

## **Commission d'enquête relative aux révélations Uber Files : l'ubérisation son lobbying et ses conséquences**

Anticor est une association de lutte contre la corruption et pour la probité publique qui n'a pas vocation à intervenir sur l'identification des actions de lobbying menées par Uber pour pouvoir s'implanter en France, car l'association n'est pas un service d'enquête. Elle n'a pas non plus vocation à se prononcer sur les conséquences économiques, sociales et environnementales du développement du modèle Uber en France, car cette problématique ne rentre pas dans son objet social.

**En revanche l'ambition d'Anticor est de réhabiliter le rapport de confiance qui doit exister entre les citoyens et leurs représentants et c'est à ce titre que notre association émet des recommandations concernant l'encadrement des relations entre décideurs publics et représentants d'intérêts.**

Le lobbying est le fait pour une entité d'intervenir directement ou indirectement auprès des responsables publics, par différents moyens, en vue d'influencer une décision publique, dans un sens ou dans un autre, qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause.

Le lobbying ne constitue pas en soi un problème démocratique, il est normal que des parlementaires, des hauts fonctionnaires ou des cabinets ministériels consultent les représentants des parties concernées avant d'élaborer et de voter la loi.

**Toutefois, pour être légitimes aux yeux des citoyens, les activités des groupes de pressions doivent être parfaitement transparente.** A défaut, ces activités ne constituent pas la défense d'un point de vue dans l'espace démocratique, mais confinent au trafic d'influence.

En octobre 2018, Anticor a porté plainte avec l'association Formindep contre six experts de la Haute Autorité de Santé (HAS) qui, chargés d'évaluer un traitement contre l'hypercholestérolémie, ont entretenu des liens d'intérêts avec des laboratoires pharmaceutiques qui le commercialisaient. A la suite de l'initiative d'Anticor, la HAS a abrogé sa recommandation. Le volet judiciaire est toujours en cours.

En décembre 2019, Anticor a saisi la Haute Autorité de la transparence de la vie publique (HATVP) des omissions déclaratives de Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire en charge de la réforme des retraites. L'autorité a décidé de transmettre le dossier au parquet. En particulier, Monsieur Delevoye n'avait pas déclaré sa participation à un institut de formation des assureurs, qui ont pourtant intérêt à élargir le périmètre des retraites soumises à capitalisation. Peu avant, BlackRock, société gestionnaire d'actifs, a mené une intense campagne de lobbying en faveur de la réforme de l'épargne retraite. Cette réforme lui permettra d'être plus présente sur ce marché. La société affichait l'ambition d'un basculement des dispositifs habituels de financement des retraites par répartition vers ceux de l'épargne retraite par capitalisation. Selon les hypothèses chiffrées de l'étude d'impact de la loi Pacte, dont un article réforme l'épargne retraite, ce sont jusqu'à 29 milliards d'euros qui pourraient passer de l'un à l'autre.

### 1

Association agréée par le Premier ministre et par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)  
37-39, avenue Ledru Rollin CS 11237 - 75570 Paris Cedex 12  
Siret : 533 081 782 00021

En décembre 2019, Anticor a signalé au parquet le cas de Madame Sylvie Goulard, députée au Parlement européen. L'Institut Berggruen a versé à cette dernière une somme de 324 000€ euros pendant une période de 27 mois. Le fondateur de l'Institut, Nicolas Berggruen a été qualifié de financier vautour par le magazine Forbes. La députée affirme avoir participé à des conférences, des réunions et rédigé deux notes d'une quinzaine de pages. La question de la contrepartie offerte se pose. Le Parlement européen a rejeté sa candidature à la Commission européenne.

En 2021, Anticor, Greenpeace France, et l'association d'anciens élèves de l'École polytechnique la Sphinx, ont déposé plainte contre Monsieur Pouyanné, PDG de Total, pour des faits susceptibles de constituer le délit de prise illégale d'intérêts. Les éléments recueillis donnent à penser qu'il aurait profité de sa fonction de membre du conseil d'administration de l'École polytechnique en intervenant, au nom de Total, dont il est le PDG, dans le processus décisionnel ayant abouti à l'accord final donné par le conseil d'administration de l'École pour l'implantation, au cœur de son campus, d'un centre de recherche et d'innovation de l'entreprise Total.

Lors de l'examen de la loi ELAN (Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique) 699 amendements sur 2209 sont apparus strictement identiques. La plupart ont été déposés par des groupes parlementaires différents, ce qui suggère l'intervention de représentants d'intérêts auprès de ces groupes. Plus encore : un amendement interdisant le glyphosate (herbicide soupçonné d'avoir des effets cancérigènes) a été connu du lobby intéressé avant même son dépôt à l'Assemblée nationale.

Dans Lobbytomie<sup>1</sup>, Stéphane Horal a décrit les techniques utilisées par les lobbys pour obtenir des réglementations favorables à la commercialisation de produits nocifs pour la santé. Beaucoup de firmes utilisent des stratégies pernicieuses pour diffuser leurs produits nocifs et pour bloquer toute réglementation contraire. Elles savent instrumentaliser, créer du doute scientifique, dissimuler les conflits d'intérêts et détourner les politiques publiques.

Au demeurant, dans l'affaire Uber Files c'est l'opacité des relations entre le ministre de l'Économie et l'entreprise Uber qui a posé une difficulté. Les rencontres entre Emmanuel Macron et les représentants de la société Uber ne figuraient pas à l'agenda d'Emmanuel Macron. Cette opacité laisse imaginer le pire et entame la confiance des citoyens dans leurs représentants et dans les institutions.

Dès la révélation des Uberfiles, un collectif dont Anticor faisait partie, publiait une tribune pour rappeler « [qu'une régulation s'impose pour rétablir l'équilibre du débat public et faire primer l'intérêt général](#) ».

Anticor rappelle que le WWF et Transparency International avaient publié le 30 septembre 2019 lancé une campagne « [lobbying à découvert](#) ». Un sondage publié à cette occasion rappelait que **79 % des Français pensent que les politiques sont trop influencés par les lobbystes.**

Jeremy Bentham est l'auteur du premier traité sur la publicité des travaux parlementaires. Pour lui, les opposants à la transparence ne pouvaient se ranger que dans trois catégories peu

---

1 Stéphane Horal, *Lobbytomie, comme les lobbies empoisonnent nos vies et la démocratie*, La Découverte, 2018.

2

Association agréée par le Premier ministre et par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)  
37-39, avenue Ledru Rollin CS 11237 - 75570 Paris Cedex 12  
Siret : 533 081 782 00021

recommandables : « *celle des malfaiteurs, qui cherchent à se dérober au regard d'un juge ; celle des despotes, désireux d'étouffer une opinion publique dont ils redoutent la force ; celle des incapables enfin, qui ne cessent de justifier leur inaction par la prétendue irrésolution du public* ».

\*

**En outre, le processus législatif ne doit aucunement se trouver accaparé par une minorité.** Les citoyens doivent être en mesure de retracer comment s'élaborent et se négocient les décisions prises en leur nom par leurs représentants.

Plus fondamentalement, l'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. **Le respect du principe contradictoire et l'expression des avis divergents doivent être considérés comme des fondements de l'expertise collective.**

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

**Il apparaît donc nécessaire de libérer la décision publique de l'emprise des lobbys.**

Enfin, les dérives du lobbying peuvent donner lieu à la commission d'infractions pénales. Par exemple, si une société recherche l'obtention d'un avantage en intervenant auprès d'un lobby qui va monnayer et abuser de son influence réelle ou supposée sur le décideur, l'infraction de trafic d'influence pourrait être caractérisée. Si le lobbyiste promet ou verse des avantages quelconques à un décideur public ou privé pour l'amener à prendre une décision, l'infraction de corruption peut se trouver consommée. L'avantage peut prendre la forme d'une invitation, d'un voyage offert, de sorte que la frontière est parfois mince entre certaines pratiques des lobbys et infractions à la probité.

**Pour éviter de telles dérives, les relations entre décideurs publics et lobbys doivent être rigoureusement encadrées.**

\*

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (loi Sapin 2) a créé un registre des représentants d'intérêts hébergé sur le site de la HATVP, ce qui constitue une avancée importante.

Toutefois, son décret d'application du 9 mai 2017 a vidé une partie de ce dispositif de sa substance et donc de son effectivité.

- **Une définition du lobbying qui exclue les activités d'influence intervenues à l'initiative des décideurs publics**

L'article 1er du décret du 9 mai 2017 prévoit que ne peuvent être considérées comme des actions de représentation d'intérêts que les communications faites à l'initiative des représentants d'intérêts. Les

3

représentants d'intérêts ne doivent donc déclarer que les actions de lobbying effectuées à leur initiative, et ce alors même que certains groupes d'intérêts les plus installées constituent des interlocuteurs privilégiés des décideurs publics et sont donc à ce titre spontanément invités par ces derniers et que les décideurs publics ont une part de responsabilité dans le choix des personnes qu'ils consultent avant une décision.

- **Une définition trop restrictive des décideurs publics avec lesquels une communication constitue une action de représentation d'intérêts**

La définition des décideurs publics auprès desquels une communication constitue une action de représentation d'intérêts nous apparaît trop restrictive.

Le Président de la République, n'y figure pas, ce qui paraît difficilement compréhensible.

Concernant les décideurs locaux, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, les présidents de conseils régionaux et départementaux, leurs conseillers et chefs de cabinet, les maires de communes de plus de 100 000 habitants, les directeurs d'hôpitaux et les directeurs des services à l'échelle de la région ou du département sont considérés comme susceptibles d'être visés par des actions de représentation d'intérêts.

Toutefois, le seuil de 100 000 habitants pour les communes nous apparaît trop haut, et il conviendrait que ces dispositions soient applicables à *minima* aux communes de plus de 50 000 habitants.

- **Les personnes exclues de la définition du lobbying et non soumises à l'obligation de déclaration :**

Les associations à objet culturel se trouvent exclues de la réglementation sur le lobbying. Les cultes et les associations religieuses ont, pourtant, la possibilité d'interagir avec les décideurs publics et le régime d'exclusion dont elles bénéficient apparaît comme une anomalie.

Les personnes morales de droit public ne sont pas tenues de déclarer leurs activités (à l'exception des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) et des groupes d'intérêts public à caractère industriel et commercial, ainsi que des chambres de commerces et d'artisanat), et ce, alors que les États ou les collectivités territoriales peuvent être des acteurs actifs de lobbying.

Les associations d'élus locaux sont encore dispensées de toute obligation de déclaration. Elles emploient, pourtant, fréquemment des personnes chargées d'assurer les relations institutionnelles.

Les syndicats sont, enfin, partiellement exonérés, pour ce qui relève du dialogue social.

- **Un risque de contournement des critères complexes de définition :**

Au regard de la définition légale, pour qu'une personne morale ou privée soit soumise à l'obligation de déclaration, il faut que la représentation d'intérêts constitue l'activité principale de l'intéressée ou qu'elle exerce cette activité de manière régulière, ces critères étant alternatifs.

Ainsi, si une personne a consacré plus de la moitié de son temps à des actions de représentation d'intérêts sur une période d'au moins six mois, elle ou la personne morale qu'elle représente est un représentant d'intérêts, qui devra s'inscrire sur le répertoire.

En application de l'article 1er du décret du 9 mai 2017, une personne exerce une activité de représentation d'intérêts de manière régulière lorsqu'elle a réalisé, pendant une période de douze mois, plus de dix actions de représentation d'intérêts.

Au sein des personnes morales, ce critère doit être apprécié de manière individuelle : une personne morale n'est un représentant d'intérêts que si au moins une personne en son sein a réalisé, à elle seule, plus de dix actions de représentation d'intérêts sur l'année.

Ces règles créent des espaces de contournement du registre qu'il est aisé d'exploiter. Si la défense d'intérêts ne doit pas être systématiquement stigmatisée, il importe toutefois que les responsables politiques et administratifs donnent des gages importants pour rassurer l'opinion publique, qui voit en l'activité des lobbyistes une pratique anti-démocratique en ce qu'elle sacrifie l'intérêt général.

- **Les activités déclarées doivent contenir les informations nécessaires à un contrôle effectif :**

En l'état, les représentants d'intérêts ne sont pas tenus d'exposer les positions défendues auprès des pouvoirs publics, mais uniquement l'objet de leur activité d'influence.

Les activités de lobbying déclarées ne sont pas rattachées spécifiquement à une décision publique, les représentants d'intérêts déclarent leurs activités de lobbying de manière groupée en fonction de l'objectif de lobbying, sans les rattacher à la décision publique spécifiquement visée.

Il n'est pas toujours possible d'identifier l'identité du décideur contacté par le lobby.

- **L'interdiction absolue des cadeaux**

Les représentants d'intérêts doivent s'abstenir de verser toute rémunération aux collaborateurs du président de la République, aux membres de cabinet ministériel et aux collaborateurs d'un député, d'un sénateur ou d'un groupe parlementaire.

Il s'agit d'une disposition très importante dans la mesure où l'ancien cadre juridique n'empêchait pas les collaborateurs, au premier rang du processus législatif, de percevoir de l'argent de ceux qui défendent des intérêts privés en lien avec la création de la loi.

Nous attirons toutefois l'attention de la représentation nationale sur le fait que la disposition 2 de ce même article n'interdit que de proposer ou de remettre à ces personnes des présents, dons ou avantages quelconques **d'une valeur significative**.

Il est extrêmement choquant pour les citoyens que les élus puissent recevoir des cadeaux de représentants d'intérêts, même d'une valeur non significative, ce critère étant par ailleurs vague. L'assemblée impose actuellement aux députés de déclarer tout cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros.

**La représentation nationale gagnerait à interdire cette pratique, déjà interdite pour tous les fonctionnaires, afin de renforcer la confiance des citoyens en leurs actions.**

**- Les conflits d'intérêts des députés :**

L'indépendance des élus face aux lobbies nécessite que les conflits d'intérêts des responsables publics soient correctement contrôlés.

A cet égard, une faille nous semble apparaître dans le statut des députés. En effet, il ressort des articles 80-1-1 à 80-6 du règlement de l'Assemblée nationale que si les députés sont invités à éviter toutes situations de conflits d'intérêts, il n'existe aucune obligation de déport et il est laissé à leur appréciation le choix d'effectuer une déclaration écrite ou orale pour faire connaître un intérêt privé. En outre, en vertu de la Constitution (article 26), les parlementaires sont irresponsables des actes liés à leur mandat, comme le dépôt ou le vote d'une proposition de loi.

Dans ces conditions, un parlementaire qui prendrait part au vote d'une loi pour laquelle il se trouve en conflit d'intérêts, ne pourrait se voir poursuivi pour prise illégale d'intérêts.

D'autre part, le déontologue de l'Assemblée Nationale a pour mission de s'assurer du respect, par les députés, des principes énoncés au sein du code de déontologie, aux termes duquel figure l'obligation d'agir dans le seul intérêt de la nation et des citoyens qu'ils représentent, à l'exclusion de toute satisfaction d'un intérêt privé ou de l'obtention d'un bénéfice financier ou matériel (article 1). Toutefois, ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir de sanction ou d'investigation.

**- Mettre en place une empreinte normative**

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 d'initiatives législatives. En assurant en temps utile l'accès à de telles informations, on pourra 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](#) » proposait de faire apparaître l'empreinte normative de la loi et du règlement.

**- Mieux contrôler le pantouflage**

Une éthique de service public animait les premières promotions de l'École nationale d'administration (ENA), dont les élèves avaient connu les heures sombres du pays et parfois rejoint la résistance. L'époque a changé, mais rien ne commande de dissoudre l'intérêt général dans les intérêts privés.

Pourtant, *"Jamais sous la Ve République les élites qui dirigent notre pays n'ont été aussi riches et obnubilées par l'argent. Jamais autant de hauts fonctionnaires n'ont pantouflé à prix d'or dans le privé. Jamais autant de ministres n'ont été multimillionnaires. Jamais autant de responsables politiques et non des moindres sont devenus lobbyistes ou avocats d'affaires"*<sup>2</sup>.

Cela marque le dévoiement d'une certaine idée de la fonction publique, en charge de défendre l'intérêt général tout en servant loyalement l'autorité démocratiquement élue. Le pantouflage devient dangereux pour l'intérêt public quand des fonctionnaires rejoignent l'entreprise ou le secteur qu'ils contrôlaient.

Les propositions d'Anticor visent le pantouflage et la pratique des « tourniquets ». Cette dernière se manifeste par des passages du public au privé et inversement (le « rétro pantouflage »). Le risque est que les hauts fonctionnaires abandonnent toute vocation à servir le bien public, pour se constituer en caste.

Il s'agit de soumettre ces pratiques à des délais plus importants et à donner à la HATVP les moyens de suivre effectivement la portée des réserves qu'elle émet lorsqu'elle subordonne le pantouflage au respect de certaines conditions.

\*\*\*\*

**Le Groupe d'Etats contre la corruption ( GRECO) avait notamment recommandé :**

- que les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif soient systématiquement sensibilisées aux questions liées à l'intégrité, à leur entrée en fonction et lorsque des développements législatifs le nécessitent ;
- que les déclarations de patrimoine et d'intérêts du candidat à la présidence élu soient soumises au contrôle de la Haute autorité sur la transparence de la vie publique à son entrée en fonctions en vue de prévenir tout conflit d'intérêts réel ou perçu ;
- d'examiner comment accroître la transparence quant aux intérêts déclarés par les proches conseillers des ministres et du Président de la République ;
- que la Haute autorité sur la transparence de la vie publique puisse rendre public en dernier ressort tout manquement du Premier ministre à l'obligation de faire cesser un conflit d'intérêts ;
- que, pour des faits de corruption ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, les membres du Gouvernement soient soumis à une juridiction garantissant une totale indépendance et impartialité non seulement réelle mais aussi perçue comme telle ;
- que des moyens supplémentaires, plus particulièrement en personnel, soient alloués au Parquet national financier et que son indépendance par rapport à l'exécutif soit assurée, notamment en ajoutant des garanties supplémentaires quant à la remontée d'information vers l'exécutif sur les procédures en cours qui concernent des personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif afin de préserver l'intégrité des poursuites.

---

2 Vincent Jauvert, *les voraces, les élites et l'argent sous Macron*, Robert Laffont, 2020

7

Il a constaté, dans son [rapport de conformité du 7 janvier 2022](#), que ces recommandations n'avaient pas été mise en œuvre.

Le candidat Macron écrivait dans [son programme, en 2017](#) (P.10) : « Surtout, c'est une question d'approche et de volonté: nous avons toutes les ressources pour changer ce qui doit l'être, et ne plus continuer comme avant, pour surmonter le poids des lobbies ».

L'Assemblée nationale avait organisé, les 15 et 16 mai 2019, [48 heures de regards croisés sur le lobbying](#). A la suite de cette initiative, le député Sylvain Waserman avait déposé [un rapport « pour un lobbying plus responsable et plus transparent »](#), comprenant 10 axes structurants et 25 propositions.

**Anticor regrette qu'aucune suite n'ait été donnée à ces promesses et initiatives.**

\*\*\*\*

### Les 13 propositions d'Anticor :

1. Inclure dans la définition du lobbying les pratiques d'influence intervenues à l'initiative des décideurs publics ;
2. Étendre l'obligation de déclarer leurs activités au sein du registre de la HATVP à tous les acteurs exerçant une activité d'influence effectuées auprès des décideurs publics y compris le Président de la République ;
3. Mettre en en place des dispositions sur la traçabilité, afin de permettre de savoir qui a rencontré qui, et à quel sujet (rendre transparents les agendas des élus, des membres du gouvernement, des membres des cabinets ministériels, et ce, en *open data*) ;
4. Mettre en place « l'empreinte normative » :
  - joindre à un projet de texte la liste des personnes entendues par les responsables publics dans le cadre de son élaboration, de la rédaction du projet de loi à son entrée en vigueur ;
  - obliger les parlementaires à mentionner l'origine d'un amendement qu'ils décident de relayer ;
  - révéler, dès leur transmission, toutes les propositions législatives faites aux décideurs publics.
5. Interdire aux représentants d'intérêts de faire bénéficier les décideurs publics de cadeaux ou d'avantages ;
6. Publier les rapports et informations communiquées par les représentants d'intérêts aux pouvoirs publics ;
7. Plafonner les revenus annexes que peut recevoir un parlementaire ;

8

8. Obliger les parlementaires qui exercent des fonctions de conseil de communiquer au déontologue de leur assemblée la liste de leurs clients ;
9. Mettre en place des espaces d'expression et de confrontation des avis divergents d'experts, qui doivent tous remplir et signer une déclaration publique d'intérêts mise en ligne ;
10. Étendre les moyens et les pouvoirs dont disposent le déontologue de l'Assemblée Nationale : en lui permettant de s'autosaisir et en lui attribuant des pouvoirs d'enquête.
11. Appliquer effectivement l'obligation pour les hauts fonctionnaires de servir l'État pendant au moins dix ans ;
12. Rétablir un délai de cinq ans entre la cessation des fonctions et la possibilité d'exercer dans le privé une activité se rapportant, même indirectement, aux fonctions exercées dans le service public ;
13. Donner à la HATVP les moyens d'un suivi effectif des réserves émises lors d'un passage public/privé.