apportées au cours de la période de référence. Il donne également un aperçu des mesures de conditionnalité et des mesures de transparence complémentaires actuellement en vigueur au sein des institutions signataires.

1. Principales caractéristiques de l'accord interinstitutionnel de 2021

L'AII rend obligatoire l'enregistrement des représentants d'intérêts afin de pouvoir exercer certains types d'activités de représentation clés au niveau de l'Union. Le principe de «conditionnalité», selon lequel l'inscription au registre de transparence est une condition préalable à la conduite d'activités spécifiques, est la pierre angulaire de l'AII et est mis en œuvre sous la forme de mesures adoptées séparément par chacune des institutions signataires (voir section III).

L'AII est contraignant pour les trois institutions signataires. Les autres institutions, organes et organismes de l'Union restent libres de souscrire au principe de «conditionnalité» sur une base volontaire et à leur propre discrétion.

Lors de leur inscription, l'ensemble des demandeurs et des personnes enregistrées s'engagent à d'ores et déjà respecter les règles et principes éthiques et de comportement fixés dans le code de conduite (annexé à l'AII), témoignant ainsi de leur détermination à être admissibles

¹ Accord entre le Parlement européen et la Commission européenne sur le registre de transparence pour les organisations et les personnes agissant en qualité d'indépendants qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne (JO L 277 du 19.9.2014, p. 11).

² Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire (JO L 207 du 11.6.2021, p. 1).

à une inscription dans le registre de transparence ou à y rester inscrits. Du reste, ils sont tenus de fournir les informations requises à l'annexe II de l'AII.

Outre le principe de «conditionnalité», l'AII a été enrichi de plusieurs nouveautés et améliorations:

- un registre de transparence unique portant sur les activités de représentation d'intérêts au sein du Parlement européen, du Conseil et de la Commission;
- une large notion de transparence, qui comprend notamment des mesures destinées à promouvoir l'enregistrement et à renforcer le cadre commun du registre, telles que la publication en ligne d'informations sur les réunions;
- un champ d'application mieux défini et élargi pour intégrer les activités menées pour le compte de gouvernements de pays tiers ou par des associations d'autorités publiques et leurs réseaux lorsqu'ils représentent des intérêts privés;
- une structure de gestion efficace à deux niveaux (voir section II, point 2);
- un cofinancement du registre de transparence par les trois institutions;
- un accent plus marqué sur la qualité du contenu du registre de transparence, au moyen d'une évaluation préliminaire de l'admissibilité et de la qualité des données des nouvelles demandes d'enregistrement, c'est-à-dire en imposant un contrôle avant la publication;
- un ensemble clairement structuré de procédures administratives pour la diligence d'enquêtes et le traitement de plaintes relatives à des infractions présumées au code de conduite, en tenant dûment compte des droits procéduraux des demandeurs et des personnes enregistrées;
- une participation à titre volontaire des institutions, organes et organismes de l'Union (autres que les institutions signataires);
- un ensemble de procédures dynamiques pour l'établissement de rapports et le réexamen.

2. Structure de gouvernance

Le registre de transparence est doté d'une structure de gouvernance à deux niveaux: un conseil d'administration qui assure la supervision générale du registre de transparence et un secrétariat chargé de sa gestion quotidienne.

Le conseil d'administration supervise la mise en œuvre globale de l'AII. Il est ainsi chargé de déterminer les besoins et les priorités du registre de transparence, d'adopter le rapport annuel sur sa tenue et de donner des instructions générales au secrétariat. Il est également chargé d'étudier les demandes de réexamen des mesures prises par le secrétariat à l'encontre de personnes enregistrées à la suite d'une enquête, et de statuer sur celles-ci.

Le conseil d'administration est composé des secrétaires généraux du Parlement, du Conseil et de la Commission. Il se réunit au moins une fois par an et chaque secrétaire général assure la présidence pendant un an. Le secrétaire général du Parlement européen est le premier à occuper ce poste en 2021 et jusqu'à la fin de l'année 2022.

Le secrétariat fournit des orientations aux représentants d'intérêts sur le processus d'enregistrement et contrôle l'admissibilité des demandes ainsi que la qualité des informations

fournies par les déclarants. Il traite également les plaintes concernant les infractions présumées au code de conduite par les déclarants et peut prendre des mesures lorsqu'il estime que la plainte est justifiée. En outre, le secrétariat prépare le rapport annuel et fait connaître le registre de transparence (voir section IV).

Le secrétariat est composé de membres du personnel issus des trois institutions signataires, soit un total de neuf employés à temps plein (un de plus par rapport à 2020 en raison de l'adhésion du Conseil à partir de juillet 2021). Il travaille sous la supervision de son coordinateur, qui représente le secrétariat au conseil d'administration et en public. En 2021, la cheffe de l'unité chargée de la transparence au sein du secrétariat général de la Commission européenne a été nommée comme coordinatrice.

3. Mise en œuvre et période de transition

L'AII est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2021. Il prévoit de nouvelles exigences en matière d'information pour les demandeurs et les personnes enregistrées. Ces exigences sont précisées dans l'annexe II de l'AII. En ce qui concerne les informations financières à fournir, les déclarants doivent désormais sélectionner le type d'intérêts qu'ils représentent (leurs propres intérêts ou ceux de leurs membres, les intérêts de clients, ou des intérêts non commerciaux), afin de déterminer les informations financières les plus pertinentes (voir section V).

Le 20 septembre 2021, le secrétariat a rendu public un nouveau formulaire de demande/d'enregistrement sur le site web du registre de transparence, afin de permettre aux demandeurs et aux personnes enregistrées de satisfaire aux nouvelles exigences en matière d'information. Tout nouveau demandeur ayant déposé une demande d'enregistrement a dû remplir le nouveau formulaire et a été soumis à un contrôle d'admissibilité avant publication sur le registre de transparence. En outre, l'ensemble des personnes enregistrées, qui figuraient déjà au registre de transparence avant cette date, ont été informées qu'elles disposaient d'un délai de six mois³ pour modifier leur enregistrement en fonction du nouveau formulaire afin de rester inscrites.

Pour mieux faire connaître et faciliter l'enregistrement des représentants d'intérêts et leur transition vers le nouveau système, le secrétariat a rendu publiques, sur le site web du registre de transparence, de nouvelles lignes directrices à l'intention des demandeurs et des représentants d'intérêts enregistrés ainsi qu'une nouvelle foire aux questions enrichie. Avant de rédiger ces nouvelles orientations détaillées, le secrétariat a consulté les parties prenantes du registre de transparence au moyen d'un questionnaire en ligne en juin 2021⁴. Le secrétariat a également mis à disposition des informations détaillées portant sur la nouvelle structure de gouvernance du registre de transparence ainsi que sur les mesures de conditionnalité et les autres mesures de transparence en vigueur au sein des institutions de l'Union, sur des pages dédiées du site web.

En guise de préparation au nouveau processus d'enregistrement, le secrétariat a organisé une série de réunions avec les organes de représentation, c'est-à-dire les acteurs représentant les différents types de déclarants inscrits dans le registre de transparence, afin de leur présenter le nouveau cadre du registre et de répondre à leurs questions et à leurs demandes d'informations et d'orientations (voir section IV, point 5).

³ Du 20 septembre 2021 au 19 mars 2022 (inclus).

⁴ Les réponses apportées à la consultation par les parties prenantes sont disponibles (en anglais) sur EUSurvey, à l'adresse suivante: <https://ec.europa.eu/eusurvey/publication/2021-IIA-Guidelines-consultation>.

III. Mesures de conditionnalité et mesures de transparence complémentaires

Le Parlement européen, le Conseil et la Commission adoptent des mesures de conditionnalité lorsqu'ils décident de subordonner l'exercice de certaines activités de représentation d'intérêts à l'inscription préalable dans le registre de transparence. Les trois institutions peuvent également adopter des mesures de transparence complémentaires visant à encourager l'enregistrement et à renforcer le cadre commun du registre.

L'ensemble des mesures de conditionnalité et des mesures de transparence complémentaires actuellement en vigueur au sein de chacune des trois institutions sont détaillées ci-dessous.

D'autres institutions, organes et organismes de l'Union, de même que les États membres, dans le cadre de leurs représentations permanentes auprès de celle-ci, peuvent notifier au conseil d'administration les mesures de conditionnalité ou de transparence complémentaires qu'ils adoptent et demander leur publication sur le site web du registre de transparence. En 2021, aucune notification de ce type n'a été communiquée au conseil d'administration.

L'ensemble des États membres se sont engagés à ce que, pendant la période durant laquelle ils assurent la présidence du Conseil de l'Union européenne et au cours des six mois qui précèdent, les réunions entre leur représentant permanent ou leur représentant permanent adjoint auprès de l'Union, d'une part, et les représentants d'intérêts, d'autre part, soient subordonnées à l'inscription de ces représentants d'intérêts dans le registre de transparence. Cette mesure de conditionnalité s'applique aux réunions organisées avec le représentant permanent ou le représentant permanent adjoint du pays qui exerce la présidence du Conseil ou qui assumera la présidence suivante⁵. Par conséquent, les représentants d'intérêts ne doivent pas avoir accès à ces réunions s'ils ne sont pas inscrits. En 2021, cette mesure s'est appliquée à la Slovénie⁶, qui assurait la présidence du Conseil de l'Union, et à la France⁷, qui devait assurer la présidence suivante.

Parlement européen

Compte tenu de leur rôle et de leur mandat particuliers, il est recommandé⁸ aux députés au Parlement européen de ne rencontrer que des représentants d'intérêts inscrits dans le registre de transparence. L'ensemble des députés sont également invités à publier en ligne toute information concernant les réunions prévues avec des représentants d'intérêts.

Ces réunions sont annoncées sur les pages du site web officiel du Parlement consacrées au profil individuel de chaque député. Les rapporteurs, les rapporteurs fictifs et les présidents de commission ont en revanche l'obligation de publier en ligne des informations relatives aux réunions prévues avec des représentants d'intérêts pour chacun des rapports parlementaires. Les données ainsi rendues publiques indiquent la date et le type de réunion tenue, le sujet abordé, le représentant d'intérêts rencontré et le rôle du député (c'est-à-dire en qualité de

⁵ <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=Transparency%20register%20-%20Member%20states%27%20political%20declaration.FR.pdf>.

⁶ <https://www.gov.si/en/representations/permanent-representation-to-the-european-union-brussels/about-the-permanent-representation-to-the-european-union-brussels/transparency-register/>.

⁷ <https://ue.delegfrance.org/registre-de-transparence>.

⁸ [Règlement intérieur du Parlement européen](#), article 11, paragraphe 2.

rapporteur, de rapporteur fictif, de président de commission ou de député n'ayant pas de responsabilité spécifique dans le dossier traité).

Comme tous les fonctionnaires de l'Union, les membres du personnel du Parlement sont tenus de conserver leur indépendance professionnelle et personnelle. Leur conduite doit être en accord avec l'indépendance de leur fonction. Dès lors, il leur est recommandé de vérifier si les représentants d'intérêts sont enregistrés avant de les rencontrer ou d'accepter une invitation à se rendre à un événement.

Le Parlement européen a décidé que seuls les représentants d'intérêts qui sont inscrits dans le registre de transparence peuvent participer aux activités d'un intergroupe ou de tout autre groupement non officiel⁹. Il impose¹⁰ également aux représentants d'intérêts qui prennent la parole lors d'auditions publiques organisées par des commissions parlementaires de figurer dans le registre. En outre, le Parlement européen a recommandé à ses députés de vérifier si les représentants d'intérêts avec lesquels ils souhaitent accueillir ou organiser conjointement un événement dans ses bâtiments sont enregistrés¹¹. Le Parlement européen prévoit que seuls les représentants d'intérêts inscrits dans le registre peuvent se voir délivrer des titres d'accès de longue durée¹². Pour plus de transparence, les déclarants peuvent choisir de recevoir automatiquement, par courrier électronique, les dernières informations disponibles concernant les activités des commissions parlementaires.

Compte tenu des engagements pris précédemment, notamment dans une résolution adoptée en séance plénière le 27 avril 2021¹³, le Parlement européen a mis en place un groupe de travail administratif interne chargé de préparer le suivi ayant trait à l'AIL. À partir de ses recommandations, il incombera au Bureau du Parlement européen de décider de toute nouvelle mesure de conditionnalité ou de toute autre mesure de transparence au sein du Parlement.

Conseil de l'Union européenne

Comme le prévoit la décision (UE) 2021/929 du Conseil¹⁴, les réunions organisées entre les représentants d'intérêts, le secrétaire général ou les directeurs généraux du Conseil sont subordonnées à l'inscription préalable des représentants d'intérêts dans le registre de transparence. Cette règle s'applique également à la participation des représentants d'intérêts, à titre professionnel, à des réunions d'information thématiques organisées par le secrétariat général du Conseil (le cas échéant et après consultation de la présidence) ou en tant qu'orateurs lors d'événements publics organisés par le secrétariat général du Conseil. En outre, les membres du personnel sont invités à contrôler les justificatifs des représentants d'intérêts afin de s'assurer qu'ils figurent dans le registre de transparence. Si ce n'est pas le cas, ils se doivent d'examiner attentivement le bien-fondé de ces réunions et de consulter leur responsable hiérarchique.

⁹ Règlement intérieur du Parlement européen, article 35, paragraphe 5.

¹⁰ Article 7 de la décision du Bureau du Parlement européen du 18 juin 2003.

¹¹ Décision du Bureau du Parlement européen du 4 juillet 2016.

¹² Article 123 du règlement intérieur du Parlement européen.

¹³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0130_FR.html

¹⁴ JO L 207 du 11.6.2021, p. 19.

Commission européenne

En matière de contacts et d'interactions avec les représentants d'intérêts, la Commission applique un rigoureux régime de conditionnalité interne fondé sur le principe «sans inscription au registre, pas de réunion». Il prévoit notamment que l'ensemble des commissaires européens, des membres de leur cabinet et des directeurs généraux de la Commission ne rencontrent que des représentants d'intérêts inscrits dans le registre de transparence. Cette obligation, inscrite dans le code de conduite des membres de la Commission européenne¹⁵ ainsi que dans ses méthodes de travail¹⁶, suppose, en pratique, qu'un représentant d'intérêts doit être enregistré avant la tenue de telles réunions. Dans le cadre de ses guides pratiques sur l'éthique et la conduite à adopter destinés aux membres de son personnel, la Commission adresse, par ailleurs, une recommandation normalisée à l'ensemble de ses collaborateurs afin qu'ils contrôlent les justificatifs des représentants d'intérêts et s'assurent que ces derniers figurent dans le registre de transparence. S'ils n'y figurent pas, il est conseillé aux membres du personnel de systématiquement les inviter à s'inscrire avant de poursuivre leurs échanges.

La règle de la Commission consistant à ne pas organiser de réunions avec des représentants d'intérêts non enregistrés est assortie de sa politique de publication obligatoire d'informations sur les réunions tenues avec des représentants d'intérêts (enregistrés), conformément à ses décisions 2014/838/UE, Euratom¹⁷ et 2014/839/UE, Euratom¹⁸, qui la complète. Les informations rendues publiques sont la date et le lieu de la réunion, le nom du commissaire européen, du membre de cabinet ou du directeur général, le nom du représentant d'intérêts, c'est-à-dire l'organisation ou la personne agissant en qualité d'indépendant, ainsi que le sujet traité lors de la réunion. La Commission rend systématiquement publiques ces informations dans un format normalisé sur les sites web dédiés aux commissaires européens et aux directions générales de la Commission, au plus tard deux semaines suivant la tenue de la réunion. Une liste des réunions ayant fait l'objet d'une publication est également mise à disposition, dans un format téléchargeable (fichier.pdf), à partir du profil du ou des déclarants concernés dans le registre de transparence.

En outre, la Commission, conformément à ses règles en la matière¹⁹, réserve la nomination de représentants d'intérêts au sein de ses groupes d'experts aux seuls représentants enregistrés. Cette exigence d'enregistrement préalable dans le registre de transparence s'applique aussi bien aux personnes nommées pour représenter un intérêt commun partagé par les parties prenantes dans un domaine politique particulier («membres de type B»), qu'aux organisations au sens large du terme, notamment des entreprises, des associations, des organisations non gouvernementales, des syndicats, des universités, des instituts de recherche, des cabinets d'avocats et de consultants («membres de type C»). Lorsque des membres de type B ou de type C sont suspendus ou radiés du registre de transparence, la Commission suspend leur

¹⁵ Article 7 de la décision de la Commission du 31 janvier 2018 relative à un code de conduite des membres de la Commission européenne (C/2018/0700, JO C 65 du 21.2.2018, p. 7).

¹⁶ Section V des méthodes de travail de la Commission européenne.

¹⁷ 2014/838/UE, Euratom: Décision de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants (JO L 343 du 28.11.2014, p. 19).

¹⁸ 2014/839/UE, Euratom: Décision de la Commission du 25 novembre 2014 concernant la publication d'informations sur les réunions tenues entre des directeurs généraux de la Commission et des organisations ou des personnes agissant en qualité d'indépendants (JO L 343 du 28.11.2014, p. 22).

¹⁹ Article 8 de la décision de la Commission du 30 mai 2016 établissant des règles horizontales relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission (C(2016)3301)

participation au(x) groupe(s) d'experts dont ils sont membres tant qu'ils ne sont pas réintégré au registre de transparence.

Afin d'améliorer la transparence et d'encourager l'enregistrement, la Commission avertit automatiquement les déclarants qui ont indiqué lors de leur inscription dans le registre qu'ils s'intéressent à un ou plusieurs domaines politiques particuliers du lancement d'une consultation publique ou d'une feuille de route dans le ou les domaines concernés. Elle traite leurs contributions indépendamment de celles des autres personnes interrogées, non enregistrées²⁰.

IV. Activités du secrétariat du registre de transparence

L'année 2021 a revêtu un caractère particulier pour le registre de transparence. Comme mentionné ci-dessus, le secrétariat a pris des mesures spécifiques tout au long de l'année pour mettre en œuvre l'AII (voir section II, point 3) et assurer une transition harmonieuse vers le nouveau système obligatoire, tout en poursuivant ses activités habituelles, tel qu'illustré ci-dessous.

1. Contrôle de la qualité des données

Le registre de transparence offre un aperçu des activités de représentation d'intérêts associées à l'élaboration ou à la mise en œuvre d'un ou de plusieurs cycle(s) politique(s) et des processus décisionnels correspondants des institutions de l'Union, notamment des détails spécifiques sur les principales propositions législatives ou politiques visées par les activités des déclarants soumis à l'AII à un instant donné. C'est pourquoi certains représentants d'intérêts ne sont enregistrés que pour une durée limitée, tandis que d'autres peuvent rester inscrits dans la base de données durant une période plus longue.

En procédant à leur enregistrement, les représentants d'intérêts s'engagent à fournir des informations complètes, à jour et non trompeuses lors de leur inscription et, ultérieurement, dans le cadre de l'exercice de leurs activités couvertes par l'AII. À cette fin, les déclarants sont encouragés à vérifier et à mettre à jour les informations fournies dès la survenue d'un changement majeur et à procéder à une mise à jour annuelle obligatoire de leur enregistrement afin de rester inscrits dans le registre de transparence. Ces derniers sont, en dernier ressort, responsables de l'exactitude de leurs données d'enregistrement.

Garantir la meilleure qualité possible des données du registre de transparence est l'une des principales missions du secrétariat. Conformément à l'AII, le secrétariat évalue toutes les nouvelles demandes d'enregistrement en fonction des critères d'admissibilité et des exigences en matière d'information, avant que ces demandes puissent être validées et publiées sur le registre²¹. Il examine en outre le contenu du registre de transparence dans une démarche plus ciblée, en particulier lorsque des raisons l'amènent à penser que les enregistrements ne fournissent pas avec précision les informations visées par l'AII. Dans le but d'accroître la fiabilité de la base de données en tant qu'outil de référence, le secrétariat contacte les déclarants individuellement, afin de vérifier l'exactitude des informations qu'ils ont fournies,

²⁰ Better Regulation Guidelines of the European Commission (SWD(2017)350) (en anglais), en particulier [Chapter VII Guidelines on Stakeholder Consultation](#).

²¹ Il en est ainsi pour toute nouvelle demande d'enregistrement déposée à partir du 20 septembre 2021.

de demander la correction de toute incohérence et de veiller à ce que les informations nécessaires soient publiées.

En 2021, le secrétariat a entrepris 3 360 contrôles dans le cadre de ses activités²². Ces chiffres incluent 2 592 contrôles de la qualité réalisés au cours de la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 20 septembre 2021 (lancement du nouveau formulaire d'enregistrement):

- 40 % des enregistrements contrôlés ont présenté des données de qualité suffisante;
- 30 % des déclarants contactés ont mis leurs données à jour;
- 30 % des enregistrements ont été supprimés du registre à la suite du contrôle, pour inadmissibilité ou défaut de mise à jour.

Les 768 contrôles d'admissibilité et de qualité restants ont porté sur les demandes déposées après la diffusion du nouveau formulaire d'enregistrement, dont 452 (58 %) ont été retenues et validées²³.

2. Service d'assistance

Le secrétariat propose un service d'assistance pour répondre aux questions relatives au registre de transparence, que chacun peut soumettre au moyen du site web multilingue du registre (rubrique «Contact»). En 2021, le secrétariat a répondu à un nombre important de questions et de demandes de renseignements concernant le registre de transparence de la part de parties prenantes, de chercheurs et de particuliers, ainsi qu'à des demandes d'aide ou d'orientations de la part de demandeurs et de déclarants lors du processus d'enregistrement²⁴. Ces dernières ont notamment été reçues après la mise en place du nouveau formulaire d'enregistrement et ont principalement porté sur les difficultés d'ordre technique auxquelles se sont confrontés les déclarants lors de leur migration vers le nouveau système.

3. Enquêtes

Outre le contrôle de la qualité des données inscrites dans le registre de transparence, le secrétariat traite les plaintes qu'il reçoit et mène des enquêtes d'initiative conformément aux procédures prévues à l'annexe III de l'AII. Ce faisant, il tient compte des principes de proportionnalité et de bonne administration.

Une «*plainte*» est une procédure concernant des allégations de non-respect du code de conduite par un déclarant. Toute personne physique ou morale formulant de telles allégations à l'encontre d'un déclarant peut déposer une plainte auprès du secrétariat, en remplissant le formulaire correspondant sur le site web du registre de transparence.

En procédant à leur enregistrement, les représentants d'intérêts conviennent qu'ils appliquent d'ores et déjà les règles et les principes du code de conduite, et acceptent que toute plainte soit traitée selon les procédures prévues à l'annexe III de l'AII.

L'AII a supprimé la notion d'«alertes», qui permettait à des tiers de signaler au secrétariat les erreurs factuelles et autres informations inexactes contenues dans le registre de transparence. En vertu de ce changement, ces «alertes» deviennent des plaintes au titre du nouveau système.

²² En 2020, un total de 4 973 contrôles ont été effectués sur le contenu du registre de transparence. En 2021, le chiffre a été inférieur, en raison de la transition vers le nouveau système obligatoire.

²³ Voir section V.

²⁴ En 2021, le secrétariat a répondu à environ 1 255 questions et demandes.

Néanmoins, compte tenu du fait que l’AII n’est entré en vigueur que le 1^{er} juillet 2021, le Secrétariat a traité, au cours de cette même année, huit alertes (l’une d’entre elles ayant été initialement reçue sous la forme de plainte) soumises par huit organisations ou personnes différentes et mettant en évidence des erreurs potentielles contenues dans sept enregistrements. Ces alertes concernaient l’exactitude des déclarations financières et d’autres données fournies par les déclarants, ainsi que l’absence ou l’inexactitude des informations relatives aux réunions tenues par les déclarants avec les institutions de l’Union. Tous les déclarants contactés par le secrétariat à ce sujet ont mis à jour leurs données comme il se doit, sauf un, qui a dès lors été retiré du registre de transparence.

En 2021, le secrétariat est parvenu à clore quatre plaintes qui étaient en suspens depuis l’année précédente, après que les déclarants concernés ont mis leur enregistrement à jour ou fourni des explications satisfaisantes.

En outre, le secrétariat a reçu 29 nouvelles plaintes en 2021, dont une qui a été considérée comme une «alerte» étant donné qu’elle portait uniquement sur des problèmes de qualité des données et avait été déposée avant l’entrée en vigueur de l’AII. Parmi les plaintes restantes, 23 ont été jugées irrecevables, car elles ne portaient pas sur des questions relevant du registre. Il s’agit d’un nombre inhabituellement élevé de plaintes irrecevables, qui indique qu’au cours de la pandémie de COVID-19, un très grand nombre de consommateurs ou d’autres individus agissant à titre personnel ont cherché à déposer des plaintes relevant de questions personnelles en s’adressant, dans ce cas, au mauvais service public.

Sur les cinq plaintes recevables, une a été classée en 2021 et les enquêtes afférentes aux quatre autres étaient toujours en cours à la fin de cette même année. Elles concernaient principalement la qualité et l’exactitude des informations incluses dans les formulaires d’enregistrement des organisations contre lesquelles les plaintes ont été déposées, et étaient en cours en raison de la période de transition qui a débuté au second semestre 2021, durant laquelle les déclarants devaient se mettre en conformité avec les nouvelles exigences énoncées dans l’AII de 2021.

Lorsqu’il mène une enquête, le secrétariat cherche toujours à s’assurer qu’un dialogue constructif est engagé avec le ou les déclarants concernés afin de clarifier et de résoudre les problèmes soulevés, chaque fois que cela est possible et avant de prendre toute mesure à l’encontre du ou des déclarants.

4. Réunion du conseil d’administration de 2021

Le secrétariat a organisé la première réunion du conseil d’administration, qui s’est tenue le 24 septembre 2021. Lors de cette réunion, le conseil d’administration a pris les décisions suivantes:

- nomination de la cheffe de l’unité chargée de la transparence au sein du secrétariat général de la Commission comme coordinatrice du secrétariat pour le reste de l’année 2021 et pour un mandat renouvelable d’un an à partir de 2022;
- définition des priorités annuelles pour le registre de transparence en 2022, des responsabilités de chaque institution signataire de l’AII dans leur mise en œuvre, ainsi que des estimations du budget correspondant²⁵;

²⁵ Pour l’année 2022: CE: 57 %; PE: 33 %; Conseil: 10%.

- consigne au secrétariat, dans le cadre des priorités annuelles pour l'année 2022, d'entreprendre une évaluation des performances de l'outil informatique du registre de transparence.

Tous les documents relatifs à la réunion du conseil d'administration, y compris l'ordre du jour et le compte rendu de la réunion, ont été publiés sur la page consacrée à la gouvernance du site web du registre de transparence.

5. Orientation et sensibilisation

Le secrétariat publie des lignes directrices destinées aux demandeurs et aux personnes enregistrées, et d'autres orientations contenant des informations pratiques visant à clarifier et à expliquer plus en détail certaines dispositions de l'AII. Ces orientations sont le résultat d'échanges réguliers avec les parties prenantes et visent à soutenir les déclarants dans leurs efforts pour fournir des informations exactes et éviter les erreurs courantes.

Comme indiqué ci-dessus, le secrétariat a publié en 2021 de nouvelles lignes directrices ainsi qu'une nouvelle foire aux questions, disponibles dans chacune des 23 langues officielles.

En outre, le secrétariat a engagé une série d'actions de communication et de sensibilisation destinées aux parties prenantes en vue de présenter et de préciser l'AII ainsi que les nouvelles orientations qui l'accompagnent. Il s'agissait notamment de séances d'information destinées à diverses parties prenantes²⁶ ainsi qu'à des étudiants universitaires²⁷.

Les trois institutions ont poursuivi leurs efforts de sensibilisation au registre de transparence, y compris en interne, notamment par des sessions d'information et de formation dédiées aux membres du personnel²⁸.

6. Innovations techniques

Le secrétariat coordonne la mise au point de solutions informatiques visant à améliorer le registre de transparence.

L'entrée en vigueur de l'AII de 2021 a supposé un effort important sur le plan technique afin d'adapter le site web du registre de transparence en conséquence, en particulier en ce qui concerne l'élaboration d'un nouveau formulaire de demande qui réponde aux nouvelles exigences en matière d'information. Le formulaire a été mis à disposition dans toutes les langues au plus tard à la fin de l'année 2021.

²⁶ Banque centrale européenne (BCE), Haute Autorité française pour la transparence de la vie publique (HATVP), Association des cabinets de conseil en affaires publiques européennes (EPACA), Fédération allemande de l'industrie (BDI/BDA), commission des affaires juridiques de la Commission des épiscopats de l'Union Européenne (COMECE) et Réseau des registres européens du lobbying (ELRN).

²⁷ Science Po Paris, Université Paris Nanterre, Université de Maastricht, Université écossaise de Stirling, Délégation Freshfel Afrique de l'Est, Association des étudiants en droit de Bocconi et Institut de hautes études internationales et du développement de Genève.

²⁸ Parmi celles-ci figurent 18 formations à distance et en direct sur le thème «Conduite à adopter à l'égard des représentants d'intérêts», destinées aux membres du personnel du Parlement européen. La Commission a également dispensé huit formations de ce type à ses propres agents et organisé des conférences ciblées à destination des membres du personnel des cabinets des commissaires européens et de leur réseau de contacts en matière de transparence et d'éthique. Au sein du Conseil, une série d'actions de communication et de sensibilisation ont été menées afin de faire connaître et de vulgariser l'AII ainsi que la mise en œuvre pratique de la décision (UE) 2021/929 du Conseil.

De même, les outils informatiques d'arrière-guichet utilisés par les membres du personnel du secrétariat pour assurer la gestion quotidienne du registre de transparence ont dû être alignés sur le nouveau cadre.

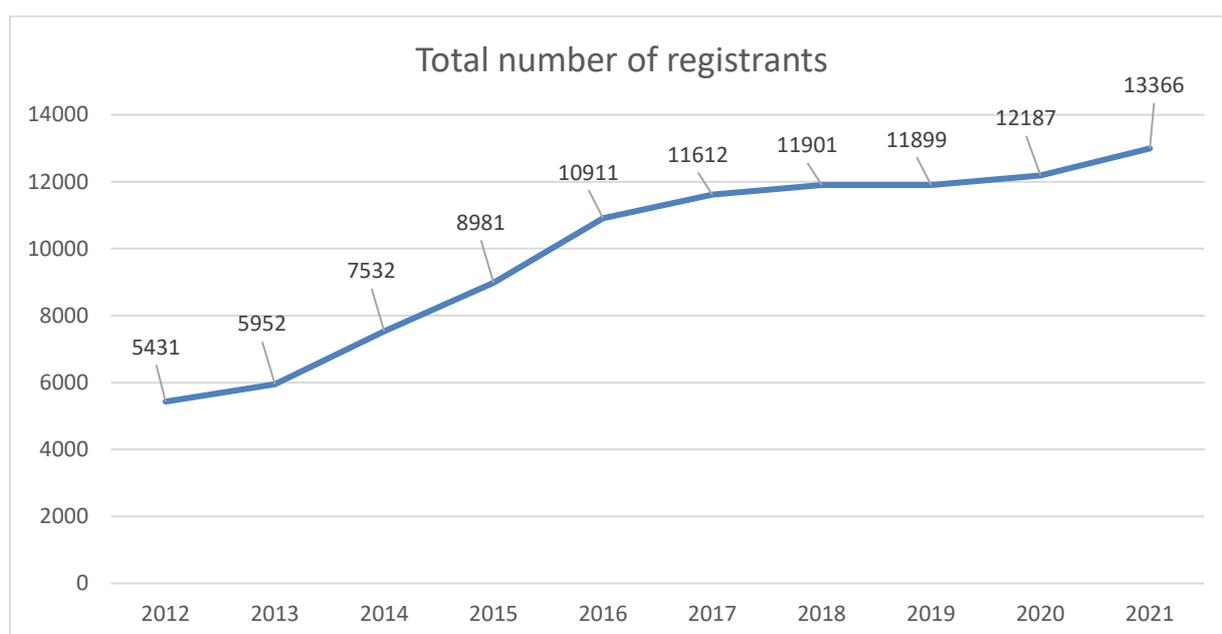
Lors de sa réunion du 24 septembre 2021, le conseil d'administration a chargé le secrétariat d'évaluer les performances de la plateforme informatique, en place depuis dix ans, sur laquelle repose le registre de transparence. Dans cette optique, un groupe de travail informatique a été constitué à la fin de l'année 2021 afin d'étudier les solutions envisageables pour s'assurer que le registre reste un outil informatique fiable et moderne.

V. Statistiques

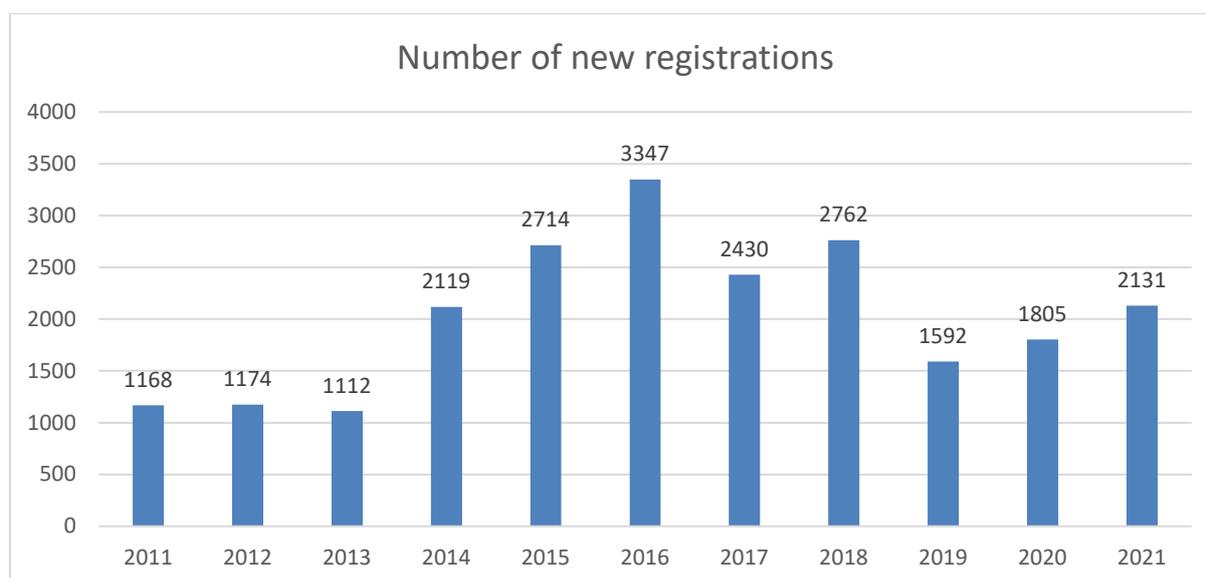
L'entrée en vigueur de l'AII a modifié la typologie des déclarants sur le registre de transparence. En effet, il est désormais demandé aux déclarants de sélectionner l'un des trois types d'intérêts représentés, auxquels correspondent différentes catégories d'informations financières à fournir. Par conséquent, le volet du rapport consacré aux différents types de déclarants est scindé en deux parties, qui rendent compte des informations statistiques pour les périodes antérieure et postérieure au 20 septembre 2021 (voir section V, points 2 et 3).

1. Évolution du registre de transparence

Depuis sa création en tant que base de données publique commune au Parlement européen et à la Commission européenne au dispositif tripartite obligatoire actuel, le registre de transparence n'a cessé de croître pour atteindre 13 366 déclarants au 31 décembre 2021. Si cette évolution indique une augmentation en chiffres absolus, la base de données connaît des changements quotidiennement, puisqu'à tout moment, des représentants d'intérêts s'inscrivent, se désinscrivent, se réinscrivent ou sont retirés du registre en fonction de leurs activités de représentation d'intérêts.



Le diagramme ci-dessous retrace l'évolution des nouveaux enregistrements, en ne considérant que les représentants d'intérêts enregistrés sur une période supérieure à 12 mois, entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2021, et qui étaient encore actifs au terme de celle-ci²⁹.



2. Types de déclarants entre le 1^{er} janvier 2021 et le 20 septembre 2021

Jusqu'au 20 septembre 2021, le registre de transparence était composé de représentants d'intérêts classés en six catégories et quatorze sous-catégories prédéfinies, prévues par l'accord interinstitutionnel de 2014 et correspondant aux différents types d'organisations.

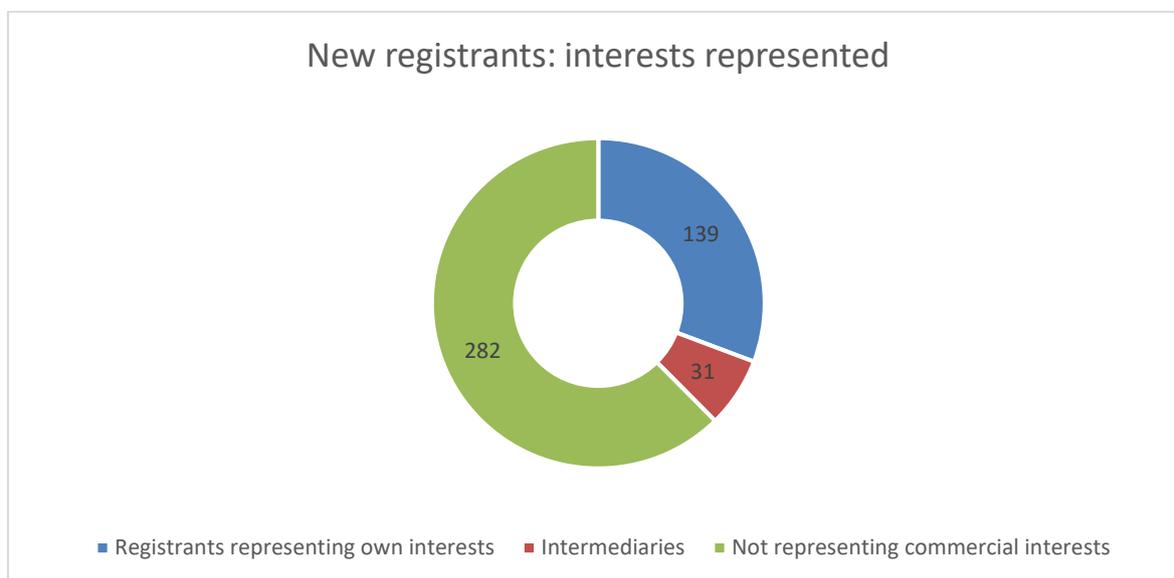
²⁹ Au total, 3 360 entités ont déposé une demande d'enregistrement en 2021.

La ventilation des déclarants entre les catégories et sous-catégories prévues par l’AII de 2014 est illustrée dans le tableau ci-dessous.

Au 20 septembre 2021, le registre de transparence comportait 12 914 entités enregistrées, réparties dans les catégories ou sous-catégories suivantes:	
I – Cabinets de consultants spécialisés/cabinets d’avocats/consultants agissant en qualité d’indépendants	904
Cabinets de consultants spécialisés	580
Cabinets d’avocats	94
Consultants agissant en qualité d’indépendants	230
II – «Représentants internes», groupements professionnels et associations syndicales et professionnelles	6 952
Sociétés et groupes	2 905
Groupements professionnels commerciaux et industriels	2 715
Associations syndicales et professionnelles	987
Autres organisations	345
III – Organisations non gouvernementales	3 518
Organisations non gouvernementales, plateformes, réseaux et assimilés	3 518
IV – Groupes de réflexion, organismes de recherche et institutions académiques	967
Groupes de réflexion et organismes de recherche	602
Institutions académiques	365
V – Organisations représentant des églises et des communautés religieuses	55
VI – Organisations représentant des autorités locales, régionales et municipales, autres entités publiques ou mixtes, etc.	573
Structures régionales	118
Autres autorités publiques au niveau sous-national	95
Associations et réseaux transnationaux d’autorités publiques régionales ou autres au niveau sous-national	77
Autres entités publiques ou mixtes, créées par la loi, dont la finalité est d’agir dans l’intérêt public	283

3. Intérêts représentés entre le 21 septembre 2021 et le 31 décembre 2021

À la suite de l'instauration du nouveau formulaire d'enregistrement, 452 représentants d'intérêts se sont inscrits dans le registre de transparence. Il s'agissait, pour la plupart, d'organisations ne représentant pas des intérêts commerciaux, comme le montre le diagramme ci-dessous.



Les nouveaux déclarants ont été répartis dans les catégories suivantes:

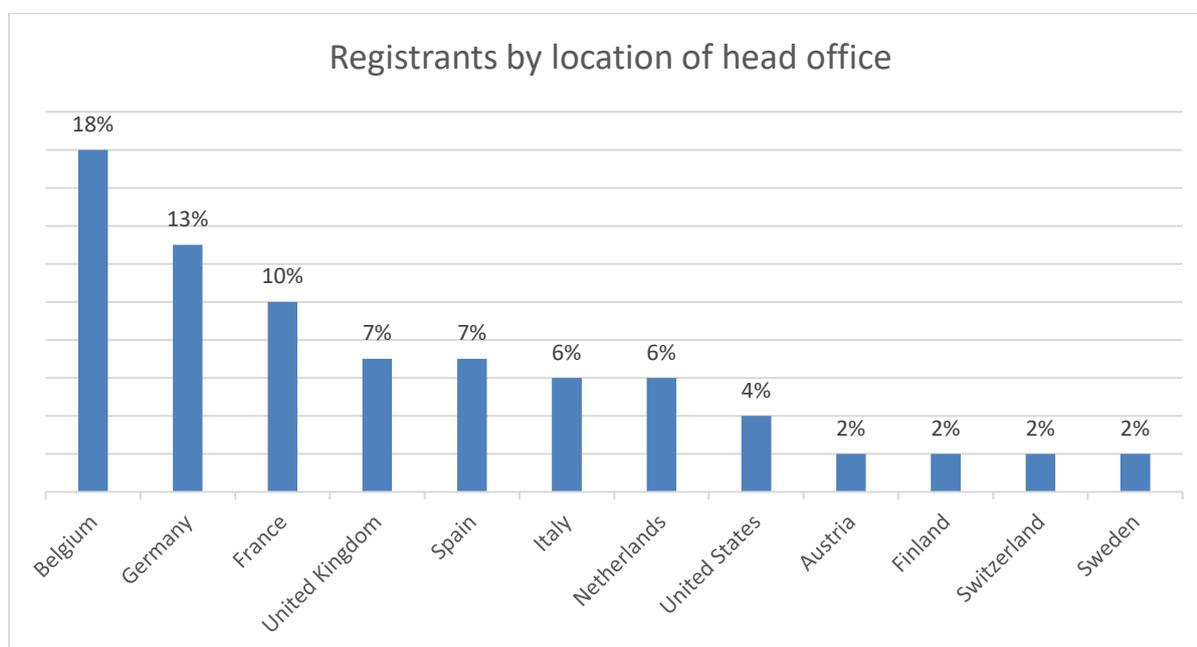
Cabinets de consultants spécialisés	27
Cabinets d'avocats	7
Consultants agissant en qualité d'indépendants	10
Sociétés et groupes	157
Groupements professionnels commerciaux et industriels	41
Associations syndicales et professionnelles	29
Organisations non gouvernementales, plateformes, réseaux et assimilés	123
Groupes de réflexion et organismes de recherche	21
Institutions académiques	7
Organisations représentant des églises et des communautés religieuses	1
Associations et réseaux d'autorités publiques	7
Entités, bureaux ou réseaux établis par des pays tiers	0
Autres organisations et entités publiques ou mixtes	22

4. Taux de migration

Les déclarants inscrits dans le registre de transparence avant le 20 septembre 2021 ont bénéficié d'une période de transition de six mois pour mettre à jour leurs enregistrements en vue de satisfaire aux exigences de l'AII (au plus tard le 19 mars 2022). Le taux de migration a atteint 39 % au 31 décembre 2021.

5. Données géographiques

L'inscription au registre de transparence n'est pas réservée aux représentants d'intérêts établis dans l'Union, bien que la majorité des représentants d'intérêts exercent leurs activités depuis un siège en Belgique. Ce phénomène est dû à la présence des institutions européennes à Bruxelles. Néanmoins, étant donné que la législation et les politiques de l'Union ont également une incidence sur les ressortissants non européens et peuvent avoir une influence sur le commerce ou d'autres relations extérieures au-delà des frontières des 27 États membres, cette portée mondiale se reflète également dans le registre de transparence.



6. Visites du site web du registre de transparence

En 2021, le site web du registre de transparence a enregistré 326 700 visites. Aux fins de ce relevé statistique, on entend par «visite» la première consultation du site web par un visiteur. Si un même visiteur reste sur une même page plus de 30 minutes après sa dernière consultation, cela sera comptabilisé comme une nouvelle visite. En moyenne, cela représente environ 27 200 visites par mois.

Environ 54 % des visiteurs du site web ont utilisé la fonction de recherche en anglais, tandis que la page d'accueil a le plus souvent été consultée en anglais, puis, dans l'ordre décroissant, en français, en allemand, en espagnol et en italien. Les visiteurs venaient d'Europe dans près de 86 % des cas et d'Amérique du Nord dans près de 9 % des cas. En Europe, 27 % des visites du site web provenaient de la Belgique, qui était suivie par l'Allemagne, la France (près de 10 %) et le Royaume-Uni (près de 9 %).

En 2021, les deux portails de données ouvertes utilisés pour les données du registre de transparence (celui des institutions de l'Union avec environ 16 000 ensembles de données et celui des États membres avec environ 1 300 000 ensembles de données) ont été consolidés pour former «data.europa.eu/fr». Par ailleurs, à la suite de la mise en place du nouveau formulaire d'enregistrement le 20 septembre 2021, la fonctionnalité permettant le transfert de l'ensemble de données du registre de transparence vers le portail de données ouvertes a été temporairement suspendue, en raison des modifications apportées à la structure du nouveau formulaire.

Malgré l'interruption évoquée ci-dessus, l'ensemble de données du registre de transparence transféré sur le portail consolidé data.europa.eu/fr était, en 2021, le 12^e ensemble de données le plus consulté parmi plus de 1 300 000³⁰ ensembles de données publiés sur ce site. Les ensembles de données permettent aux utilisateurs de télécharger (au format XML ou Excel) la liste des personnes autorisées à accéder aux bâtiments du Parlement et la liste des organisations figurant dans le registre de transparence depuis plusieurs années.

VI. Conclusions

En raison de l'entrée en application de l'AII, l'année 2021 a constitué un défi de taille. D'un point de vue opérationnel et administratif, d'importants efforts ont été nécessaires pour préparer le terrain à une transition harmonieuse entre l'ancien dispositif et le nouveau système obligatoire. Il s'agissait notamment de publier de nouvelles orientations à l'intention des demandeurs et des personnes enregistrées ainsi que de mettre en œuvre des solutions techniques permettant de répondre aux nouvelles exigences découlant de l'AII, notamment la mise au point d'un nouveau formulaire d'enregistrement et la refonte du site web du registre de transparence. La transition vers le nouveau système a également entraîné une augmentation du nombre de demandes d'aide directes adressées au service d'assistance ainsi qu'une participation accrue du secrétariat aux actions et événements de sensibilisation à destination des parties prenantes.

La période au cours de laquelle les déclarants avaient la possibilité de modifier leur enregistrement pour satisfaire aux exigences de l'AII en matière d'information s'est achevée le 19 mars 2022. Il en résulte que l'application de deux ensembles différents de règles en 2021, l'un antérieur et l'autre postérieur au nouvel AII, a rendu particulièrement complexe le contrôle de la qualité des données. Toutefois, la qualité globale des données contenues dans le registre de transparence a continué de constituer une priorité majeure en 2021: l'ensemble des nouvelles demandes d'enregistrement déposées au moyen du nouveau formulaire ont été contrôlées avant leur publication, ce qui a ainsi garanti l'exclusion des enregistrements qui ne répondaient pas aux exigences en matière d'admissibilité et de qualité des données.

³⁰ Ensembles de données provenant des institutions, organes et organismes de l'Union, des États membres et d'autres pays, ainsi que de certaines autorités locales.