

# Commission d'enquête Uber Files : analyses et propositions de Transparency International France

## Appréciation générale

Transparency International France définit le lobbying comme étant : «*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 qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause* ». En ce sens, les révélations des Uber Files ne soulèvent pas d'éléments illégaux car il est tout à fait légal et légitime qu'un ministre de l'économie communique régulièrement avec des représentants d'intérêts économiques, à partir du moment où ce lobbying est exercé selon les trois principes qui devraient fonder un lobbying responsable selon Transparency International France : transparence, intégrité, équité.

Or, selon nous, le lobbying exercé par l'entreprise Uber en France entre 2014 et 2016 n'a pas respecté ces trois principes. Avant d'analyser plus en détail cette triple problématique et les recommandations que nous formulons pour y remédier, il convient de soulever trois écueils à éviter pour ne pas fausser l'analyse :

- **L'intégrité d'une action de lobbying ne s'apprécie pas en fonction de sa réussite finale.** Il revient à la commission d'enquête de déterminer les résultats des actions de lobbying menées par Uber, mais cette appréciation sur la fin doit être indépendante de l'appréciation portée sur les moyens déployés par Uber pour y parvenir. C'est tout le sens de la [mise en demeure](#) adressée par le président du Sénat au lobby des pesticides Phyteis le 3 mai 2022, suite à un signalement transmis par Transparency International France et trois autres associations. L'action de lobbying qui a été sanctionnée dans ce cas avait en effet échoué puisque le Conseil constitutionnel avait finalement censuré pour motif de « cavalier législatif » l'article obtenu sur la loi PACTE par l'action de lobbying non déontologique de Phytéis.
- **Les problématiques révélées par les Uber Files ne sont pas cantonnées au secteur du transport de personnes.** Ainsi, des révélations plus récentes, obtenues grâce à des demandes d'accès à documents administratifs sur des correspondances entre des représentants d'intérêts et des responsables de l'exécutif, ont permis de démontrer qu'une proximité similaire pouvait exister entre l'exécutif actuel et d'autres lobbys économiques comme le [numérique](#) ou [l'alcool](#).
- **Des faits similaires à ceux révélés par les Uber Files pourraient se reproduire aujourd'hui.** Entre 2014 et 2016, l'encadrement du lobbying en France était encore balbutiant. Un répertoire des représentants d'intérêts existait déjà à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais il était peu contraignant et visait avant tout à réguler l'accès aux locaux. La loi Sapin 2 de 2016 a créé un cadre bien plus ambitieux, parmi les plus avancés au monde, mais sa portée a été grandement réduite par un décret de mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts bien trop restrictif.

---

## Transparence

### Opacité des agendas

**Analyse** : 17 communications significatives ont eu lieu entre le ministre de l'économie Emmanuel Macron et Uber, sans qu'aucune publicité n'en ait été faite. Le problème n'est pas que des échanges aient eu lieu, mais que ces dernières soient opaques.

Or, contrairement aux [affirmations](#) des membres de l'exécutif actuel au moment de la révélation des Uber Files, toute la transparence n'est pas faite sur leurs relations avec des représentants d'intérêts. Un bilan réalisé par Transparency France permet de constater qu'à la date du 10 mai 2023, 46% des membres de l'exécutif publiaient de façon partiellement satisfaisante l'agenda de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts, c'est-à-dire de façon régulière et avec un archivage des semaines passées. Il s'agit essentiellement des ministres et secrétaires d'Etat à l'économie, l'éducation, les affaires étrangères ainsi que la Première ministre et le Président de la République.

Si l'on retient également le critère du format réutilisable en « open data » (CSV, XLS ou JSON) seuls 12% des membres de l'exécutif publiaient de façon satisfaisante leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts, essentiellement les ministères et secrétaires d'Etat aux affaires étrangères.

Cette évaluation n'exclut évidemment pas que parmi les membres de l'exécutif qui publient leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts, un certain nombre de rencontres puissent être omises. Ainsi, en Grande-Bretagne, malgré l'obligation déontologique de publication trimestrielle des rendez-vous avec des lobbyistes prévue par [l'article 8.14 du Code ministériel](#), au moins 6 membres du gouvernement conservateur n'ont [pas déclaré leurs rendez-vous](#) avec des représentants d'Uber entre 2014 et 2016. Il en est de même pour la Commission européenne : 12 réunions entre Uber et des représentants de la Commission européenne n'ont jamais été divulguées publiquement.

**Propositions** : Les responsables publics ne sont pas des acteurs passifs manipulés par les lobbys, ils peuvent chercher légitimement et activement à bâtir des coalitions de circonstance avec ces derniers pour poursuivre un objectif politique, et ils sont donc redevables des relations qu'ils entretiennent avec eux. Transparency France propose donc que les principaux responsables publics français aient l'obligation de publier l'agenda de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts, de façon régulière, exhaustive, effective et non prévisionnelle, et dans un format « open data » de données exploitables automatiquement. Au moins [8 juridictions](#) dans le monde imposent déjà cette obligation de publication à des degrés divers : Catalogne, Chili, Lettonie, Pérou, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni et Union européenne.

### Obligations déclaratives des lobbyistes

**Analyse** : Les Uber Files ont révélé la variété des modes de communication qui pouvaient être utilisés par les lobbys pour entrer en contact avec les responsables publics : rendez-vous formels, appels téléphoniques, courriels et même SMS. Ils ont également révélé la variété des cibles : ministre et leur cabinet, mais également administration centrale comme la DGCCRF, ou administrations déconcentrées comme les préfectures, ou collectivités territoriales. Durant la période traitée par les Uber Files, de 2014 à 2016, les obligations déclaratives issues de la loi Sapin 2 n'étaient pas encore en vigueur, elles le seront à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2017. Malgré le cadre juridique relativement ambitieux mis en place, la transparence reste insuffisante aujourd'hui et ne permet pas de connaître suffisamment en détail les activités de lobbying menées par Uber en France jusqu'à aujourd'hui. Transparency France a déjà eu [l'occasion](#) d'évoquer ces différentes lacunes auprès de la mission flash de M. Gilles Le Gendre et de Mme Cécile Untermaier relative à la rédaction du décret relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts qui a publié [ses conclusions](#) le 3 mai 2023. D'après le [registre de la Haute](#)

[Autorité pour la transparence de la vie publique](#), des représentants d'Uber ont rencontré des collaborateurs du président Macron à au moins huit reprises entre 2017 et 2022. Mais il est difficile de connaître avec certitude les demandes formulées par Uber à ces occasions. Sous réserve qu'elles soient exhaustives, les déclarations d'Uber France à la HATVP semblent conformes aux exigences limitées de la loi mais vont rarement au-delà. Avant 2022, quelques actions déclarées par Uber mentionnent ainsi la référence exacte de la décision publique exacte visée par Uber, avec des précisions supplémentaires ajoutées dans la case facultative, mais en 2022 les déclarations sont beaucoup plus vagues.

**Propositions :** Il est nécessaire de renforcer les obligations déclaratives des lobbyistes en France en révisant à la fois la loi Sapin 2 et le décret d'application du répertoire des représentants d'intérêts. Transparency France a déjà pu transmettre des [propositions détaillées](#) en la matière à la mission flash relative à la rédaction du décret, ainsi qu'une [proposition de décret idéal](#) à loi constante. Les rapporteurs de la mission flash ont publié le 3 mai dernier des recommandations dont Transparency France a [salué](#) l'orientation générale, même si certains points mériteraient d'être renforcés. Une proposition de loi relative à la transparence du lobbying a été annoncée pour la rentrée 2023 et pourrait être l'occasion de corriger les lacunes de la loi et forcer une nouvelle rédaction du décret.

### Secret des avocats

**Analyse :** Lors de son audition, l'avocate-lobbyiste Thaima Samman a revendiqué le secret professionnel pour ne pas répondre aux interrogations des rapporteurs sur les prestations de lobbying qu'elle a pu effectuer via son cabinet pour Uber entre 2014 et 2016. Ces actions n'avaient pourtant aucun lien avec des actions de contentieux, comme a pu le souligner M. Mark MacGann lui-même lors de son audition. Cette conception de la portée du secret professionnel de l'avocat est trop extensive. Il convient d'ailleurs de noter que la loi Sapin 2 impose des obligations déclaratives aux avocats-lobbyistes de façon indifférenciée, et que d'ailleurs le cabinet de Thaima Samman semble s'y [conformer](#) sans problèmes. Il est cependant possible que d'autres avocats-lobbyistes ne se plient pas aux obligations déclaratives qui s'imposent à eux. Transparency France s'est déjà opposée par le passé à une conception trop extensive du secret professionnel des avocats, d'abord sur le secret applicable aux activités de conseil lors de l'examen de la loi [confiance dans la justice](#), puis lors de l'examen de la [proposition de loi du Sénat relative à l'intervention des cabinets privés dans la décision publique](#).

**Propositions de Transparency France :** Les avocats étant déjà considérés comme des représentants d'intérêts aux yeux de la loi Sapin 2, il n'est pas nécessaire de modifier la loi, mais plutôt de s'assurer de son respect par les avocats-lobbyistes. Concernant les avocats qui effectuent des prestations de conseil hors contentieux, notamment stratégique, auprès d'autorités publiques et qui peuvent par la même occasion avoir comme client des acteurs privés générant des conflits d'intérêts, il convient de s'assurer que la proposition de loi relative aux cabinets de conseil privé les réintègre bien dans son champ d'application si elle est examinée par l'Assemblée nationale.

### Sourcing des amendements

**Analyse :** Les Uber Files ont révélé que le député PS Luc Belot avait déposé des amendements suggérés par Uber au projet de loi Macron 1 pour simplifier les conditions d'accès à la licence de VTC, dans le cadre d'une stratégie plus large impliquant le ministre de l'économie qui souhaitait s'en servir comme levier pour faire adopter un décret allant en ce sens. Cette pratique de l'amendement « clef-en-main » est commune aux entreprises et aux ONG. Elle n'est pas problématique si elle est transparente. En l'occurrence, les amendements de M. Luc Belot n'étaient pas sourcés, rien ne laissait donc deviner leur provenance.

**Propositions** : Il semble juridiquement délicat d'imposer le sourcing des amendements aux parlementaires. En effet à partir de quand peut-on considérer qu'un amendement est suffisamment retravaillé pour ne plus avoir à être sourcé ? Et comment sanctionner le non-sourcing d'un amendement sans contrevenir au droit constitutionnel d'amendement des parlementaires ? Il est néanmoins nécessaire d'encourager fortement la pratique volontaire du sourcing. A terme, une obligation pourrait plutôt s'appliquer aux lobbys eux-mêmes, avec la création d'une plateforme publique en ligne ouverte à tous où les suggestions d'amendements devraient être déposées. Cette plateforme pourrait également être utilisée pour les suggestions normatives d'ordre réglementaire ou législatives que les lobbys peuvent adresser à l'exécutif.

### Financement de la vie politique

**Analyse** : Mark MacGann s'est impliqué personnellement et bénévolement dans la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron en 2017, tout comme des lobbys de [Amazon](#) ou [des consultants de McKinsey](#). Cet engagement personnel n'est pas un problème tant qu'il ne s'agit pas d'une mise à disposition gratuite de main d'œuvre, et donc d'un financement illégal de campagne politique par une personne morale. Depuis la [loi de financement de la vie politique du 19 janvier 1995](#) les personnes morales ont en effet l'interdiction de financer les campagnes électorales et partis politiques, contrairement aux Etats-Unis et à l'Allemagne, et des plafonds sont appliqués pour les dons des personnes physiques (7500 euros annuels pour les dons aux partis politiques et 4600 euros annuels pour les dons aux campagnes électorales). Aucune anomalie n'a été relevée par la CNCCFP. Elle demande d'ailleurs aux candidats d'annexer à leur compte de campagne une fiche complémentaire n°2 qui donne la composition de l'équipe de campagne en distinguant les fonctions bénévoles et les fonctions salariées, mais se contente d'attestations sur l'honneur.

**Propositions** : Il est nécessaire de rendre transparent l'identité des donateurs personnes physiques à la vie politique, au moins à partir d'un certain montant, pour s'assurer qu'une personne morale ne tente pas de contourner la loi en incitant ses employés à faire des dons.

Par ailleurs la CNCCFP devrait mener des contrôles en temps réel des dépenses de campagne, pour vérifier qu'une personne morale ne met pas gratuitement et secrètement à disposition ses employés pour une campagne électorale.

---

## Intégrité

### Faible considération pour la loi

**Analyse** : Il a été démontré qu'Uber avait eu clairement à travers le monde une considération distanciée à l'égard de la loi. Elle a eu recours, selon les informations de presse, à des techniques d'entraves aux enquêtes, comme le logiciel secret « **Greyball** » utilisé jusqu'en 2015 dans certaines villes des États-Unis mais également à Paris, en Italie, Australie, Chine et Corée du Sud pour éviter à ses chauffeurs d'être interpellés par les autorités dans les villes où le service n'était pas autorisé ou était contesté. On peut aussi citer le « **kill switch** », une sorte de bouton coupe-circuit qui permettait à l'entreprise de désactiver des ordinateurs à distance, en cas de perquisition de la police. Des méthodes planifiées et très encadrées, pour une start-up qui a toujours dit publiquement vouloir se conformer à la loi. Elles auraient dû disqualifier la participation d'Uber à la fabrication de la loi.

**Propositions** : Les lobbys devraient respecter le droit qu'ils souhaitent influencer, c'est une évidence mais elle mérite d'être explicitée. Tel pourrait être l'objet d'une charte de déontologie dont la HATVP serait chargée de contrôler le respect. Une évolution des obligations déontologiques applicables aux représentants d'intérêts pourrait être envisagée pour aller en ce sens avec éventuellement une possibilité d'interdiction d'accès aux locaux du Parlement pour un lobby qui n'aurait pas respecté ses

obligations déontologiques. Par exemple, en 2021, les lobbyistes de Monsanto ont été [temporairement exclus](#) d'accès aux locaux du Parlement européen pour avoir refusé de participer à une audition à laquelle ils étaient convoqués par les eurodéputés.

### Astroturfing/contrefaçon d'opinion

**Analyse :** Les Uber Files ont démontré qu'Uber a eu recours à une technique que les spécialistes du lobbying qualifient d'« astroturfing », que l'on pourrait traduire par « contrefaçon de l'opinion ». Ce phénomène désigne la simulation par un lobby d'un mouvement citoyen spontané, qualifié de « grassroot lobbying » par opposition à « Astroturf » qui est une marque de gazon synthétique. Cela semble correspondre à la situation de l'association Alternative mobilité transport lors de ses premières années d'existence, puisqu'elle entretenait des liens étroits avec Uber tout en se présentant comme l'émanation spontanée de chauffeurs.

**Propositions de Transparency France :** Afin de s'assurer qu'une organisation ne constitue pas le « faux-nez » d'une autre, il serait nécessaire de faire la transparence sur ses sources de financement. La création d'une obligation de transparence des financements des représentants d'intérêts inscrits au répertoire de la HATVP pourrait ainsi être utile, sur le modèle des obligations déjà en vigueur au sein de l'Union européenne où les associations [doivent déclarer](#) le montant et l'origine de leurs principales sources de financements (supérieures à 10 000 euros ou 10% de leur budget). Par ailleurs, les représentants d'intérêts devraient respecter les obligations déontologiques qui s'appliquent déjà à eux et qui leur imposent de déclarer aux responsables publics « les intérêts ou entités qu'ils représentent ». ([Article 1<sup>er</sup> du Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat](#), [Article 2 du Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale](#), ou 1<sup>o</sup> de [l'article 18-5 de la loi relative à la transparence de la vie publique de 2013](#) détaillant les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts dans leurs relations avec des autorités gouvernementales et administratives, ou des collectivités territoriales)

### Indépendance de l'expertise et du conseil

**Analyse :** Le rôle des cabinets de conseil Asteres ou 6-t a été documenté par les Uber files. et peut être rattaché à la problématique plus générale du manque d'indépendance du conseil privé et des conflits d'intérêts qui peuvent en découler. Un doute légitime a ainsi été soulevé sur le rôle réel des dirigeants du cabinet Asteres, simples prestataires d'étude économique mais peut-être également lobbyistes. Les Uber Files ont ainsi révélé que le dirigeant du cabinet Asteres échangeait régulièrement avec les lobbyistes d'Uber pour leur fournir les meilleurs arguments afin de convaincre les responsables publics, et surtout qu'il avait participé des échanges avec des parlementaires suisses pour présenter ses travaux sur Uber.

Pour le cabinet de conseil 6t, spécialisé en transport public, c'est un potentiel conflit d'intérêts entre clients privés, et publics qui a été révélé par les Uber Files. Le cabinet 6t travaillait en effet à la fois pour des entreprises privées, comme Uber, et des acteurs publics, comme des collectivités territoriales ou administrations centrales. Or, les Uber Files ont révélé que son dirigeant a démarché Uber en se prévalant de ses échanges réguliers avec des responsables publics, comme le maire-adjoint aux transports de la ville de Paris. Cela pourrait s'apparenter à un conflit d'intérêts, similaire par exemple à celui qui a pu être suspecté pour [McKinsey aux Etats-Unis](#) qui démarchait des entreprises pharmaceutiques en se prévalant de son contrat avec leur régulateur, la Food and Drug Administration.

**Propositions :** Les prestations de cabinets de conseil pour des clients privés ou publics ne sont évidemment en rien répréhensibles, qu'il s'agisse de lobbying, de conseil en stratégie ou d'études scientifiques. Il convient néanmoins de clarifier le type de prestation effectuée, et de s'assurer qu'un cadre déontologique adéquat s'y applique. Ainsi, les cabinets d'études qui exécutent des prestations

de lobbying devraient s'inscrire au répertoire des représentants d'intérêts de la HATVP. En ce qui concerne les cabinets de conseil en stratégie ou études scientifiques, le cadre déontologique est aujourd'hui insuffisant pour assurer une transparence et garantir l'impartialité que les clients publics et privés sont en droit d'exiger. La [proposition de loi sur les cabinets de conseil](#) adoptée par le Sénat prévoit ainsi d'imposer aux cabinets de conseil intervenant pour l'Etat de fournir la liste de leurs clients privés, ainsi qu'une déclaration d'intérêts des consultants intervenant pour le secteur public. C'est une disposition que soutient Transparency et qui devrait être étendue aux collectivités territoriales, possibilité qui avait été laissée ouverte par les sénateurs lors de l'examen du texte en séance publique. Aujourd'hui, cette proposition de loi tarde à être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, ce qui est regrettable.

### Mobilités public/privé

**Analyse :** Uber a recruté à travers le monde d'anciens agents publics en tant que lobbyistes. Cette stratégie est efficace, puisque le premier rendez-vous entre Uber et le ministre de l'économie Emmanuel Macron a été obtenu par l'entremise du responsable du lobbying de Google France, ancien conseiller d'Etat et camarade de promotion à l'ENA du directeur adjoint de cabinet d'Emmanuel Macron. Transparency France estime que ce phénomène de mobilités public/privé ne peut pas être interdit, mais qu'il doit être strictement encadré afin que ces recrutements soient fondés sur la compétence et non sur le carnet d'adresse, et qu'ils ne constituent pas une éventuelle contrepartie à une faveur accordée lors de son séjour en administration centrale. La France dispose d'un cadre général qui a été réformé en 2019 par la loi de transformation de la fonction publique, qui a fusionné la Commission de déontologie de la fonction publique au sein de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, créé un nouveau contrôle sur la nomination de profils issus du privé à des fonctions publiques, et transféré une partie du contrôle des départs dans le privé aux déontologues et autorités hiérarchiques des administrations concernées.

Les Uber Files ont néanmoins démontré que l'existence de règles sur les mobilités public/privé n'était parfois pas suffisante puisque celles-ci pouvaient être contournées. C'est ce que semble avoir fait l'ancienne commissaire européenne Nelly Krooes en exerçant des activités professionnelles de lobbying pour Uber durant sa période de carence de 18 mois.

**Propositions :** Transparency France a porté une [appréciation positive](#) sur la réforme de 2019. Ce cadre mérite néanmoins quelques améliorations, avec notamment des moyens humains accrus pour la HATVP afin de s'assurer que les réserves qu'elle peut émettre sont respectées. Il conviendrait également d'élargir les contrôles de la HATVP sur les départs dans le privé à quelques fonctions qui lui échappent encore, comme les magistrats ou militaires. Enfin, Transparency France recommande à la HATVP de publier plus systématiquement les avis qu'elle peut émettre, avec une anonymisation si besoin, et non plus de publier ces derniers au compte-goutte, comme c'est toujours le cas aujourd'hui malgré de récents progrès.

### Cartographie des partie-prenantes

**Analyse :** Le fondement d'un travail de lobbying est la réalisation d'une cartographie des parties prenantes, plus ou moins élaborée selon les moyens disponibles. Uber n'a pas dérogé à la règle, et a réalisé pour la France une cartographie de 233 cibles prioritaires pour son lobbying. Cette pratique n'est pas illégale en soi, tant qu'elle respecte le RGPD. En 2021, l'entreprise Monsanto s'est vu infliger une [amende de 400 000 euros par la CNIL](#) pour avoir fait réaliser par le cabinet de lobbying Fleishman-Hillard une cartographie de 200 personnalités politiques contenant des informations personnelles sans que celles-ci n'aient été informées de ce fichage.

**Propositions** : Pour Transparency France, l'interdiction totale de l'élaboration de cartographies des parties-prenantes à des fins de lobbying serait excessive. La CNIL a créé un [groupe de travail](#) avec des associations représentatives des lobbyistes pour préciser les méthodes d'élaboration de cartographies qui seraient conformes au RGPD et tirer les leçons de la condamnation de Monsanto. Ce groupe de travail devrait rendre ses recommandations prochainement, et la CNIL devrait préciser sa doctrine applicable aux représentants d'intérêts. Il conviendra de s'assurer ensuite que cette nouvelle doctrine est bien respectée par les représentants d'intérêts.

---

## Equité

### Asymétrie de moyens financiers

**Analyse** : En matière de lobbying, certes l'argent ne fait pas tout, mais aide néanmoins grandement en permettant d'acquérir les ressources humaines indispensables au travail d'influence et d'expertise indispensable pour asseoir sa légitimité en tant que lobby. Uber était doté d'un budget de 90 millions de dollars pour financer ses opérations de lobbying à travers le monde. On se rapproche ici de l'ordre de grandeur des plus grands dépensiers en matière de lobbying dans l'Union européenne, c'est à dire les entreprises du numérique et plus particulièrement les GAFAM. Un rapport publié le 31 août 2021 par les ONG Lobby control et Corporate Europe Observatory (CEO) indiquait ainsi que les entreprises du numérique employaient 1 452 lobbyistes à Bruxelles, et dépensaient 97 millions d'euros par an depuis 2019 pour tenter d'influencer les décideurs à Bruxelles au profit des grands groupes du secteur des technologies. 23 M€ sont dépensés par les GAFAM. Par ailleurs, un [rapport](#) publié par Transparency International EU en 2021 sur le lobbying des GAFAM à Bruxelles indique que trois des dix lobbys les plus dépensiers à Bruxelles sont des géants du numérique, avec en numéro 1 Google qui dépense 5 750 000 euros par an en lobbying. Au niveau français, la déclaration HATVP d'Uber France permet de constater une hausse importante de ses dépenses de lobbying entre 2018 et 2019, avec un passage de 200 000 €/300 000 € à 900 000€/1 000 000€.

Néanmoins, au niveau européen comme au niveau français, la précision de ces estimations de dépenses est réduite par l'obligation de publication de fourchettes larges plutôt que de montants précis. En France, les bornes de ces fourchettes ont été fixées par [l'arrêté du 4 juillet 2017 fixant la liste de fourchettes prévue au 6° de l'article 3 du décret n° 2017-867](#). Ces fourchettes n'étaient pas prévues par la loi Sapin 2, dont l'article 25 dispose que les représentants d'intérêts doivent communiquer à la HATVP «*le montant des dépenses liées à ces actions (de représentation d'intérêts) durant l'année précédente* ». Il convient également de noter que le Conseil constitutionnel dans sa [décision](#) (alinéa 45) sur la loi Sapin 2 avait estimé que cette publication n'était pas contraire à la liberté d'entreprendre.

**Propositions** : Pour constater l'asymétrie des moyens financiers entre les différentes parties-prenantes d'un débat, et s'efforcer de la corriger, il est nécessaire de faire toute la transparence sur les dépenses de lobbying. Le cadre réglementaire français actuel qui a limité la portée de la loi doit être révisé pour exiger la publication des montants exacts consacrés par les représentants d'intérêts à leurs actions de lobbying. Dans le cas des cabinets de conseil en affaires publiques, il serait aussi utile d'exiger la publication des montants exacts d'honoraires consacrés à chaque client, comme c'est déjà le cas pour le répertoire des lobbys de l'Union européenne, où les cabinets de conseil doivent déclarer le montant des recettes générées pour chaque client.

### Equité d'accès aux responsables publics

**Analyse** : Une constante existe en matière de lobbying, chaque partie-prenante accuse toujours l'autre d'avoir un accès disproportionné aux responsables publics. Les auditions par la commission d'enquête

des représentants des nouvelles entreprises de plateforme, et des entreprises plus anciennes de taxi, ont permis d'illustrer cette tendance. Néanmoins, selon M. Mark MacGann lui-même, Uber avait un accès démesuré aux décideurs publics du monde entier, sans commune mesure avec les autres acteurs du secteur. Uber a ainsi eu plus de 100 réunions, avec des fonctionnaires de 17 pays entre 2014 et 2016. Le seul moyen objectif de trancher ce débat serait de disposer des données des agendas des responsables publics français pour vérifier si les opposants au modèle défendu par Uber ont pu bénéficier d'un nombre de rendez-vous équivalent, même si le « rendez-vous décideur » ne constitue pas le seul levier d'influence en matière de lobbying. La publication de ces données par la Commission européenne a ainsi permis à Transparency International EU de [démontrer](#) que malgré un léger progrès entre la Commission Juncker et la Commission Von Der Leyen, les représentants d'intérêts économiques constituent toujours la très grande majorité des lobbys rencontrés par les membres de la Commission européenne et leurs directeurs généraux. Ils constituaient ainsi 84% des lobbyistes rencontrés sous la commission Juncker, contre 79% pour la Commission von der Leyen.

**Propositions :** Les responsables publics devraient mener une politique active de correction des éventuelles asymétries qui peuvent exister entre les différentes partie-prenantes à un débat. Ils devraient se donner la possibilité de les mesurer d'une part, en publiant les rendez-vous et les éventuelles contributions écrites transmises à l'appui de leur démarche (notes de position, propositions d'amendements, de décrets...), et en ayant une politique volontariste de consultation d'autre part. Le seuil minimum d'une politique de consultation est de veiller à recevoir en rendez-vous une variété de partie-prenantes, et pas seulement les soutiens et bénéficiaires directs du projet de réforme. Une étape supplémentaire pourrait être franchie en organisant une consultation ouverte avant l'élaboration de chaque nouvelle norme. Depuis la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics ont la possibilité de recourir, préalablement à l'adoption d'un texte normatif, à une consultation publique sur Internet. Cette faculté n'est néanmoins pas systématiquement utilisée, et ne résout pas le problème de l'opacité encore trop grande dans les procédures d'élaboration de la loi et des textes réglementaires. La Commission européenne dispose d'une politique plus avancée en la matière, avec des méthodes de consultation détaillées dans le « [Better regulation act](#) ». L'équité d'accès aux décideurs publics est également facilitée au niveau européen par l'existence d'un [annuaire officiel](#) des responsables publics de l'Union européenne, incluant notamment l'identité et les coordonnées des agents de la Commission européenne en charge de l'élaboration de projets de nouvelles normes. Il convient de noter que la portée de cet annuaire a cependant été [récemment](#) restreinte, avec le retrait des coordonnées des agents intermédiaires de la Commission européenne. Malgré cette restriction, l'administration européenne reste beaucoup moins opaque que l'administration centrale française, et l'accès aux agents publics des ministères qui peuvent être clefs dans la rédaction d'un projet de norme est souvent réservé aux « insiders », c'est-à-dire aux représentants d'intérêts les mieux insérés dans la décision publique, ou aux cabinets de conseil en affaires publiques qui réservent ces informations à leurs clients. L'exécutif français devrait donc se doter d'un annuaire des principaux agents public de l'administration centrale, pour permettre à l'ensemble des partie-prenantes dans un débat d'avoir accès dans des conditions équitables.

---

## Synthèse des propositions :

Transparence



- Rendre obligatoire la publication par les principaux responsables publics de l'exécutif et du législatif de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts, dans un format ouvert, réutilisable, exhaustif et mis à jour régulièrement.
- Encourager la pratique du sourcing des amendements par les parlementaires, à terme créer une plateforme où les lobbys auront l'obligation de déposer leurs suggestion d'amendements
- Ne pas étendre le secret professionnel des avocats à des activités sans rapport avec le contentieux (lobbying ou conseil auprès de clients du secteur public)
- Publier l'identité des donateurs personnes physiques aux partis politiques et campagnes électorales
- Créer une obligation de publication des principaux financeurs des représentants d'intérêts

### **Intégrité**

- S'assurer du respect par les représentants d'intérêts de leurs obligations déontologiques (déclaration des intérêts représentés, probité...) et appliquer des sanctions en cas de manquement (mise en demeure, exclusion temporaire d'accès aux locaux...)
- Obliger les cabinets de conseil exécutant des prestations pour le secteur public national et local à publier la liste de leurs clients pour éviter les conflits d'intérêts. Pour cela s'assurer que la PPL cabinet de conseil soit inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et étendue aux collectivités territoriales, et que les avocats-consultants soient réintégrés dans son champ d'application.
- Renforcer les moyens humains accordés à la HATVP pour contrôler les mobilités public/privé. Assurer la publication systématique de ses avis. Elargir ses compétences de contrôle notamment aux magistrats et militaires.

### **Equité**

- Rendre obligatoire la publication des montants précis des dépenses de lobbying, ventilées par client pour les cabinets de conseil.
- Mener des politiques de consultation actives, transparentes et inclusives pour corriger les asymétries de moyens et d'accès entre les différentes partie-prenantes.
- Créer un annuaire des principaux agents publics de l'administration centrale impliqués dans la rédaction de textes normatifs