

**Proposition de résolution (n° 295 rectifié)
tendant à la création d'une commission d'enquête relative aux révélations des
Uber Files et au rôle du Président de la République dans l'implantation
d'Uber en France**

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure,
Mme Danielle Simonnet

14 novembre 2022

MESDAMES, MESSIEURS,

En juillet dernier, l'enquête journalistique dite des *Uber Files* a permis de révéler l'ampleur de la stratégie de lobbying employée par la société Uber pour s'implanter en France. Cette enquête, publiée par le Consortium international des journalistes d'investigation, fut rendue possible par la transmission de 124 000 documents internes à la société Uber par son ancien lobbyiste, devenu lanceur d'alerte, Mark MacGann.

L'existence d'une telle stratégie de lobbying était certes déjà supposée. Cette enquête en a révélé non seulement l'ampleur, mais aussi la façon dont l'action – ou l'inaction – des pouvoirs publics lui a permis de prospérer.

Le 10 octobre dernier, le groupe La France Insoumise-Nouvelle union populaire écologique et sociale (LFI-NUPES) a déposé une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête qui doit permettre de comprendre les mécanismes ayant permis à l'entreprise Uber de plier le droit français pour imposer son modèle.

Certains des soutiens passés de la société Uber minimisent aujourd'hui l'apport de cette enquête journalistique et réfutent l'existence d'un quelconque scandale démocratique. La légitimité de leur soutien à cette société continue d'être présentée comme étant motivée par la perspective de la création d'emplois sur le territoire français. Cette réponse ne saurait être tenue pour suffisante, et la représentation nationale ne peut s'en contenter.

Il est ici question d'une entreprise qui a pu, sans réaction immédiate ou suffisante des pouvoirs publics, lancer une application ouvertement illégale ; d'une entreprise qui, par l'utilisation de techniques informatiques, est parvenue à empêcher des contrôles administratifs et judiciaires d'être opérés ; d'une entreprise dont l'implantation sauvage a suscité de nombreux troubles à l'ordre public, lorsque les

affrontements physiques opposant des conducteurs de taxi et de la société Uber faisaient quotidiennement la une de l'actualité ; d'une entreprise dont l'activité a eu des conséquences sociales dramatiques, non seulement au sein de la profession de taxis, mais également, ultérieurement, pour les chauffeurs qui travaillent pour elle dans des conditions de précarité croissante ; d'une entreprise qui, en dépit de ces méthodes, est parvenue à exploiter chaque faille de la réglementation, à mener chaque manœuvre dilatoire y compris sur le plan judiciaire pour que les pouvoirs publics ne parviennent à rétablir la légalité ; d'une entreprise dont la stratégie consistait à créer le chaos, pour qu'un état de fait s'impose à l'État de droit ; d'une entreprise spécialiste des stratégies d'évitement fiscal ; d'une entreprise qui, pourtant, a trouvé des alliés dans l'appareil d'État.

L'Assemblée nationale doit pouvoir enquêter sur la stratégie d'implantation de la société Uber. Il est indispensable de comprendre les mécanismes qui furent mis en place par la société Uber pour parvenir à jouer avec les limites de la légalité. Il est impérieux d'identifier de quelle façon les décideurs publics ont été approchés, de quelle façon ils ont répondu aux sollicitations de l'entreprise et, quand ils l'ont fait, pour quel motif.

La question qui se pose en filigrane des révélations de l'enquête des *Uber Files* est celle de la détermination de l'intérêt général. Celui-ci exige de la transparence, là où l'implantation d'Uber en France contient son lot de zones d'ombre.

Ce sont ces zones d'ombre qu'il s'agit aujourd'hui d'éclairer, en permettant à l'Assemblée nationale d'enquêter sur les stratégies employées par la société Uber pour plier le droit français à son modèle économique. Mieux comprendre la réussite des stratégies passées menées par la société Uber, c'est assurer pour le futur une meilleure capacité des pouvoirs publics à faire prévaloir l'intérêt général sur les seuls intérêts financiers.

C'est la raison pour laquelle le groupe La France Insoumise appelle la représentation nationale à se pencher sur les conditions d'implantation de la société Uber.

En application de l'article 140 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission saisie au fond doit vérifier que les conditions requises pour la création d'une commission d'enquête sont réunies et se prononcer sur son opportunité. Seront dès lors successivement abordées les questions de la recevabilité et de l'opportunité de cette proposition de résolution.

I. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION QUI SEMBLE RECEVABLE

A. LES CRITÈRES DE RECEVABILITÉ FIXÉS PAR LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La recevabilité juridique d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête s'évalue à l'aune de plusieurs critères définis par les articles 137 à 139 du Règlement de l'Assemblée nationale.

EXTRAITS DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Chapitre IV Commissions d'enquête

Article 137

Les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont déposées sur le bureau de l'Assemblée. Elles doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion. Elles sont examinées et discutées dans les conditions fixées par le présent Règlement.

Article 138

1 Est irrecevable toute proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ayant le même objet qu'une mission effectuée dans les conditions prévues à l'article 145-1 ou qu'une commission d'enquête antérieure, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter du terme des travaux de l'une ou de l'autre.

2 L'irrecevabilité est déclarée par le Président de l'Assemblée. En cas de doute, le Président statue après avis du Bureau de l'Assemblée.

Article 139

1 Le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est notifié par le Président de l'Assemblée au garde des sceaux, ministre de la justice.

2 Si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est déjà commencée, elle est immédiatement interrompue.

3 Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création de la commission, le Président de l'Assemblée, saisi par le garde des sceaux, en informe le président de la commission. Celle-ci met immédiatement fin à ses travaux.

En premier lieu, l'article 137 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête « *doivent déterminer avec précision soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services ou entreprises publics dont la commission doit examiner la gestion* ».

En l'occurrence, les faits sur lesquels la commission d'enquête devra se pencher semblent définis avec une précision suffisante, puisque la commission d'enquête doit « identifier l'ensemble des actions de lobbying menées par Uber pour pouvoir s'implanter en France » et « étudier la responsabilité du ministre de l'économie Emmanuel Macron dans l'implantation et le développement d'Uber en

France ». Sur ce dernier point, l'exposé sommaire de la proposition de résolution cite à titre d'exemple des faits précis tels que les « 17 échanges significatifs » entre Uber et les équipes du ministre de l'économie dans les 18 mois précédant son arrivée au ministère.

En second lieu, l'article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que les propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sont recevables sauf si, dans l'année qui précède leur discussion, a eu lieu une demande d'une commission de faire usage des pouvoirs dévolus aux commissions d'enquête dans le cadre de l'article 145-1 du Règlement ou une commission d'enquête ayant le même objet ⁽¹⁾. Tel n'est pas le cas en l'espèce. La proposition de résolution remplit donc le deuxième critère de recevabilité.

Enfin, en application de l'article 139 du Règlement de l'Assemblée nationale, la proposition de résolution ne peut être mise en discussion si le garde des Sceaux « *fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition* ».

Interrogé par la Présidente de l'Assemblée nationale, M. Éric Dupont-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la Justice, lui a fait savoir, dans un courrier en date du 14 novembre 2022 et sans davantage de précisions, que « *le périmètre de la commission d'enquête parlementaire envisagée est susceptible de recouvrir pour partie une procédure judiciaire en cours* ». La commission devra donc veiller, tout au long de ses travaux, à ne pas faire porter ses investigations sur des questions relevant de la compétence exclusive de l'autorité judiciaire.

Au vu de ces éléments, il apparaît que la création d'une commission d'enquête relative aux révélations des Uber Files et au rôle du ministre de l'économie Emmanuel Macron dans l'implantation d'Uber en France est conforme aux critères définis par le Règlement de l'Assemblée nationale.

B. L'ABSENCE D'IRRECEVABILITÉ TIRÉE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS

L'enquête journalistique des « *Uber files* » a révélé que de nombreux contacts avaient été noués entre le ministère de l'économie et la société Uber au moment de son implantation en France. Ces contacts ont pu prendre la forme de rendez-vous avec M. Emmanuel Macron en personne, lorsqu'il était ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, ou avec des membres de son cabinet.

(1) Article 138 du Règlement de l'Assemblée nationale.

C'est la raison pour laquelle le dispositif de la proposition de résolution prévoit, en son 2°, que la commission d'enquête aura pour objet d'étudier la responsabilité « *de l'ancien ministre de l'économie dans l'implantation et le développement d'Uber en France* ».

C'est à cet alinéa du dispositif de la proposition de résolution qu'il convient de se référer pour cerner l'objet de la commission d'enquête, qui vise l'action de M. Emmanuel Macron en tant que ministre de l'économie, et non en tant que Président de la République.

Si le titre de la proposition de résolution, qui n'est d'ailleurs doté d'aucune portée juridique, se réfère au « *rôle du Président de la République* », il ne faut y voir qu'une référence d'ordre protocolaire : il ne s'agit que de désigner M. Emmanuel Macron par sa fonction actuelle.

La proposition de résolution ne cherche donc pas à mettre en cause la responsabilité du Président de la République. Le premier alinéa de l'article unique de la proposition de résolution en atteste, puisqu'il y est précisé qu'il s'agit d'enquêter sur le « rôle du président de la République actuel (...) **lorsqu'il était ministre de l'économie** ». De la même façon, l'exposé sommaire de la proposition de résolution compte plusieurs références à la qualité de ministre de M. Emmanuel Macron. Néanmoins, pour rassurer totalement les membres de la Commission des lois sur les intentions de votre Rapporteur en la matière, deux amendements visant à supprimer la référence à la présidence de la République dans le titre et le dispositif de la résolution seront soumis à l'examen des membres de la Commission.

En conséquence, cette proposition de résolution, qui ne remet pas en cause la séparation des pouvoirs, apparaît juridiquement recevable.

II. L'OPPORTUNITÉ DE CRÉER CETTE COMMISSION D'ENQUÊTE EST INDISCUTABLE

A. LES CONSÉQUENCES DE L'UBERISATION AU MÉPRIS DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

1. Les conséquences sur la déréglementation du secteur du transport public particulier de personnes

Lancée à San Francisco en 2009, la société Uber décide de débiter son internationalisation en 2011. C'est à Paris qu'elle lance cette première ouverture internationale, où elle parvient, en quelques années, à déstabiliser durablement le secteur du transport léger de personnes, jusqu'alors principalement organisé autour des taxis.

Au début des années 2010, plusieurs évolutions laissent sans doute espérer à Uber une implantation française possible à brève échéance. La Commission présidée par Jacques Attali, chargée de faire des propositions pour libérer la croissance française, préconise de « *développer l'entrée sur le marché des véhicules de petite remise (VPR) et de différentes offres spécialisées sur certains segments du transport urbain* », et d' « *augmenter le nombre de taxis* » ⁽¹⁾.

La loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, dite « loi Novelli » ouvre le marché de la réservation préalable en instaurant le régime juridique des voitures de tourisme avec chauffeur (VTC) et celui du transport de personnes à moto. Si ces VTC ne peuvent intervenir sur le marché de la maraude, réservé aux taxis, elles peuvent intervenir sur le marché de la réservation préalable, après avoir accompli des formalités d'immatriculation aux conditions allégées.

Suite à l'arrivée d'Uber sur le marché, aidée par le développement massif de l'usage des « smartphones », le marché connaît un essor rapide : tandis qu'en 2011, Atout France recense 1286 entreprises de VTC en France, ce nombre passe à 7 213 en janvier 2014 ⁽²⁾.

S'ensuit un climat de tension entre taxis et VTC, qui redouble d'intensité lorsqu'Uber lance, en toute illégalité, l'application Uberpop qui consiste à permettre à chacun d'exercer une activité rémunérée de transport de personne, à l'aide de son véhicule personnel, sans remplir les conditions applicables aux taxis et conducteurs de VTC.

Le Gouvernement cherche alors à apaiser le conflit en confiant au député Thomas Thévenoud une mission de concertation destinée à « *clarifier les obligations et les droits de chacun, pour organiser durablement le secteur et pour garantir une concurrence équilibrée* ». Certaines des préconisations formulées dans le rapport ⁽³⁾ remis le 24 avril 2014 reçoivent une traduction législative dans la loi n° 2014-1104 du 1^{er} octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur. Cette loi cherche à rééquilibrer les contraintes pesant sur les différents acteurs, à harmoniser les règles qui constituaient des distorsions de concurrence et à moderniser les outils (open-data des taxis).

Elle n'entraîne pourtant aucunement le retrait de l'application UberPop, qui participe de la stratégie du chaos de la société Uber. Comme l'a expliqué l'écrivain Laurent Lasne ⁽⁴⁾ lors de son audition par votre Rapporteur, le défaut de base légale n'est pas considéré comme problématique par la société Uber, dont la stratégie consiste, en cette phase de lancement, à « *occuper le terrain* ».

(1) Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, La documentation française, 2008.

(2) Rapport n° 2063 (AN, 14^e législature) présenté par Thomas Thévenoud au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.

(3) Rapport « Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France », publié en avril 2014.

(4) Laurent Lasne, Uber, la prédation en bande organisée, 2015, éditeur Le Tiers Livre.

De fait, la libéralisation du secteur entamée par la loi Thévenoud ne suffit pas à l'entreprise qui, pour s'implanter davantage, s'immisce dans une faille du système liée à la loi « LOTI ⁽¹⁾ ».

Le dispositif LOTI permet le transport occasionnel collectif de petites dimensions (pour un groupe comprenant de deux à huit personnes) dans des véhicules autres que des taxis. Tandis que la « loi Thevenoud » de 2014 soumet les services occasionnels de transport public collectif à certaines obligations qui s'imposent aux transport public particulier, les véhicules « LOTI » ne sont pas soumis à l'interdiction de location à la place, ni à l'obligation de pouvoir justifier à tout moment de l'existence d'un contrat d'assurance couvrant la responsabilité civile professionnelle du conducteur. La société Uber incite alors ces chauffeurs à recourir à ce dispositif, en allant jusqu'à permettre l'émission de tickets de réservation pour deux personnes, même lorsque la réservation n'émanait que d'une personne, afin de justifier du recours au dispositif LOTI.

L'ancien député Laurent Grandguillaume, rapporteur de la loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes ⁽²⁾ constate alors que *« certains acteurs ont parfois le sentiment, à juste titre, d'être confrontés à une « jungle urbaine », un « Far West technologique », où chacun cherche à imposer ses règles à l'État de droit par le nombre, la massification et par un état de fait. Or, nous sommes sur le domaine public, et il s'agit bien d'une question d'ordre public et de régulation »*.

Après s'être vu confier par le Premier ministre Manuel Valls la mission de médiation de la concertation entre les taxis et les VTC, Laurent Grandguillaume parvient à faire adopter la loi précitée afin d'interdire l'utilisation de véhicules LOTI de moins de neuf places dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, où le statut LOTI est désormais réservé au transport de groupes. La loi renforce en outre les obligations des centrales de réservations, tenues de s'assurer que leurs conducteurs disposent d'un certain nombre de documents (permis de conduire, carte professionnelle, justificatif de l'assurance du véhicule et justificatif de l'assurance de responsabilité civile professionnelle).

En imposant un état de fait à l'État de droit, la société Uber est parvenue à accentuer la libéralisation du secteur du transport particulier de personnes afin de pouvoir y développer son activité, qui s'est avérée entraîner d'importantes conséquences économiques, sociales et environnementales sur l'ensemble de la société.

(1) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

(2) Loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes.

2. Des conséquences économiques, sociales, et environnementales sur l'ensemble de la société

L'implantation d'Uber en France a, en premier lieu, eu des conséquences économiques et sociales dramatiques au sein de la profession des taxis.

Auditionnés par votre Rapporteur, M. Rachid Boudjema, Président de l'Union nationale des taxis, M. Christophe Jacopin, Président de la Gescop, et M. Ahmed Senbel, Président de l'école nationale du taxi, ont évoqué ces conséquences d'ordre économique et social sur leur profession, soulignant la chute drastique de la valeur du fond de commerce et la diminution du chiffre d'affaires. La chute du nombre de courses radios, notamment la nuit, a aussi imposé aux taxis de travailler beaucoup plus d'heures pour maintenir un niveau de rémunération acceptable, au détriment du temps de repos nécessaire, mais aussi de la vie sociale et familiale, ce qui a entraîné des drames humains.

L'ancien député et médiateur dans le conflit opposant les taxis aux VTC Laurent Grandguillaume a lui-même témoigné de cette réalité : *« J'ai vu sur le terrain des chauffeurs, de tous les statuts, en souffrance, ne parvenant pas à vivre décemment malgré le travail plus de 10 heures par jour et 7 jours / 7. J'ai vu des jeunes se retrouvant avec des crédits importants pour acheter leur voiture et ne parvenant pas à rembourser leur emprunt. J'ai vu des familles en difficulté. J'ai vu de la colère, de l'indignation et de la désespérance »* ⁽¹⁾.

Passée la phase d'implantation dans les villes de la société Uber, les chauffeurs Uber ont à leur tour connu le temps des difficultés économiques et sociales en raison de la stratégie de *dumping* social mise en place. Après avoir été attirés par des conditions économiques très avantageuses permises par le prélèvement d'une commission très basse et l'attribution d'importants bonus, les chauffeurs, ayant investi dans l'achat d'un véhicule, voient ces avantages économiques s'interrompre dès que la société a suffisamment investi un territoire.

Les chauffeurs ayant investi dans l'achat d'un véhicule n'ont guère d'autre solution que de travailler plus pour subvenir à leur existence. Dans un récent rapport d'information, le Sénat explique ainsi ce mécanisme : *« les algorithmes de tarification, utilisées par des plateformes telles qu'Uber ou Deliveroo, ajustent en temps réel l'offre et la demande ainsi que le prix de la prestation en fonction des tensions existantes sur le marché. Si les travailleurs des plateformes bénéficient effectivement de la liberté d'accepter ou non de réaliser la prestation, par exemple parce qu'ils estimeraient que le prix est trop faible, la situation de dépendance économique dans laquelle se trouve la grande majorité de ces travailleurs les contraint à accepter tout de même les missions proposées »* ⁽²⁾.

(1) <http://www.grandguillaume.net/2016/10/appel-aux-chauffeurs-taxis-vtc-et-loti-de-l-uberisation-et-des-conditions-sociales-des-travailleurs-le-combat-pour-mettre-l-humain-a>

(2) Rapport d'information n° 867 du Sénat présenté par Pascal Savoldelli au nom de la mission d'information sur « l'uberisation de la société : quel impact des plateformes numériques sur les métiers et l'emploi ? », p. 98

Lors de son audition devant la commission de l'emploi et des affaires sociales du Parlement européen le 25 octobre 2022, le lanceur d'alerte Mark MacGann relativise ainsi l'apport de la société Uber s'agissant de la création d'emploi, dans la mesure où la société n'a « *pas créé un nouveau type de travailleur, mais plutôt trouvé de nouvelles façons d'éviter les coûts et les responsabilités que les employeurs ont envers leur main-d'œuvre* ».

Aux conséquences économiques et sociales largement commentées et analysées s'ajoutent des conséquences environnementales souvent ignorées mais qui n'en sont pas moins problématiques. L'arrivée d'Uber dans une ville se traduit par un parc de véhicules en circulation plus important, une densification du trafic, et l'augmentation des émissions de CO2 dans l'atmosphère. Les migrations de flottes de véhicules Uber vers des villes accueillant un évènement suscitant un afflux important de clients potentiels sur une période de temps déterminée, à l'image du festival de Cannes, est une autre source de nuisance environnementale que ne causent pas les taxis qui, contrairement aux VTC, sont territorialisés. Peut encore être citée la faible électrification du parc de véhicules « Uber » et, à l'inverse, l'impact qu'a eue l'arrivée massive de voitures Uber dans les difficultés éprouvées par le dispositif Autolib' à Paris pour parvenir à l'équilibre économique.

Au regard de ces conséquences négatives, il apparaît d'autant plus troublant que la société Uber soit parvenue en un temps relativement bref à imposer son modèle en France. Cette réussite s'explique par une stratégie de déploiement offensive, sur laquelle il importe que la représentation nationale puisse enquêter.

B. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ DÉMOCRATIQUE DE METTRE À JOUR LA STRATÉGIE DE DÉPLOIEMENT D'UBER EN FRANCE

1. Lobbying agressif et mépris des lois au cœur de la stratégie d'implantation d'Uber

Lors de son audition par votre Rapporteuse, Damien Leloup, journaliste au Monde ayant contribué à l'enquête des Uber Files, a souligné la diversité des techniques employées par la société Uber pour jouer avec les limites de la loi, contourner son esprit, entraver son application et peser sur son évolution.

L'entreprise Uber a par exemple opté pour la stratégie du « fait accompli ⁽¹⁾ » lorsqu'elle lance son service « UberPop » dans plusieurs villes françaises au début de l'année 2014. En dépit de l'illégalité de la pratique du transport de passagers à but lucratif sous couvert de covoiturage, ce service permet de mettre en relation des clients avec des chauffeurs amateurs à un tarif très bas *via* une application disponible sur smartphone. Tandis que les taxis sont soumis à un encadrement strict, cette application permet à toute personne de s'improviser

(1) Abdelhak El Idrissi et Adrien Sénécat, « Uber Files : du Parlement aux ministères, le lobbying tous azimuts d'Uber pour se faire accepter en France », *Le Monde*, 11 juillet 2022.

chauffeur en dehors de tout cadre légal. Pourtant, cette pratique illégale va pouvoir perdurer durant un an et demi sans que l'État ne soit en mesure d'y mettre un terme. La condamnation d'Uber pour pratique commerciale trompeuse par le tribunal correctionnel de Paris le 16 octobre 2014 ne suscite aucun retour au respect de la loi par la compagnie, qui gagne du temps en poursuivant la procédure judiciaire, notamment par la voie de questions prioritaires de constitutionnalité. La menace prononcée par le ministre de l'intérieur d'interdire Uberpop au 1^{er} janvier 2015 à défaut de mise en conformité avec la loi reste ainsi sans effet, de même que les amendes qui commencent à être adressées aux chauffeurs pour exercice illégal de la profession de taxi.

Le mépris de la loi se manifeste encore à travers la pratique de la société Uber consistant à faire obstacle à des enquêtes en cours en verrouillant à distance l'accès de ses ordinateurs aux fichiers et systèmes internes du groupe. L'enquête journalistique révèle que l'ordre de couper cet accès fut exécuté en quelques minutes seulement après l'arrivée des agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans les locaux parisiens de l'entreprise. Entre 2014 et décembre 2015, elle fut pratiquée à au moins douze reprises, tandis que les autorités enquêtent sur différents sujets tels que « la fraude fiscale, l'exercice illégal d'une activité de taxi ou le lien de subordination entre l'entreprise et ses chauffeurs⁽¹⁾ ».

La société Uber engage par ailleurs des moyens colossaux pour mener un lobbysme direct et indirect.

Elle mène un lobbying direct, institutionnel, destiné à peser sur le processus normatif. Dans les premiers mois de son implantation, la société Uber élabore un tableau réunissant les coordonnées de 233 personnes parmi lesquelles se trouvent de nombreux ministres, conseillers ministériels et des parlementaires. Ces contacts noués très en amont de leur sollicitation permet à l'entreprise d'être bien informée des projets de changement de la réglementation. Lors de l'examen de la « loi Thevenoud »⁽²⁾, mais aussi d'autres lois économiques et sociales lui succédant, des députés et des sénateurs acceptent de porter des amendements rédigés par la société défendant ses intérêts.

La société Uber mène en parallèle un lobbying indirect destiné à exercer une pression sur les décideurs par le biais de l'opinion publique. Lors de son audition par votre Rapporteur, l'ancien Député Laurent Grandguillaume, rapporteur en 2016 de la loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes⁽³⁾ a souligné le déséquilibre entre les moyens engagés par la société Uber pour empêcher toute évolution législative défavorable et les siens en tant que rapporteur du texte à l'Assemblée nationale. Il

(1) Martin Untersinger, « Uber Files : Comment Uber a tenté d'entraver les enquêtes et les perquisitions dans ses locaux avec la technique du « kill switch », *Le Monde*, 11 juillet 2022.

(2) Loi n° 2014-1104 du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.

(3) Loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016.

fait alors face à une campagne de désinformation massive orchestrée par la société Uber qui achète des pages dans la presse, diffuse des messages aux consommateurs et aux chauffeurs ou organise encore des distributions de tracts à Paris, tout ceci dans le but de diffuser largement l'argument massue de la création d'emplois. La société va même jusqu'à offrir une rétribution de 100 euros à des chauffeurs ayant fait la preuve de leur participation à des manifestations en sa faveur.

Ces quelques exemples illustrent la nécessité qu'une enquête parlementaire puisse recenser avec exactitude la pluralité des actions de lobbying déployées par la société Uber, et d'apprécier la réponse publique qui y fut apportée.

2. Une interrogation quant à la réponse publique apportée à ces méthodes

La réaction des pouvoirs publics aux pratiques de la société Uber est un sujet de première importance démocratique sur laquelle il importe qu'une commission d'enquête parlementaire puisse travailler. Il convient d'établir quels types de réponse ont pu être données par les décideurs contactés (ministres, parlementaires, mais également conseillers ministériels et hauts fonctionnaires) aux sollicitations de la société Uber, et d'établir de quelle manière les contacts privilégiés qu'elle est parvenue à nouer avec certains d'entre eux ont pesé sur les décisions prises, sur l'évolution de la législation et de la réglementation.

La proposition de résolution vise plus spécifiquement le rôle prépondérant joué par le ministre de l'économie Emmanuel Macron dans l'implantation de la société Uber.

Le soutien du ministre à cette société était publiquement affiché et présenté comme étant motivé par l'impact positif escompté en terme de création d'emplois. Mais l'enquête journalistique des *Uber Files* a révélé l'intensité des contacts – toujours tenus secrets – que lui ou des membres de son cabinet ont entretenus avec les dirigeants de l'entreprise entre 2014 et 2016. Or, un tel niveau d'écoute ne semble pas trouver d'équivalent à cette époque avec d'autres entreprises, y compris les entreprises françaises.

Pas moins de quatre contacts directs entre le ministre lui-même et des représentants de la société Uber sont ainsi organisés entre 2014 et 2016. Le premier d'entre eux se tient le 1^{er} octobre 2014, soit le jour de l'entrée en vigueur de la « loi Thevenoud » relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur, et quelques semaines après l'entrée en fonction du ministre de l'Economie. Travis Kalanick, fondateur et alors PDG d'Uber, y participe, de même que le lobbyiste Mark MacGann, qui résume par mail à ses collègues le sentiment de satisfaction des dirigeants de l'entreprise à l'issue de la réunion : « *En un mot : spectaculaire. Du jamais vu* »⁽¹⁾. L'enquête journalistique révèle qu'après cette première réunion, « *au*

(1) Damien Leloup, « *Uber Files : révélations sur le deal secret entre Uber et Emmanuel Macron à Bercy* », *Le Monde*, 10 juillet 2022.

moins dix-sept échanges significatifs (rendez-vous, appels, SMS) ont eu lieu entre Emmanuel Macron ou ses proches conseillers et les équipes d'Uber France dans les dix-huit mois qui ont suivi son arrivée au ministère »⁽¹⁾.

La régularité de ces contacts fait dire au journaliste Damien Leloup que pour Uber, Emmanuel Macron fut, « à Bercy, plus qu'un soutien, quasiment un partenaire ».

Or, ces réunions, qui ne sont jamais inscrites à l'agenda officiel du ministre, aboutissent parfois à la conclusion d'accords informels entre l'entreprise et le ministre de l'économie. L'enquête journaliste met ainsi en lumière ce que les cadres d'Uber qualifient de « *deal* », au terme duquel le ministre de l'économie aurait envisagé la simplification des conditions d'obtention de la licence VTC (par la réduction de la durée de formation des chauffeurs) en échange de la suspension immédiate du service UberPop. Le déséquilibre de cet accord interroge pourtant au regard des procédures judiciaires en cours à l'encontre de cette application qui aurait, de toute façon, fini par être interdite.

Les représentants de la société Uber se sentent dans une relation de confiance telle qu'ils se permettent de contacter le directeur adjoint de cabinet du ministre de l'économie, Emmanuel Lacroix lorsque des agents de la DGCCRF se présentent dans les locaux de l'entreprise à Lyon.

Ces multiples prises de contact sont l'une des manifestations des pratiques d'influence menées par la société Uber au contact des décideurs publics.

Depuis, l'encadrement du lobbying a progressé en France. La loi n° 2016-1691 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 notamment instauré des obligations déclaratives dans un registre accessible au public.

Mais cette réglementation apparaît moins contraignante s'agissant du domaine réglementaire, étape pourtant incontournable de l'application des lois. La loi Grandguillaume en donne une manifestation éclatante, puisqu'il fallut attendre le 20 octobre 2021, soit cinq années, pour que soit finalement adopté l'arrêté nécessaire à l'application de l'article L 3120-6 du code des transports.

Il n'en demeure pas moins utile de comprendre comment la stratégie d'Uber s'est déployée, de déterminer dans quelle mesure des décideurs approchés par la société ont pu contribuer à sa réussite, et quels moyens de régulation des pratiques d'influence auraient pu permettre au débat sur l'implantation des véhicules de tourisme avec chauffeur de se dérouler dans des conditions réellement démocratiques respectueuses du principe de transparence.

(1) *Idem.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Organisations relatives à la profession de taxis**

- M. Rachid Boudjema, président de l'Union nationale des taxis

- M. Christophe Jacopin, président de la Gescop

- M. Ahmed Senbel, président de l'École nationale du taxi (FNIT)

- **Journalistes et écrivains**

- M. Laurent Lasne, écrivain

- M. Damien Leloup, journaliste au Monde

- **Autres**

- M. Laurent Grandguillaume, ancien député