Chronique Internationale de l'IRES

Le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques

numéro spécial

n° 168 ■ décembre 2019

ires - Institut de Recherches Économiques et Sociales

Chronique internationale de l'IRES

Publication trimestrielle

Directeur de la publication : Franck MIKULA, *Président de l'IRES*

Rédactrice en chef de la *Chronique internationale de l'IRES* : Catherine SAUVIAT

Secrétariat de rédaction : Julie BAUDRILLARD

Maquette et réalisation : Lyubica CURICH

Comité de lecture

Équipe de recherche

Lucy apROBERTS • Odile CHAGNY • Pierre CONCIALDI • Noélie DELAHAIE Jeanne FAGNANI • Anne FRETEL • Jacques FREYSSINET • Renaud GAY Solveig GRIMAULT • Kevin GUILLAS-CAVAN • Adelheid HEGE • Michel HUSSON Odile JOIN-LAMBERT • Annie JOLIVET • Stéphane JUGNOT • Marcus KAHMANN Yves LOCHARD • Axel MAGNAN • Antoine MATH • Christèle MEILLAND Ilias NAJI • Cristina NIZZOLI • Jean-Marie PERNOT • Udo REHFELDT Catherine SAUVIAT • Claude SERFATI • Estelle SOMMEILLER • Michèle TALLARD Arnaud TRENTA • Catherine VINCENT

Conseillers techniques

Cécile BLONDELON *(CFTC)* • Louis DELBOS *(CFE-CGC)* • Sophie GAUDEUL *(CFDT)* Philippe GUIMARD *(CGT-FO)* • Benoît KERMOAL *(UNSA-Éducation)* • Fabrice PRUVOST *(CGT)*

Directeur général de l'IRES : Frédéric LERAIS

Directeur adjoint, documentation et communication : Benoît ROBIN

Directeur adjoint, administration et finances : Bruno ROUQUET

Administration : Caroline AUJOULET, Nadège MOUSSET

Documentation : Guillaume HEINTZ

Les numéros de la *Chronique internationale de l'IRES* sont en accès libre sur le site de l'IRES (www.ires.fr). Les numéros depuis 2016 sont en accès libre sur le portail www.cairn.info.

© IRES, Noisy-le-Grand, 2020 • Tactic Impressions - Gonesse • Dépot légal : mars 2020 - n° ISSN 1285-087X • Prix du numéro : 13 €

La loi du 11 mars 1957 n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article 41, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (alinéa 1er de l'article 40).
Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Chronique internationale de l'IRES

n° 168 • décembre 2019

Le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques

Coordonné par Rodrigo CARELLI et Donna KESSELMAN

Avant-propos 3
Rodrigo CARELLI, Odile CHAGNY, Donna KESSELMAN et Catherine SAUVIAT

Les enjeux de la régulation sectorielle 8
Odile CHAGNY

La régulation du travail des chauffeurs de VTC : disruption et résistance par la voie du droit 29
Rodrigo CARELLI et Donna KESSELMAN

Le modèle d'affaires d'Uber : un avenir incertain 51
Catherine SAUVIAT

Allemagne

Une réglementation qui résiste aux plateformes de VTC 72
Marcus KAHMANN

Brésil

Le rôle clé du pouvoir judiciaire dans la régulation des plateformes de VTC 88
Rodrigo CARELLI et Gustavo SEFERIAN

Canada

La déréglementation du secteur des taxis au Québec : une négociation entre l'État et Uber 101
Urwana COIQUAUD et Lucie MORISSETTE

Espagne

Uber et Cabify, opérateurs de plateformes numériques ou entreprises de transport avec chauffeur ? 110
Francisco TRILLO

États-Unis

À l'origine des plateformes de VTC, à la pointe de la protection des chauffeurs 123
Donna KESSELMAN et Cássio Luís CASAGRANDE

France

À la recherche de nouvelles régulations sociales, entre conflits, mobilisations, *lobbying* et réglementation 139
Amandine BRUGIÈRE et Anne-Marie NICOT

Royaume-Uni

Le rôle central des autorités publiques et des tribunaux dans la régulation des VTC 155
Zoe ADAMS

Résumés des articles - English Abstracts 172

ires • **Institut de Recherches Économiques et Sociales**

16, bd du Mont d'Est - F-93192 - Noisy-Le-Grand - Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr
www.ires.fr - Twitter @IresFr - Linkedin ires-france

Avant-propos

Rodrigo CARELLI, Odile CHAGNY, Donna KESSELMAN et Catherine SAUVIAT [1]

Les plateformes numériques ont conduit à bouleverser de manière substantielle le système de transport individuel de personnes en milieu urbain [2] ainsi que les habitudes de consommation. Acteurs majeurs de la recomposition de l'écosystème du transport, Uber, Lyft, Cabify, Didi, Bolt, Ola Cabs, Grabtaxi, pour ne citer que quelques opérateurs de plateforme en ligne [3] (VTC par la suite), étaient des entreprises inconnues il y a dix ans, et pour cause. Uber, l'acteur devenu emblématique de ce secteur qui domine le marché dans de nombreux pays, a été créé en 2009 à San Francisco. Il est arrivé en Europe en décembre 2011, à Paris [4], qui a été sa première ville d'implantation hors des États-Unis. Le géant chinois Didi a été créé en 2012, son équivalent indien Ola Cabs en 2010. Ces plateformes se sont donc imposées dans le paysage du transport individuel de personnes en dix ans ou moins. Leur taux de pénétration du marché était estimé par l'OCDE [5] à 8,3 % en 2017 pour un montant de chiffre d'affaires mondial de 44 milliards de dollars (soit 40 milliards d'euros), qui pourrait doubler au cours des cinq prochaines années (OCDE, 2018, cité par Amar *et al*., 2018).

Ces nouveaux acteurs sont venus percuter un secteur caractérisé déjà par un empilement et un enchevêtrement historique de réglementations complexes, plus ou moins cloisonnées, et qui distinguaient principalement les activités relevant des

1. Rodrigo Carelli est professeur de droit (HDR) à l'Université fédérale de Rio de Janeiro – UFRJ et procureur du Travail ; Donna Kesselman est professeure à l'Université Paris-Est Créteil ; Odile Chagny et Catherine Sauviat sont chercheures à l'Ires.
2. Ce secteur correspond en France à celui de transport public particulier de personnes (T3P), qui regroupe les taxis, les voitures de transport avec chauffeur (VTC) et les véhicules motorisés à deux ou trois roues (VMDTR). Selon les cas étudiés dans ce numéro, on trouve des expressions qui peuvent varier, mais désignent ce secteur.
3. On se fonde ici sur la terminologie proposée par le rapport de l'Igas et du CGED (Amar *et al.,* 2018), qui n'est pas encore stabilisée selon eux. « Opérateurs de mise en relation » et « opérateurs de plateforme en ligne » sont des appellations génériques communes aux différents secteurs d'activité dans lesquels ces opérateurs peuvent intervenir. L'appellation de « centrales de réservation » est celle qui s'applique en France au secteur du transport public particulier de personnes (T3P) depuis la loi Grandguillaume de 2016 alors que le terme fréquemment utilisé au niveau international est « *Transportation Network Company* (TNC) ».
4. Bien que la société Uber France ait été enregistrée en janvier 2012.
5. Calculé en fonction du nombre de clients (ou de comptes) actifs sur les plateformes par rapport à la population totale.

taxis et celles opérées par des voitures de transport avec chauffeur (VTC). Dans la plupart des cas examinés dans ce numéro spécial, la distinction entre les différents types d'opérateurs répondait historiquement à des besoins bien spécifiques de mobilité : celle en milieu urbain, celle de la clientèle haut de gamme, celle de la continuité du service public de mobilité par exemple. De plus, la régulation de ces activités faisait l'objet d'un partage complexe de responsabilités, entre les municipalités, les autorités locales, l'État, à des degrés variables d'un pays à l'autre selon la nature de leur régime politique (fédéral ou unitaire). À ce partage des activités et des échelles de régulation répondait enfin un équilibre – plus ou moins stable – sur le terrain social, les limitations du nombre de licences de taxi, les conditions d'aptitude professionnelle requises et les conditions d'emploi offertes par les opérateurs de VTC permettant une certaine sécurisation des conditions d'emploi et de travail, au prix – certes – de barrières à l'entrée, tout particulièrement du côté des taxis, mais aussi du côté des VTC.

Tout comme le développement des VTC avait été permis par l'apparition, dans les années 1960-1970, des centrales de réservation téléphonique, qui avait entraîné une extension du marché de la réservation préalable, l'arrivée et le déploiement des plateformes dans le secteur du transport individuel de personnes sont tout d'abord le fruit de transformations technologiques majeures. Ainsi, dans leur revue de littérature réalisée pour l'Institut syndical européen, Valenduc et Vendramin (2016) identifient cinq « principes fondateurs » de l'économie numérique [6]. Ils mettent notamment en avant le fait que l'émergence, dans le domaine de la consommation, des plateformes en ligne constitue l'un des facteurs de changement parmi les plus novateurs, à la différence d'autres facteurs s'inscrivant dans le prolongement de tendances déjà observables depuis une ou deux décennies. Ces modèles « bifaces » permettent à deux catégories d'utilisateurs (consommateurs d'un côté et acteurs économiques impliqués dans la prestation de services de l'autre) de se rencontrer à travers une plateforme accessible *via* un ordinateur, un *smartphone* ou une tablette. Dans le secteur du transport individuel de personnes, ces plateformes ont été rendues possibles par l'apparition de l'Internet à haut débit, le GPS, les technologies de paiement en ligne, les algorithmes sophistiqués. Ces innovations, dont certaines qualifiées de « disruptives » [7], ont permis la mise en relation instantanée de clients avec une multitude de chauffeurs.

Comme le note le rapport de l'Igas et du CGED (Amar *et al*., 2018), ces innovations étaient par définition non imaginées lors de l'instauration des premières règles encadrant le secteur. Si l'on ajoute à cela le fait que le développement du modèle d'affaires des plateformes entraîne *de facto*, du fait de l'exploitation des effets de réseau, des transformations des modalités de concurrence dans les

6. L'information devient une ressource stratégique (1), l'économie digitale repose sur des rendements croissants (2), de nouveaux modèles d'affaires se développent autour de l'économie des plateformes (3), un nouveau modèle d'industrie « 4.0 » se dessine (4), les conditions de rentabilité des investissements technologiques sont bouleversées par les coûts fortement décroissants des matériels et des logiciels (5).
7. Pour les théoriciens de l'économie numérique, l'innovation devient « disruptive » au-delà d'un seuil où les possibilités de recombinaisons se multiplient de manière exponentielle (Valenduc, Vendramin, 2016).

secteurs où elles opèrent, il en est résulté un choc de grande ampleur, et un brouillage croissant des catégories sur lesquelles reposait la réglementation du secteur. Les opérateurs de plateforme en ligne ont ainsi littéralement percuté les cadres de régulation existants. En même temps, les opérateurs ont tiré avantage de l'enchevêtrement normatif existant pour développer leur activité, et se sont adaptés de manière très différenciée aux spécificités du contexte national des pays d'implantation.

Deux autres éléments contextuels associés à l'arrivée de ces nouveaux acteurs doivent être soulignés. D'une part, ces derniers ont reçu l'assentiment de consommateurs, qui y ont vu une amélioration du service (temps d'attente réduits, facilités de paiement, moindre coût), ainsi que celui des chauffeurs, dans un contexte où l'implantation des plateformes s'est accompagnée dans un premier temps de rémunérations incitatives pour eux. D'autre part, les plateformes ont été identifiées comme offrant des opportunités inédites d'emploi à des populations plutôt défavorisées, et souvent au chômage, voire très éloignées de l'emploi (Dubal, 2017) [8]. Ces considérations, notamment celles en termes d'opportunités d'activité ont joué – et continuent de jouer – un rôle clé dans le regard porté par les pouvoirs publics sur les plateformes. Enfin, le secteur du transport individuel de personnes est caractérisé par des taux de syndicalisation plus faibles que dans d'autres segments des transports en raison de la forte présence de travailleurs indépendants, d'une culture revendicative éclatée et, dans de nombreux pays émergents, de la forte prégnance du travail informel. Cela a depuis longtemps conduit les partenaires sociaux à mettre en place des stratégies spécifiques de syndicalisation pour le secteur [9].

Tous les ingrédients pour un « choc partagé » étaient donc réunis dans le secteur du transport individuel de personnes avec l'arrivée des opérateurs de plateformes (Thelen, 2018). C'est à l'analyse de ce choc, ainsi qu'aux réponses des acteurs et aux différentes formes de régulation qui ont émergé (et sont encore en voie d'émergence) dans ce secteur que s'attelle ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES*.

Partout l'émergence du secteur des VTC *via* des plateformes numériques a interrogé le droit – dans toutes ses dimensions, social (travail, sécurité sociale), de la concurrence, du secteur –, a mis sous tension le cadre de régulation, s'est accompagné de conditions de concurrence inédites entre ces nouveaux entrants et les acteurs traditionnels, entraînant des tensions entre eux et jusqu'au sein des institutions. Dans la plupart des pays, les niveaux nationaux, voire supranationaux dans le cas de l'Union européenne, sont alors entrés dans un jeu d'allers-retours avec les niveaux locaux, notamment avec les villes, qui oscille entre centralisation et décentralisation des compétences réglementaires à adopter : prix du service, attribution de licences, quantité maximale de permis (Borkholder *et al*., 2018).

8. Cela nous renvoie à la célèbre formule de Jérémie Rifkin (2000) sur l'âge de l'accès permis par l'économie de réseau.
9. Voir par exemple le projet lancé en 2013 par l'International Transport Workers' Federation (ITF) pour améliorer la capacité des syndicats à organiser et représenter les travailleurs informels du secteur des transports en milieu urbain, la campagne commune menée par l'ITF, le GLI et le FNV international (ITF, 2017).

Partout aussi, le pouvoir judiciaire a, plus récemment, commencé à jouer un rôle clé dans la qualification de la nature du service – entreprise de technologie ou de transport [10] – et dans celle du statut des chauffeurs, qui lui est intimement liée. La possibilité donnée aux plateformes, comme nouveau modèle d'entreprise situé entre la firme intégrée « coasienne » et le marché de « désertion sociale » [11] et d'émancipation du champ des relations sociales collectives, a posé un défi majeur aux acteurs sociaux en matière d'action collective. Ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* propose d'analyser l'impact de l'arrivée des plateformes sur la régulation du secteur du transport individuel de personnes – et tout particulièrement du secteur des VTC – et ses effets disruptifs sur le travail et la relation d'emploi dans sept pays : Allemagne, Brésil (plus particulièrement le cas de la ville de Rio), Espagne, États-Unis, France, Royaume-Uni, Canada (notamment le cas de la province de Québec). Ces pays se différencient fortement du point de vue du cadre sectoriel de régulation qui prévalait avant l'arrivée des plateformes, des stratégies adoptées par les plateformes pour développer leurs activités dans les failles des systèmes juridiques [12], et aussi de l'adaptation du cadre de régulation qui s'est mis en place progressivement. Ce sont par ailleurs des pays aux institutions fédéralistes ou unitaires, ayant des traditions de régulation plus ou moins affirmées, du Nord au Sud. Pour autant, de tels déterminants ne permettent pas à eux seuls de rendre compte des dynamiques à l'œuvre dans la recomposition du système de régulation du secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain depuis l'avènement du « capitalisme de plateforme » (Abdelnour, Méda, 2019).

L'analyse de cas illustratifs porte sur les réactions des acteurs impactés par ce « choc partagé », sur les objets de disruption, et sur les arrangements sociopolitiques qui s'inscrivent dans les processus de recomposition à l'œuvre dans un « espace public » de régulation qui comprend des parties prenantes au-delà de son cadre traditionnel (notamment consommateurs, associations de VTC, taxis dans certains cas ; Azaïs *et al*., 2017 ; Chagny, 2019).

Les principales tendances observées sur le terrain de la régulation dans ces différents pays sont analysées en s'intéressant principalement à trois dimensions :

- sur le plan sectoriel : quel assujettissement aux réglementations relevant du secteur du transport individuel de personnes, quelles spécificités de l'activité des VTC, quelles adaptations du cadre de régulation ?

- sur le plan social : quelles qualifications de la prestation de service et quelles réponses apportées en matière de statut des chauffeurs ? Quelles actions collectives engendrées par l'avènement de ces nouveaux acteurs et quelles nouvelles

10. L'arrêt *Asociacion Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain SL* rendu le 20 décembre 2017 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) reprend à son compte les conclusions de l'Avocat général Szpunar selon lesquelles la société Uber constitue une compagnie de transport qui est soumise, en la matière, à la régulation du droit national des pays membres.
11. Pour reprendre la formule de Christophe Degryse au séminaire Politiques de l'Emploi du Trésor du 12 juin 2019 « L'organisation du travail à l'ère numérique : les plateformes de services ». Pour plus de précisions sur la référence à l'économiste Ronald Coase et l'entreprise intégrée, voir Sauviat (note 28, dans ce numéro).
12. Pour reprendre les termes du Conseil d'État, dans son étude annuelle de 2017 (Conseil d'État, 2018).

alliances entre parties prenantes dans le processus de recomposition de la régulation du secteur ?

- sur le plan économique : quelles spécificités du modèle économique des opérateurs de plateforme dans le champ du transport individuel de personnes ? Quels liens entre le modèle économique et la régulation sociale ?

Dans un contexte marqué par d'intenses débats, en particulier à la suite de l'adoption en France de la loi d'orientation des mobilités fin 2019 et de la censure du Conseil constitutionnel d'une partie de l'article sur les chartes sociales des plateformes, gageons que ce numéro spécial sera à même d'apporter des éléments de réflexion à toutes celles et ceux qui cherchent à s'emparer de ces questions dans une dynamique comparative.

Achevé de rédiger le 13 février 2020.

Sources :

Abdelnour S., Méda D. (2019), *Les nouveaux travailleurs des applis*, Paris, Puf.

Amar N., Maymil V., Viossat L.-C., Leconte M., Sauvant A. (2018), *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis*, Rapport Igas/CGEDD, décembre, http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article720.

Azaïs C., Dieuaide P., Kesselman D. (2017), « Zone grise d'emploi, pouvoir de l'employeur et espace public : une illustration à partir du cas Uber », *Relations Industrielles/Industrial Relations*, vol. 72, n° 3, p. 433-456, https://doi.org/10.7202/1041092ar.

Borkholder J., Montgomery M., Chen M.S., Smith R. (2018), *Uber State Interference: How Transportation Network Companies Buy, Bully, and Bamboozle Their Way To Deregulation*, National Employment Law Project, January, http://bit.ly/35lFgZG.

Chagny O. (2019), « Country Background: France », Don't GIG Up! State of the Art Report, Don't GIG Up! Project, p. 22-33, http://bit.ly/37nNj8O.

Conseil d'État (2018), *Étude annuelle 2017 – Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »,* 28 septembre, http://bit.ly/2SmFlHz.

Dubal V.B. (2017), « The drive to precarity: A political history of work, regulation, & labor advocacy in San Francisco's taxi & Uber economies », *Berkeley Journal of Employment & Labor Law,* vol. 38, n° 1, p. 73-135, http://bit.ly/2r9BVOH.

ITF (2017), *Le pouvoir des travailleurs informels des transports*, Livret pédagogique de l'ITF, 13 septembre 2017, https://www.itfglobal.org/en/reports-publications/power-informal-transport-workers.

Rifkin J. (2000), *L'âge de l'accès : la révolution de la nouvelle économie*, Paris, La Découverte.

Thelen K. (2018), « Regulating Uber: The politics of the platform economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953, https://doi.org/10.1017/S1537592718001081.

Valenduc G., Vendramin P. (2016), « Le travail dans l'économie digitale : continuités et ruptures », *Working Paper*, n° 2016.3, ETUI, Bruxelles, http://bit.ly/2uGZ1y1.

Les enjeux de la régulation sectorielle

Odile CHAGNY [1]

Moins présents dans le débat public que les questions du statut des travailleurs de plateformes numériques et de la requalification de leur contrat en contrat de travail, les enjeux de la régulation sectorielle n'en sont pas pour autant moins essentiels dans le contexte de l'émergence des plateformes numériques. La régulation sectorielle entendue ici au sens large désigne les interventions des pouvoirs publics ou négociées par les partenaires sociaux, allant « d'actions strictement économiques à des règles de déontologie »… et ayant « un impact direct sur les conditions économiques d'exercice de l'activité dans un secteur » (Bacache-Beauvallet, Perrot, 2017). Les plateformes numériques ont en effet contribué, au travers de solutions technologiques nouvelles, à bouleverser les conditions de concurrence et d'exercice d'activités pourtant parfois très anciennes, comme la livraison instantanée de repas, la livraison de marchandises, ou encore le transport particulier de personnes en milieu urbain, et à brouiller certes non seulement les règles du droit du travail, mais aussi celles du droit de la consommation, de la concurrence, et celles qui s'appliquent dans les différents secteurs d'activité.

La régulation sectorielle constitue pour autant un instrument potentiellement puissant pour tout à la fois tirer parti des possibilités ouvertes par le modèle technologique des plateformes, limiter les stratégies de *dumping* et les risques de concurrence déloyale, et, aussi, promouvoir une économie de plateforme plus « créatrice de valeur sociale ». Les partenaires sociaux européens du secteur du transport routier – et donc également du transport particulier de personnes –, la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) côté syndicats de travailleurs et l'IRU (l'organisation mondiale du transport routier) côté patronal, ont très précocement pris position sur ces questions, en appelant dès septembre 2015, dans leur déclaration conjointe, « à une concurrence équitable dans les secteurs du taxi et des véhicules de tourisme avec chauffeur » (ETF, IRU, 2015). Il a fallu attendre juin 2016 pour que la Commission européenne publie de son côté une communication sur « un agenda européen pour l'économie collaborative » (Commission européenne, 2016), adoptant une position plutôt défavorable à une restriction du droit de la concurrence pour les plateformes

1. Chercheure à l'Ires.

numériques. Si la régulation sectorielle du transport particulier de personnes s'exerce à des échelles très variées, allant du très local à l'échelle européenne, voire mondiale, c'est aussi un levier d'action plus mobilisable par les syndicats que ne le sont des décisions de justice. Un récent projet européen, coordonné par la Fondation Brodolini, dont l'objectif est d'améliorer l'expertise et les connaissances sur le rôle que les syndicats et le dialogue social peuvent jouer dans la protection des travailleurs de plateforme a donné lieu en janvier 2020 à la formulation de treize recommandations (Don't GIG Up! Project, 2020). Parmi elles, quatre relevaient du champ de la régulation sectorielle.

Quelles étaient les principales caractéristiques de la régulation du secteur de transport particulier de personnes avant l'arrivée des plateformes ? Comment les opérateurs de plateforme ont-ils joué des « cloisonnements normatifs » existants [2] ? Quelles ont été les réponses des différents acteurs de la régulation ? Telles sont les questions auxquelles les différentes contributions de ce numéro spécial ont tenté de répondre, et qui sont synthétisées ci-dessous.

La première partie de l'article rappelle les fondements théoriques et le contexte historique de la régulation sectorielle du transport particulier de personnes. La deuxième partie donne à voir un aperçu comparatif, sur la base des cas étudiés dans ce numéro spécial, des principales caractéristiques de la régulation du service de transport particulier de personnes avant l'arrivée des plateformes. La troisième partie s'attache à caractériser les stratégies déployées par les opérateurs de plateformes pour entrer sur le marché et venir concurrencer les acteurs historiques. La quatrième partie tire les enseignements des réponses, très variées, apportées dans les cas examinés dans ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* en matière de régulation sectorielle.

Éléments de contexte historique et fondements théoriques

Le transport particulier de personnes est une composante ancienne des solutions de mobilité locale, héritée des fiacres du XVII[e] siècle, puis des voitures dites de place (Amar *et al*., 2018).

Il est surtout présent dans les grandes métropoles. En France, la proportion de taxis par habitant est par exemple six fois plus élevée à Paris que dans les métropoles de région (Rapport de l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes, Place *et al*., 2018). Sa part dans les solutions de mobilité locale est inégale selon les villes et les pays, reflétant notamment des différences dans les politiques de transport public. Dans les métropoles, ce secteur représente une importante solution de mobilité rapide et flexible pour les déplacements de porte à porte, avec dans de nombreux pays un rôle clé pour les passagers handicapés et à faible mobilité. Parmi les cas étudiés dans ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES*, la proportion de taxis et de voitures de transport avec chauffeur (VTC) par habitant est par exemple trois à quatre fois plus élevée dans certaines métropoles comme Londres et New York qu'à Paris (Amar *et al*., 2018) ; et à Rio de Janeiro, le ratio de taxi par habitant se monte à 1 pour 190 habitants, contre 1 pour 700 à

2. Pour reprendre l'expression de Duclos (2008).

New York. Le transport public particulier de personnes représente donc une composante non négligeable du marché des transports urbains, mais avec des variations importantes : environ 15 % dans le centre de Paris et plus de 50 % dans le centre de New York (Amar *et al*., 2018).

Cela fait plusieurs siècles que les cochers, les taxis, les véhicules de grande et petite remise et aujourd'hui le transport particulier de personnes font l'objet d'une régulation. Les voitures de cocher, les prédécesseurs des taxis actuels, ont été régulés dès leur apparition dans les rues de Londres et de Paris, au début du XVII^{e} siècle. Dès 1635, Charles I^{er} avait ainsi ordonné que les cochers londoniens soient assujettis à un régime d'autorisation afin de « restreindre la multitude et la promiscuité des cochers » (Dempsey, 1996). Aux États-Unis, la régulation du secteur des taxis, avec l'attribution des médaillons (équivalents des licences) s'est mise en place à l'échelle municipale lors de la grande dépression, dans un contexte où l'augmentation du chômage et la crise de débouchés pour l'industrie automobile ont conduit à une augmentation drastique du nombre de « taxicabs », et une chute inversement proportionnelle de leurs revenus (Dempsey, 1996).

Le Département des Transports des États-Unis résumait ainsi la teneur des débats de cette époque, qui n'est pas sans évoquer celle suscitée par l'arrivée sur le marché des opérateurs de plateformes (Dempsey, 1996) :

« L'offre excédentaire de taxis a entraîné une guerre des prix, des extorsions et un manque d'assurance et de responsabilité financière chez les exploitants et les chauffeurs. Les fonctionnaires et la presse ont réclamé à grands cris un contrôle public du secteur du taxi. La réponse a été la mise en place d'un contrôle municipal sur les tarifs, les licences, les assurances et d'autres aspects de régulation du service de taxi. »

Dans la littérature (voir par exemple Cetin, Deakin, 2017 ; OCDE, 2018), trois principales raisons sont invoquées pour expliquer le niveau élevé de régulation dans le secteur du transport particulier de personnes : 1) gérer *via* les régimes d'autorisation les externalités négatives liées à une offre excessive et un taux d'utilisation trop faible des véhicules (congestion du domaine public, pollution de l'air, sécurité des usagers de la voie publique ; 2) corriger *via* les tarifs l'asymétrie d'information entre le chauffeur et le client sur le trajet, posant des risques de surfacturation et un problème évident de sélection adverse et de risque moral ; 3) répondre à des objectifs d'intérêt général en fournissant des solutions de mobilité adaptées à des publics particuliers ou complémentaires des transports en commun dans des zones non ou mal desservies.

La régulation du secteur du transport particulier de personnes s'est alors construite sur la base d'un empilement progressif de dispositions visant à répondre à des objectifs très variés, combinant dans les différents pays, à des degrés divers, trois principaux types de régulation (OCDE, 2018) : 1) une réglementation de l'offre visant à gérer les externalités négatives (limitation du nombre de licences et des autorisations, gel de la croissance du nombre de taxis et de VTC, restrictions géographiques, interdiction de la maraude pour les VTC, etc.) ; 2) une réglementation des prix des taxis, justifiée par la recherche de la protection du consommateur et de la réduction des coûts de transaction ; 3) une réglementation de la qualité du service répondant à des objectifs de sécurité du public, qui porte sur les

règles en matières d'assurance, d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite, d'aptitude professionnelle des chauffeurs, de normes des véhicules.

Dans la plupart des pays, la régulation de ces activités est très fortement déterminée au niveau local, et en particulier des municipalités, avec toutefois un partage de responsabilités avec l'État. À l'échelle européenne, les transports locaux relèvent de la compétence partagée de l'Union européenne et des États membres.

De même qu'il n'a pas fallu attendre la « commission Attali » (Attali, 2008) pour que des auteurs mettent en avant les risques de concentration et de pouvoir de marché excessif que les barrières à l'entrée et les économies d'échelle soulevaient dans le secteur des taxis (Cetin, Deakin, 2017), il n'a pas fallu attendre l'arrivée des opérateurs de plateforme pour que des changements technologiques interrogent la pertinence de certaines régulations au regard des défaillances de marché qu'elles sont censées corriger et des autres objectifs visés. L'accès généralisé aux téléphones portables, aux ordinateurs, et aux services de géolocalisation a permis aux compagnies de taxi de toutes tailles de fournir beaucoup plus facilement des renseignements sur les tarifs et de choisir les itinéraires efficients, et aux consommateurs d'avoir accès à des renseignements sur les tarifs et les itinéraires avant de faire un voyage, contribuant ainsi à réduire l'asymétrie d'information et les coûts de transaction (Cetin, Deakin, 2017).

Les opérateurs de plateforme ont exploité ces innovations technologiques. Mais surtout, ils ont proposé un mode de mise en relation jusque-là totalement inédit dans le transport particulier de personnes, basé sur les marchés « bifaces » (Carelli, Chagny, Kesselman, Sauviat, dans ce numéro ; Sauviat, dans ce numéro ; Parrott, Reich, 2018). Les plateformes se décrivent principalement comme des entreprises de technologie de l'information, agissant comme des intermédiaires mettant en relation des passagers et des chauffeurs. La principale innovation technologique a consisté à adapter la technologie déjà développée dans d'autres industries de réseau. Leur innovation économique a principalement consisté à exploiter et développer un système de transport particulier fondé sur l'exploitation des effets de réseau, potentiellement en capacité de surpasser le secteur traditionnel des taxis et VTC (Parrot, Reich, 2018), tout en offrant une tarification fixée à l'avance, des facilités de paiement et une réduction des temps d'attente.

Les plateformes ont donc contribué à réduire certaines défaillances du marché, en particulier en matière d'asymétrie d'information et de coûts de transaction. Mais elles en ont aussi accentué certaines, ou fait apparaître d'autres. Parrot et Reich (2018) soulignent que les trois composantes majeures du modèle d'affaires des plateformes que sont la situation de concurrence oligopolistique, le report du risque économique sur le chauffeur, et la nécessité de disposer toujours d'une offre abondante de chauffeurs pour limiter les temps d'attente (Sauviat, dans ce numéro) génèrent elles-mêmes des défaillances de marché, légitimant des régulations appropriées pour y remédier. La concurrence oligopolistique permet ainsi aux opérateurs de plateforme de fixer des taux de commission élevés, au détriment du partage de la valeur avec les chauffeurs et de l'efficience économique. En outre, le report du risque économique sur les chauffeurs (en l'absence de perspective de revente de la licence) limite

leur pouvoir de marché, réduit leurs perspectives de mobilité, et joue négativement sur leurs revenus. Enfin, la nécessité de maintenir une offre abondante de chauffeurs en circulation va de pair avec un taux d'utilisation faible des véhicules et induit des externalités négatives fortes en matière de congestion automobile et de pollution.

Ainsi, les nouveaux acteurs que sont les opérateurs de plateformes ont non seulement motivé des adaptations réglementaires du fait de la mobilisation d'innovations inexistantes lors de l'instauration des premières règles d'encadrement du secteur, mais ils ont aussi conduit à un brouillage croissant des catégories sur lesquelles était fondée la réglementation, et de surcroît généré de nouvelles défaillances de marché. Tous les ingrédients d'un choc majeur étaient donc réunis.

La régulation avant l'arrivée des plateformes

Le marché du transport particulier de personnes en milieu urbain est régulé de manière assez comparable dans les pays occidentaux, plus ou moins décentralisé avec des prérogatives majeures laissées généralement aux municipalités, et une distinction établie entre les activités de taxi et celles relevant du marché des véhicules de transport avec chauffeur (VTC).

La division du travail entre taxis et VTC

Dans tous les cas examinés dans ce numéro spécial, l'activité historique de taxi se caractérise par le fait qu'elle est liée à l'octroi d'une licence, que les taxis ont le monopole de la maraude, du stationnement sur la voie publique et qu'ils sont soumis à des règles tarifaires précises. Quand elle existait, la distinction entre le marché des taxis et celui des entreprises de VTC (avant l'apparition des plateformes numériques) reposait sur l'idée d'une complémentarité entre ces modes de transport, répondant à des besoins spécifiques de mobilité.

Ainsi, avant l'arrivée des plateformes, une division du travail avait été historiquement instaurée entre taxis et VTC dans la plupart des cas étudiés, ce qui se reflétait dans la régulation des deux activités. Seule la ville de Rio de Janeiro au Brésil faisait exception : dans le secteur du transport de passagers en milieu urbain, les taxis y détenaient le monopole de l'activité et il n'existait pas de VTC.

Une réglementation distincte

Le partage des tâches repose en Allemagne sur l'hypothèse que les taxis opèrent dans les villes et les VTC en priorité hors de ce périmètre (Kahmann, dans ce numéro). C'est d'ailleurs cette distinction qui est en passe d'être réformée, avec un assouplissement « historique » envisagé pour les VTC (voir *infra*). L'exploitation d'un taxi requiert une autorisation. La licence est dispensée par la commune ou la ville dans laquelle se trouve le siège de l'entreprise et se limite à ce périmètre, à moins de négocier avec l'usager un prix global pour la course hors périmètre. Octroyées pour une durée de cinq ans renouvelable, les licences ne peuvent être officiellement vendues, bien qu'il existe selon toute vraisemblance un marché gris des licences, ce que semble indiquer le fait que le prix de vente des entreprises de taxi est supérieur à leur valeur matérielle. S'agissant des VTC, il n'y a ni contingentement de l'offre, ni tarifs réglementés. Les VTC sont par ailleurs assujettis à un taux de TVA supérieur à celui des taxis.

En France, la distinction s'opérait historiquement entre la grande remise (qui rassemblait les activités de transport de personnes avec pré-commande et travaillait avec les hôtels, en particulier de luxe) et les taxis (Brugière, Nicot, dans ce numéro ; Chagny, 2019). Ce n'est que récemment que les VTC ont été créés, dans une logique de libéralisation de la grande remise (loi Novelli, en 2009). À cela s'ajoutait la spécificité de la loi d'orientation des transports intérieurs (dite Loti) de 1982, qui a permis à des entreprises de transport public routier de mettre à disposition des flottes de chauffeurs, par le biais d'une licence capacitaire. Là aussi, la logique était de répondre à des besoins bien spécifiques de mobilité. En particulier, la loi Loti permettait d'assurer dans les petites et moyennes agglomérations une continuité du service public de mobilité (par exemple le prolongement du dernier tronçon des lignes de bus). Elle ne s'appliquait en principe qu'aux transports de groupe, et avait été détournée dès l'origine par les capacitaires pour faire aussi des transports individuels. L'exercice de la profession de taxi est soumis à l'octroi d'une autorisation de stationnement (« ADS », ou encore licence), qui est attachée à un secteur géographique. Il existe un *numerus clausus*. Depuis octobre 2014, les nouvelles licences sont incessibles.

Au Royaume-Uni, de manière assez similaire à l'Allemagne, le marché distinguait historiquement le secteur des taxis « *plying for hire* » (prise en charge de clients dans la rue), opérant dans les zones métropolitaines, et celui de la préréservation, où taxis et VTC (*minicabs*) étaient en concurrence sur un périmètre plus large, les premiers passant généralement par des réseaux de radio-taxis et les seconds par des « opérateurs » ou des « centrales de réservation » (*booking offices*). Ce sont les autorités locales qui sont habilitées à délivrer des licences aux taxis et chauffeurs, opérateurs et véhicules de VTC – un droit qui n'a été octroyé à Londres qu'en 1998, à Transport for London (TfL), un organisme de régulation placé sous l'autorité du maire du Grand Londres (Adams, dans ce numéro) [3]. La plupart des autorités locales limitent le nombre de licences de taxi délivrées et fixent le tarif maximum de la course. En revanche, le nombre de licences de VTC ne fait pas l'objet d'un plafonnement, sauf à Londres. Il existe peu d'exemples étrangers d'encadrement par autorisation préalable des centrales de réservation de VTC : Londres en est un exemple, comme New York [4] ; dans les deux cas, ce régime d'autorisation préalable va s'avérer un instrument essentiel dans la régulation des opérateurs de plateformes (voir *infra*). Pour les centrales de réservation (« opérateurs »), la licence est délivrée par TfL pour une durée de cinq ans maximum, sur la base notamment de critères d'honorabilité, d'assurance, de tenue à jour d'informations communicables à tout moment sur chaque course. Comme le soulignent Amar *et alii* (2018), la loi de 1998 (*Private Hire Vehicles Act*) prévoit que les véhicules, les chauffeurs et les « opérateurs » soient autorisés séparément. Il en résulte donc un triple système de « licences » pour les VTC (alors que pour les taxis, seuls les véhicules et les

3. Par comparaison avec la région parisienne, TfL est à la fois l'équivalent du STIF/IDFM en tant qu'autorité organisatrice des transports et de la RATP en tant qu'opérateur du métro et de certaines lignes de bus dans la zone centrale (Amar *et al.*, 2018).
4. Ce serait, selon le rapport de l'Igas et du CGED de 2018, également le cas de la Hongrie (Amar *et al.*, 2018).

chauffeurs sont autorisés par licence, les centrales de réservation ne l'étant pas).

En Espagne, la réglementation est en revanche particulièrement stricte pour les VTC, afin d'éviter une concurrence avec les taxis (Trillo, dans ce numéro). L'activité de VTC était principalement exercée par des entreprises de transport, selon une logique proche des capacitaires en France. Des contraintes assez strictes s'appliquaient aux opérateurs de VTC, qui ont été renforcées en 2013 (obligation de posséder au moins sept véhicules, interdiction de la maraude, mise à disposition d'au moins deux conducteurs pour trois véhicules, inscrits à la Sécurité sociale à temps complet, obligation de disposer d'un local dédié). Les taxis comme les entreprises de VTC relèvent de la loi sur les transports publics, qui impose aux transporteurs publics de passagers ainsi qu'à leurs intermédiaires d'obtenir une autorisation. Ces exigences avaient été fixées en particulier pour sécuriser les usagers et assurer une meilleure solvabilité des entreprises. Les licences sont cessibles, et la limitation du nombre de VTC par taxi (1 VTC pour 30 taxis) est un facteur déterminant de la valeur de la licence, qui, comme dans de nombreux pays, permet la constitution d'un patrimoine pour la retraite [5]. La loi sur l'organisation des transports terrestres impose aux transporteurs publics de passagers, ainsi que leurs intermédiaires, d'obtenir une autorisation. Pour les taxis, ce sont les communautés autonomes qui ont compétence pour octroyer les autorisations, fixer les tarifs et établir une prestation de service minimum ainsi que les mesures de gestion nécessaires au fonctionnement des services. Les licences des VTC sont accordées par l'organisme public compétent : la direction générale des Transports terrestres au niveau de l'État, les organismes équivalents au niveau des communautés autonomes et des municipalités. L'octroi des licences de VTC par une autorité publique permet, en principe, de contrôler la proportion à respecter entre le nombre de taxis et de VTC. À Barcelone, la loi a été complétée par un règlement sur les services de taxi de l'agglomération le 22 juillet 2004, qui a imposé aux opérateurs de service de transport de disposer des licences et autorisations administratives nécessaires pour exercer leur activité.

Une logique similaire de division du travail entre opérateurs de transport de personnes prévalait aux États-Unis (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro). La régulation du secteur des taxis s'est mise en place dans les années 1930, et s'opère à l'échelle municipale. Les taxis traditionnels sont très réglementés dans la plupart des villes américaines, notamment par les lois sur la « commodité et la nécessité publiques » (Public Convenience and Necessity Laws). Les autorités locales déterminent le nombre de licences (les médaillons), le type de services pouvant être fournis, ainsi que les tarifs et lieux d'accès autorisés. Le monopole d'accès à certains lieux et la maraude les distinguent, comme ailleurs, des voitures « noires », limousines de luxe et autres types de véhicules soumis à l'obligation d'une réservation préalable (1 heure à l'avance). Les flottes de taxis sont gérées par des entreprises gestionnaires de parc ou des courtiers, qui louent des voitures ou des licences à la journée ou à la semaine (*leasing*). Il en résulte qu'avant l'arrivée des plateformes, le marché a tendance à être très

5. À Madrid, la valeur d'une licence peut avoisiner 150 000 euros.

concentré. Dans les principales villes des États-Unis, les trois plus importantes sociétés de taxis contrôlent environ 61 % des véhicules qui y sont exploités (Staley *et al*., 2018). Le marché des VTC est, quant à lui, assez limité avant l'arrivée des opérateurs de plateformes. Le partage des tâches se fait donc un peu comme en France, entre taxis et grande remise, mais avec une forte prédominance des taxis, en situation de quasi-monopole. Les licences peuvent être revendues, mais cela n'a pas toujours été le cas [6]. À New York comme à Londres, l'agence en charge du transport particulier de personnes, la Taxi and Limousine Commission (TLC), a introduit une obligation de licence pour les opérateurs de VTC, en plus de l'agrément demandé aux chauffeurs et aux véhicules. La licence est octroyée pour trois ans, sur la base de conditions d'honorabilité et de comportement loyal avec les clients et les autorités, selon une logique très proche de celle mise en place à Londres par la TfL. Chaque véhicule est affecté exclusivement à une seule « base » (c'est-à-dire à un seul opérateur de VTC), qui en contrôle la conformité à la réglementation, mais une base peut mettre en relation un client avec un véhicule rattaché à une autre base (Amar *et al*., 2018).

Un monopole ou un quasi-monopole des taxis

Au Brésil, il n'existait pas de VTC : ce sont donc les taxis qui détenaient le monopole de l'activité de transport individuel de personnes en milieu urbain. Au Québec, la régulation du secteur des taxis, en situation de quasi-monopole avant l'arrivée des plateformes [7], relève initialement des compétences des municipalités (Coiquaud, Morissette, dans ce numéro). Mais leur gestion s'avère défaillante sur plusieurs points (en particulier la non-correspondance entre les trajets et les limites des municipalités et une délivrance surabondante des permis), ce qui entraîne l'adoption d'une loi par le gouvernement de la province en 1973. La loi instaure un contrôle de la qualité de l'offre de service en imposant des obligations tant aux chauffeurs (vérification des antécédents judiciaires, obtention d'un permis, formation, etc.) qu'aux véhicules. Elle limite le nombre de licences dans une zone géographique donnée (agglomération) et impose une tarification stable des courses pour protéger tant les consommateurs que les chauffeurs. Au Brésil enfin, où les taxis détenaient le monopole du transport particulier de personnes, considéré comme un service public, la loi attribue aux municipalités la compétence pour réglementer les services de transport urbain (Carelli, Seferian, dans ce numéro). Celles-ci délivrent les permis, réglementent les conditions d'exercice de l'activité, son contrôle, la résiliation des permis, les droits des usagers. Les municipalités définissent également la politique tarifaire. Le service de taxi a néanmoins toujours posé de sérieux problèmes, une part importante des licences étant accaparée par un petit nombre d'opérateurs, en situation d'imposer des « forfaits journaliers » exorbitants aux conducteurs dits « auxiliaires ».

6. La ville de San Francisco avait par exemple aboli la vente des licences, avant de la réintroduire en 2010.
7. Le covoiturage d'une part et la location de limousines avec chauffeur dans les aéroports de l'autre faisaient l'objet d'une réglementation distincte des taxis, mais leur marché était minime en comparaison.

Des conditions d'accès à la profession plus strictes pour les taxis que pour les VTC, sauf en Allemagne

En contrepartie des avantages qui leur sont réservés, des conditions d'accès plus strictes à la profession sont souvent imposées aux taxis par rapport aux VTC en matière d'obligations techniques, ainsi que, dans certains pays, en matière d'aptitude professionnelle. C'est le cas de l'ensemble des cas examinés dans ce numéro, à l'exception de l'Allemagne qui a maintenu jusqu'à récemment des obligations réciproques pour les taxis et les VTC pour l'accès à la profession.

Les différences étaient particulièrement marquées dans le cas de la France après 2009. La loi Novelli a en effet assoupli le secteur de la grande remise, en particulier en libéralisant fortement les conditions d'installation. Les chauffeurs devaient désormais simplement justifier du permis de conduire B et d'une condition d'aptitude professionnelle, et les véhicules répondre à des exigences techniques et de confort. Mais l'accès à la profession restait toujours associé à un coût d'entrée relativement élevé (250 heures de formation, pour un coût estimé à 3 000 euros environ). La loi Loti permettait, quant à elle, à des entreprises de transport public routier de mettre à disposition des flottes de chauffeurs, par le biais d'une licence capacitaire. Or si le détenteur de la licence de capacité est soumis aux mêmes conditions d'examen et d'entrée qu'un chauffeur de VTC particulier, il peut créer une personne morale (une entreprise) qui peut embaucher une flotte de chauffeurs. Pour les chauffeurs qui travaillent pour l'entreprise capacitaire, les conditions d'entrée sont beaucoup plus souples : pas d'examen, pas de formation, pas de vérification du casier judiciaire, la responsabilité étant dans ce cas exercée par le capacitaire, la personne morale.

En Espagne, les chauffeurs de taxi doivent obtenir un permis de conduire local qui leur est délivré s'ils réussissent un examen et satisfont à certaines conditions, notamment : être titulaire d'un diplôme d'études secondaires, obtenir un permis de conduire B, ne pas avoir été condamné au pénal et être physiquement apte. Les exigences d'aptitude professionnelle sont moindres pour les chauffeurs de VTC qui, à la différence des chauffeurs de taxi, ne doivent pas passer d'examen.

Au Royaume-Uni également, les chauffeurs de VTC sont soumis à des contrôles nettement moins stricts que les taxis. Les autorités exigent généralement des chauffeurs de taxi une vérification rigoureuse des antécédents judiciaires, une visite médicale ainsi qu'un examen de « connaissance » topographique (comme le fameux test « Knowledge of London », obligatoire dans la capitale). L'autorité doit s'assurer que l'individu est une « personne qualifiée ». L'interprétation est généralement moins stricte pour les VTC de même que les exigences imposées aux chauffeurs en termes de connaissances et de vérification des antécédents.

Aux États-Unis, en contrepartie de l'attribution des licences de taxi, les autorités locales peuvent fixer des règles de sécurité (normes techniques des véhicules, formation des chauffeurs, exigences en matière d'assurance, etc.), vérifier les antécédents judiciaires des chauffeurs, imposer des limites à leur temps de travail. Les chauffeurs sont soumis à des formations concernant la conduite et la courtoisie vis-à-vis des clients. La réglementation des VTC (les « voitures noires » et « limousines ») avant l'arrivée des plateformes est peu connue. À New

York, il n'existe pas de différence entre opérateurs. Les conditions d'obtention de la licence pour une « base » semblent relever essentiellement de l'honorabilité et d'un comportement loyal avec l'autorité de régulation (Taxi & Limousine Commission, TLC) et les clients ; le candidat doit fournir un certain nombre de pièces d'identité des responsables de l'entreprise et de documents d'entreprise tels que des données comptables, adhérer à un fonds d'indemnisation des dommages corporels, s'engager à se conformer à toutes les règles applicables en matière de sécurité et santé au travail, fournir une preuve d'assurance, et verser une caution de 5 000 dollars (4 450 euros au taux de change moyen de 2019) et des frais d'inscription de 1 500 dollars (1 335 euros sur la base du même taux de change).

C'est finalement en Allemagne, où les contraintes réglementaires sont très fortes pour les deux segments d'activité, qu'il n'existait jusqu'à récemment aucune différence en matière d'aptitude professionnelle. Les chauffeurs de VTC tout comme les taxis avaient obligation de passer l'examen très exigeant d'orientation. Mais cette obligation a été supprimée en août 2017, ce qui constitue d'ailleurs la principale inflexion réglementaire depuis l'arrivée des plateformes de VTC.

Les stratégies d'entrée des plateformes numériques

En proposant des services mobilisant de nouvelles solutions technologiques, susceptibles certes d'apporter une amélioration de service aux consommateurs, mais par définition non imaginées lors de l'instauration des premières règles encadrant le secteur, les opérateurs de plateformes numériques de VTC ont contribué à un brouillage croissant des catégories sur lesquelles était fondée la régulation du transport de personnes en milieu urbain. Les plateformes ont motivé des adaptations du cadre de régulation mais ont surtout, au départ, joué des multiples cloisonnements législatifs existants [8]. Comme l'illustrent les différentes contributions de ce numéro spécial, leurs stratégies n'ont cependant pas été uniformes. Ainsi, Uber ne s'est pas prévalu d'offrir une activité de « pair à pair » (*i.e.* non professionnelle) dans tous les pays européens. Son service « *low cost* », UberPop (des chauffeurs non professionnels conduisant leur propre voiture), a rapidement été interdit en Europe, à l'exception de l'Estonie et de la Pologne. Il a démarré dès 2012 aux États-Unis, où il est toujours en vigueur, sous le nom d'UberX (Sauviat, dans ce numéro). *A contrario*, quand il n'existait pas de segment VTC, il s'est agi pour ces nouveaux opérateurs de faire valoir qu'ils relevaient non pas d'un service de transport, mais d'un service de technologie numérique, et donc qu'ils pouvaient potentiellement échapper à la réglementation sur les taxis.

En Allemagne, il n'y avait quasiment aucun cloisonnement de régulation à exploiter, l'avantage économique des entreprises de VTC étant très limité et le système de transport public, fortement structuré (Kahmann, dans ce numéro). Uber, première plateforme à s'être implantée sur le territoire, en 2013, y a déployé son service UberPop. Mais la plateforme a rapidement rencontré la résistance des professionnels de taxi qui ont dénoncé une distorsion de concurrence

8. Cette expression nous semble plus adaptée que l'idée que les plateformes numériques auraient exploité les failles juridiques existantes, comme le propose le Conseil d'État (2018).

dans la mesure où les véhicules Uber opèrent sur le même marché que les taxis sans être soumis aux mêmes obligations. Le service a été interdit en 2015 (voir *infra*).

Il en allait en principe également de même en Espagne, où la réglementation des VTC imposait des contraintes assez fortes aux entreprises du secteur. Uber a été la première plateforme à s'implanter, avec son service UberPop, d'abord à Barcelone en avril 2014 puis à Madrid en septembre 2014 (Trillo, dans ce numéro). La stratégie ne s'est pas avérée payante. Comme dans la plupart des pays européens, le service UberPop a été interdit assez rapidement, en décembre 2014. À partir de ce moment-là, l'enjeu s'est déplacé du côté de la capacité à opérer *via* des entreprises de VTC et donc de pouvoir s'émanciper des limites imposées au rapport entre VTC et taxis dans la réglementation sur les transports. Uber n'est revenu à Barcelone qu'en mars 2018, en achetant des licences à des opérateurs de VTC. Ce faisant, le développement des entreprises de VTC au-delà des limites imposées par la loi a fragilisé la sécurité économique des chauffeurs de taxi, en particulier la valeur de leur licence.

Les cloisonnements de régulation à exploiter étaient beaucoup plus nombreux en France. Uber y est arrivé en décembre 2011 [9]. Chauffeur Privé [10], *start-up* française, a été lancé la même année, avant Marcel [11], SnapCar et LeCab [12], créés en 2012. La plateforme estonienne Taxify (rebaptisée Bolt), créée en 2013, est arrivée en France en 2017. Les plateformes ont tiré parti du cadre réglementaire des VTC et des dispositions de la loi Loti, le recours à des entreprises capacitaires embauchant des chauffeurs sous statut Loti leur permettant d'accéder facilement à un réservoir de chauffeurs sans formation spécifique (Brugière, Nicot, dans ce numéro). Les plateformes ont par exemple repéré des capacitaires, avec lesquels elles ont noué des partenariats, pour attirer un maximum de chauffeurs sur la plateforme. Pour s'inscrire par exemple sur la plateforme Uber, le formulaire demandait au début aux chauffeurs s'ils étaient détenteurs d'une formation Loti. S'ils ne l'étaient pas, la plateforme les orientait vers une entreprise capacitaire (Chagny, 2019). Le service UberPop a quant à lui été interdit rapidement, en 2015.

Au Royaume-Uni comme en France, le choix d'Uber a été dès son entrée sur le marché en 2012 de s'inscrire comme opérateur de VTC. Cette stratégie était d'autant plus aisée qu'Uber a bénéficié dans un premier temps de la clémence des autorités (Adams, dans ce numéro). Son entrée sur le marché britannique a révélé l'absence d'une définition officielle du « *plying for hire* », et l'incertitude sur les règles applicables. Si dès le début, les chauffeurs de taxi londoniens se sont opposés à la décision d'accorder à Uber une licence d'opérateur de VTC, TfL a défendu la plateforme et s'est adressé à la Haute Cour de justice en 2015, qui a confirmé son avis sur cette question.

Les États-Unis sont l'un des seuls pays où les modalités d'entrée ont été différentes d'une plateforme à l'autre. En particulier, Uber a commencé son activité à San Francisco sous le nom d'UberCab, en 2010, *via* une application

9. Bien que la société Uber France ait été enregistrée en janvier 2012.
10. Devenu Kapten en 2019, et dont le groupe Daimler avait pris le contrôle en 2017.
11. Racheté par Renault en août 2018.
12. Dont l'activité de VTC, détenue par le groupe Keolis, a été cédée en juillet 2019 à SnapCar.

offrant un service de limousine (*black car*) ayant recours à des chauffeurs professionnels disposant d'une licence. En revanche, Lyft et Sidecar se sont lancés en 2012 en faisant appel à des chauffeurs non professionnels, sans licence, utilisant leur propre voiture individuelle et sur la base de tarifs « suggérés », un modèle proche de l'économie du partage. UberCab s'étant vu interdit d'exercer par la San Francisco Metro Transit Authority et la California Public Utilities Commission (CPUC), en charge respectivement de la régulation des transports de la ville et de l'État, Uber a repris le modèle Lyft/Sidecar à son compte, en revendiquant être une société de technologie pour ne pas être assujetti aux réglementations publiques existantes en matière de transport par taxi et par limousine (Sauviat, dans ce numéro). À la différence notable de l'Allemagne par exemple, l'arrivée d'Uber a été vue comme un moyen de lutter contre la puissance et l'inefficience des taxis (Thelen, 2018).

Au Québec comme au Brésil, en l'absence de réglementation spécifique du secteur des VTC, l'activité des plateformes était illégale. Uber y a débuté ses activités en 2014. Par l'entremise de sa plateforme, il s'agissait de permettre à des particuliers, ne détenant pas de permis de chauffeurs ou de propriétaires de taxi, d'offrir des services de transport contre rémunération. Uber a pu se soustraire temporairement aux règles applicables en la matière en arguant du fait qu'elle était une entreprise technologique au service d'une économie de « partage ».

Uber a commencé ses activités à Rio de Janeiro en juin 2014. Actuellement, trois sociétés de VTC sont en concurrence sur le marché brésilien : Cabify et 99, à la fois entreprises de VTC et d'application d'appels de taxi, et Uber, exclusivement entreprise de VTC. L'activité de VTC a donc au départ été illégale, car exercée sans autorisation préalable des municipalités (Carelli, Seferian, dans ce numéro).

Quels enseignements en matière de régulation du service ?

L'évolution des réponses apportées à la régulation du service est telle qu'il est impossible de dégager une typologie des différents cas étudiés. En effet, ces nouveaux acteurs sont venus semer le trouble dans les « arrangements » institutionnels qui prévalaient jusqu'alors dans la plupart des pays. Dans ce qui suit, on propose donc de balayer les différentes approches retenues, en les caractérisant par leur spécificité pour chacun des cas étudiés dans ce numéro spécial.

Il est d'ailleurs tentant, en préambule, de prendre en témoin la Haute Cour britannique qui, en 2015, énonçait qu'il lui était impossible d'affirmer qu'un chauffeur de plateforme offrait ses services dans la rue, car finalement seule l'application cherche la clientèle, et que la législation ne fait (évidemment) aucune mention des applications. C'était admettre l'ampleur de la tâche qui attendait le régulateur.

Quand le cadre de régulation fait de la résistance : l'Allemagne

L'Allemagne (Kahmann, dans ce numéro) représente une expérience décalée par rapport à d'autres, dans la mesure où cinq ans après l'apparition du premier service Uber, le secteur des taxis n'a pu être déréglementé. L'Allemagne est aussi l'un des premiers pays européens, avec le Danemark, à avoir essayé d'interdire complètement Uber. La plateforme a rencontré rapidement la résistance des professionnels de taxi qui ont dénoncé

une distorsion de concurrence. Uber est apparu plutôt comme une menace au système de transport public bien ordonné en y introduisant une concurrence déloyale, avec des effets potentiellement désastreux sur l'emploi des opérateurs historiques.

Les décisions de justice, dans une interprétation constante, ont fait valoir le fait que les différents services d'Uber qui se sont succédé en Allemagne sont considérés comme contrevenant à la loi sur la régulation du transport de personnes. De surcroît, les jugements s'appliquant à tout le territoire de la République fédérale, le cadre juridique et règlementaire empêche toute concurrence et décalage de régulation entre villes. Les deux derniers jugements en date, de juillet 2019 et décembre 2019, ont interdit l'application UberX pour non-conformité avec la loi, ce qui prive potentiellement l'opérateur de son principal service. Dans le cas du dernier jugement, prononcé par le tribunal de Francfort, les juges ont fait valoir le fait que c'est la société Uber – et non le chauffeur – qui fournit le service de transport, et doit à ce titre être détentrice de la licence de transport, comme l'exige la loi. Pour autant, une inflexion semble s'être fait jour après les dernières élections législatives de 2017 et l'arrivée de la nouvelle coalition, dans le sens d'un assouplissement de la loi sur le transport de personnes. Une commission d'experts associée au ministère des Transports a plaidé en faveur de la déréglementation (contingentement, tarification) du marché des taxis ainsi que de l'abrogation de l'obligation de retour à la base des VTC, ce qui *de facto* accroîtrait le périmètre d'activité des VTC. L'intention affichée est de l'adapter aux nouveaux services de mobilité en vue d'améliorer la situation du transport dans les zones rurales, en particulier pour les personnes âgées. Or cette ouverture du marché, souhaitée par les constructeurs allemands, dans un contexte particulièrement compliqué d'adaptation aux normes environnementales européennes, ouvrirait la voie au déploiement d'offres de mobilité intégrées. Les constructeurs souhaitent l'ouverture du marché du transport aux plateformes comme Uber, acteur qu'ils semblent considérer par ailleurs plus comme un concurrent qu'un client auprès duquel ils pourraient cependant écouler et vendre des flottes de véhicules. On assisterait ainsi en Allemagne à une sorte de « normalisation » des plateformes, en capacité de se positionner comme des opérateurs de mobilité nouant des partenariats avec des constructeurs. On comprend dès lors un peu mieux que les digues qui avaient empêché jusqu'alors le cadre réglementaire de s'assouplir puissent se fragiliser.

Quand les villes peuvent prendre le pouvoir pour faire valoir les intérêts et la sécurité du consommateur : le Royaume-Uni

Au Royaume-Uni (Adams, dans ce numéro), ce sont les préoccupations relatives à la sécurité du public qui ont peu à peu prévalu, avec une ligne de tension claire entre le gouvernement (sensible aux arguments en matière d'emploi) et les autorités locales (sensibles aux enjeux de sécurité). En 2012, lorsqu'Uber est entré sur le marché britannique, et en l'absence d'une définition officielle du « *plying for hire* », la question restait ouverte. La législation et la jurisprudence n'ont pas clairement tranché cette question, ni dans un sens ni dans l'autre. Dès le début, les chauffeurs de taxi londoniens se sont opposés à la décision d'accorder à Uber une licence d'opérateur de VTC. Mais si la position de Transport For London (TfL) a dans un premier temps été plutôt

conciliante, les pressions exercées par les acteurs traditionnels du secteur et les préoccupations de sécurité du public ont conduit à infléchir sa position. En 2017, TfL a annoncé qu'il ne renouvellerait pas la licence d'Uber à Londres, arguant du fait que « l'approche et la conduite d'Uber dénotent un manque de responsabilité sociale » concernant, en particulier, le signalement d'infractions graves, l'obtention d'un certificat médical et la vérification des antécédents des chauffeurs. Les débats qui ont accompagné cette décision sont illustratifs de ceux qui accompagnent le déploiement de l'activité des plateformes, et en particulier de l'attention portée, un peu partout, au fait que ces plateformes sont aussi considérées comme pourvoyeuses d'activité pour des populations plutôt défavorisées et éloignées de l'emploi. L'ancienne Première ministre Theresa May a ainsi fait valoir les effets négatifs de cette décision sur l'emploi, mais aussi sur l'offre de VTC, et Uber a fait appel de cette décision. Cette stratégie a plutôt bien fonctionné auprès de la Haute Cour qui a accepté, en 2018, de renouveler sa licence pour 15 mois. Mais le bras de fer entre TfL et Uber ne s'est pas arrêté là. En septembre 2019, TfL a renouvelé pour deux mois seulement l'autorisation d'exercer d'Uber, dans l'attente que la plateforme réponde à ses exigences en matière de sécurité des usagers (le manque de contrôle sur l'identité des chauffeurs étant considéré comme mettant « en danger » les passagers). À l'issue de ces deux mois, le 25 novembre, TfL a refusé de renouveler sa licence à Uber.

Le Royaume-Uni est ainsi le premier pays où les préoccupations relatives à la sécurité des passagers, qui émergent depuis l'été 2019 un peu partout en Europe notamment, ont été, à une échelle locale, capables de l'emporter en regard des arguments plus « globaux » en termes d'emploi et d'ouverture du marché auxquels des instances de régulation nationales peuvent être sensibles. Cela illustre aussi l'efficacité du régime d'autorisation préalable qui prévaut à Londres, et s'applique non pas uniquement aux chauffeurs de taxi et de VTC comme c'est le cas dans la plupart des cas étudiés (voir *supra*), mais également à l'activité de mise en relation pour la prestation de transport qu'assurent les plateformes de VTC.

Quand les municipalités prennent le pouvoir et font valoir des intérêts divergents : l'Espagne

En Espagne (Trillo, dans ce numéro), l'enjeu a tout d'abord été celui de l'équilibre entre entreprises de VTC et taxis. Une fois UberPop interdit en 2014, ce sont principalement *via* des chauffeurs employés par des entreprises de VTC que les plateformes numériques ont exercé leur activité. Les recours ont concerné les conditions imposées sur la flotte de véhicules, et sur la règle de proportionnalité entre les entreprises de VTC et de taxi. Les arguments de sécurité économique, et en particulier de valeur de la licence des taxis, ont été importants.

Ce n'est toutefois qu'en juin 2018 que la Cour suprême a confirmé la validité de la règle de proportionnalité entre les autorisations de taxi et de VTC (1/30), ce qui a permis entretemps à de nombreuses entreprises de VTC et à des plateformes numériques – Uber et Cabify, principalement – d'acquérir des milliers de licences par le biais de procédures judiciaires dans les différentes cours supérieures de justice. Une inflexion majeure a été prise en septembre 2018 par le gouvernement socialiste de Pedro Sánchez, qui a offert la possibilité aux régions et aux

municipalités de fixer la régulation du secteur des VTC. Les autorités régionales s'en sont saisies de façon assez différenciée. À Madrid, les autorités ont rejeté la plupart des demandes des taxis. Barcelone a pris une direction opposée : les nouvelles règles adoptées en janvier 2019 ont fixé une durée minimale de pré-commande (une heure), l'affichage préalable des véhicules en temps réel sur l'application, avant la commande, et imposé le retour à la base des véhicules de VTC dans l'attente de la prochaine réservation. Les arguments relatifs à la prise en compte des externalités négatives sur l'environnement ont été également déterminants. Ainsi, dans son décret, la Catalan generalitat [13] a indiqué qu'elle pouvait faire valoir son pouvoir pour réglementer « l'utilisation du domaine public routier, la gestion du trafic urbain, la protection de l'environnement et la prévention de la pollution atmosphérique ». Cabify et Uber ont quitté Barcelone en février 2019, mais la flexibilité du modèle, et en particulier la capacité des plateformes à ajuster les algorithmes aux contraintes réglementaires n'a pas tardé à se manifester. Un mois après être parti de Barcelone, Cabify a annoncé avoir adapté son modèle économique pour se conformer aux contraintes imposées par la ville.

Le pays de tous les possibles : les États-Unis

Aux États-Unis (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro), l'entrée des nouveaux acteurs a mis à l'épreuve les différents niveaux de pouvoir ainsi que le système de régulation publique, toujours en manque de moyens. La première décision importante prise par un État a été celle de l'autorité de transport californienne (CPCU), qui a autorisé les entreprises de VTC en déclarant ne pas vouloir « étouffer l'innovation ». La plupart des États ont exigé des contrôles *minima* de leur activité, qui sont laissés à l'appréciation des plateformes elles-mêmes. Elles sont en outre libres de décider du nombre de voitures en usage et d'établir le prix des courses.

Les autorités locales ont cependant réagi très différemment, et tous les cas de figure ont pu être observés. Certaines municipalités se sont par exemple d'emblée montrées hostiles à l'arrivée des plateformes, qui échappaient à la réglementation imposée aux taxis et provoquaient une concurrence déloyale (Portland dans l'Oregon, ou Austin au Texas). À Austin, le départ d'Uber et de Lyft a permis le développement d'entreprises locales, dont une coopérative. Mais le pouvoir des autorités municipales a été amoindri par la promulgation dans 41 États de lois de droit de préemption interdisant aux municipalités de statuer en matière de régulation du secteur des VTC, dont le Texas en 2017. Ailleurs, comme à Dublin en Californie, ou dans plusieurs municipalités en Floride, l'arrivée des nouveaux acteurs a été vue comme une opportunité de pallier les insuffisances du système de transports publics ou de réduire leurs dépenses, *via* des partenariats avec les compagnies de VTC.

New York est la ville où la régulation des VTC à l'échelle municipale s'est avérée la plus contraignante du fait de préoccupations environnementales, de la croissance incontrôlée du nombre de véhicules en circulation et de la baisse de fréquentation des transports publics. En 2018, le conseil municipal de New York a introduit une limitation du nombre de licences de chauffeurs de VTC d'une durée d'un

13. L'organisation politique de la communauté autonome de Catalogne.

an à compter d'août 2019 et imposé un tarif minimal pour chaque course [14]. Surtout, la formule de détermination de la rémunération minimum a été fixée de sorte à tenir compte non seulement de la couverture des coûts d'exploitation et d'une rémunération horaire minimum des chauffeurs, mais aussi pour inciter les plateformes à accroître le taux d'utilisation des véhicules et le recours au covoiturage. On a là l'exemple type d'une mesure bénéficiant à l'ensemble des parties prenantes (Parrot, Reich, 2018). À l'instar des villes de Chicago, de Philadelphie et de Washington DC, New York a en outre introduit une taxe sur chaque course en VTC ou en taxi pour financer l'infrastructure des transports publics. En 2019, Uber a engagé des recours en justice contre la ville visant à revenir sur la limitation du nombre de permis de chauffeurs.

Comment l'arrivée des plateformes peut conduire à « disrupter » la réglementation du secteur du transport de personnes : le Québec

Le Québec (Coiquaud, Morissette, dans ce numéro) est l'illustration la plus aboutie de déconstruction du cadre de régulation du transport de personnes en milieu urbain. Le Parlement, *via* une procédure d'exception, a adopté très rapidement après l'arrivée d'Uber un projet pilote permettant à l'opérateur d'œuvrer selon un régime dérogatoire. Cette « expérimentation réglementaire » a engendré un bouleversement du secteur et débouché sur sa déréglementation.

L'arrivée d'Uber est ainsi venue remettre en question l'édifice institutionnel construit à force de compromis. En 2016, lors d'une commission parlementaire, le ministre des Transports annonçait que l'innovation technologique ne pouvait être évitée et que la gestion de l'offre avait peut-être atteint ses limites. En septembre de la même année, un projet pilote temporaire, né d'une entente de principe entre le gouvernement et Uber, a vu le jour. Sa durée de validité prévue initialement pour deux ans au maximum, avec une prolongation possible d'au plus un an, a permis de fait à Uber d'exercer légalement de 2016 à 2019. La position constante du gouvernement est que l'arrêt des services d'Uber nuirait à la qualité, à la disponibilité des services de taxi et à la mobilité des personnes.

En dépit du caractère expérimental du projet pilote, l'étude d'impact initialement prévue n'a pas été rendue publique, alors que certaines études indépendantes avaient pourtant révélé les externalités négatives de l'activité d'Uber. Malgré cela, le gouvernement a déposé un projet de loi au printemps 2019, qui déréglemente le secteur du transport rémunéré de personnes par automobile en mettant fin à la gestion de l'offre et en libéralisant les tarifs.

Quand les acteurs du numérique réussissent à casser le monopole des taxis : Rio de Janeiro (Brésil)

Lorsque l'entreprise pionnière de VTC, Uber, est entrée en activité à Rio de Janeiro en 2014 (Carelli, Seferian, dans ce numéro), les autorités municipales, sous la pression des chauffeurs de taxi et de leurs associations professionnelles, ont essayé d'empêcher la poursuite de ses activités.

La mairie a même résisté à un premier jugement en 2015, qui mettait en avant la transparence permise par les développements technologiques, leur capacité à protéger davantage les consommateurs

14. https://www1.nyc.gov/assets/tlc/downloads/pdf/driver_income_rules_12_04_2018.pdf.

que les organismes publics, grâce au système d'évaluation, et à offrir une transparence sur la fixation des tarifs.

S'en est suivi un jeu d'allers et retours entre les autorités municipales et les tribunaux (de la ville et de l'État), les premiers cherchant à restreindre les activités des VTC et les seconds visant au contraire à les libéraliser, un jeu qui a eu lieu aussi dans d'autres villes du Brésil.

Une étape supplémentaire a été franchie au moment où le Congrès national s'est saisi de la question en avril 2017, avec un projet de loi approuvé par la Chambre des députés restreignant le service des VTC. Suscitant une intense campagne de mobilisation de la part des plateformes, et d'Uber en particulier, la loi finalement adoptée au printemps 2018 ne remet pas en cause les compétences des municipalités en matière de réglementation des transports, mais satisfait les entreprises de VTC, qui ne sont plus exposées au risque d'interdiction de leur activité, ni de restriction du nombre de véhicules, etc. Les taxis et les entreprises de VTC disposent désormais de législations nationales bien distinctes, ces dernières bénéficiant d'un cadre réglementaire extrêmement favorable. Le différend persiste néanmoins, car la phase de réglementation au niveau des municipalités et du district fédéral ne fait que commencer.

L'enjeu d'une approche harmonisée du secteur du transport particulier de personnes en milieu urbain : la France

Dans le contexte de profonde transformation liée à l'arrivée des plateformes, les différentes lois intervenues en France (Brugière, Nicot, dans ce numéro) pour réguler l'activité des VTC (loi Thévenoud en 2014, loi Grandguillaume en 2016 et loi d'orientation des mobilités, la toute dernière en date, adoptée en décembre 2019) illustrent la difficulté d'harmoniser les règles applicables à des activités exercées par des professions intervenant pourtant sur un seul et même « marché pertinent », en l'absence d'application de réglementations sectorielles et en particulier de contrôle des conditions de travail et de tarification minimum.

L'objectif de rapprocher les professions de VTC et de chauffeurs de taxi, en visant l'aptitude professionnelle, est au cœur des mesures prises par les lois Thévenoud et Grandguillaume. Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi Grandguillaume, il est ainsi énoncé que « le maintien de réglementations cloisonnées, en décalage avec la réalité économique, est source de nombreuses tensions pénalisant au premier chef les conducteurs, auxquelles la présente proposition entend remédier [15] ».

La logique qui a prévalu est celle du rapprochement des professions de chauffeur de taxi et de chauffeur de VTC, au travers des conditions d'aptitudes professionnelles exigées des chauffeurs de VTC. La loi Thévenoud prévoyait ainsi d'instaurer une obligation d'examen pour l'aptitude à exercer la profession de VTC, restée quasi sans effet. Les dispositions de l'examen n'ayant jamais été arrêtées, les pouvoirs publics ont en effet décidé, dans ce contexte de vide juridique, d'adopter des dispositions transitoires, en particulier avec la mise en place d'un questionnaire à choix multiples (QCM) à compter de début 2016. Cela a mécaniquement conduit à assouplir les conditions d'aptitude professionnelle à la

15. Source : dossier législatif, proposition de loi : http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3855.asp.

profession de VTC, car les candidats à l'exercice n'étaient plus obligés de passer par un capacitaire, ni de payer le prix élevé de la formation prévue initialement pour exercer en tant que VTC.

La loi Grandguillaume a institué des règles communes à tous les opérateurs de transport particulier de personnes de moins de 3,5 tonnes (taxis, VTC, ambulances, véhicules motorisés à deux ou trois roues). Elle a créé un examen commun aux taxis et VTC, a restreint les conditions d'activité des capacitaires Loti, a institué des pratiques inédites de concertation et de dialogue et a posé le principe de la transparence des données dans le secteur du transport public particulier de personnes.

La disposition relative aux examens est aussi celle qui a été la plus combattue par les plateformes, au motif qu'ils seraient trop compliqués, que le nombre de sessions d'examens, confiées aux chambres de métiers et d'artisanat, serait insuffisant, notamment du fait de la réticence des représentants des taxis, présents dans les chambres de métiers [16]. À cela s'ajoute le fait qu'il s'est avéré particulièrement compliqué de lutter contre la fraude : aux QCM après la loi Thévenoud, aux fausses cartes après la loi Grandguillaume.

Les derniers développements ont été dans le sens des détracteurs de la loi Grandguillaume. La loi d'orientation des mobilités (Lom) est revenue sur les dispositions de la loi Grandguillaume pour l'organisation des examens, en élargissant le champ des acteurs susceptibles de pouvoir les organiser. Sans même attendre l'adoption de la loi LOM, l'assouplissement des conditions d'examen s'était vu renforcé par une récente décision du Conseil d'État sur la formation des chauffeurs de VTC [17].

Le cas français illustre ainsi la difficulté à faire converger la réglementation, dans un contexte marqué par l'incertitude juridique de la frontière entre l'activité de transport et l'activité de mise en relation, par le brouillage des frontières entre les différentes activités de transport fournies par les opérateurs, et aussi, il faut le reconnaître, par l'activité de *lobbying* assez efficace des opérateurs de plateformes. Il illustre aussi la moindre efficacité d'une régulation basée sur la convergence des conditions d'aptitude professionnelle des chauffeurs, en comparaison d'une régulation basée sur le contrôle de l'activité des intermédiaires par des autorités locales. C'est d'ailleurs dans cette direction que le rapport de l'Igas et du CGED de 2018 préconise d'aller, avec la mise en œuvre

16. Il est cependant difficile d'étayer les arguments invoqués sur la complexité des examens et les sessions. Selon nos calculs, si l'on se base par exemple sur les données de l'Île-de-France, qui regroupe 72,6 % des 44 246 chauffeurs de VTC répertoriés au registre du ministère des Transports (données au 24 août 2019), le taux de réussite aux examens qui était de l'ordre de 80 % (avec les QCM) a fortement diminué avec les premières sessions (taux moyen de réussite de 39 % sur les sept premières sessions. Mais ce chiffre a depuis lors fortement progressé. Il se montait, selon les données de la Chambre des métiers et de l'artisanat, à 78,3 % (moyenne non pondérée) sur les sept sessions organisées entre septembre 2018 et avril 2019.
17. La décision, prise le 5 juillet 2019, annulait en effet en partie le décret du 6 avril 2017, appliquant la loi Grandguillaume sur l'organisation des examens par les chambres de métiers et d'artisanat ; voir Conseil d'État, n° 413040, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000038748656.

d'un régime d'autorisation préalable, comme celui qui existe à Londres [18].

Conclusion

Derrière la forte hétérogénéité des situations nationales et des réponses apportées par les différentes autorités en matière de régulation, il est possible, à l'issue du tour d'horizon opéré dans ce numéro spécial, de mettre en évidence quelques enseignements saillants.

Certes, les attitudes des autorités vis-à-vis des plateformes de transport de personnes ont été variées, selon les États, voire au sein d'un même État lorsque la réglementation est du ressort des municipalités. Selon les cas, la bataille de la régulation s'est jouée sur des terrains différents, où l'on retrouve sans trop de surprise les objectifs visés « historiquement » par la régulation du transport particulier de personnes : limiter les externalités négatives liées à la congestion du domaine public, corriger les asymétries d'information entre chauffeurs et passagers, limiter les coûts de transaction, assurer la sécurité des usagers, etc. Il en va de même des arguments invoqués à l'encontre des barrières à l'entrée, et de la loyauté de la concurrence sur le marché du service [19].

Mais certaines lignes de tensions sont aussi inédites. C'est en premier lieu le cas des arguments en matière d'accès à l'emploi et à l'activité pour des publics souvent éloignés du marché du travail, mobilisés à une échelle plutôt nationale et « macroéconomique », et qui peuvent venir s'opposer aux préoccupations des autorités locales, plus sensibles aux questions d'externalités négatives et de sécurité. Il y a aussi, avec l'émergence des acteurs de l'économie des plateformes, une ligne de tension inédite autour de la « temporalité ». Les plateformes sont souvent de jeunes structures concentrées sur leur croissance et la pérennité de leur modèle économique, imprégnées d'une culture anglo-saxonne offensive qui est venue heurter un peu partout de plein fouet l'édifice réglementaire constitué de multiples strates empilées au fil du temps, dans un secteur d'activité très ancien. De même que, pour ce qui concerne la qualification de la prestation de service (Carelli, Kesselman, dans ce numéro), où le juge n'est intervenu que tardivement, il ne faut pas s'étonner que les régulations elles-mêmes changent ou puissent changer, reflétant – aussi – la montée en maturité des acteurs, passé le premier moment de sidération. Certaines autorités se sont d'abord montrées conciliantes, puis deviennent plus rétives ou imposent des conditions plus strictes à mesure que certaines externalités négatives s'avèrent plus présentes. Les acteurs des transports adaptent eux aussi leur fonctionnement aux exigences imposées – ou parfois se retirent du marché.

Surtout, les différents cas examinés dans ce numéro spécial illustrent le fait que l'un des enjeux essentiels est bien celui de la caractérisation juridique de l'activité des plateformes, et de leur assimilation ou non, en droit, à une activité de

18. Le rapport note ainsi : « En dépit des inconvénients qu'elle pourrait entraîner (nécessité d'un processus d'instruction), une autorisation préalable des centrales de réservation présente des avantages importants comme le rééquilibrage des capacités d'action des parties prenantes, le regroupement de l'ensemble des démarches et des mesures d'encadrement actuelles dans une procédure unique et, enfin, un meilleur respect par les centrales de réservation de leurs obligations (référencement des chauffeurs, transmission des données aux autorités). »
19. Sur le marché du travail, voir Carelli et Kesselman, dans ce numéro.

transport, plutôt qu'à une simple activité de mise en relation relevant de la société de l'information. Car c'est en effet de cette caractérisation que découle aussi la possibilité, pour les autorités responsables de la régulation, de pouvoir ou non instaurer un régime d'autorisation préalable [20], et de contrôler l'activité non seulement des chauffeurs, mais aussi des centrales de réservation. C'est tout particulièrement vrai dans le cas européen, où les règles de concurrence qui s'appliquent à des entreprises de la société de l'information peuvent entrer en contradiction avec les réglementations sectorielles. En effet, comme le précisait la Commission européenne dans sa communication de 2016 sur l'agenda européen pour l'économie collaborative (Commission européenne, 2016), le fait de fournir un service de la société de l'information (tel que défini dans les directives relatives aux services de la société de l'information (98/34/CE et (UE)2015/1535)) permet aux entreprises, conformément à l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), de ne pas être soumises, sauf conditions bien spécifiques, à des exigences en matière d'accès au marché, et donc, *de facto*, à des régimes d'autorisation préalable. La décision majeure rendue par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de 2017 (Trillo, dans ce numéro), saluée par les partenaires sociaux européens du transport dans une déclaration conjointe de 2018 (ETF, IRU, 2018), est assez claire : certes, les plateformes numériques ont introduit des ruptures technologiques majeures dans le secteur du transport de personnes en milieu urbain, au travers d'innovations technologiques majeures. Mais elles n'en sont pas moins des entreprises… de transport [21].

Dans leur déclaration jointe de 2018, l'ETF et l'IRU, les partenaires sociaux européens pour le secteur des transports routiers, saluaient cet arrêt de la Cour de justice qui confirme leur position adoptée de longue date réclamant « les mêmes règles pour les mêmes services ». Un message clair à l'adresse des institutions internationales et européennes et des autorités compétentes au niveau national et local.

Achevé de rédiger le 24 février 2020.

Sources :

Amar N., Maymil V., Viossat L.-C., Leconte M., Sauvant A. (2018), *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis*, Rapport Igas/CGEDD, décembre, http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article720.

Attali J. (dir.) (2008), *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française*, Paris, XO Éditions/La Documentation française, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000041.pdf.

20. Dans leur rapport sur la régulation du secteur des VTC, Amar *et alii* (2018) préconisent d'ailleurs de « mettre en place en France un régime d'autorisation préalable temporaire obligatoire pour exercer l'activité de centrale de réservation mettant en relation chauffeurs et clients de VTC (…) », ainsi que de « délivrer l'autorisation préalable en combinant deux niveaux, un niveau national sur la base de critères nationaux, et un niveau local (…), avec la faculté ouverte aux autorités compétentes (en général les autorités organisatrices de mobilité) d'ajouter des critères locaux de façon encadrée par la loi et une autorité indépendante » (recommandation n° 20).
21. Dans le cas de la CJUE, l'avocat général, Maciej Szpunar, a qualifié le service de transport urbain obtenu à l'aide d'une application pour *smartphone* de « service mixte », de transport et de société de l'information. Un tel service doit être entièrement transmis, acheminé et reçu par fils, par radio, par moyens optiques ou par d'autres moyens électromagnétiques. Dans ce cadre, un service ne peut être identifié comme service de la société de l'information que lorsque les deux services sont indissociables ou si le service numérique est principal et l'autre accessoire.

Bacache-Beauvallet M., Perrot A. (2017), « Régulation économique : quels secteurs réguler et comment ? », *Notes du Conseil d'analyse économique*, vol. 44, n° 8, https://doi.org/10.3917/ncae.044.0001.

Cetin T., Deakin E. (2017), « Regulation of taxis and the rise of ridesharing »,*Transport Policy*, n° 76, p. 149-158, https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2017.09.002.

Chagny O. (2019), *France. Case Study Report*, Don't GIG Up! Project, November, http://www.dontgigup.eu/wp-content/uploads/2019/11/Casestudy_FR.pdf.

Commission européenne (2016), « Un agenda européen pour l'économie collaborative », *Communication de la Commission européenne*, COM(2016) 356 final, Bruxelles 2 juin, http://bit.ly/31DJHOY.

Conseil d'État (2018), *Étude annuelle 2017. Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, 28 septembre, http://bit.ly/2SmFlHz.

Dempsey P.S. (1996), « Taxi industry regulation, deregulation, and reregulation: The paradox of market failure », *Transportation Law Journal*, vol. 24, n° 1, p. 73-120, https://papers.ssrn.com/abstract=2241306.

Don't GIG Up! Project (2020), *Policy Recommendations*, January, http://www.dontgigup.eu/wp-content/uploads/2020/01/Recommendations_WEB.pdf.

Duclos L. (2008), « Le droit de la bonne pratique. Enquête sur une norme de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences », *Cahiers philosophiques*, vol. 116, n° 4, p. 41-68, https://doi.org/10.3917/caph.116.0041.

ETF, IRU (2015), « Taxis : pour une concurrence équitable qui soutienne l'innovation », Déclaration conjointe IRU-ETF, http://bit.ly/39cNGV3.

ETF, IRU (2018), « Les partenaires sociaux européens du secteur des transports routiers demandent aux décideurs européens d'assurer un suivi rapide de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne à propos des services offerts par les intermédiaires de transport commercial », Déclaration conjointe ETF-IRU, http://bit.ly/3831u4k.

OCDE (2018), *Services de taxi, de VTC et de covoiturage – Note de référence du Secrétariat*, Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation, DAF/COMP/WP2(2018)1), Direction des affaires et des entreprises, comité de la concurrence, 4 juin, https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2018)1/fr/pdf.

Parrott J.A., Reich M. (2018), *An Earnings Standard for New York City's App-based Drivers: Economic Analysis and Policy Assessment*, Report for the New York City Taxi and Limousine Commission, July, http://bit.ly/2XDUyqa.

Place D., Brasseur M.-F., Lézec F. (2018), *Les taxis et VTC en 2016-2017*, Rapport de l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes, Commissariat général au développement durable, juillet, http://bit.ly/33JJGcw.

Staley S.R., Annis C., Kelly M. (2018), *Regulatory Overdrive Taxi Regulations, Market Concentration and Service Availability*. Institute for Justice, October, https://ij.org/wp-content/uploads/2018/10/Taxi-WhitePaper.pdf.

Thelen K. (2018), « Regulating Uber: The politics of the platform economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953, https://doi.org/10.1017/S1537592718001081.

La régulation du travail des chauffeurs de VTC : disruption et résistance par la voie du droit

Rodrigo CARELLI et Donna KESSELMAN [1]

Le bouleversement de la régulation du travail, par le recours à une main-d'œuvre sans lien d'emploi direct avec l'entreprise, se trouve au cœur du modèle d'affaires du capitalisme de plateforme. Le sort des travailleurs des plateformes est également impacté par le non-respect des règles du secteur économique dans lequel opèrent ces dites « sociétés technologiques ». Les sociétés phares du secteur des véhicules de transport avec chauffeur (VTC) intermédié par les plateformes numériques se réclament de cette stratégie de « disruption » qui s'incarne dans l'adage de la Silicon Valley « Avancez vite, cassez les codes ».

Ce secteur porte en lui l'émergence d'une figure du marché du travail, le chauffeur de VTC, dont la qualification reste à établir. Celle de l'acteur économique lui-même n'est pas encore stabilisée : entreprise de technologie de l'information ou entreprise de transport ? Même en Europe, où la Cour de justice de l'Union européenne a statué dans le cas d'Uber qu'il s'agissait d'une entreprise de transport (voir *infra*), l'entreprise n'a pas d'attachement sectoriel constitué donnant lieu à un champ concurrentiel ou à un système négocié de régulation, permettant d'établir un régime d'attribution de droits aux travailleurs notamment.

La nature de la relation entre les plateformes et les chauffeurs de VTC est contestée et se trouve au cœur des conflits juridiques et administratifs. Elles cherchent certes à utiliser la technologie comme moyen de contourner les relations commerciales et sociales bilatérales classiques par l'introduction d'une relation triangulaire. Mais surtout, la grande innovation du modèle repose sur le choix de ne pas acquérir de voitures et de ne pas embaucher de chauffeurs salariés, pour s'appuyer sur des travailleurs supposés indépendants qui délivrent des services avec leurs propres véhicules (Stone, 2017). Le recours à des travailleurs non salariés, qui leur évite de verser des cotisations liées au système de protection sociale, est central pour les entreprises de la « *gig economy* ». Il n'est pas limité au secteur des VTC, bien que celui-ci en soit le fer de lance.

L'éclatement du système traditionnel de transport individuel de personnes

1. Rodrigo Carelli est professeur de droit (HDR) à l'Université fédérale de Rio de Janeiro – UFRJ et procureur du Travail ; Donna Kesselman est professeure à l'Université Paris-Est Créteil.

en milieu urbain depuis l'avènement du « capitalisme de plateforme » (Abdelnour, Méda, 2019) déstabilise les institutions de régulation et rend plus complexe le repérage des indicateurs classiques du marché du travail. Dans cette situation, le pouvoir judicaire joue partout un rôle clé dans la qualification de la nature de la prestation de service comme celle du « prestataire de service », à savoir le chauffeur.

Cet article s'intéresse aux effets disruptifs de l'émergence des plateformes de VTC sur le travail des chauffeurs, de taxis comme de VTC. La première partie porte sur les conflits et les formes d'action collective qui se sont développés en réaction à l'entrée de ces nouveaux opérateurs. Des protestations contre la dérégulation du secteur traditionnel, constitué autour des prérogatives des taxis, ont eu lieu un peu partout. On a assisté aussi à des mobilisations des chauffeurs de VTC, des associations et des syndicats face à ces nouveaux défis. La seconde partie met au jour les enjeux de la régulation du statut des chauffeurs soulevés par ces conflits. L'analyse se focalise plus particulièrement sur les procès en requalification des chauffeurs de travailleurs indépendants en salariés dans les différents cas concernés par ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* (Carelli, Chagny, Kesselman, Sauviat, dans ce numéro), ainsi que sur la résurgence d'une troisième figure du marché du travail, entre salarié et travailleur indépendant.

Dans la régulation du travail du chauffeur de VTC, le droit joue un rôle central. Il incarne, pour les chauffeurs, le dernier recours. Les opérateurs de plateformes disposent quant à eux des moyens pour s'attaquer à ce dernier barrage institutionnel afin de satisfaire leur ambition de domination du marché, ce qui implique, selon leur modèle économique, de procéder au bouleversement des règles de droit. Replacées dans leurs contextes nationaux, les batailles juridiques autour du statut des chauffeurs de VTC soulèvent à leur manière l'enjeu du respect de ces règles de droit.

Les réactions des acteurs face à l'arrivée des plateformes et à la dérégulation du secteur

Malgré des particularités nationales, le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain est régulé de manière assez comparable dans les cas analysés. L'entrée des nouveaux opérateurs de plateforme de VTC est venue impacter les conditions d'exercice de l'activité de taxi et déstabiliser l'équilibre trouvé grâce à la régulation de ce secteur dans tous les cas étudiés par ce numéro spécial (Chagny, dans ce numéro). Il est logique dans ce contexte qu'elle ait dans un premier temps provoqué des mobilisations et des contestations en provenance des acteurs du secteur, des sociétés comme des chauffeurs de taxi le plus souvent. Les chauffeurs étant dans la plupart des cas des travailleurs indépendants, les protestations se sont focalisées sur les problèmes de concurrence déloyale des plateformes de VTC, surtout à la suite du lancement d'UberPop, le service *low cost* d'Uber (voir *infra*), qui a occasionné des pertes de revenu au secteur des taxis. Après l'interdiction de ce service dans les cas étudiés par ce numéro spécial et un peu partout en Europe, ce sont les chauffeurs de VTC qui ont pris le relais de la contestation. Des conflits ont émergé avec les opérateurs de plateforme et avec Uber en particulier, à la suite des baisses de tarifs et de l'augmentation de

la commission décidées de manière unilatérale par l'opérateur, occasionnant une dégradation des conditions de travail des chauffeurs (baisse des rémunérations et augmentation de leur temps d'activité).

Le statut dominant de travailleur indépendant et la forte revendication d'indépendance économique qui marquent les acteurs du secteur de même que les conditions spécifiques d'exercice du métier n'ont pas facilité l'organisation d'actions collectives lors de ces mobilisations, les syndicats de travailleurs y étant peu ou pas présents. Pour autant, les dynamiques de contestation engagées ont abouti dans certains cas à des rapprochements avec le monde syndical, voire parfois au renouvellement des stratégies en son sein.

Les contestations des acteurs du secteur traditionnel des taxis et des VTC et leurs effets

Comme les articles de ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES* le soulignent, les effets de disruption provoqués par l'arrivée des opérateurs de plateformes de VTC ont déclenché de nombreuses contestations contre la dérégulation du secteur du service de transport individuel de personnes en milieu urbain constitué autour des prérogatives des taxis. Ces oppositions, qui se sont cristallisées avant tout contre Uber, premier entrant et acteur dominant du secteur, ont été sources de fortes mobilisations, de manifestations et de blocages de la circulation comme de grèves, parfois violentes. Les revendications et les actions ont débouché sur de nouvelles formes d'alliances entre parties prenantes et ont entraîné de nouvelles dynamiques institutionnelles. Elles ont donné lieu à des processus de réaffirmation ou bien de remodelage de la régulation dans lesquels le pouvoir judiciaire a, dans la plupart des cas, joué le rôle d'arbitre, mais aussi parfois le pouvoirs législatif ou encore les autorités administratives.

Même dans les pays où il y a eu peu ou pas de disruption, dans les cas d'une interdiction des nouveaux services de VTC par le pouvoir exécutif ou législatif, la question continue d'être posée, suite aux procédures engagées par les opérateurs de plateforme, et se retrouve *in fine* entre les mains d'un juge. Les actions judiciaires ont principalement pointé les infractions à la législation sur les transports et à la réglementation du secteur des taxis. Elles ont la plupart du temps rassemblé les sociétés de taxi et leurs chauffeurs dans une unité d'action souvent inhabituelle pour ce secteur. Les syndicats ouvriers représentatifs du secteur y ont joué un rôle plus ou moins important selon les cas. Mais le soutien de l'opinion publique est dans la plupart des cas gagné par les opérateurs de plateforme de VTC plutôt que par les taxis (sauf en Allemagne). Il s'agit d'un levier déterminant de l'implantation du nouveau modèle de transport. Ailleurs, la contestation de la déréglementation du secteur a impliqué des manifestations de rue traditionnelles. Mais elle a aussi pris la forme de recours judiciaires, qui s'avèrent parfois plus efficaces et souvent incontournables. C'est notamment par cette voie qu'UberPop, le service le plus disruptif, qui met en relation des clients avec des chauffeurs non professionnels sans licence requise, a été interdit dans la quasi-totalité des pays européens [2].

L'Allemagne est le seul des cas étudiés où les sociétés de taxi, regroupées dans des associations professionnelles puissamment structurées, sont à l'initiative,

2. Sauf en Estonie et en Pologne.

aux côtés des chauffeurs de taxi, des contestations et emportent le soutien de l'opinion publique ainsi que celui d'importantes formations politiques. Les organisations professionnelles d'employeurs se sont mobilisées pour dénoncer, devant les tribunaux, les distorsions de concurrence provoquées par l'arrivée d'Uber, la première plateforme de mobilité à s'y implanter, et pour contester la légalité des services de VTC au regard de la loi fédérale sur le transport public (Kahmann, dans ce numéro). Elles aboutissent en 2014 à l'interdiction du service dit de covoiturage, UberPop, et à la contestation d'UberX [3], lancé en 2016 mais aussitôt mis en cause par les associations de taxi devant les tribunaux pour violation de la loi fédérale sur le transport de personnes. Une ordonnance en référé, prononcée en juillet 2019 par le tribunal de grande instance de Cologne, menace UberX d'interdiction.

Sur les routes, les chauffeurs de taxi, qui ont le statut de salarié (voir *infra*) mais sont peu syndiqués, se mobilisent pour accumuler des preuves d'infraction des chauffeurs de VTC à la réglementation [4], en défense de leurs emplois. En décembre 2019, le tribunal de Francfort tranche qu'Uber est « plus qu'un intermédiaire » et interdit l'essentiel des activités de la plateforme en Allemagne [5]. Pour y maintenir son activité, Uber se voit obligé d'annoncer une révision de son fonctionnement afin de se conformer à la réglementation des VTC. Si le secteur des taxis n'a pu être déréglementé, c'est davantage grâce la résistance et à la coalition des employeurs et des chauffeurs de taxi, dans une sorte de « solidarité organique », que grâce à l'action des syndicats, dont le taux de pénétration dans le secteur est historiquement faible. Ces derniers ont été quasiment absents de la scène des conflits dans le secteur, y compris vis-à-vis des chauffeurs de VTC. En tant que salariés des entreprises de VTC, ces derniers souffrent aussi du faible intérêt des organisations syndicales allemandes à leur sort.

En Italie, les chauffeurs de taxi ont lancé un mouvement national de protestation contre la concurrence jugée déloyale des opérateurs de VTC (concurrence sur les tarifs, etc.), notamment du service UberPop. Des blocages de la circulation ont eu lieu dans plusieurs grandes villes du pays et de violents affrontements avec la police ont éclaté à Rome en début d'année 2017 lors d'un rassemblement national. Le tribunal de Rome a statué en leur faveur en avril 2017, en interdisant l'application UberPop après une plainte déposée par l'association des chauffeurs de taxi. Les services de la plateforme ne sont disponibles qu'à Rome et à Milan, mais seulement dans des véhicules de VTC haut de gamme avec chauffeur professionnel (UberBlack), une application qui avait d'abord été interdite puis autorisée par le tribunal de Rome.

3. UberX est le service de VTC d'Uber le plus utilisé en Allemagne. Introduit en mai 2015, il fonctionne principalement avec des entreprises de VTC et des chauffeurs licenciés. À cause de l'incertitude réglementaire, il est resté limité à quelques grandes villes (Berlin, Munich, Francfort, Cologne et Düsseldorf).
4. Violation de l'obligation de retour au siège entre les courses, si le chauffeur n'a pas reçu de nouvelle commande avant ou pendant la première course.
5. Les juges évoquent trois infractions à la loi fédérale de transport : absence de concession de VTC (Uber est considéré une entreprise de transport) ; non-respect de l'obligation que la commande passe d'abord par le siège avant d'arriver chez le chauffeur ; et non-respect de l'obligation de retour au siège (sans commande intervenue pendant ou avant la dernière course).

En Espagne, des protestations répétées et massives des associations de taxis contre la concurrence déloyale opérée par le service UberPop, à Madrid et surtout à Barcelone, ont fait monter le contentieux juridique, du tribunal de commerce de Barcelone en 2014 jusqu'à la Cour de justice de l'Union européenne (Trillo, dans ce numéro). À l'été 2018, une grève des chauffeurs de taxi éclate d'abord à Barcelone, avec occupation des principales artères de la ville. Le mouvement s'étend par la suite à Madrid puis à d'autres villes du pays, les chauffeurs de taxi se retournant contre les chauffeurs de VTC, dans des actions parfois violentes. Les questions de concurrence déloyale (respect de la proportion des licences de VTC par rapport à celles de taxi, etc.) sont toujours au centre de ce conflit. Après l'engagement du ministère des Travaux publics de déléguer la régulation des entreprises de VTC aux gouvernements régionaux et municipaux, la Catalogne, ainsi que les villes de Barcelone et de Madrid, sous la pression des taxis, édictent de nouvelles règles plus restrictives pour les opérateurs de VTC. En réaction, Uber et son concurrent espagnol Cabify annoncent, en janvier 2019, qu'ils suspendent leur application de réservation (Trillo, dans ce numéro). L'Espagne représente un cas de résistance à la déréglementation du secteur par la voie législative qui se termine par une interdiction des services, souvent confirmée par le pouvoir judiciaire. Il en va de même du Danemark où l'assimilation de l'activité de VTC à celle de taxi s'est faite sous la pression des chauffeurs et des sociétés de taxi. Une loi adoptée en 2017, confirmée en justice, rend le modèle d'affaires d'Uber illégal et pousse la plateforme à se retirer du pays au bout de trois ans d'activité.

Aux États-Unis, l'entrée des plateformes au début de la décennie 2010 provoque des réactions des chauffeurs de taxi, qui se sont souvent endettés pour acheter leur licence et qui, sous l'effet de cette concurrence, voient leur niveau de vie et la valeur de leur licence s'effondrer, entraînant des faillites (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro). La San Francisco Municipal Transportation Agency, chargée de la régulation dans la ville d'origine d'Uber, de Lyft et de Sidecar, constate en 2015 une baisse de près des deux tiers du nombre de courses effectuées par les taxis entre mars 2012 et juillet 2014 [6]. En mai 2018, des chauffeurs de taxi se rassemblent devant la mairie de New York pour demander une réglementation plus stricte des opérateurs de VTC, à la suite de plusieurs suicides dans la profession.

Les protestations des chauffeurs de VTC interviennent assez vite, à commencer par leur première manifestation devant le siège d'Uber en 2014 à San Francisco. Des grèves se produisent en 2018 à Los Angeles, puis à nouveau en 2019 dans plusieurs grandes villes américaines sous la forme d'une désactivation de l'application par les chauffeurs Uber et Lyft, pour protester contre la décision d'Uber de réduire ses tarifs de 25 % avant son entrée en bourse. Elles ont été organisées par une association de chauffeurs des plateformes, Ride Share Drivers United (RSDU), fondée par un Australien en 2016 et basée à Los Angeles, *via* une application destinée à coordonner les actions des chauffeurs au plan international. Cette association a

6. T. Bradshaw, « California questions legality of ride-sharing apps », *The Financial Times*, September 27, 2014, https://www.ft.com/content/8a4c7f40-4548-11e4-ab86-00144feabdc0.

également mobilisé ses membres contre Lyft, pour leur demander de refuser de signer les clauses d'arbitrage auxquelles la plateforme de VTC soumet ses chauffeurs, afin d'éviter des recours collectifs de leur part. En effet, selon la jurisprudence de la Cour suprême, ceux qui ont signé de telles clauses ne peuvent pas saisir les tribunaux, que ce soit individuellement ou collectivement.

En France, l'entrée d'Uber et le lancement d'UberPop ont, comme ailleurs, provoqué des conflits avec le secteur des taxis, très anciennement réglementé, et ses chauffeurs. Ces derniers ont en effet vu d'un mauvais œil que leur activité soit menacée par l'arrivée massive de nouveaux chauffeurs sans qualification, rendue possible par le recours abusif à une loi du début des années 1980, la loi Loti (Brugière, Nicot, dans ce numéro). Ces dynamiques influent sur les nombreuses tentatives de réglementer le secteur par des autorités plutôt accueillantes à sa modernisation, et entraînent des actions législatives et des décisions de justice en recherche difficile d'une normalisation. Parmi les premiers revers subis par Uber, la loi Thévenoud en 2014 précise les prérogatives et obligations respectives entre taxis et VTC et interdit la mise en relation de clients avec des chauffeurs à titre onéreux, ce qui visait *de facto* le service UberPop. Cette interdiction est confirmée l'année suivante en appel par le Conseil constitutionnel, suite à une bataille sociale, médiatique et judiciaire menée par les taxis, protestant avec force en bloquant les routes principales à Paris, ainsi que celles menant à l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle. En même temps, saisi par quatre plateformes de VTC (Allocab, Le Cab, Chauffeur-privé et SnapCar), le Conseil d'État annule un décret instituant un délai de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge d'un client par un VTC, une victoire des plateformes contre les taxis.

Jusqu'à l'automne 2015, les chauffeurs de VTC, dont beaucoup sont des jeunes des quartiers populaires issus de l'immigration (Abdelnour, Méda, 2019), ont peu de raisons de se mobiliser : le développement des opérateurs de plateformes de VTC leur offre la possibilité d'exercer une activité et de se procurer un revenu. Les premières mobilisations de chauffeurs de VTC ont lieu fin 2015 : d'une part, du fait de l'augmentation de leur nombre permise par le flou juridique des examens pour devenir chauffeur de VTC et l'usage des QCM (Chagny, dans ce numéro) ; d'autre part, du fait de la baisse des tarifs de 20 % opérée en octobre 2015 d'autorité par Uber pour gagner des parts de marché sur ses concurrents et l'introduction des premières courses à 5 euros. Pour la plupart des chauffeurs de VTC exerçant cette activité, sinon à titre exclusif, du moins principal, la baisse des tarifs entraîne une dégradation de leurs revenus. Ce contexte de guerre des prix donne lieu à plusieurs manifestations en décembre 2015 et janvier 2016, et à la mise en place d'une médiation confiée au député Laurent Grandguillaume, qui débouche sur l'adoption de la loi dite « Grandguillaume » en décembre 2016 (Brugière, Nicot, dans ce numéro). En 2016, la décision de la plateforme d'augmenter sa commission, qui passe de 20 à 25 % du chiffre d'affaires, réactive le conflit entre eux et la plateforme. Ces derniers, au travers de leurs associations, revendiquent une augmentation des tarifs pour améliorer leurs revenus.

La France est un exemple de régulation toujours contestée, où l'acteur législatif a joué un rôle déterminant, avec l'impulsion des mobilisations de

chauffeurs. Le pays a connu des mobilisations communes de chauffeurs de taxi et de VTC, les uns et les autres faisant le constat qu'ils ne peuvent plus vivre du fruit de leur travail, et la protestation des chauffeurs de VTC se poursuit (voir *infra*). Face aux difficultés du régulateur à faire appliquer les règles, notamment à contrôler les faux chauffeurs de VTC, on voit émerger de nouvelles modalités de régulation comme les « gilets bleus ». Grâce à une convention signée en décembre 2018 entre trois syndicats du secteur [7], la préfecture et Aéroport de Paris, des taxis volontaires dans les aéroports de Paris aiguillent les passagers qui viennent d'atterrir vers les taxis officiels, en échange de quoi ils peuvent prendre directement des clients, après leur volontariat d'1 heure 15, sans faire la queue à la base arrière des taxis.

En Suisse, ces dernières années ont connu de nombreuses manifestations de chauffeurs et de sociétés de taxi accusant Uber de concurrence déloyale, soutenues par le plus grand syndicat suisse, Unia, et par le syndicat national des taxis. La justice du canton de Genève suspend, en novembre 2019, les activités de la plateforme pour non-respect de l'obligation, à l'instar des sociétés de taxis auxquelles elle est assimilée, de salarier ses chauffeurs, un jugement contre lequel la société va faire appel.

À Bruxelles, à l'appel de la Fédération belge des taxis (FeBeT), de nombreuses protestations ont lieu. En mars 2018, des centaines de taxis paralysent la ville par une opération escargot pour protester contre un projet de réforme jugé favorable aux plateformes de VTC (visant à délivrer des licences de taxi non plus à des sociétés propriétaires de véhicules mais directement à des chauffeurs). Après plusieurs années de bataille juridique, et une décision rendue en décembre 2019 par le tribunal de commerce de la ville, plusieurs médias belges rapportent qu'Uber est illégal dans la capitale belge. Seuls les chauffeurs possédant une licence bruxelloise de taxi, et donc un luminaire au-dessus de leur véhicule, peuvent y effectuer des courses. Ce jugement n'aura pas d'« impact immédiat » sur la poursuite de son activité car la plateforme va contester le jugement en appel.

En Amérique latine, l'arrivée d'Uber et de son concurrent espagnol Cabify a déclenché une vague de colère chez les chauffeurs de taxi, des manifestations paralysantes dans plusieurs villes, des agressions physiques, et des plaintes en justice. Uber, après une journée d'activité en Argentine, est interdit par un tribunal [8]. En Colombie, son mode de fonctionnement a récemment été considéré comme illégal et l'entreprise a décidé de quitter le pays.

Il y a néanmoins des cas où la résistance par la voie judiciaire, bien que recherchée, n'a tout simplement pas pu aboutir. Au Québec, l'arrivée d'Uber en 2014 dans un contexte où le gouvernement choisit une attitude conciliante, provoque de vives réactions des associations de propriétaires et de chauffeurs de

7. La Fédération nationale des transports et de la logistique Force ouvrière, la Chambre syndicale des loueurs de voitures automobiles et des entreprises titulaires d'autorisations de stationnement, le Syndicat de défense des conducteurs du taxi parisien.
8. Le service de transport par plateforme n'est régularisé que dans la ville de Mendoza et les batailles juridiques se poursuivent dans tout le pays, avec plusieurs décisions contradictoires entre le pouvoir judiciaire et les autorités locales. Les opérateurs de plateformes continuent pourtant d'y opérer, même à Buenos Aires, où la municipalité reconnaît pourtant le caractère illégal de l'activité des plateformes.

taxi, qui réclament des compensations financières contre la perte de valeur des licences. Ces acteurs organisent des blocages routiers, et le Bureau des taxis de Montréal multiplie les saisies de véhicules d'Uber pour transport illégal. Des actions judiciaires sont menées par des associations, dans le but de contraindre la plateforme à respecter le cadre réglementaire existant et à suspendre l'entente passée entre le gouvernement et la plateforme (Coiquaud, Morissette, dans ce numéro). Ces démarches restent jusqu'à présent sans résultat à l'exception de quelques mesures compensatoires partielles obtenues, suite à la perte de valeur des licences accordées aux propriétaires de taxi. La requalification des chauffeurs de VTC de travailleurs indépendants en salariés ne fait l'objet d'aucun débat juridique, étant donné que les chauffeurs de taxi sont reconnus depuis longtemps comme des travailleurs indépendants, malgré les efforts du syndicat pour requalifier leur contrat de prestation de services en contrat de travail (voir *infra*). La loi d'octobre 2019 organise la dérégulation par l'unification des régimes de transport existants, en faveur de la plateforme (abolition de permis spécifiques de chauffeurs et de propriétaires de taxi, allégement de l'inspection des véhicules, abandon du contrôle économique des tarifs pratiqués) (Coiquaud, Morissette, dans ce numéro). En l'absence d'une opposition conséquente, le Québec ainsi que d'autres provinces canadiennes ont permis au *leader* mondial de réaliser en grande partie son ambition, celle de redessiner le secteur en se ménageant une place de premier plan.

Dans certains pays, le pouvoir judiciaire a pris parti pour les plateformes en faveur de la libéralisation du service, face à l'action législative ou administrative restrictive. C'est le cas exemplaire du Brésil, où il y a eu une participation importante, voire centrale, de la magistrature dans la légalisation du service et dans la régulation elle-même (Carelli, Seferian, dans ce numéro). De nombreuses actions collectives des chauffeurs de taxi sont organisées, qui prennent un caractère parfois violent, suite à l'arrivée d'Uber à Rio de Janeiro en 2014. La municipalité, par des moyens administratifs et législatifs, interdit au moins à deux reprises les activités de la plateforme. Toutes ces tentatives d'interdiction sont révoquées par le pouvoir judiciaire, à la demande des plateformes. Ce scénario se répète dans d'autres grandes villes brésiliennes. Une première décision de la Cour suprême impose au pouvoir législatif fédéral l'adaptation d'une loi en faveur des opérateurs, aux dépens des prérogatives des municipalités et des intérêts des chauffeurs [9]. Une deuxième limite les règlements municipaux, qui ne peuvent pas interdire les activités des plateformes.

L'interdiction des opérateurs de plateformes de VTC par la voie politique s'est imposée dans d'autres pays comme la Bulgarie, la Hongrie ou la Turquie, pour leurs pratiques commerciales, sous forte pression des taxis. Il y a cependant d'autres pays où la voie juridique n'a pas ou peu été empruntée par les plateformes comme outil pour s'imposer, mais a été en revanche mobilisée par les représentants des chauffeurs afin de clarifier la nature de leur relation avec les plateformes (Royaume-Uni et États-Unis notamment, voir *infra*).

9. Uber a réussi à déposer une pétition de 800 000 signatures au Sénat en faveur de ses services. Pendant les délibérations législatives, le P-DG du *leader* mondial fait une visite très médiatisée au Brésil, qui représente son deuxième marché après les États-Unis.

Face au « choc partagé » qu'a représenté l'entrée du nouvel acteur et qui a bouleversé le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain (Thelen, 2018), l'opposition des différents pays s'est cristallisée sur le terrain des arrangements socio-politiques. Là où elle existe, la mobilisation des chauffeurs et sociétés de taxi, parfois avec l'appui de leurs organisations représentatives voire de nouveaux acteurs de la régulation (consommateurs, associations de VTC ou de taxis dans certains cas), participe de la réaffirmation du système de régulation ou bien de sa recomposition, au sein d'un « espace public » susceptible de dépasser le cadre réglementaire traditionnel (Azaïs *et al*., 2017).

Le pouvoir judiciaire a constitué dans la plupart des cas le principal arbitre de la régulation. Il dispose de la voix décisive lorsqu'il y a restriction des services des plateformes. Là où il n'a pas pu agir comme rempart de la réglementation existante ou bien s'est au contraire prononcé en faveur de la légalisation du service, c'est la « règle » des plateformes qui tend à prévaloir.

Les difficultés de l'action collective des chauffeurs de taxi et de VTC et le renouveau syndical

Le secteur historique des taxis est dans la plupart des cas faiblement organisé. Soit les organisations professionnelles y sont peu représentatives comme au Québec (Coiquaud, Morissette, dans ce numéro), soit, quand elles le sont davantage, et qu'elles sont de ce fait relativement puissantes comme au Royaume-Uni (Adams, dans ce numéro) et en Allemagne (Kahmann, dans ce numéro), les syndicats y sont peu présents et les acteurs peinent à s'organiser collectivement, sauf exception comme aux États-Unis (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro). Le fait que les chauffeurs de taxi aient dans la plupart des cas étudiés (sauf en Allemagne) le statut de travailleurs indépendants n'est pas étranger à ces difficultés.

Les obstacles que rencontre l'action collective des chauffeurs de VTC s'apparentent sur de nombreux points à ceux des taxis. Ils n'ont cependant pas empêché des initiatives d'émerger dans ce secteur, contrairement à celui des taxis, qui ont permis de faire bouger les lignes et d'impulser dans certains pays, dont les trois mentionnés ci-après (France, Royaume-Uni et États-Unis), des dynamiques de renouveau syndical (Nizzoli, 2017).

Les chauffeurs de VTC sont confrontés à une organisation du marché de type oligopolistique, où seules deux ou trois entreprises finissent par dominer l'activité économique du secteur. Plusieurs facteurs rendent ces chauffeurs totalement dépendants des décisions des entreprises. Il y a d'abord l'utilisation de l'algorithme pour organiser le travail et le recours à des techniques psychologiques pour contrôler les chauffeurs [10]. L'entreprise joue également sur le contrat de service dénommé « conditions générales » auquel elle apporte des modifications unilatérales, y compris en ce qui concerne le tarif de la course et le pourcentage réservé au chauffeur. Ce tarif et le temps que le chauffeur doit mettre à disposition de l'entreprise pour obtenir une rémunération décente sont hors de portée. De surcroît, les chauffeurs de VTC assument l'ensemble des coûts de l'activité,

10. N. Scheiber, « How Uber uses psychological tricks to push its drivers' buttons », *The New York Times*, April 2nd, 2017, https://www.nytimes.com/interactive/2017/04/02/technology/uber-drivers-psychological-tricks.html.

rétrocédant en moyenne 25 % du prix de la course aux plateformes sous forme de commission. Ajouté au temps d'attente des clients, de longues heures de travail sont nécessaires pour qu'ils puissent gagner leur vie correctement.

Dotés d'un statut de travailleurs indépendants, à quelques exceptions près comme en Allemagne ou au Portugal (voir *infra*), les chauffeurs de VTC manquent de tradition et de culture de revendications et ne disposent pas, dans la plupart des pays, de droits pour pouvoir s'organiser et négocier collectivement. En outre, ils ont peu d'occasions de se rencontrer, de confronter et de coordonner leurs points de vue pour la défense d'intérêts communs du fait de la nature isolée de leur travail. Ils relèvent enfin de statuts et de conditions de travail précaires et sont en général éloignés du monde syndical (Abdelnour, Bernard, 2019).

Dans l'organisation du travail numérique, l'algorithme remplace les relations personnelles ainsi que les institutions du travail et de l'emploi, donnant lieu à un statut ambigu pour les chauffeurs qui complique la formulation de revendications collectives (Adams *et al*., 2018). L'absence d'un secteur professionnel constitué se traduit par le manque d'un cadre stable de négociations – la tentative des associations de VTC en France de négocier avec Uber a été de courte durée, un nouveau cadre ne faisant que commencer à se dessiner (voir *infra*), ou a lieu à partir des termes fixés par les entreprises, à l'instar de la situation aux États-Unis (voir *infra*).

La France a, comme on l'a souligné (voir *supra*), connu de fortes mobilisations de chauffeurs travaillant pour les plateformes en 2015 et 2016, suite aux décisions d'Uber de procéder unilatéralement à une baisse des tarifs et à une hausse de son taux de commission, sans que ces mouvements emportent un soutien large du public et obtiennent gain de cause (Brugière, Nicot, dans ce numéro). Ces actions ont été permises par la constitution de collectifs de chauffeurs et la création d'organisations de défense de leurs intérêts, dont certaines en lien avec les syndicats : l'association Capa-VTC s'est structurée à l'été 2015, le syndicat des chauffeurs privés (SCP-VTC) a été constitué en octobre 2015, puis est devenu section UNSA-VTC. Bien que les chauffeurs de VTC soient des travailleurs indépendants, ces nouvelles organisations s'inscrivent dans le mouvement syndical des salariés et participent de son renouveau : l'UNSA change ses statuts pour les accueillir dans le SCP-VTC, qui se désaffilie de l'UNSA en août 2017 ; l'association Capa-VTC rejoint le syndicat Force ouvrière en avril 2017 ; la CFDT, qui s'est emparée de ces sujets dès 2015 au niveau confédéral et a participé aux discussions entamées avec le gouvernement fin 2016 dans le contexte du conflit autour des prix, crée la section syndicale CFDT-VTC-Loti en janvier 2017. Ces organisations portent des revendications communes en faveur d'une meilleure rémunération pour les chauffeurs de VTC ainsi qu'un tarif minimum applicable au secteur, une mesure portée depuis 2015 par SCP-VTC et Capa-VTC. Cependant, ces revendications n'aboutissent pas et entraînent l'éclatement de l'intersyndicale.

Si la loi Grandguillaume aide à stabiliser le métier par sa professionnalisation et à apaiser ce faisant les conflits entre chauffeurs de taxi et de VTC, les mobilisations des chauffeurs de VTC continuent – opérations escargot en 2019 et 2020 à Paris, vers l'aéroport d'Orly, et à Marseille. Elles portent comme revendications principales l'instauration du

tarif minimum, les mêmes avantages fiscaux que les taxis sur les carburants et une limitation du nombre de cartes professionnelles.

En réponse à l'asymétrie d'information entre les travailleurs des plateformes et les plateformes, la loi d'orientation des mobilités (Lom), fin 2019, définit de nouveaux droits pour les chauffeurs de VTC : droit à la déconnexion durant les plages d'activité, droit de refuser des courses, droit de connaître le prix et la distance parcourue avant d'accepter une course. Elle met notamment en place, à la demande des plateformes, des chartes dans lesquelles chaque entreprise peut déterminer les modalités d'exercice de sa « responsabilité sociale » à l'égard des travailleurs. Cette mesure reprend l'article, connu sous le nom d'amendement Taché, qui figurait dans le projet de loi sur la formation professionnelle, la formation continue et le fonctionnement de l'assurance chômage, et qui avait été rejeté par le Conseil constitutionnel en septembre 2018. Les chartes pourraient porter sur huit catégories d'engagements, par exemple, l'établissement d'un « prix décent » ou bien des modalités de partage des informations et de dialogue avec les travailleurs. En décembre 2019, le Conseil constitutionnel censure l'article selon lequel l'adoption de ces chartes protège les plateformes du risque de requalification juridique du contrat de prestation de service des chauffeurs en contrat de travail.

Au Royaume-Uni, les modalités de protestation des chauffeurs de VTC ont pris une forme particulière du fait de l'implication de certains syndicats dans la défense spécifique des travailleurs de la *gig economy* et de l'existence d'une catégorie d'emploi intermédiaire entre « *employee* » et « *independent contractor* », celle de « *worker* » (voir *infra*) [11]. Si des grands syndicats, tels que GMB et Unite, ont été actifs dans ce domaine, des syndicats d'un style nouveau, tels qu'Independent Workers Union of Great Britain (IWGB, syndicat britannique des travailleurs indépendants), se sont montrés particulièrement dynamiques dans la promotion de la syndicalisation des travailleurs britanniques les plus vulnérables, en particulier des « travailleurs indépendants » de la *gig economy*. Ce syndicat a notamment mis au point des modalités d'action empruntant aux technologies numériques comme l'appel aux manifestations et aux grèves *via* les réseaux sociaux ou encore leur mode de financement par *crowdfunding*. Enfin, les acteurs du secteur des VTC au Royaume-Uni ont fait peu usage du recours en justice sur la question de leur requalification en « *employees* » (salariés) à cause des effets ambivalents qu'un tel statut est supposé ouvrir à ses bénéficiaires quant à l'accès aux droits (voir *infra*, et Adams, dans ce numéro).

Aux États-Unis, les syndicats ne sont pas tous restés indifférents au sort des travailleurs du secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain et aux actions menées par leurs associations. Une campagne du syndicat des camionneurs (Teamsters) aboutit, en 2015, à ce que la ville de Seattle adopte une ordonnance qui attribue aux chauffeurs de taxi et de VTC le droit à la syndicalisation et à la négociation collective. Appuyées par la Chambre de commerce américaine, les plateformes de VTC attaquent

11. Il existe en effet au Royaume-Uni depuis les années 1970 une 3e catégorie d'emploi, celle de « *worker* », qui bénéficie de certaines protections par rapport à celles des travailleurs indépendants mais moindres que celles accordées aux « *employees* ».

la décision en justice, invoquant le droit fédéral du travail selon lequels les chauffeurs n'ayant pas le statut d'« *employee* » ne disposent d'aucun droit syndical. Elles obtiennent gain de cause et l'ordonnance n'est pas appliquée. Les campagnes de mobilisation des chauffeurs de VTC et de leurs associations continuent néanmoins et débouchent sur quelques résultats : ils obtiennent de la ville en 2018 l'introduction d'un tarif minimal (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro) et la mise en place fin 2019 d'une instance de règlement des contentieux, la première du pays, par l'intermédiaire de laquelle les chauffeurs peuvent se faire représenter pour faire appel, notamment, à la suite de désactivations. Ils obtiennent enfin le paiement, à partir de juillet 2020, de l'équivalent du salaire minimum pour les heures travaillées.

La New York Taxi Workers Alliance (NYTWA) s'est montrée de son côté particulièrement active dans l'appui aux recours judiciaires engagés par des chauffeurs de VTC de la ville pour réclamer des protections sociales, en particulier l'accès à l'assurance chômage, réservées en général aux travailleurs qui ont le statut d'« *employee* ». Elle a lancé une coalition de syndicats (avec une section locale du SEIU [12] et la fédération de New York de l'AFL-CIO [13]) pour faire pression sur les autorités de l'État et obtenir une loi identique à celle adoptée par l'État de Californie (AB5), qui pourrait faciliter la requalification des contrats d'« *independent contractor* » en « *employee* », alors même que la ville de New York a déjà édicté la législation la plus favorable aux chauffeurs de VTC (salaire horaire minimum). Mais l'Independent Drivers Guild (IDG), une association affiliée au syndicat des Métallos (IAM), qui a suivi une stratégie plus coopérative (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro), s'oppose au soutien de cette loi, de peur qu'elle ne vienne saper les gains déjà obtenus par les chauffeurs de VTC à New York. La diversité d'approches dans l'organisation collective de cette nouvelle figure des chauffeurs de VTC, l'une qui vise à réaffirmer la place de l'organisation syndicale, l'autre qui fait la promotion d'un nouveau modèle qui serait plus adapté à la *gig economy*, se trouve au cœur du débat sur le renouveau syndical aux États-Unis (Kesselman, Sauviat, 2017).

La régulation de la relation contractuelle entre chauffeurs de VTC et plateformes

L'entrée des plateformes dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain est non seulement source de disruption dans l'organisation du travail des chauffeurs de VTC, mais présente des problèmes plus généraux relatifs à la régulation du travail, car le recours à des travailleurs indépendants est indissociable du modèle d'affaires du capitalisme de plateforme (Sauviat, dans ce numéro). Comme l'ont indiqué les sociétés Lyft et Uber dans les documents remis aux autorités financières de la Securities and Exchange Commission (SEC) en vue de leur entrée en bourse en 2019, le coût de la salarisation des chauffeurs minerait la compétitivité qui le fonde.

La relation triangulaire entre « travailleur – plateforme – client » déplace la

12. Service Employees International Union (Syndicat international des salariés des services).
13. American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (Fédération américaine du travail – Congrès des organisations industrielles).

subordination juridique par un contrôle direct mais dont les contours restent flous et disputés (Azaïs, Dieuaide, 2020). Si l'argument juridique plaidant pour l'application du droit du travail à la situation des chauffeurs de VTC est convaincant (Prassl, 2018 ; De Stefano, 2016 ; Dockés, 2019 ; Dubal, 2017) [14], et a obtenu gain de cause dans certains cas, la revendication de requalification des chauffeurs, de travailleurs indépendants en salariés, n'est pas pour le moment la règle.

Par ailleurs, la figure du chauffeur de VTC intermédié par des plateformes numériques a émergé partout, et, dans quelques pays où un « tiers statut » existait, elle a parfois permis de le renouveler.

Les obstacles à la requalification du contrat des chauffeurs de VTC

Le problème des « salariés déguisés » ou des « faux indépendants », à savoir le recours par une entreprise à un travailleur sous statut d'indépendant alors qu'il existe de fait une situation de subordination salariale, est de plus en plus répandu, et se pose dans des termes aigus dans le cas des chauffeurs de VTC. La requalification d'un travailleur indépendant en salarié, bien que rendue possible par de nombreuses voies et recherchée par différents acteurs, rencontre des obstacles d'ordre général mais aussi d'ordre spécifique aux travailleurs des plateformes. La reconnaissance de la condition de salarié peut venir de la voie législative, de la voie judiciaire, voire de la voie administrative, dans le cas des autorités publiques fiscales ou de protection du travail. Si la voie judiciaire est en général la plus courante, on trouve des exemples de pays, tels que les États-Unis, où les trois voies sont mobilisées.

Premier obstacle d'ordre général : les pays ne sont pas égaux en termes d'accès à la justice et d'application du droit du travail. Si certains autorisent la procédure de recours collectif (*class action*) dans les poursuites judiciaires, d'autres laissent aux travailleurs la charge de devoir supporter l'ensemble des coûts d'un procès individuel. Certains pays possèdent par ailleurs des institutions spécifiques de protection du droit du travail, qui garantissent leur action effective, telles que le conseil de prud'hommes en France ou le ministère public du Travail au Brésil et d'autres, pas. Enfin, la force et l'engagement des organisations syndicales varient selon les pays.

D'autres obstacles à cette requalification sont plus spécifiques aux travailleurs des plateformes numériques. Ils vont de la dispersion des acteurs au discours promouvant l'entrepreneuriat, en passant par la croyance en l'incompatibilité entre la flexibilité des horaires de travail et la

14. Dans chaque pays, l'existence d'une relation salariale se détermine par l'application d'un faisceau d'indices, avec en premier lieu celui de la subordination dans la réalisation des tâches. L'argument fort utilisé par les plateformes pour justifier la condition de travailleur indépendant, à savoir la flexibilité dans le choix des horaires de travail des chauffeurs, est contredit par la tarification pratiquée par les entreprises qui obligent les travailleurs à faire de longues heures et à travailler aux créneaux de poussée de rémunération (*surge pricing*) pour gagner leur vie. L'indépendance des travailleurs est également remise en cause par l'internalisation des règles de comportement contrôlées par les évaluations, par l'intermédiaire des clients, ainsi que par le contrôle exercé par les plateformes sur les travailleurs : primes pour atteindre les objectifs en heures travaillées, pourcentage minimum d'acceptation des courses, impossibilité pour les chauffeurs de négocier leurs propres tarifs, surveillance de la tâche soit par géolocalisation, soit par enregistrement audio et vidéo. L'indice majeur est l'exercice d'un prétendu droit de sanction arbitraire, sous la forme d'avertissements, de suspension ou également de « déconnexion » du chauffeur, autrement dit de licenciement.

relation salariale. De même, le niveau élevé de chômage au moment de l'entrée des nouveaux opérateurs de VTC durant ou après la grande récession, et qui perdure dans certains pays, ainsi que le recours à des chauffeurs à temps partiel, qui n'ont pas les mêmes intérêts que ceux qui travaillent à plein temps, représentent autant d'entraves à l'organisation de ces travailleurs autour de cette revendication.

Les tentatives de requalification des chauffeurs en salariés prennent ainsi des voies différentes selon les pays.

La Californie donne l'exemple de la voie législative. Le sort des travailleurs des plateformes numériques, dont les chauffeurs de VTC, a été à l'origine, en septembre 2019, de l'adoption d'une loi, dite « AB5 », pour pallier le problème plus large des faux indépendants. Confirmant une décision de la Cour suprême de l'État l'année précédente, la loi introduit un nouveau test dit ABC, fondé sur la présomption du statut salarial, à partir de critères simples et exigeants auxquels l'entreprise doit se conformer pour démontrer le statut d'indépendance des travailleurs [15]. Cette nouvelle loi prévoit que les procureurs et les avocats des municipalités peuvent déposer des recours collectifs pour proposer la requalification des travailleurs en tant que salariés (ou « *employees* »). Les États de New York et du New Jersey cherchent à adopter une loi similaire à la loi californienne.

C'est par la voie judiciaire qu'ont lieu les tentatives de requalification des contrats des chauffeurs de VTC dans des pays comme le Brésil. Les chauffeurs y sont des travailleurs indépendants, qui sont tenus par la loi de s'inscrire à titre individuel et directement à la Sécurité sociale. Malgré les dizaines de recours en justice pour requalification (dont un recours collectif du ministère public du Travail, toujours en attente de jugement), peu ont été tranchés en ce sens. La nature de la relation entre les plateformes et les chauffeurs est toujours l'objet de conflits judiciaires. De fait, la plupart des droits sociaux aux Brésil sont liés à la relation d'emploi ; en conséquence, la non-reconnaissance de cette relation équivaut à la négation de toutes sortes de droits pour les travailleurs concernés.

Au Québec, de nombreuses tentatives infructueuses de requalification des chauffeurs de taxi en salariés au cours des années 1970 et 1980 expliquent sans doute qu'aucun recours judiciaire n'ait été entrepris pour contester le statut de travailleur indépendant des chauffeurs de VTC, contrairement à la situation qui prévaut aux États-Unis et dans plusieurs pays européens. Les syndicats ont été quasi absents de ce débat, laissant à l'État québécois et à Uber le soin de décider seuls de la future réglementation des services de transport.

La France a connu des litiges importants, bien que peu nombreux. Dans l'affaire « Take Eat Easy », jugée fin 2018, la Cour de cassation a appliqué aux travailleurs de la plateforme, dans ce cas à des livreurs de plats cuisinés à vélo, la notion de subordination utilisée dans les tribunaux français depuis 1996. Il s'agit d'un précédent pour des litiges futurs visant à requalifier les chauffeurs de VTC en salariés. Le fruit immédiat de ce procès a été la reconnaissance du statut de salarié d'un chauffeur Uber par la cour d'appel

15. Le test dit ABC, promu dans la décision Dynamex, consiste en trois critères : A) la personne n'est pas sous le contrôle de l'entité pour laquelle elle travaille ; B) elle exécute un travail qui ne fait pas partie du cours normal des affaires de cette entité ; C) elle exerce habituellement un métier, une profession ou une entreprise de la même nature que le travail qu'il accomplit.

de Paris début 2019, du fait d'un lien de subordination avéré (contrôle et pouvoir de sanction de la plateforme). Il faut souligner, et c'était un motif repris dans les deux décisions, que l'intégration du travailleur dans un service organisé est un fort indice de l'existence d'une relation de subordination en droit français. Ainsi, la décision de la Cour de justice de l'Union européenne qualifiant le service des plateformes de VTC de « transport » (et non d'intermédiation relevant de la société de l'information) est un point d'appui pour qualifier les chauffeurs de salariés (Dockès, 2019). Une décision récente du Conseil constitutionnel, en date du 20 décembre 2019, a déclaré inconstitutionnelle la disposition introduite dans la loi d'orientation des mobilités (Lom) qui, en cas d'approbation d'une charte sociale par une entreprise, empêche la requalification judiciaire en salarié d'un travailleur de plateforme dans le secteur du transport individuel de personnes ou de la livraison de repas. La décision renforce ainsi le rôle du pouvoir judiciaire dans la reconnaissance de l'existence d'une relation d'emploi et interdit au pouvoir législatif de retirer à ces travailleurs le statut de salarié [16].

La revendication de requalification des chauffeurs de VTC revêt une grande ampleur aux États-Unis où, comme au Brésil, la majeure partie des droits sociaux sont liés à la relation d'emploi. Les premiers recours collectifs visant la requalification des chauffeurs d'Uber en salariés apparaissent dès 2013, dans les États du Massachusetts et de Californie. La plateforme tente cependant de contourner la procédure de requalification en faisant signer aux chauffeurs une clause d'arbitrage obligatoire en cas de litige – erreurs de paiement, etc. –, relevant du droit commercial, une pratique que la Cour suprême a cautionné dans un autre litige. C'est pour contourner cette pratique que la loi AB5 attribue aux autorités publiques la prérogative de solliciter des recours collectifs en requalification des travailleurs.

Ces actions s'inscrivent dans la campagne plus large contre les « salariés déguisés », à l'instar de celle menée à New York par l'association New York Taxi Workers Alliance. Comme en Californie, l'administration publique a reconnu ce statut dans quelques cas par l'attribution des allocations chômage, mais sans que cela soit généralisé. Le statut d'emploi des chauffeurs d'Uber fait l'objet de contentieux à travers le pays dans des procès pour requalification que la plateforme préfère, si possible, régler par des accords négociés au cas par cas. Le discours reste le même : le service relève d'une plateforme technologique pour différents types de « marchés numériques », la société a affaire non pas à des chauffeurs au cœur de la prestation offerte, mais à des « partenaires de transport », des fournisseurs indépendants.

En Suisse, et plus spécifiquement à Genève, les tribunaux ont décidé que les chauffeurs d'Uber sont en réalité des salariés et ont interdit à Uber de poursuivre son activité dans ses conditions actuelles, c'est-à-dire en traitant ses chauffeurs comme des travailleurs indépendants.

L'Espagne est un bon exemple de requalification par la voie administrative. L'Inspection du travail et de la Sécurité sociale de ce pays est la première instance à établir que l'activité d'Uber s'inscrit dans le cadre du transport public

16. http://bit.ly/31O4LSW.

de voyageurs et que les caractéristiques de la relation d'emploi sont présentes.

D'autre part, il est des pays où la qualification du statut des chauffeurs n'a pas donné lieu à controverse. C'est le cas pour ceux où il existe un État social universel, comme le Danemark et la Suède, où l'attribution de droits tels que l'assurance maladie ou la retraite ne dépend pas essentiellement de la relation d'emploi. C'est aussi le cas en Allemagne, où Uber a pris la décision de collaborer en priorité avec les entreprises de VTC dont les chauffeurs sont des salariés.

L'issue des contentieux juridiques visant à requalifier les chauffeurs en salariés reste ouverte. Elle s'inscrit dans le cadre de la régulation des chauffeurs de VTC et du secteur plus généralement.

Chauffeur de VTC et tiers statut

La figure du chauffeur de VTC intermédié par des plateformes numériques met à l'épreuve et, dans certains cas, renouvelle la perspective du « tiers statut ». Il s'agit de figures hybrides mises en place dans certains pays pour répondre aux évolutions du marché du travail, à l'émergence d'un espace où se confondent la subordination hiérarchique relevant du statut salarial et l'autonomie qui caractérise l'indépendance juridique, tout autant qu'aux aspirations des travailleurs à plus d'autonomie dans le travail (Supiot, 2000). Cette solution, au vu des expériences de pays tels que l'Italie, le premier pays à avoir introduit la troisième figure (*parasubordinati*) en 1973, a fait l'objet de critiques en tant qu'elle n'apporte pas de sécurité juridique aux parties ni n'assure une protection adéquate aux travailleurs (De Stefano, 2016).

Le statut des travailleurs autonomes économiquement dépendants (TRADE), introduit en Espagne en 2007, assure certains droits typiques du salariat (des congés maternité/paternité, le droit d'association, une nouvelle forme de négociation collective, « l'accord d'intérêt professionnel ») à un travailleur qui dépend pour 75 % de son temps de travail du même employeur mais qui ne répond pas aux critères de qualification d'un salarié (Célérier *et al*., 2016). Il est intéressant de constater que le statut de TRADE n'est pas utilisé par les chauffeurs de VTC et s'avère même, plus généralement, un échec législatif ; en effet, il n'y a actuellement que 10 000 travailleurs qui exercent sous ce tiers statut dans toute l'Espagne [17].

La Cour suprême du Royaume-Uni devra statuer en 2020 sur l'affaire *Uber v. Aslam*, suite à la confirmation en appel de la décision de l'Employment Tribunal de Londres de requalifier les chauffeurs de VTC de « *workers* ». Ce tiers statut attribue aux travailleurs certains droits des « *employees* » (droits syndicaux, salaire minimum, droit à des pauses, protection contre les discriminations) mais pas le plein accès aux droits et protections du droit du travail qui leur sont généralement accordés. Cependant, le fait que le pouvoir judiciaire considère ces travailleurs comme des *workers* peut faire obstacle à leur qualification comme *employees*, aboutissant de fait à un déni de droits. Les syndicats, notamment pour des raisons d'avantages fiscaux liés au statut de *worker*, ne revendiquent pas la requalification salariale pour leurs membres (Adams, dans ce numéro ; Freyssinet, 2019).

17. R. González, « TRADE, el nuevo paradigma de la precariedad en el trabajo autónomo », *CincoDías*, 15 de marzo de 2019, http://bit.ly/3bzB6Bo.

Disruption de taille, la figure du chauffeur ubérisée soulève la perspective d'un tiers statut aux États-Unis. Face au risque de la requalification salariale depuis l'entrée en vigueur de la loi AB5, Uber, rejoint par son rival Lyft et la société de livraison de plats cuisinés DoorDash, fait une proposition inédite : la création d'une nouvelle catégorie de travailleurs pour les chauffeurs de VTC et les livreurs, celle de « chauffeurs en réseau » (*network drivers*). Bien que conservant le statut de travailleur indépendant, ils bénéficieraient de certaines garanties assimilables à celles des salariés (une rémunération équivalente au moins au salaire minimum, hors prise en compte du temps d'attente, un défraiement par kilomètre parcouru, et certaines protections de base, telles que l'assurance pour accident de travail) ainsi que l'accès à un comité de dialogue (Driver Advocate Program), en échange d'un renoncement au statut de salarié et au droit à la syndicalisation. Uber et Lyft l'ont déclaré clairement dans leur document d'entrée en bourse : ce statut pour les chauffeurs remettrait en cause leur modèle d'affaires (Sauviat, dans ce numéro). Sans précédent aussi, les plateformes comptent obtenir l'exemption à la loi AB5 et envisagent à cette fin de soumettre ce projet aux électeurs sous la forme d'un référendum lors des élections de novembre 2020. Uber fait entrer ainsi la population par la voie électorale dans l'« espace public » de régulation du travail et se positionne en acteur proactif de la recomposition de l'écosystème du transport urbain.

Au Portugal, une loi de 2018 prévoit, d'une part, la présomption de salariat pour les chauffeurs des plateformes de VTC et, d'autre part, la création d'une nouvelle figure du marché du travail, par le biais d'un nouvel acteur de l'écosystème du transport, celle d'opérateur de VTC (« *Operador de TVDE* »). Il s'agit d'une entreprise intermédiaire entre le chauffeur et les plateformes, un cas d'externalisation obligatoire, la plateforme ne pouvant engager directement le chauffeur. En même temps, le risque est que l'opérateur de VTC soit le chauffeur lui-même, déguisé en entreprise, qui deviendrait patron de lui-même, devant supporter les charges afférentes (Amado, Moreira, 2019).

À partir des exemples recueillis ici, on peut constater que tout est encore en mouvement, et que les processus en cours ne vont pas dans une direction unique, pouvant être parfois contradictoires au sein d'un même pays. Il y a encore oscillation entre les tribunaux et la législation au sujet de la qualification des chauffeurs comme salariés ou comme travailleurs indépendants. De même, le capitalisme de plateforme fait émerger dans certains pays, et dans des termes nouveaux, la perspective d'une troisième figure du marché du travail, qui existe déjà dans la législation du pays ou fait l'objet d'une création. La situation est loin d'être stabilisée et le champ des possibles reste complètement ouvert.

Au-delà de la question du tiers statut qui n'est pas toujours la réponse appropriée au développement des nouvelles formes d'emploi, comme on vient de le souligner dans les trois cas nationaux considérés, des réflexions et des initiatives émergent en Europe autour d'une approche inclusive de la protection des travailleurs, notamment des travailleurs précaires y compris ceux des plateformes, dont témoigne par exemple la récente directive européenne sur les conditions de travail transparentes et prévisibles (encadré).

Encadré

La directive européenne sur les conditions de travail transparentes et prévisibles : un pas dans la bonne direction pour les travailleurs des plateformes ?

La réflexion relative aux nouvelles formes d'emploi et à la situation des travailleurs en ligne s'intègre dans les initiatives récemment prises par l'Union européenne dans le champ social et formalisées par l'adoption en 2017 du « Socle européen des droits sociaux ». Ce texte énonce 20 principes et droits pour soutenir un équitable et bon fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. La directive européenne 2019/1152 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles de juin 2019 constitue l'une des principales applications du Socle européen des droits sociaux, et en particulier de ses principes 5 (emploi sûr et adapté) et 7 (information sur les conditions d'emploi et protection en cas de licenciement).

Présentée en décembre 2017 par la Commission européenne après l'échec de la consultation des partenaires sociaux (art. 154 TFUE) – qui a achoppé sur le refus de BusinessEurope de renoncer à la définition nationale des travailleurs, la directive a été adoptée définitivement le 16 avril 2019 par le Parlement européen, et le 13 juin par le Conseil.

Souvent présentée comme une première réponse au développement de nouvelles formes de travail, et s'adressant notamment aux travailleurs des plateformes, la directive, comme tous les textes européens, est le résultat d'un compromis au sein des institutions communautaires, entre partisans de la définition de nouveaux droits pour les travailleurs et ceux en faveur du développement de ces nouveaux secteurs de l'économie.

Les travailleurs couverts sont ceux principalement définis comme tels dans les législations nationales, avec toutefois la prise en compte de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Or les définitions nationales du travail et la jurisprudence actuelle équivalent à ne couvrir que les salariés. Pour autant, tout l'enjeu est d'avoir mentionné cette jurisprudence de la CJUE. Car, comme le note la juriste Sylvaine Laulom (Semaine Sociale Lamy, 15 juillet 2019), les États membres sont en quelque sorte placés sous le contrôle de la CJUE.

Des incertitudes demeurent sur le champ d'application exact de cette directive. Mais elle élargit considérablement le contenu de l'information qui devra être communiqué par l'employeur aux salariés (description des missions, durée, rémunération, la journée de travail normale, etc.), tout en réduisant les délais d'information. Surtout, elle définit de nouveaux droits : limitation de la période d'essai, amélioration de la prévisibilité du travail, interdiction des clauses d'exclusivité, etc. Leur contenu dessine une première réglementation minimale pour les travailleurs les plus précaires, et notamment pour les travailleurs « zéro heure » ou encore les travailleurs à la demande.

La Commission européenne, entrée en fonction en décembre 2019, a annoncé de nouvelles mesures en faveur des travailleurs des plateformes, et prévoit un sommet de travail sur les plateformes (Platform work summit) pour décembre 2020. Elle a adopté le 29 janvier 2020 son programme de travail, précisant que le dossier relatif à l'amélioration des conditions de travail des travailleurs des plateformes était renvoyé à 2021, pour laisser du temps à la concertation durant l'année en cours.

Conclusion

Le fonctionnement des plateformes numériques dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain repose sur le recours à des travailleurs indépendants. Le droit se trouve au cœur des conflits autour de la régulation de la figure du chauffeur de VTC intermédié par une plateforme. En pénétrant le marché dans les apories de la régulation du fait de la technologie utilisée, la société Uber a déclenché des dynamiques sociales et politiques très variables selon les cas, de la résistance à la disruption du secteur en passant par des processus de recomposition du système de régulation, pouvant prendre des formes qui dépassent le cadre traditionnel (Azaïs *et al*., 2017). À partir de là a commencé la bataille juridique qui s'est avérée, tant chez les disrupteurs que chez les résistants, le terrain privilégié de confrontation.

La stratégie des plateformes de VTC, qui consiste à multiplier les litiges devant les tribunaux, est sans ambiguïté, selon la formule utilisée par l'avocat en chef de la société d'Uber après l'adoption du projet de loi AB5 en Californie : « Uber n'est pas étranger aux batailles juridiques ». La lutte contre le droit, dans toutes ses dimensions, que ce soit dans l'espace judiciaire, dans la sphère législative, dans l'administration publique, et, au-delà, dans la sphère sociale s'affirme comme le *modus vivendi* de ces nouveaux opérateurs. Ils font appel pour ce faire à des outils très élaborés, notamment Uber, qui recourt à des campagnes d'influence, doté d'un nombre de lobbyistes quasi incomparable pour une entreprise aux États-Unis, ou bien à des stratégies d'adaptation à la régulation, assorties d'un changement d'image se voulant plus coopérative avec les autorités publiques. Mais c'est sans concession sur l'objectif essentiel, à savoir éviter toute augmentation du coût de la course pour la plateforme, et à cette fin, éviter la requalification des chauffeurs en salariés. Depuis le début de l'année 2020, Uber expérimente en Californie l'attribution de certaines libertés accordées aux chauffeurs (établissement du prix de la course, possibilité de refuser une course) pour tenter d'échapper aux risques de requalification de leurs contrats avec les chauffeurs du fait de l'adoption de la loi AB5 et va jusqu'à concevoir la création d'une nouvelle figure du marché du travail. Malgré ces innovations, qui participent de la recomposition de la régulation dans le secteur du transport individuel de passagers, la plateforme fait tout pour contourner les règles dès qu'elles s'avèrent onéreuses ou les contester sur tous les fronts juridiques. Afin de faire valoir leurs droits, les chauffeurs ont adopté, pour leur part, la même stratégie de recours au pouvoir judiciaire.

Parmi les statuts possibles des chauffeurs travaillant pour les plateformes numériques qui se dessinent, les cas présentés dans ce numéro de la *Chronique internationale de l'IRES* illustrent toute la gamme des éventualités. Le chauffeur pourrait être intégré au salariat en Espagne. Il est assimilé aux VTC, qui sont strictement régulés, en Allemagne. Il est un facteur de réaffirmation du tiers statut au Royaume-Uni. Il permet de soulever la perspective de l'émergence d'une nouvelle figure du marché du travail en Californie, le « chauffeur en réseau ». Au Québec, il se voit intégré à une législation qui a déréglementé le secteur et devient la figure de proue d'un nouveau secteur qui a délaissé sa dénomination de transport par taxi au profit de transport

rémunéré de personnes par automobile. Comme travailleur indépendant quasiment sans droits, il est laissé pour compte au Brésil. En France, une grande partie de ses caractéristiques serait déterminée par l'extension du droit au-delà des cadres juridiques existants à travers la *soft law*, au sein de chartes sociales élaborées par chaque entreprise, dans un engagement unilatéral, et qui serait appliquée à leur gré.

Les exemples de cette bataille juridique se retrouvent partout et sont éloquents. Les premiers recours en justice qui remettent en cause la qualification des chauffeurs comme indépendants ont eu lieu aux États-Unis. La décision qui a consisté à reconnaître la condition de « *worker* » à un chauffeur Uber au Royaume-Uni, soit une troisième figure, a été rendue par une autorité judiciaire. La décision la plus emblématique et la plus complète concernant la qualification de la prestation de services est venue de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans le processus de disruption et de recomposition en cours, qui fait entrer des parties prenantes de plus en plus nombreuses et sous des formes nouvelles, le pouvoir judiciaire s'avère l'institution centrale qui s'élève en arbitre de ce nouvel espace d'enchevêtrements et de rapports de forces.

Même les tentatives de réglementation par voie législative renvoient souvent au droit. La loi AB5 en Californie prévoit son application par l'appareil judiciaire des municipalités. Ce n'est pas pour rien : Uber et Lyft, avec d'autres entreprises du capitalisme de plateforme, ont déjà annoncé qu'ils feront appel aux tribunaux contre la loi. En France, la Cour de cassation a jugé que les travailleurs de plateforme sont des salariés, à l'instar de la cour d'appel de Paris, dans un cas précis concernant un chauffeur d'Uber. En cassant le dispositif dans la loi Lom visant à dessaisir les tribunaux dans la qualification du statut de salarié des chauffeurs, le Conseil constitutionnel a donné au pouvoir judiciaire le dernier mot. Le cas est illustratif de la stratégie d'Uber, dès lors que la plateforme peut œuvrer en collaboration avec le pouvoir législatif contre le droit. Même dans des pays qui ont connu une forte résistance politique pour imposer le cadre réglementaire existant, comme au Danemark, en Italie, en Colombie, la décision politique a dû être confirmée par les tribunaux.

La difficulté d'avancer vers une nouvelle figure de chauffeur commence par celle des chauffeurs à organiser la mobilisation autour de leurs propres intérêts corporatifs. La mobilisation commence par des conflits qui n'opposent pas clairement les travailleurs aux sociétés, mais dans un premier temps, les travailleurs entre eux, chauffeurs de taxi et chauffeurs de VTC. C'est dans un deuxième temps seulement que les chauffeurs de VTC ont revendiqué une amélioration de leurs conditions de travail. En d'autres termes, ils restent au milieu des tirs croisés, se voyant parfois défendre les plateformes pour lesquelles ils travaillent, malgré des conditions de travail difficiles, afin d'assurer au préalable le droit de poursuivre leur activité professionnelle.

Il est impossible d'imaginer un modèle stabilisé de régulation dans la majorité des pays à l'heure actuelle, en commençant par la figure du chauffeur de VTC, car la stratégie de disruption s'inscrit dans la nature même des entreprises du capitalisme de plateforme. Le cas d'Uber est exemplaire : l'opérateur refuse, autant que possible, toute adaptation à la législation qui remettrait en cause son modèle d'affaires ou persiste à influencer de

nouvelles régulations qui s'y conformeraient. Dans les cas où l'échec est avéré, comme au Danemark ou en Colombie, les opérateurs de plateforme de VTC quittent le pays, tout en laissant la place à des concurrents locaux plus respectueux des règles locales du transport individuel de personnes en milieu urbain. En Californie, après l'adoption de la loi AB5, Uber, comme on l'a déjà souligné, tente de mettre en œuvre des modifications mineures dans ses relations contractuelles avec les chauffeurs pour éviter le risque de requalification de leurs contrats en travail salarié. En même temps, la résistance persiste aussi, y compris dans les pays où la régulation est devenue totalement favorable aux plateformes de VTC, et cela, surtout sur le terrain juridique. Au Brésil, plusieurs procès sont encore en cours pour la reconnaissance de la condition de salarié aux chauffeurs. En France, la condamnation début 2020 de la plateforme de livraison de repas, Deliveroo, pour travail dissimulé laisse augurer de futures requalifications des contrats de prestation de service en contrats de travail pour les chauffeurs de VTC.

Quel que soit leur devenir, Uber et les entreprises du capitalisme de plateforme, qui investissent dans des batailles juridiques comme jamais auparavant, auront réussi à modifier les habitudes de consommation et, à des degrés différents, influer sur la reconfiguration de la régulation au sein du cadre plus large de l'écosystème du transport individuel de personnes en milieu urbain. Celle du statut des chauffeurs en est la clé de voûte. Jusqu'à présent, il est difficile de déterminer jusqu'où ces entreprises réussiront à imposer leur modèle d'organisation du travail alors qu'une tendance vers la requalification salariale s'affirme. Les risques pour le droit du travail relèvent non seulement de l'institutionnalisation d'un modèle d'affaires « ubérisé », mais de sa diffusion à d'autres branches des services, voire à ce que les travailleurs indépendants soient régis par une charte sociale. Ainsi, une véritable zone grise de régulation pourrait devenir la norme, dans un avenir pas si lointain.

Achevé de rédiger le 24 février 2020.

Sources

Abdelnour S., Bernard S. (2019), « Quelles résistances collectives face au capitalisme de plateforme ? », *in* Abdelnour S., Méda D. (dir.), *Les nouveaux travailleurs des applis*, Paris, Puf.

Abdelnour S., Méda D. (2019), *Les nouveaux travailleurs des applis*, Paris, Puf.

Adams A., Freedman J., Prassl J. (2018), « Rethinking legal taxonomies for the gig economy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 34, n° 3, p. 475-494, https://doi.org/10.1093/oxrep/gry006.

Amado J.L., Moreira T.C. (2019), « A lei portuguesa sobre o transporte de passageiros a partir de plataforma eletrónica: Sujeitos, relações e presunções », *Labour & Law Issues*, vol. 5, n° 1, p. 49-78, https://labourlaw.unibo.it/article/view/9629/9410.

Azaïs C., Dieuaide P. (2020), « Platforms of work, labour and employment relationship: The grey zones of a digital governance », *Frontiers of Sociology*, vol. 5, n° 2, https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.00002.

Azaïs C., Dieuaide P., Kesselman D. (2017), « Zone grise d'emploi, pouvoir de l'employeur et espace public : une illustration à partir du cas Uber », *Relations Industrielles/Industrial Relations*, vol. 72, n° 3, p. 433-456, https://doi.org/10.7202/1041092ar.

Célérier S., Riesco-Sanz A., Rolle P. (2016), « Une indépendance équivoque : les nouveaux statuts des indépendants espagnols et français », *Revue française de Socio-économie*, vol. 17, n° 2, p. 21-41, https://doi.org/10.3917/rfse.017.0021.

De Stefano V. (2016), « The rise of the "just-in-time workforce": On-demand work, crowd work and labour protection in the "Gig-Economy" », *Comparative Labor Law & Policy*

Journal, vol. 37, n° 3, p. 471-504, https://doi.org/10.2139/ssrn.2682602.

Dockés E. (2019), « Le salariat des plateformes », *Labour & Law Issues*, vol. 5, n° 1, p. 3-17, https://labourlaw.unibo.it/article/view/9627/9407.

Dubal V.B. (2017), « The drive to precarity: A political history of work, regulation, & labor advocacy in San Francisco's taxi & Uber economies », *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, vol. 38, n° 1, p. 73-135, http://bit.ly/2r9BVOH.

Freyssinet J. (2019), « Royaume-Uni : les syndicats et les plateformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 165, mars, p. 34-46, http://bit.ly/2tXVJWG.

Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 19-37, https://goo.gl/hJmzt6.

Nizzoli C. (2017), « Quel renouveau pour le syndicalisme contemporain ? », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 3-18, http://bit.ly/38u6G1p.

Prassl J. (2018), *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, New York, Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/oso/9780198797012.001.0001.

Stone B. (2017), *The Upstarts: How Uber, Airbnb, and the Killer Companies of the New Silicon Valley Are Changing the World*, New York, Little, Brown and Company.

Supiot A. (2000), « Les nouveaux visages de la subordination », *Droit Social*, n° 2, février, p. 131-145.

Thelen K. (2018), « Regulating Uber: The politics of the platform economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953, https://doi.org/10.1017/S1537592718001081.

Le modèle d'affaires d'Uber : un avenir incertain

Catherine SAUVIAT [1]

Le choix d'étudier le modèle d'affaires des plateformes numériques opérant dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain au travers du cas d'Uber se justifie par la volonté explicite et continue des dirigeants de cette société d'en faire depuis sa création le *leader* mondial des plateformes de mobilité, voire de logistique du dernier kilomètre. L'entreprise, qui domine effectivement un certain nombre de marchés dans le monde (Amérique du Nord et Europe), est aussi devenue emblématique de ce secteur, au point que le terme « ubérisation » s'est répandu dans le langage courant pour désigner son effet disruptif d'un double point de vue : disruption dans la qualification du service en tant quel tel, le transport individuel de passagers, en s'attaquant aux réglementations sectorielles et acteurs en présence (les taxis), et disruption dans la qualification du travail qui se noue à l'occasion de la prestation de service, en imposant à ses chauffeurs le statut de travailleurs indépendants et en évitant ainsi d'avoir à financer les protections dues aux salariés dans les différents pays d'implantation de la plateforme.

Ce modèle d'affaires, qu'Uber a sans doute poussé le plus loin, a cependant quelque peu évolué au cours de ses dix années d'existence, dans la mesure où l'entreprise a rencontré une résistance de la plupart des parties prenantes, à des degrés divers selon les cas (Chagny ; Carelli, Kesselman, dans ce numéro), et où elle a dû affronter la présence et/ou l'entrée de nouveaux concurrents. La firme a ainsi dû « faire avec » et modifier progressivement son comportement pour s'adapter à des contextes changeants aux plans réglementaire, économique et social.

Ainsi, au début de l'émergence de ce secteur en 2010 aux États-Unis, Uber recrute principalement des chauffeurs professionnels à temps partiel, qui apprécient la flexibilité et le choix de leurs horaires de travail, et surtout la possibilité de pouvoir compléter leurs revenus dans le contexte de la « grande récession » [2], parvenant difficilement à « boucler leurs fins de mois » (Mishel, 2018). Nombre de ces travailleurs ont alors un emploi principal, ou sont étudiants, ou encore viennent de perdre leur emploi à temps plein, etc. Ce profil initial des chauffeurs a perduré (Hall, Krueger, 2016). Il reste

1. Chercheure à l'Ires.
2. Taux de chômage élevé, associé à des tendances structurelles de long terme du marché du travail étasunien que sont le sous-emploi et la dualisation de l'emploi.

dominant mais coexiste aujourd'hui avec un groupe au profil différent, celui des chauffeurs qui travaillent à temps plein pour la plateforme en dépit du redressement du marché du travail étasunien et de ses bonnes performances apparentes, faute d'autres opportunités d'emploi [3].

Toutefois, en dépit de ces changements de contexte et d'évolution du profil des chauffeurs, les fondamentaux économiques de son modèle d'affaires se heurtent à certaines contraintes ou problèmes récurrents, qui interrogent sur sa viabilité de long terme et rendent pour le moins son avenir incertain. Après avoir présenté les faiblesses structurelles du modèle économique d'Uber et de sa stratégie, on analyse les trois composantes de son modèle d'affaires [4] qui ont permis son émergence mais qui limitent et/ou conditionnent son futur développement : un marché « biface » singulier aux effets de réseau limités et dont une des faces est modérément extensible (voir *infra*) ; un recours à des chauffeurs, déclarés comme travailleurs indépendants par une firme qui se qualifie d'entreprise technologique (ou d'information) et non pas de transport ; des investisseurs institutionnels continuant à placer l'épargne qu'ils ont sous gestion dans une entreprise désormais cotée en bourse et qui n'a jamais pu dégager de profit depuis sa création.

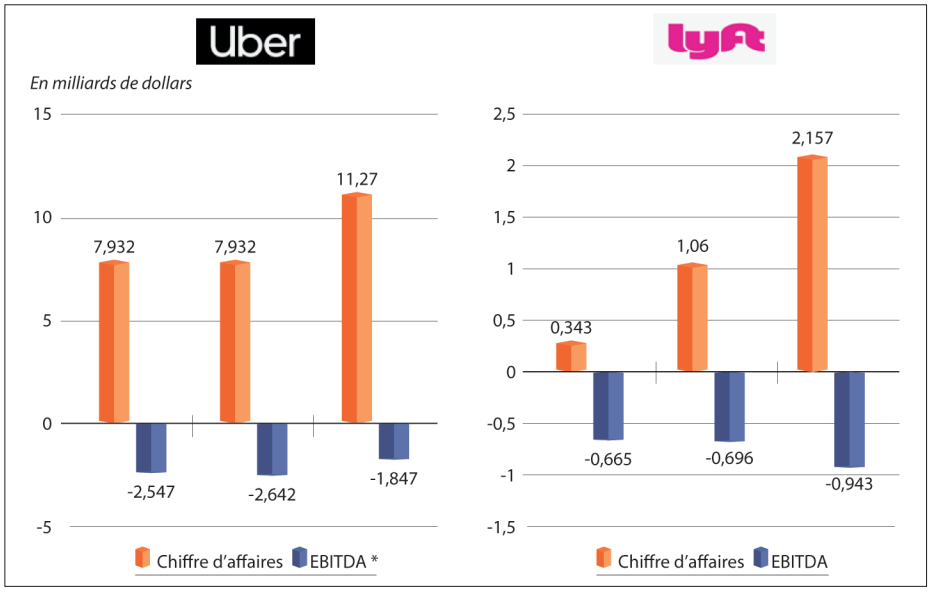
Des fondamentaux économiques défaillants

Un premier constat s'impose. Après une décennie d'existence pour Uber et un peu moins pour Lyft, ces deux plateformes continuent de perdre de l'argent et n'ont pu croître et se développer que parce qu'elles ont été soutenues par certains acteurs des marchés financiers (voir *infra*). Elles n'ont pas été en mesure de dégager un résultat d'exploitation positif en dépit d'un chiffre d'affaires croissant (graphique 1) [5].

L'essentiel du chiffre d'affaires d'Uber provient de son activité de *ride-hailing* (voir *infra*) et dépend en conséquence du volume des réservations et du tarif des trajets effectués par les chauffeurs travaillant pour la plateforme. Sa structure

3. Il est difficile de fournir des statistiques globales et précises sur la part relative de ces deux groupes car cela suppose la constitution et l'exploitation de bases de données administratives qui ne peuvent être que locales ou de celles constituées par les plateformes elles-mêmes. Mais dans ce dernier cas, le problème est le risque de sous-estimation du nombre d'heures effectuées, vu que les chauffeurs peuvent travailler pour plusieurs plateformes dans la même semaine. L'enquête menée par Hall et Krueger (2016) sur la base de données mises à disposition par Uber suggérait ainsi une forte majorité de chauffeurs travaillant à temps partiel (81 %), c'est-à-dire moins de 35 heures par semaine. De même, Lyft indique que 91 % de ses chauffeurs travaillent pour la plateforme moins de 20 heures par semaine dans le document enregistré auprès de l'autorité des marchés financiers, la Securities Exchange Commission (SEC), le 1er mars 2019 en vue de sa cotation publique au Nasdaq : http://bit.ly/35UjZpY. À l'inverse, Parrott et Reich (2018), qui ont exploité les données compilées par l'autorité de régulation de la ville de New York (the Taxi and Limousine Commission), ont trouvé que les chauffeurs pour des opérateurs de plateformes de VTC travaillant à temps plein y sont en majorité (60 à 65 %).
4. La notion de modèle d'affaires est considérée ici dans un sens plus large que le seul modèle économique dans la mesure où il est aussi fondé sur une stratégie politique de la plateforme, de relations avec les autorités publiques et de réglementation.
5. D. Khosrowshahi, le nouveau P-DG d'Uber, a d'ailleurs procédé à trois reprises au licenciement de plus de 1 200 de ses salariés au total : K. Conger « Uber fights to get its edge back », *The New York Times*, November 1st, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/01/technology/uber-cost-cutting.html.

Graphique 1. Principaux résultats financiers d'Uber et de Lyft de 2016 à 2018



* L'EBITDA est le bénéfice avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissements.
Source : d'après les documents d'enregistrement des deux sociétés auprès de la SEC.

de coûts [6] ressemble pour partie à celle d'autres opérateurs de transport individuel de personnes en milieu urbain : les dépenses d'exploitation (soit grosso modo le paiement des courses aux chauffeurs après soustraction d'une commission et les rémunérations du management essentiellement) en constituent la composante essentielle qui oscille entre 50 et 58 % du chiffre d'affaires selon les années (tableau 1), à l'instar des taxis pour lesquels ces dépenses ont pu être chiffrées entre 52 et 58 % selon les villes aux États-Unis (Horan, 2017). En revanche, l'externalisation de ces coûts et leur report sur chaque chauffeur pris individuellement ont été poussés aussi loin que possible dans le cas d'Uber (assurance, licence, acquisition et maintenance du véhicule) et certains coûts fixes liés à son activité qui transparaissent notamment dans ses frais généraux et administratifs (*lobbying*, conseils juridiques et coûts des procédures judiciaires, etc.) y sont beaucoup plus élevés que dans le cas des sociétés de taxis.

Ces données indiquent clairement que le chiffre d'affaires réalisé par la plateforme ne lui permet pas de couvrir l'ensemble de ses coûts et dépenses et que son taux de profitabilité est en conséquence négatif même si ces deux indicateurs s'améliorent au cours des trois dernières années. Elles ne plaident pas en faveur d'une quelconque supériorité économique de son modèle par rapport

6. Uber ne publie pas de données séparées sur son activité de *ride-hailing* en tant que telle et donc le raisonnement est fondé sur des données consolidées du compte d'exploitation de la société, incluant toutes ses autres activités, qui n'ont pas forcément la même structure de coûts. Par ailleurs, il s'agit d'une moyenne et il est probable qu'il y ait des différences selon les marchés locaux.

Tableau 1. La structure des coûts d'Uber (2016-2018)

En millions de dollars (sauf mention contraire)

	2016	2017	2018
1. Chiffre d'affaires	3 845	7 932	11 270
2. Total des coûts et dépenses dont :	6 868	12 012	14 303
- Dépenses d'exploitation	*2 228*	*4 150*	*5 623*
- Opérations et supports	*881*	*1 354*	*1 516*
- Ventes et marketing	*1 594*	*2 524*	*3 151*
- R&D	*864*	*1 201*	*1 505*
- Frais généraux et administratifs	*981*	*2 263*	*2 082*
- Dépréciation et amortissement	*320*	*510*	*426*
3. Pertes nettes d'exploitation	-3 246	-4 033	-987
Taux de profitabilité en % (3)/(1)	-84,4	-50,8	-8,8

Source : d'après le document d'enregistrement d'Uber auprès de la SEC, http://bit.ly/2XVLlcA, p. 18.

au secteur des taxis, ancien et fortement réglementé malgré l'innovation technologique qui a présidé à son avènement (le fonctionnement de la plateforme) et son attractivité auprès du public, du fait de la simplicité, voire du caractère ludique de son mode d'emploi (encadré 1). En outre, cette technologie a pu être assez facilement répliquée et certaines compagnies de taxis ont su réagir et répondre à cette concurrence par imitation [7].

La popularité d'Uber s'est construite sur le narratif selon lequel sa puissance technologique et son système d'incitations allaient lui permettre de produire un service plus efficace et de meilleure qualité (disponibilité aux heures de pointe, courtoisie et professionnalisme des chauffeurs, propreté des véhicules) que celui des taxis et de dominer le marché du transport individuel de personnes en milieu urbain en éliminant ses concurrents moins productifs (Horan, 2019). Il s'avère en réalité qu'au bout de dix années d'activité et de forte croissance, l'entreprise n'est toujours pas capable de couvrir ses coûts et de dégager un profit, du fait d'un désavantage coût et de son impossibilité à surmonter les difficultés structurelles et inhérentes au secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain, à savoir la gestion des pics de demande et la desserte de zones peu densément habitées (Horan, 2017). Dès lors, sa profitabilité est très dépendante de la commission prélevée sur ses chauffeurs et ses marges de manœuvre pour l'améliorer sont faibles, au risque de miner leur loyauté. De surcroît, elle est limitée du fait de la faiblesse des effets de réseau qui sont généralement attribués à l'économie des plateformes numériques et aux marchés bifaces.

Un marché « biface » singulier

Le modèle d'affaires d'Uber et de ses concurrents est supposé reposer sur des effets de réseau. Ces entreprises se

7. À l'instar des compagnies Taxis G7 en France ou de Metro Cab à Boston aux États-Unis.

Encadré 1

Uber, mode d'emploi

Pour accéder aux services de transport d'Uber, il suffit d'avoir un *smartphone* et un abonnement Internet auprès d'un fournisseur d'accès, de télécharger l'application de pair à pair et d'ouvrir un compte en entrant ses coordonnées téléphoniques et bancaires (carte de crédit). L'usage de l'application permet d'effectuer la réservation et de connecter passagers et chauffeurs après qu'ils ont été identifiés et géolocalisés. L'algorithme permet d'établir un prix de la course connu à l'avance par le client qui a le choix entre plusieurs options de service donc différents prix, en général moins élevés que celui des taxis (30 % de moins au début du lancement de l'application, voire encore moins dans certains cas) et de minimiser les temps d'attente des clients (grâce à la disponibilité en permanence d'une abondance de chauffeurs dans une zone donnée) qui peuvent suivre en temps réel sur leur *smartphone* le trajet du véhicule qui vient les chercher. La course est effectuée par le chauffeur selon un trajet censé être optimisé par l'usage d'un GPS (Google Maps). Le prix de la course (y compris le pourboire, optionnel) est prélevé automatiquement sur le compte bancaire du client (pas d'utilisation de liquidités pour le règlement de la course) et le paiement de la course au chauffeur est effectué aussi automatiquement, après prélèvement d'une commission par la plateforme, actuellement de 25 % en moyenne. À la fin de la course, le client a la possibilité de noter le chauffeur et la qualité du service proposé et reçoit la facture par courrier électronique.

Dans ce modèle, les tarifs fixés par la plateforme sont ajustés en temps réel par l'algorithme et varient en fonction de la durée de la course, de la distance parcourue, de la demande (*surge pricing* pendant les pics de demande à certaines heures et dans certaines zones géographiques [1]) et des stratégies commerciales de l'entreprise (rabais, promotions, etc.). La plateforme contrôle également le nombre de nouveaux chauffeurs autorisés à utiliser l'application.

1. Les prix peuvent varier dans un rapport de 1,5 à 7 selon la demande. En conséquence, les revenus des chauffeurs pour chaque course sont aléatoires et ils ne connaissent pas le prix de la course (dont dépend leurs revenus) avant de l'avoir acceptée.

présentent comme des marchés intermédiés par une plateforme numérique qui met en relation des utilisateurs composant les deux faces du marché : des passagers qui expriment une demande de transport et des chauffeurs qui proposent une offre de transport. Ce marché biface fonctionne d'autant mieux que les deux faces du réseau (offre et demande) se développent sur une large échelle, bénéficiant à la fois d'économies d'échelle qui permettent d'amortir les coûts fixes et d'économies de gamme ou de variété qui permettent à moindre coût de proposer une multiplicité de services (Panfili, 2019). S'agissant des plateformes numériques opérant dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain, ce modèle s'est développé avec deux limites comparé aux autres types de marchés bifaces analysés dans la littérature économique : la firme *leader* (Uber) ne peut atteindre une position de monopole : 1) que si son réseau atteint une

masse critique telle qu'elle décourage l'entrée de nouveaux concurrents en tant que « *first mover* » ; 2) que si son offre de chauffeurs disponibles (et de temps de conduite) excède la demande de courses par les passagers, de façon à être en capacité de maintenir une réactivité rapide à la demande. Or de ces deux conditions, aucune n'a pu être remplie complètement par Uber sur le marché du transport individuel de personnes, ni sur les autres segments d'activité où la firme cherche à se développer (voir *infra*).

Des effets de réseau limités

L'effet de réseau fait dépendre la valeur d'un service du nombre de ses utilisateurs : plus ce nombre s'accroît, plus sa valeur augmente. Cet effet joue d'autant plus dans un marché biface que son étendue s'élargit à toujours plus d'acteurs du côté de l'offre comme de la demande, dans un cercle vertueux pour la plateforme qui dissuade les utilisateurs de passer d'un réseau à l'autre (*i.e.* d'une plateforme à l'autre) ou empêche d'autres entreprises de pénétrer ce marché (Rysman, 2009 ; Cohen, Zhang, 2017 ; Isoaho, 2018). Ainsi, l'atteinte d'une masse critique d'utilisateurs de part et d'autre du marché biface peut conduire à une situation où tout le monde a intérêt à converger vers une plateforme unique. À terme, une dynamique du « *winner takes all* » peut s'enclencher, la plateforme étant en mesure d'exercer son pouvoir de marché en élevant ses prix.

Dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain, une plateforme comme Uber est en effet d'autant plus attractive pour les utilisateurs (*i.e.* les passagers) que d'autres utilisateurs (*i.e.* les chauffeurs) sont nombreux et font diminuer les temps d'attente des premiers, améliorant ainsi la qualité du service. Réciproquement, elle est d'autant plus attractive pour les chauffeurs qu'ils ont la possibilité de transporter de nombreux passagers, et d'augmenter potentiellement leurs revenus. Cette dynamique est cependant loin d'avoir fonctionné selon ce schéma dans le cas d'Uber et a été entravée pour plusieurs raisons. D'une part, la concurrence reste vive, sur des marchés qui sont essentiellement locaux, et où les barrières à l'entrée (coûts fixes et coûts marginaux) sont faibles ainsi que les possibilités de différenciation des services. Sur son marché d'origine, les États-Unis, Uber subit en effet en permanence depuis sa création la concurrence d'une firme comme Lyft, pourtant de plus petite taille [8], ce qui s'est traduit par une érosion lente mais régulière de sa part de marché au profit de son concurrent [9]. Et sur chaque marché local, Uber doit le plus souvent affronter la concurrence d'au moins deux, voire plusieurs plateformes numériques opérant dans le même secteur [10] ainsi que celle

8. Le chiffre d'affaires net d'Uber (après les rémunérations versées à ses chauffeurs) de même que ses effectifs à fin 2018 sont près de cinq fois supérieurs à ceux de Lyft (10,0 contre 2,2 milliards de dollars de chiffre d'affaires net, soit respectivement 9,0 et 2,0 milliards d'euros et 22 263 contre 4 680 salariés), d'après les documents d'enregistrement de ces deux sociétés auprès de la SEC.
9. Dans son document d'enregistrement auprès de la SEC, Lyft indique que sa part du marché aux États-Unis, prise principalement à Uber, est passée de 22 % à fin 2016 à 39 % à fin 2018.
10. À Londres, son plus gros marché européen, Uber doit faire face à la concurrence de quatre autres plateformes de VTC (la firme britannique Addison Lee, la firme indienne Ola, la firme estonienne Bolt, et la firme française Kapten). À São Paulo, son plus gros marché sur le continent américain, Uber affronte la concurrence de trois autres plateformes de VTC (Cabify, 99, Lady Driver).

des applications de taxis. Les entreprises présentes sur le marché se livrent à une guerre des prix (rabais, promotions) pour attirer la clientèle et gagner des parts de marché, dans des conditions où l'élasticité de la demande pour ce type de services est élevée [11].

La structure de marché du secteur paraît par certains aspects relever de la concurrence de type oligopolistique, sans pour autant que l'entreprise dominante dispose d'un pouvoir de marché tel qu'elle ait la possibilité de pratiquer des prix supérieurs à ses coûts marginaux et d'extraire des rentes en conséquence comme l'enseigne la théorie de l'oligopole [12]. Si Uber est sans conteste l'acteur dominant de cet oligopole aux États-Unis et en Europe notamment, il n'est pas parvenu, comme cela a été souligné, à dégager un quelconque profit depuis sa création (de même que ses concurrents), malgré son expansion rapide au plan mondial, ni à profiter de son avantage de « *first mover* », ni même à éliminer ses concurrents, y compris ceux de plus petite taille qui parviennent à résister sur certains marchés de niche. En outre, la firme a dû se retirer de certains marchés comme la Chine en 2017 après y avoir essuyé de lourdes pertes dans son affrontement avec le *leader* national du marché, Didi Chuxing, la Russie et l'Asie du Sud-Est en 2018, confrontée dans ces deux régions du monde à la concurrence respective de Yandex Taxi et de Grab [13]. Les conditions de concurrence sont tout aussi rudes pour Uber en Amérique latine où Didi Chuxing s'est implanté récemment (Brésil et Mexique) et en Inde où Uber affronte la concurrence de l'opérateur indien Ola.

D'autre part, la dynamique vertueuse du « *first mover* », qui implique théoriquement que les chauffeurs acceptent des baisses de tarifs en travaillant davantage, attirant toujours plus de chauffeurs et de passagers, ne fonctionne pas car les uns comme les autres ont le choix entre les plateformes et peuvent passer d'une application à l'autre à peu de coûts (autrement dit, les « *switching costs* » sont faibles). Et comme la concurrence s'exerce essentiellement sur des marchés locaux (les villes), le fait pour une entreprise comme Uber d'atteindre une taille très importante au niveau mondial ne confère pas forcément un avantage localement. Bénéficier d'un réseau de plusieurs dizaines de milliers de chauffeurs et de véhicules au niveau mondial n'est pas particulièrement utile à un client qui a besoin de se déplacer dans la ville de New York ou de San Francisco, et qui mobilisera à cet effet un chauffeur et un véhicule. De ce point de vue, Uber diffère là encore d'autres entreprises *high tech* (ex-*start-up* fortement valorisées elles aussi) comme les Gafa (et plus particulièrement Google, Amazon et Facebook) qui opèrent à partir de plateformes numériques et qui ont bénéficié de puissants effets de réseau alimentant une

11. Cette élasticité qui mesure la sensibilité des consommateurs aux prix serait de 1,35 selon le responsable de la recherche économique d'Uber (Durant, 2019), bien qu'elle soit sans doute variable selon les périodes de temps, les personnes ayant besoin de se déplacer à un moment précis étant moins sensibles à des changements de tarifs.
12. Committee for the Study of Digital Platforms Market Structure and Antitrust Subcommittee, *Draft Report*, Stigler Center for the Study of the Economy and the State, the University of Chicago Booth School of Business, May 15, 2019, http://bit.ly/2QTCBIB.
13. En échange de son retrait de ces trois marchés, Uber est entré à hauteur de 20 % du capital de Didi en Chine, de 23,2 % du capital de Grab en Asie du Sud-Est et de 38 % du capital de Yandex Taxi en Russie.

dynamique du « *winner takes all* » et les conduisant *in fine* à une position monopolistique, comme l'ont mis en lumière des économistes de l'université de Chicago [14]. Si la firme a pu étendre rapidement sa présence au niveau mondial (dans 63 pays et 817 villes [15]) et dispose d'une plateforme globale centralisée pour l'ensemble de ses services, elle n'est pas pour autant une entreprise globale qui peut vendre des services identiques n'importe où à un coût marginal proche de zéro et bénéficier en conséquence de puissantes économies d'échelle et d'envergure, comme c'est le cas des Gafa. En ce sens, Michael Cusumano a raison de souligner la différence fondamentale existant entre Uber, qui n'est qu'une plateforme de transaction mettant en relation acheteurs et vendeurs et les Gafa, qui non seulement organisent les transactions mais sont de surcroît des entreprises véritablement innovantes [16] (encadré 2).

Les marchés des VTC sont au contraire fortement segmentés et les articles nationaux dans ce numéro montrent combien

Encadré 2

Google, Amazon et Facebook, des plateformes numériques innovantes

Ces trois entreprises, à la différence d'Uber, ont inventé de nouveaux produits ou services qui ont révolutionné la façon de travailler, d'étudier, de communiquer, d'acheter et même de faire des rencontres. Elles ont assis leur croissance sur un produit ou un service véritablement innovant (moteur de recherche, commerce électronique, réseau social) accessible à des prix réduits (voire gratuits, mais une gratuité qui a un prix), qui a pu être vendu à l'échelle mondiale, et démontré rapidement que le cœur de leur activité engendrait de puissants effets de réseau (une base solide et toujours croissante d'utilisateurs rendant le service plus efficient et attractif à d'autres utilisateurs) et qu'elles étaient capables de dégager un *cash flow* permettant de financer leur croissance et leur stratégie de conquête des marchés, rendant quasiment impossible à de nouveaux concurrents de faire irruption. Faisant les preuves de l'efficacité de leur modèle économique, elles ont indéniablement apporté des gains importants à la société ou à tout le moins au plus grand nombre, même si la position de quasi-monopole [1] et le pouvoir de marché qu'elles ont acquis et exploité ont pu réduire ces gains pour les consommateurs et entraîné des externalités négatives, au point d'être aujourd'hui la cible des autorités antitrust en Europe et aux États-Unis.

1. Près de la moitié du commerce électronique passe par Amazon, Facebook contrôle 77 % des échanges sur les réseaux sociaux et Google détient 81 % du marché des moteurs de recherche : D.J. Lynch, « Big Tech and Amazon : too powerful to break up ? », *Financial Times*, October 30, 2017, https://www.ft.com/content/e5bf87b4-b3e5-11e7-aa26-bb002965bce8.

14. Committee for the Study of Digital Platforms Market Structure and Antitrust Subcommittee, *op. cit.*
15. D'après le site Internet d'Uber.
16. Interview de M. Cusumano par T. Bishop, « Platform power: Amazon, Facebook, Google, and the hidden forces driving the world's top businesses », *GeekWire*, August 13, 2019, http://bit.ly/2Tr4Olu.

Uber a dû s'adapter localement pour y développer ses services, avec à chaque fois des coûts d'entrée élevés sur chaque marché (*lobbying*, publicité, coûts des recours en justice, etc.) et avec plus ou moins d'efficacité et de réussite selon les cas. Les spécificités locales en matière de régulation du service de transport individuel de personnes aussi bien qu'en termes de régulation du travail et de ses formes de mobilisation (travail salarié *vs* travail indépendant) sont autant d'obstacles à une uniformisation de ses services.

Enfin, s'il est vrai que l'effet de réseau s'amplifie avec le déploiement et la diversification d'Uber dans de nouveaux services prenant appui à la fois sur son réseau de chauffeurs et sur son réseau de passagers (tableau 2), l'activité de *ride-hailing* reste son cœur de métier.

Cette activité compte en effet pour 80 % de son chiffre d'affaires en 2018 (9,2 milliards de dollars, soit 8,3 milliards d'euros) alors que celle de livraison de repas, très concurrentielle (Grubhub, DoorDash, et Postmates sur le marché américain, Just Eat au plan international), certes en forte croissance et prometteuse pour l'entreprise [17], ne représente que 13 % de ce total. L'une comme l'autre restent déficitaires, de même que les autres activités de services dans lesquelles Uber s'est diversifié, et où la plateforme doit affronter une vive concurrence des acteurs en présence [18]. L'effet de réseau n'a donc pas joué aussi pleinement et fortement que Carballa

Tableau 2. La diversification des services d'Uber depuis sa création

Année de lancement du service	Marque	Nature du service
2010	UberBlack/Lux/Exec	Service de limousine originel
2012	UberX	Service de VTC à bas coût
2014	UberPool	Service de covoiturage (*carpooling, shared commutes*)
	Uber Eats	Service de livraison de repas à domicile
	Uber for Business	Service de transport de salariés payé par l'employeur
2015	Uber ATG	Service de recherche sur le véhicule autonome
2016	Uber Elevate	Service de taxis volants
2017	Uber Freight	Service intermodal de fret (transport routier-transport maritime)
2018	Uber Health	Service de transport de patients aux organismes de soins
	Uber Works	Service de travail sur demande (ou intérim)
2019	Uber Money	Services financiers aux chauffeurs

Source : d'après la presse.

17. Uber vient d'acquérir Cornershop, une plateforme de livraison de repas présente au Chili, au Mexique, au Pérou et au Canada, pour consolider son activité dans ce secteur.
18. Uber a vendu son activité de livraison de repas en Inde (Uber Eats) qu'il avait lancée en 2017 à un concurrent local (Zomato) dont il conserve 9,9 % du capital, *The Wall Street Journal*, January 20, 2020.

Smichowski (2018) le soutient dans son cas : la firme affronte en effet de nombreux concurrents sur tous les marchés, y compris son marché d'origine, les États-Unis, ce qui limite les possibilités d'y augmenter ses tarifs. Et elle n'a pas complètement anéanti les autres options de mobilité qui continuent d'exister dans la plupart des villes (transports publics, taxis, etc.), dont les autorités se mobilisent aujourd'hui pour précisément éviter cet effet potentiel d'éviction. Même si des municipalités ont établi des partenariats avec Uber pour combler les lacunes de leurs systèmes de transport public dans certaines zones [19] et qu'elles ont, ce faisant, créé un lien de dépendance avec la plateforme, qui peut lui être profitable en termes de rente d'influence sur la réglementation (de Vault *et al*., 2019).

Des difficultés à maintenir une offre excédentaire de chauffeurs par rapport à la demande

Le modèle d'affaires des plateformes numériques opérant dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain et celui d'Uber en particulier se distinguent aussi de ceux des autres secteurs *high tech* à effet de réseau en ce que les firmes de l'oligopole doivent en permanence maintenir sur leurs marchés locaux une capacité excédentaire de chauffeurs oisifs, disponibles à tout moment pour réduire les temps d'attente des passagers (Parrott, Reich, 2018). Cette condition suppose que la plateforme soit en capacité de fidéliser son stock de chauffeurs [20] et d'en attirer en permanence de nouveaux. C'est l'une des raisons pour lesquelles les entreprises comme Uber ou Lyft s'opposent le plus souvent aux mesures de contrôle d'identité des chauffeurs de taxi sur la base de leurs empreintes digitales. Le *pool* de chauffeurs disponibles ne doit en aucun cas être limité par de telles exigences. C'est pourquoi aussi elles s'opposent aux réglementations visant à limiter le nombre de licences autorisées, à l'instar de la ville de New York qui, en août 2018, a imposé un plafond à la concession de nouvelles licences pour une durée d'un an. Il s'agit pour les plateformes de créer une offre surabondante de travail ou d'entretenir une « armée de réserve numérique » pour faire pression à la baisse sur les rémunérations, un peu à l'instar du système de recrutement des dockers sur le port de New York il y a un siècle environ (Cilento, 2019).

19. Depuis 2015, Uber aurait passé plus de 20 accords de partenariat de ce type aux États-Unis, au Canada, au Royaume-Uni et en Australie. Lyft de son côté aurait conclu 50 accords de transit aux États-Unis : K. Conger, « Uber wants to sell you train tickets. And be your bus service too », *The New York Times*, August 7, 2019, https://www.nytimes.com/2019/08/07/technology/uber-train-bus-public-transit.html.
20. Uber propose dès 2013 à ses chauffeurs un programme pilote d'aide à l'achat (ou à la location) de voitures en coopération avec General Motors et Toyota, dans l'espoir d'en attirer encore plus dans son réseau. Ce programme, testé dans six villes américaines, n'est accessible qu'aux chauffeurs qui maintiennent un certain volume d'activité pour la plateforme : T. Bradshaw, « Uber hails new financing scheme for its drivers », *Financial Times*, November 25, 2013, https://www.ft.com/content/19e3e2c8-55f9-11e3-96f5-00144feabdc0. En 2014, Uber lance son programme *Momentum*, qui accorde des rabais aux chauffeurs sur leurs notes de téléphone portable, sur leurs dépenses de réparation, et qui les aide à se procurer une couverture maladie auprès de tierces parties. Pour être éligibles à ce programme, les chauffeurs doivent avoir conduit pour Uber entre 30 et 50 heures par trimestre selon le véhicule, soit environ 4 heures par semaine : S. Mishkin, « Uber offers US drivers perks to boost retention », *Financial Times*, November 19, 2014, https://www.ft.com/content/446dd780-6f91-11e4-8d86-00144feabdc0.

Mais le maintien d'un *pool* surnuméraire de chauffeurs disponibles à tout moment, qui conditionne directement la capacité d'Uber à répondre immédiatement à la demande, est un objectif difficile à atteindre malgré les incitations à la fidélisation de ses chauffeurs [21]. En effet, une proportion croissante d'entre eux travaille pour plusieurs plateformes indifféremment, laissant ainsi plusieurs applications ouvertes à la fois, ce qui réduit le *pool* de chauffeurs disponibles pour la plateforme. C'est là l'effet pervers du statut de travailleur indépendant, qui se retourne dans ce cas précis contre Uber.

Rien ne retient en effet les chauffeurs d'Uber de travailler pour les plateformes concurrentes comme Lyft ou même Juno à New York qui a pris le contre-pied du modèle d'Uber en concédant à ses chauffeurs une plus large part de son chiffre d'affaires (*i.e.* en prenant une commission plus faible), mais qui a dû en novembre 2019 entamer une procédure de mise en faillite, la première du genre dans le secteur.

De surcroît, les chauffeurs, dont une partie travaille à temps plein, ne parviennent pas à vivre de cette activité. Une enquête réalisée sur la base des coûts d'exploitation détaillés de 1 100 chauffeurs d'Uber et de Lyft aux États-Unis indique que le profit médian dégagé de leur activité de *ride-hailing* n'est que de 3,37 dollars (3,04 euros) de l'heure avant impôt, et que près des trois quarts d'entre eux gagnent moins que le salaire minimum en vigueur dans leurs États respectifs (Zoepf *et al.,* 2018) [22]. Le taux de *turn-over* y est de ce fait particulièrement élevé et le recrutement de nouveaux chauffeurs est coûteux à cause des primes versées par Uber à la signature du contrat pour les attirer. Ce qu'ils avaient pu accepter au moment de la « grande récession » quand Uber a développé son activité est moins supportable dans un contexte de marché du travail tendu, où des entreprises de la grande distribution comme Amazon, Costco et Target ont dû adopter un salaire minimum horaire d'au moins 15 dollars (13,5 euros), même si leur « salaire de réservation » est bas compte tenu d'une faible capacité à changer d'emploi et de secteur sur certains marchés locaux (Parrott, Reich, 2018). La pression des chauffeurs pour obtenir une amélioration de leurs conditions de travail, des protections appropriées, etc., est donc devenue plus forte [23], et leurs revendications risquent d'augmenter les coûts de l'entreprise. Actuellement, plus de 60 000 chauffeurs aux États-Unis ont (eu) recours aux tribunaux pour dénoncer leur classification comme travailleurs indépendants et demandent des dommages et intérêts en conséquence (Maxim, Muro, 2019).

Dans ce contexte, il est notable que la firme a pris une attitude plus « coopérative » avec ses chauffeurs, s'efforçant de rétablir la confiance en répondant

21. Les primes à la signature pour attirer de nouveaux chauffeurs et celles plus spécifiques, visant à répondre à des pics de demande, ou encore l'offre de gains minima garantis aux heures de pic lors d'évènements spéciaux très populaires comme le Super Bowl, la finale organisée par la ligue nationale de football américain.
22. Parrott et Reich (2018) indiquent que dans la ville de New York, les chauffeurs ont des revenus si faibles que 16 % d'entre eux n'ont aucune couverture maladie malgré l'Obamacare, que 40 % ne disposent pour toute couverture maladie que de Medicaid, le programme d'assurance santé pour les pauvres, et que 18 % sont éligibles au programme d'aide alimentaire.
23. Uber a connu pour la première fois plusieurs grèves de ses chauffeurs en 2019, un peu partout dans le monde.

dans certains cas à leurs demandes [24]. De même que ses dirigeants ont pris une attitude plus conciliante avec les autorités de régulation, surtout depuis l'arrivée du nouveau P-DG en 2017, qui inaugure (ou confirme) un tournant dans la culture de l'entreprise [25]. Le modèle disruptif des origines qui consistait à contourner et à braver la réglementation existante a laissé place à un modèle moins conflictuel avec l'ensemble des parties prenantes. D'un côté, on peut penser que le coût accumulé des amendes et litiges survenus avec les autorités de régulation, les compagnies de taxi, les autres opérateurs de plateformes de même que leurs chauffeurs et passagers, qui se chiffre par centaines de millions de dollars, va aller en diminuant. Et ce, d'autant qu'Uber a choisi d'embaucher d'anciennes personnalités politiques de tous bords, ayant occupé des positions élevées dans l'administration ou dans le monde des affaires dans les principaux pays d'implantation de la plateforme, se dotant ainsi d'un pouvoir relationnel afin d'être en mesure de mieux négocier avec les autorités de régulation concernées et de pacifier les relations [26]. Mais de l'autre, les coûts d'adaptation à ce nouveau contexte risquent d'augmenter (réglementation plus contraignante, investissement plus prononcé dans la formation des chauffeurs, financement des flottes pour avoir plus de contrôle sur la qualité du service dans certains marchés, comme à Singapour ou en Inde) alors qu'Uber n'a pas réussi à surmonter les limites économiques intrinsèques à son

24. Création notamment de l'Independent Drivers Guild par accord entre le syndicat des métallos, l'IAM et Uber. Pour la première fois, les chauffeurs Uber sont autorisés à recevoir des pourboires à l'instar de ceux de Lyft qui ont empoché pour plus de 250 millions de dollars (226 millions d'euros) de pourboire depuis sa création en 2012.
25. Ce tournant est déjà tangible en 2015, quand Uber accepte de partager ses données (itinéraires et heures des courses) avec la ville de Boston pour l'aider à gérer les problèmes de congestion du trafic et son infrastructure de transports publics plutôt que d'opter pour une confrontation. Il se confirme en 2016 quand Uber est sollicité par certaines villes pour être la plateforme logistique qui assure le « dernier km » pour l'accès au réseau de transports publics. Cette même année, Uber crée un conseil politique de huit membres, qui comprend un ancien commissaire européen à la concurrence, un ancien ministre américain des Transports, un ancien Premier ministre du Pérou, pour répondre aux menaces croissantes de réglementation de son activité. Trois de ses huit membres sont d'anciens régulateurs dans leur propre pays (Australie, Brésil et Corée) : L. Hook, « Uber looks to set a different route with regulators », *Financial Times*, May 5, 2016, https://www.ft.com/content/d8ac7e70-11ce-11e6-839f-2922947098f0.
26. C'est le cas de David Plouffe, qui a rejoint Uber en août 2014, après avoir dirigé la campagne électorale du Président Obama en 2008, et qui aide l'entreprise à dialoguer avec les autorités publiques de régulation. En tant que démocrate, il apporte aussi ses liens avec le mouvement syndical, qui s'est opposé à Uber dans de nombreuses villes. Uber a aussi embauché Ashwini Chhabra en mai 2014, ancien commissaire à la politique et à la planification à la NY City's Taxi and Limousine Commission, l'un des régulateurs que doit affronter Uber. D'autres ex-officiels comme l'ancien ministre de la Défense, Robert Gates, sont au conseil d'administration de l'entreprise, qui l'aide à recruter des anciens combattants comme chauffeurs. C'est aussi le cas de Brian Worth, embauché en mai 2014, un républicain de Californie, qui a travaillé pour la Small Business administration. Autre cas, Nairi Tashjian Hourdajian, qui chapeaute l'équipe de communication d'Uber, et qui était l'ex-directeur du comité pour la campagne sénatoriale des démocrates et dirigeait l'équipe de conseillers de Joe Biden, le vice-président, quand il était sénateur. McGann, le lobbyiste en chef pour NYSE Euronext, a été recruté pour superviser les opérations de développement d'Uber en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique. Uber entretient en outre une équipe permanente de six lobbyistes au niveau fédéral, composée d'anciens membres du gouvernement américain. Au Royaume-Uni, Uber a fait appel aux services de l'ancienne conseillère du Premier ministre, David Cameron, Rachel Whestone, pour l'aider à gérer ses démêlés avec les autorités publiques de régulation.

modèle de plateforme, à savoir des effets de réseau limités et l'absence de loyauté de ses chauffeurs, sur lesquels reposent la plupart des risques de l'activité.

Le recours à des travailleurs indépendants

Dans ce modèle d'affaires, le risque est en effet reporté sur les chauffeurs, déclarés par les plateformes comme travailleurs indépendants et devant financer à la fois l'investissement initial dans les actifs (l'achat ou la location du véhicule) et les coûts d'exploitation liés à leur activité de transport individuel de personnes (amortissement et maintenance du véhicule, essence, assurance, etc.). Reposer sur la possession d'un minimum d'actifs est précisément la caractéristique des *lean platforms* ou « plateformes allégées » auxquelles Uber est rattaché selon la typologie élaborée par Srnicek (2017), ces actifs étant en outre principalement intangibles (logiciel, algorithme) plutôt que tangibles (serveur, *smartphone*, etc.).

Le recours à des travailleurs indépendants plutôt qu'à des salariés est une pratique des entreprises étasuniennes qui s'est répandue dans un certain nombre de secteurs (construction, transport, cinéma, restauration, *high tech*, etc.), pour certains à l'occasion de leur déréglementation à partir des années 1970 (Weil, 2014). Mais il a été systématisé par les opérateurs de plateformes dans le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain, et par Uber en particulier, qui va même jusqu'à qualifier les chauffeurs qui travaillent pour sa plateforme de « partenaires ». La plateforme n'emploie ainsi directement que 0,5 % de la main-d'œuvre qui contribue à l'activité de la société dans le monde [27]. Ce recours à une forme extrême d'externalisation et de coordination par le marché (*i.e.* la plateforme numérique) a été permis par la technologie utilisée (*smartphone* et algorithme), qui réduit les coûts de transaction au point d'aboutir à une forme d'organisation qui est à l'opposé de l'entreprise intégrée pensée par Coase (1937) [28]. Mais cette forme d'organisation est paradoxalement associée à un degré très élevé de contrôle du travail réalisé par la plateforme, ce qui n'est pas le cas dans d'autres secteurs *high tech* ou même moins le cas pour d'autres plateformes numériques du secteur aux États-Unis ou ailleurs. Les chauffeurs en question n'ont aucun contrôle sur le tarif des courses. Ils sont vulnérables aux baisses opérées par la plateforme et sont exposés en conséquence à des baisses de revenu, sauf si le rapport de leur temps de travail effectif au temps d'attente augmente suffisamment. Ils n'ont en tous les cas aucune garantie de revenu, si ce n'est la garantie d'un tarif

27. Soit 22 263 salariés et 3,9 millions de chauffeurs au 31 décembre 2018, d'après le document d'enregistrement d'Uber auprès de la SEC, le 11 avril 2019, en vue de sa cotation publique au New York Stock Exchange (NYSE) : http://bit.ly/2XVLIcA.

28. Ronald Coase, dans cet article séminal, s'interroge sur les raisons qui expliquent l'émergence d'une firme, c'est-à-dire d'une forme de coordination par l'organisation et le management plutôt que par le marché et les prix. Sa réponse est que dans une situation d'incertitude, il peut y avoir un coût à utiliser les mécanismes de prix et de coordination par le marché pour organiser la production d'un bien ou d'un service qui est supérieur à celui provenant d'une mobilisation des ressources par un entrepreneur à l'intérieur d'une organisation, *a fortiori* quand il s'agit d'un contrat de service (avec de nombreux travailleurs à coordonner). Ce n'est pas le cas d'Uber qui a choisi au contraire de contracter individuellement avec chaque chauffeur plutôt que de les embaucher en tant que salariés dans le cadre d'une organisation integrée et d'un rapport hiérarchique d'autorité.

horo-kilométrique plancher établi récemment par la ville de New York (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro).

En revendiquant leur caractère d'entreprise technologique (ou d'information) et en réfutant celle d'entreprise de transport, ces plateformes cherchent à échapper à la réglementation du secteur du transport de voyageurs, notamment des taxis et à forcer les autorités de régulation (villes, États) à forger de nouvelles réglementations qui leur soient favorables (Carelli, Kesselman, dans ce numéro). Ils développent à cette fin une intense activité de *lobbying* auprès des élus, de même que des campagnes (référendums, signature de pétitions) organisées auprès des chauffeurs, des clients et du public en général pour s'attirer leur soutien [29]. Le changement de raison sociale d'Uber en 2010 est emblématique de cette stratégie [30]. En 2012, la firme reprend à son compte un aspect du modèle qui vient d'être lancé par deux entreprises pionnières, Lyft et Sidecar [31], qui consiste à recourir à des chauffeurs non professionnels utilisant leur propre voiture pour transporter des passagers à des prix « suggérés » (non imposés) et lance *via* son application son service « *low cost* » UberX (qui sera lancé sous le nom d'UberPop en Europe en 2014 puis interdit dans de nombreux pays européens comme l'illustrent les articles nationaux de ce numéro). Mais Uber le fait dans des conditions où c'est la plateforme qui impose unilatéralement les tarifs, contrairement au modèle d'origine de ses deux concurrents dans lequel les prix étaient établis sur un mode coopératif entre utilisateurs (passagers et chauffeurs). La plateforme fixe (et contrôle) également les critères de performance des chauffeurs (le taux de courses acceptées ou refusées par eux) et

29. Selon Borkholder *et al*. (2018), Uber et Lyft avaient en 2016 aux États-Unis plus de lobbyistes actifs (soit 370 lobbyistes pour Uber et 108 pour Lyft) qu'Amazon, Microsoft et Walmart confondus (soit 73 pour Amazon, 157 pour Microsoft et 182 pour Walmart). Uber a notamment mené campagne au Nevada en 2014, à la suite d'une suspension temporaire de ses activités par l'autorité de régulation de l'État à Las Vegas juste un mois après y avoir lancé ses services, à Seattle en 2015 contre le plafonnement du nombre de VTC autorisés, ou en Californie en 2019 pour remettre en cause la loi récente AB5 et la remplacer par des mesures alternatives, plus favorables à l'entreprise.
30. La société est enregistrée en 2009 sous la raison sociale « UberCab », puis lance son application de transport de passagers en limousine avec des chauffeurs professionnels en 2010 à San Francisco. En porte-à-faux avec les réglementations existantes (celle des taxis, et celle des limousines), les autorités de régulation de la ville et de l'État enjoignent l'entreprise de cesser son activité en octobre 2010. La réaction des dirigeants de la firme est immédiate : « UberCab » devient « Uber Technologies », marquant par ce changement de nom la distanciation de l'entreprise avec le secteur du transport auquel ils refusent qu'elle soit assimilée.
31. Avant la création de Lyft en 2012, son président et co-fondateur, John Zimmer, avait lancé Zimride, un service de covoiturage longue distance à destination d'un public d'étudiants, *via* l'application Facebook à l'origine, dont le tarif s'établissait d'un commun accord entre utilisateurs. En 2012, il a transformé ce modèle d'origine en mettant au point sa propre plateforme et sa propre application de pair à pair, Lyft, nécessitant l'usage du *smartphone* : S. Bond, « Logan Green, the carpooling chief executive driving Lyft's IPO », *The Financial Times*, March 8, 2019, https://www.ft.com/content/8a55de94-414e-11e9-b896-fe36ec32aece. Sidecar a cessé ses activités en fin d'année 2015 et a vendu ses actifs (y compris ses droits de propriété) à General Motors. La firme a néanmoins poursuivi Uber en justice ultérieurement, l'accusant de pratiques anticoncurrentielles ayant abouti à son élimination du marché. C'est la première plateforme de VTC à avoir indiqué aux clients le prix de la course avant qu'ils confirment leur réservation et à avoir organisé le service de covoiturage : H. Somerville, « Uber is "hell-bent on stifling competition", an out-of-business startup claims in a lawsuit », *Business Insider*, December 11, 2018, http://bit.ly/2uMYURb.

les évalue en fonction de la note attribuée par les clients selon une échelle de 1 à 5, au risque que ces derniers soient désactivés de l'application si la note finale obtenue n'atteint pas 4,6. C'est ce modèle d'affaires qu'Uber va étendre à de nombreuses villes et pays et qui va plus ou moins s'imposer comme un standard du secteur (Collier *et al*., 2017).

Dans ce contexte, il est logique que l'opposition des chauffeurs de taxi se focalise d'abord sur les questions de concurrence déloyale et de pratiques agressives d'Uber au vu des régulations existantes dans le secteur à cause de leur effet disruptif sur le service (l'activité en tant que telle), mais pas (ou peu) sur la qualification de la prestation de service (le statut de l'emploi selon le type de contrat de travail), étant eux-mêmes pour la plupart des travailleurs indépendants. En même temps, ce statut de travailleur indépendant reste crucial et central au modèle d'affaires d'Uber. Dans le document d'enregistrement transmis en avril 2019 à l'autorité de régulation des marchés financiers, la Securities Exchange Commission (SEC), en vue de sa cotation publique, Uber reconnaît que son activité serait menacée si ses chauffeurs étaient requalifiés en salariés [32]. La firme cite quelques exemples de décisions judiciaires qui l'ont amenée à devoir requalifier ses chauffeurs aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France et qui, si elles venaient à se généraliser, lui occasionneraient des dépenses additionnelles telles qu'elles l'obligeraient à modifier son modèle d'affaires. De surcroît, elles limiteraient sa capacité à contracter avec de nouveaux chauffeurs, un autre élément indispensable au développement de son modèle d'affaires (voir *supra*). De même, Lyft reconnaît pleinement ce risque dans son document d'enregistrement auprès de la SEC, indiquant que la firme fait l'objet de six recours collectifs, de plusieurs milliers de plaintes individuelles ainsi que des contrôles de la part d'administrations dans plusieurs États.

Pour autant, il est manifeste que ce risque de requalification s'est accru sous la pression des organisations syndicales, notamment depuis la reconnaissance du statut de « *worker* » aux chauffeurs Uber à Londres en 2016 par le tribunal de l'emploi (Adams, dans ce numéro), un jugement qui sera confirmé en 2018 par des tribunaux d'ordre supérieur (Freyssinet, 2019), et depuis l'adoption en 2019 de la loi AB5 en Californie et d'un nouveau test fondé sur la présomption de salariat (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro), qui risque de faire boule de neige aux États-Unis, son premier marché [33]. Il constitue aujourd'hui sans doute le risque majeur du modèle d'affaires des opérateurs de plateforme

32. « *Our business would be adversely affected if drivers were classified as employees instead of independent contractors.* »

33. L'État du New Jersey vient de demander à Uber de régler pour 649 millions de dollars (soit 586 millions d'euros) d'impayés de cotisations sociales sur ses chauffeurs, improprement qualifiés de travailleurs indépendants d'après l'administration du travail et du développement de la main-d'œuvre de l'État, ce que la plateforme de VTC conteste. Quelle qu'en soit l'issue, cette initiative illustre le changement de climat et de comportement des États vis-à-vis des pratiques antisociales d'Uber. La loi AB5 en Californie fait des émules et des législations similaires pourraient être adoptées dans les États de New York, d'Oregon et de Washington : M. Haag, P. McGeehan, « Uber fined $649 million for saying drivers aren't employees », *The New York Times*, November 14, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/14/nyregion/uber-new-jersey-drivers.html ; H. Groover, D. Beekman, « Seattle is considering a plan to set minimum pay for Uber and Lyft drivers », *The Seattle Times*, September 16, 2019, http://bit.ly/2FRAGrh.

dans le domaine du transport individuel de passagers en milieu urbain. Preuve en est la première banqueroute du secteur, Juno, créée en 2016 et qui opérait exclusivement sur le marché new-yorkais. L'entreprise israélienne, Gett, qui a acquis Juno en 2017, a incriminé les nouvelles protections adoptées par les autorités de régulation new-yorkaises (tarif minimum horaire pour les chauffeurs). Ces mesures ont obligé Juno à augmenter ses tarifs, avec comme conséquence immédiate la diminution de près de moitié du nombre de courses quotidiennement effectuées pour le compte de la plateforme [34].

Une reconfiguration des marchés financiers, alimentée par une surabondance de capitaux

Enfin, le modèle d'affaires d'Uber n'aurait pu voir le jour sans l'excès d'épargne en quête de placements de plus en plus risqués, qui caractérise l'environnement financier après quarante années de déréglementation financière et qui s'est particulièrement affirmé après la crise de 2008. Les investisseurs sont à la recherche d'opportunités de placements aux retours sur investissement élevés, qui sont d'autant plus réduites que les taux d'intérêt sont devenus durablement bas, après la crise économique et financière de 2008 et les politiques monétaires accommodantes des banques centrales qui ont suivi. D'où l'appétit des fonds de capital-risque pour des placements dans les firmes *high tech* non cotées au début de leur cycle de vie, et des fonds spécialisés dans les rachats d'entreprise à crédit (ou fonds de LBO) pour des placements dans des firmes matures aux *cash flows* en excédent. Cet objectif est aussi recherché par les investisseurs institutionnels plus traditionnels (fonds de pension, gestionnaires d'OPCVM, fonds souverains). De fait, les placements de ces deux catégories d'investisseurs (investisseurs institutionnels traditionnels et fonds de capital investissement) se nourrissent l'un de l'autre : pour les fonds de pension ou les fonds souverains, les placements dans les fonds de capital investissement sont un moyen de diversifier leur portefeuille d'activité et d'obtenir des rendements plus élevés que leurs placements en actions dans les grandes entreprises cotées, au demeurant de moins en moins nombreuses (encadré 3) ; quant aux fonds de capital investissement, ils sont alimentés par les placements des fonds de pension (López-Villavicencio, Rigot, 2013), dont le montant est dix fois plus important en valeur qu'au cours de la décennie 2000.

Uber reconnaît dans son document d'enregistrement auprès de la SEC en vue de sa cotation publique que la levée de capitaux additionnels est indispensable au développement de son activité de *ride-hailing* et de son extension à d'autres marchés géographiques, ainsi qu'à sa diversification dans d'autres services et à sa capacité d'offrir de nouveaux produits. Bref, que cette capacité à lever des fonds auprès des différents acteurs des marchés financiers est fondamentale à la soutenabilité de son modèle. Comme toutes les *start-up*, Uber a commencé à lever des fonds en 2010 auprès d'investisseurs extérieurs, d'abord des *business angels*. À partir de 2011, son cercle d'investisseurs s'élargit au capital-risque, ce qui lui permet de procéder à une nouvelle levée de fonds, et à partir de 2014, il s'élargit à nouveau à une multiplicité d'investisseurs de types

34. A. Gladstone, « Ride-hailing app Juno enters bankruptcy, blaming wage law », *The Wall Street Journal*, November 20, 2019, https://on.wsj.com/30mHlOp.

Encadré 3

Le déclin des marchés cotés *vs* l'envolée des marchés non cotés

Comparés aux marchés financiers publics qui obligent les entreprises cotées à plus de transparence et davantage de discipline financière (règles comptables, etc.), les marchés non cotés sont nettement moins réglementés et plus opaques. Ils sont aussi moins liquides donc plus risqués que les premiers.

Mais aux États-Unis depuis le milieu des années 1990, les différents gouvernements ont pris diverses initiatives pour que les *start-up* puissent plus aisément lever du capital auprès d'investisseurs privés sur les marchés non cotés, en relâchant les règles antifraudes régissant la vente des actions et en favorisant leur accès à un nombre croissant d'investisseurs. Le Jobs Act, promulgué par Barack Obama en 2012, autorise notamment la multiplication par quatre du nombre d'actionnaires privés que les entreprises peuvent solliciter avant d'être obligées de publier des rapports financiers (de 500 à 2 000). Dans le même sens, la SEC a avancé une proposition fin décembre 2019 qui autoriserait un nombre croissant d'individus accrédités à placer leur épargne dans des fonds à risque élevé (*hedge funds*, fonds de capital investissement) sur les marchés non cotés [1].

En conséquence, lever des capitaux sur les marchés non cotés est rendu plus facile tandis qu'en lever sur les marchés publics devient plus difficile, l'épargne en provenance des investisseurs institutionnels affluant dans les fonds de capital investissement et les entreprises non cotées plutôt que dans les entreprises cotées. Si bien que le montant des fonds levés auprès des investisseurs institutionnels par les fonds de capital investissement mais non encore placés par ces derniers (« *dry powder* » dans le jargon financier) aurait atteint le record de 2500 milliards de dollars (2248 milliards d'euros) en 2019 au niveau mondial. Et au total, le montant des fonds levés sur les marchés non cotés aux États-Unis aurait atteint près de 5000 milliards de dollars (4497 milliards d'euros) depuis 2012 tandis qu'à l'inverse, le montant des fonds levés sur les marchés publics est devenu négatif, le montant des rachats d'action dépassant celui des nouvelles émissions d'actions. De même, le nombre d'entreprises cotées aux États-Unis a quasiment été divisé par deux, passant de 8090 à son pic en 1996 à 4397 en 2018 selon la Banque mondiale. Cette tendance est mondiale et n'est pas propre aux seuls marchés financiers américains [2].

La surabondance de capitaux disponibles est telle que les placements par ces fonds de capital investissement dans les *start-up* s'opèrent sans être toujours très sélectifs. Le cas de SoftBank illustre de façon paroxystique cette dynamique. Son fonds de capital-risque Vision, alimenté en capitaux par le fonds souverain d'Abu Dhabi et d'Arabie Saoudite, atteint 100 milliards de dollars (90 milliards d'euros) d'actifs, dépassant de près de dix fois la taille des portefeuilles d'actifs des autres fonds de capital-risque. Ce qui lui a permis d'investir sans commune mesure avec les autres fonds dans des *start-up* à la recherche de capitaux mais aussi sans être nécessairement très regardant, au risque de financer des entreprises aux piètres performances comme cela s'est avéré être le cas pour la plateforme de location de bureaux, WeWork [3].

1. P. Kiernan, « SEC proposes giving more investors access to private markets », *The Wall Street Journal*, December 18, 2019, https://on.wsj.com/2QWx8dW.

2. R. Henderson, « Global drop in IPOs stirs fear for shrinking public markets », *Financial Times*, December 29, 2019, https://www.ft.com/content/5612b394-267e-11ea-9305-4234e74b0ef3.

3. N. Popper, V. Goel and A. Harindranath, « The SoftBank effect: How $100 billion left workers in a hole », *The New York Times*, November 12, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/12/technology/softbank-startups.html.

différents (*hedge funds*, banques d'investissement, fonds de capital investissement, y compris fonds de pension et d'OPCVM) qui viennent se ranger aux côtés des investisseurs de la première heure (et/ou se substituer à eux) alors que la plateforme continue d'accumuler des pertes [35].

Cette surabondance de capitaux qui afflue sur les marchés non cotés implique que les *start-up* peuvent dissimuler leurs pertes plus longtemps, en levant toujours plus d'argent auprès de ces investisseurs et en créant une culture de la croissance à tout prix, particulièrement toxique dans le cas d'Uber au cours des premières années de son développement (mépris des règles de sécurité, accusations de discrimination et de harcèlement sexuels, utilisation d'un logiciel espion contre Lyft, etc.).

La stratégie poursuivie par Uber a consisté à injecter d'énormes ressources en capital, levées à très bas coût, pour attirer nouveaux chauffeurs et passagers dans sa course poursuite à la conquête des marchés. Cette stratégie a connu un certain succès, reflété dans la croissance de la firme et sa valorisation par les investisseurs privés, qui n'a cessé de croître jusqu'à son introduction en bourse [36]. Mais l'événement de sa cotation publique constitue en quelque sorte l'heure de vérité. S'agissant de celles de Lyft et d'Uber qui ont eu lieu en 2019 (respectivement en mars et en mai), elles n'ont pas été totalement à la hauteur des attentes de leurs actionnaires privés [37], mais encore moins de celles de leurs actionnaires désormais « publics » : à fin décembre 2019, le prix de l'action Lyft a chuté de près de 40 % par rapport à celui de son introduction en bourse (72 dollars, soit 65 euros) et l'action d'Uber s'échange à un prix inférieur de 33 % par rapport à son prix lors de sa cotation publique (45 dollars, soit 40 euros). Or si Uber est sans doute encore en mesure de couvrir ses besoins en liquidités pour quelques années à venir, grâce à la somme accumulée de fonds levés depuis 2010 (environ 17 milliards de dollars, soit 15 milliards d'euros, de fonds d'investisseurs privés, plus 8,1 milliards de dollars, soit 7,3 milliards d'euros, à l'occasion de sa cotation publique), sa capacité à continuer de pouvoir en lever donc à trouver des investisseurs qui consentent à acheter ses actions reste à prouver [38]. Celle-ci est *in fine* liée à la capacité de la plateforme à dégager des profits, et à devenir soutenable financièrement, ce que ni Uber ni Lyft ne sont parvenus à réaliser jusqu'à maintenant.

Or il est peu probable que les investisseurs institutionnels tolèrent durablement l'accumulation de ces pertes, compte tenu de la réception mesurée qu'ils ont réservée

35. Ces gestionnaires de fonds, souvent coincés par des honoraires faibles issus du mode de gestion passive (*i.e.* indexée) de leur portefeuille d'actions, ont pour certains construit leur propre offre d'investissements privés comme le fonds d'OPCVM Black Rock qui a acheté Tennenbaum Capital Partners et qui a lancé son propre fonds de capital investissement ou encore de Franklin Templeton, un autre fonds d'OPCVM, qui a acheté Benefit Street Partners : C. Driebusch, M. Farrell, J. Chung, « Black Rock, other big investors spoil Uber's coming-out party », *The Wall Street Journal*, May 19, 2019, https://on.wsj.com/2Nx8QFc.
36. Uber est la *start-up* la plus valorisée de sa génération, ayant atteint 82,4 milliards de dollars, soit 74,1 milliards d'euros, au moment de son entrée en bourse.
37. Juste avant la cotation publique, les actionnaires d'Uber comme Black Rock et Tiger Global ont cherché à diminuer leur portefeuille d'actions détenues dans la firme.
38. Son co-fondateur, Travis Kalanick, vient de donner un mauvais signal en vendant durant les mois de novembre et décembre 2019 pour plus de 90 % de sa participation au capital de la société : E. Brown, « Uber co-founder Travis Kalanick cuts stake in company by more than 90% », *The Wall Street Journal*, December 21, 2019, https://on.wsj.com/2QZuEvn.

à Uber lors de sa cotation publique, ce qui ne manque pas d'interroger sur la soutenabilité de son modèle d'affaires à long terme. Ce doute s'est d'ailleurs répercuté sur les dirigeants de *start-up*, qui seraient en train de reconsidérer leurs priorités et de devenir plus financièrement responsables, en se préoccupant davantage des profits à dégager que de la rapidité de croissance de leur entreprise [39].

Un avenir incertain

La soutenabilité du modèle d'affaires d'Uber (et plus précisément dans ce cas de son modèle économique) va dépendre *in fine* du contrôle de deux de ses principaux coûts : en premier lieu, les rémunérations versées aux chauffeurs, déduction faite de la commission et de diverses autres retenues ; en second lieu, ses dépenses en recherche et développement (R&D). Le montant des sommes versées aux chauffeurs est lié au nombre de courses effectuées *via* la plateforme tandis que ces derniers cherchent à maximiser leur revenu par heure travaillée. En même temps, Uber continue d'avoir besoin de recruter de nouveaux chauffeurs pour maintenir ou augmenter sa part de marché. Sauf à retenir la solution préconisée par Parrot et Reich (2018) à partir des données du marché new-yorkais, qui permettrait de concilier les intérêts de la plateforme et des chauffeurs en augmentant leur productivité (*i.e.* le temps passé avec des passagers) *via* notamment une hausse de la part des trajets groupés (UberPool), en limitant le nombre de nouveaux entrants, et en baissant la commission prise par Uber [40]. Mais cette solution n'est pas forcément généralisable à tous les marchés (*i.e.* les villes) et elle risque fort de ramener le modèle économique d'Uber à celui d'une société de taxis, à savoir un secteur à marges faibles et exigeant des chauffeurs de longues heures de travail pour obtenir un salaire « décent ». Quoi qu'il en soit, conserver la loyauté de ses chauffeurs a un prix difficilement conciliable avec de nouvelles hausses de la commission [41]. À moins que la firme puisse disposer rapidement d'une flotte de véhicules autonomes, faisant ainsi l'économie du coût des chauffeurs, dont l'activité représente la très grande majorité de son chiffre d'affaires.

C'est précisément la priorité stratégique d'Uber qui s'est particulièrement affirmée depuis 2016 et ce sur quoi l'entreprise concentre ses principales dépenses de R&D aujourd'hui : mettre au point la technologie lui permettant de constituer et de gérer une flotte de robots-taxis. La firme a, dans cette perspective, procédé en plusieurs étapes : l'embauche en 2015 d'une quarantaine d'ingénieurs venant du National Robotics Engineering Center de l'université Carnegie Mellon ; le rachat en 2016 de la *start-up* Otto, spécialisée dans le camion autonome, pour 680 millions de dollars ; l'externalisation

39. E. Griffith, « Silicon Valley is trying out a new mantra: Make a profit », *The New York Times*, October 8, 2019, https://nyti.ms/2Rl9iHx ; T. Guo, « Silicon Valley startups – Profitability or growth? », Berkeley center for Law and Business, October 16, 2019, http://bit.ly/2tbDIUQ.
40. Cette solution entraîne aussi une légère augmentation du temps de conduite des chauffeurs, des tarifs et du temps d'attente des clients.
41. Début mai 2019, quelques jours avant sa cotation publique, Uber, après une baisse de ses tarifs pour rendre sa situation financière plus attractive aux investisseurs potentiels, a en effet connu la première grève de ses chauffeurs dans plusieurs grandes villes aux États-Unis et dans d'autres pays, qui revendiquaient une sécurité d'emploi, un salaire décent et un plafond pour les commissions retenues par les plateformes de VTC (entre 15 et 20 % du tarif de la course).

en 2019 de sa division dédiée au véhicule autonome, « Advanced Technologies Group », dans une entité juridique indépendante localisée à Pittsburgh et ayant sa propre valorisation. Elle y a associé des partenaires comme Toyota et son équipementier Denso, en prenant soin de conserver le contrôle financier et opérationnel de sa filiale. ATG a déjà construit 250 véhicules autonomes et collecté des données à partir des tests réalisés sur la base de dizaines de milliers de courses et de millions de kilomètres parcourus.

Mais l'horizon de survenance d'un tel événement se compte au mieux en décennie et même si cette technologie s'avère mature d'ici une dizaine d'années, sa capacité à dégager un profit pour la plateforme reste à prouver. Une étude récente réalisée par des chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (MIT) montre que le coût total d'utilisation de son propre véhicule pour se déplacer s'élève à 0,72 dollar (0,65 euro) par mile quand le prix minimum qu'un opérateur de véhicule autonome peut espérer proposer à sa clientèle atteint 1,31 dollar (1,18 euro) par mile [42].

En outre, Uber subit sur ce segment de marché du véhicule autonome la concurrence d'autres entreprises : celle de Waymo, filiale dédiée de Google créée en 2009 dont la force de frappe financière est sans commune mesure avec celle d'Uber, qui non seulement détient déjà une confortable avance en termes de kilomètres parcourus lors des tests par ses véhicules autonomes, fabriqués par Chrysler et Jaguar, mais sera en mesure d'optimiser la gestion des flottes de robots-taxis en y intégrant ses propres services (collecte de données par Google Maps et son moteur de recherche, offre de divertissements *via* YouTube, etc.) ; celle de GM's Cruise, après le rachat de la *start-up* californienne par le premier constructeur automobile américain pour plus d'1 milliard de dollars en 2016 et sa prise de participation dans Lyft ; ou encore celle de la *start-up* Zoox fondée en 2014, et qui a créé à la fois le logiciel et conçu entièrement un nouveau véhicule électrique autonome pour développer un service de robots-taxis. Cela pour ne citer que les principales menaces concurrentielles auxquelles Uber est exposé parmi le millier d'entreprises qui seraient de fait impliquées dans les services de mobilité liés au véhicule autonome d'après McKinsey [43].

De surcroît, mettre au point l'algorithme qui permettra de faire fonctionner les véhicules sans présence humaine dans les grandes agglomérations urbaines n'est que l'étape technologique préliminaire à la commercialisation massive des véhicules autonomes, qui constitue l'enjeu décisif et l'étape ultime du marché. Or leur déploiement massif présuppose de nombreuses conditions qui prendront nécessairement du temps et retarderont ou limiteront sa survenance : l'adaptation des réglementations par les autorités publiques en matière de sécurité [44] et les enjeux d'assurance, l'acceptation sociale et la confiance du grand public, la capacité de produire des véhicules autonomes à grande échelle et de gérer des flottes de robots-taxis. Il est probable que d'ici là, Uber ait épuisé la patience des investisseurs institutionnels, y compris ceux de long terme ayant une

42. « You'll never ride alone », *The Economist*, May 11, 2019.
43. P. McGee, « Robotaxis: can automakers catch up with Google in driverless cars? », *The Financial Times*, January 31, 2019, https://www.ft.com/content/dc111194-2313-11e9-b329-c7e6ceb5ffdf.
44. Aux États-Unis, le pays le plus avancé en la matière, 29 États ont adopté des législations sur le véhicule autonome mais il n'existe pas de réglementation fédérale.

tolérance au risque supérieure aux autres, pour soutenir sa croissance.

Achevé de rédiger le 12 février 2020.

Sources :

Borkholder J., Montgomery M., Chen M.S., Smith R. (2018), *Uber State Interference: How Transportation Network Companies Buy, Bully, and Bamboozle Their Way To Deregulation*, National Employment Law Project, January, http://bit.ly/35lFgZG.

Carballa Smichowski B. (2018), « Is ride-hailing doomed to monopoly? Theory and evidence from the main U.S. markets », *Revue d'économie industrielle*, vol. 162, n° 2, p. 43-72, https://www.cairn.info/revue-d-economie-industrielle-2018-2-page-43.htm.

Cilento M. (2019), « Testimony of the President NY State AFL-CIO », NY State Senate Standing Committee on Internet and Technology Public Hearing on Examination of the Gig Economy, October 16, https://www.nysenate.gov/sites/default/files/nys_afl_cio_testimony.pdf.

Coase R.H. (1937), « The nature of the firm », *Economica*, vol. 4, n° 16, p. 386-405, https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.

Cohen M.C., Zhang R. (2017), « Competition and coopetition for two-sided platforms », *SSRN Electronic Journal*, August 28, https://doi.org/10.2139/ssrn.3028138.

Collier R.B., Dubal V., Carter C. (2017), *The Regulation of Labor Platforms: The Politics of the Uber Economy*, University of California, March, https://brie.berkeley.edu/sites/default/files/reg-of-labor-platforms.pdf.

de Vault I., Figueroa M., Kotler F., Maffie M., Wu J. (2019), *On-Demand Platform Workers in New York State: The Challenges for Public Policy*, ILR Worker Institute, Cornell University, https://digitalcommons.ilr.cornell.edu/reports/67.

Durant R. (2019), « Uber's profitability problem is structural », *Seeking Alpha*, August 21, https://seekingalpha.com/article/4287055-ubers-profitability-problem-is-structural.

Freyssinet J. (2019), « Royaume-Uni : les syndicats et les plateformes », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 165, mars, p. 34-46, http://bit.ly/2tXVJWG.

Hall J., Krueger A.B. (2016), « An analysis of the labor market for Uber's driver-partners in the United States », *NBER Working Paper*, n° 22843, November, https://doi.org/10.3386/w22843.

Horan H. (2017), « Will the growth of Uber increase economic welfare? », *Transportation Law Journal*, n° 44, p. 33-105, https://doi.org/10.2139/ssrn.2933177

Horan H. (2019), « Uber's path of destruction », *American Affairs*, vol. 3, n° 2, Summer, https://americanaffairsjournal.org/2019/05/ubers-path-of-destruction/.

Isoaho J. (2018), *Two-sided Markets and Ride-hailing – Can Academia Hold the Keys to Industry Insights?*, Bachelor's Thesis, Aalto University School of Business Economics, https://aaltodoc.aalto.fi:443/handle/123456789/37526.

López-Villavicencio A., Rigot S. (2013), *The Determinants of Pension Funds' Allocation to Private Equity*, CEPN, University of Paris Nord, November, https://doi.org/10.2139/ssrn.2363356.

Maxim R., Muro M. (2019), « Uber's IPO fallout underscores the need for a new labor model », *Brookings*, *The Avenue*, May 23, https://brook.gs/35QCefO.

Mishel L. (2018), *Uber and the Labor Market. Uber Drivers' Compensation, Wages, and the Scale of Uber and the Gig Economy*, Report of the Economic Policy Institute, May 15, https://www.epi.org/files/pdf/145552.pdf.

Panfili M. (2019), « Plateformes numériques et concurrence », *Trésor-éco*, n° 250, novembre, http://bit.ly/36XLcZY.

Parrott J.A., Reich M. (2018), *An Earnings Standard for New York City's App-based Drivers: Economic Analysis and Policy Assessment*, Report for the New York City Taxi and Limousine Commission, July, http://bit.ly/2XDUyqa.

Rysman M. (2009), « The economics of two-sided markets », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 23, n° 3, p. 125-143, https://doi.org/10.1257/jep.23.3.125.

Srnicek N. (2017), *Platform Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Weil D. (2014), *The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve it*, Cambridge, Harvard University Press.

Zoepf S., Chen S., Adu P., Pozo G. (2018), « The economics of ride hailing: Driver revenue, expenses and taxes », *CEEPR Working Paper*, n° 2018-005, MIT, February, http://bit.ly/2Nvmmca.

Presse économique et financière.

Allemagne

Une réglementation qui résiste aux plateformes de VTC

Marcus KAHMANN [1]

Dès l'arrivée d'Uber en 2013 dans quelques villes allemandes, ses services sont sollicités par un public jeune et technophile. Celui-ci est attiré par des tarifs souvent plus bas que ceux des taxis, la réactivité du service et la commodité de l'usage par application mobile. Alors que le mode de fonctionnement de ses services s'apparente à celui des taxis (on commande un véhicule Uber circulant à proximité, géolocalisé sur l'interface digitale), Uber n'applique pas les mêmes tarifs qu'eux et se dispense de ses obligations réglementaires.

Avec ce lancement, l'opérateur de plateforme entre sur un marché du transport individuel de passagers en stagnation et hautement régulé. Divers acteurs professionnels se mobilisent aussitôt pour contester les services de l'opérateur devant les tribunaux pour infraction à la loi sur le transport de passagers de 1961 (Personenbeförderungsgesetz ; PBefG). À plusieurs reprises, les services d'Uber sont déclarés illicites sur le territoire allemand. Afin de poursuivre son activité, l'opérateur se voit ainsi obligé de se conformer au cadre règlementaire fédéral. Du fait d'une jurisprudence qui lui est défavorable, l'implantation d'Uber accuse non seulement un sérieux retard mais reste plutôt limitée. L'opérateur peine à créer le type d'alliances avec les consommateurs qui ont fondé ses succès commerciaux et réglementaires dans d'autres pays. D'autres plateformes de mobilité comme Curb ou Lyft ont pour l'instant évité le marché allemand.

Au moment où nous écrivons cet article, le gouvernement s'interroge sur le type de règlementation du secteur du transport individuel de personnes à mettre en œuvre. La réforme de la PBefG, déjà annoncée en 2018, entend concilier les intérêts des professionnels de taxi et des plateformes de mobilité, comptant parmi elles non seulement Uber mais aussi les constructeurs automobiles allemands qui se sont lancés entretemps sur ce marché. Plutôt que de spéculer sur l'issue du projet de loi, l'article se propose de s'interroger sur les termes et les ressorts de l'étonnante résistance du cadre réglementaire allemand.

1. Chercheur à l'Ires.

L'article présente dans les deux premières parties un aperçu du marché du transport individuel de personnes et de ses acteurs collectifs, puis de son cadre réglementaire. La troisième partie met en lumière le rôle joué par la jurisprudence dans les difficultés d'implantation d'Uber sur le marché du transport individuel de personnes en milieu urbain. La quatrième partie s'intéresse au projet de réforme de la PBefG et les mobilisations qu'il suscite de la part du secteur des taxis. La conclusion est l'occasion de revenir sur le rôle des associations professionnelles de taxi comme facteur de résilience du cadre réglementaire.

Le marché du transport individuel de personnes et ses acteurs collectifs

Lorsque Uber entre sur le marché du transport individuel de personnes en milieu urbain, celui-ci stagne depuis longtemps. L'absence de régulations collectives dans ce secteur fragmenté et dépourvu de tradition syndicale favorise des conditions de travail marquées par la précarité de revenu des chauffeurs. Dans ces conditions, l'arrivée d'un nouveau concurrent qui exploite les zones grises de la réglementation suscite des craintes de la part des chauffeurs et leurs (petits) patrons. Ces derniers disposent pourtant d'une capacité d'action élevée à travers leurs associations professionnelles.

Un marché stagnant, marqué par l'importance des petites entreprises

Au cours des 30 dernières années, le marché du transport individuel de personnes (taxis et VTC) a très peu évolué. À l'exception des « années noires » de 2001 à 2006, le nombre annuel de passagers transportés reste stable depuis le début des années 1990 avec un peu plus de 400 millions de personnes (435 millions en 1991, 2017). De même, le nombre de kilomètres parcourus à des fins de transport oscille depuis 2011 entre 2,845 et 2,917 millions par an. Quant au nombre de véhicules enregistrés, on constate que celui des taxis est resté stable depuis 1992 (52 353 véhicules en 1992, 53 302 véhicules en 2016), tandis que sur la même période, celui des VTC a presque doublé (39 593 en 2016) [2]. Il n'y a que très peu de véhicules disposant d'une double licence VTC/taxi (BZP 2018).

L'évolution du chiffre d'affaires du secteur des taxis confirme l'image d'un marché peu dynamique. Tout au long des années 2000, il n'évolue que très peu. Ce n'est qu'à partir de 2015, l'année d'introduction du salaire minimum légal qui suscite des adaptations des tarifs des taxis par les villes et communes, que le chiffre d'affaires augmente significativement (de 3,9 milliards d'euros en 2014 à 4,6 milliards d'euros en 2017).

Quant à la structure des entreprises, on constate un nombre plus faible de véhicules par entreprise dans le secteur des taxis que dans celui des VTC. Alors que les entreprises de VTC opèrent en moyenne avec presque cinq véhicules (4,76), les entreprises de taxi n'en comptent que 2,5. Parmi les taxis, les très petites entreprises demeurent donc particulièrement importantes. 74 % d'entre elles ne possèdent qu'une seule voiture, 12 % en possèdent deux et 14 % plus de trois. Un peu plus de 60 % des 53 000 véhicules de taxis licenciés appartiennent

2. À titre de comparaison, le nombre de véhicules conduisant pour le compte d'Uber, rapporté par la presse, est estimé à 1 200.

aux quelque 3 000 entreprises ayant trois taxis et plus (BZP 2018).

Un autre trait du secteur des taxis est sa forte concentration dans les zones les plus urbanisées. En 2012, Francfort et Munich sont les deux villes qui comptent le nombre de taxis pour 1 000 habitants le plus élevé (2,48 et 2,46 respectivement), suivi par Düsseldorf (2,20), Berlin (2,12) et Hambourg (1,87) (Haucap *et al*., 2015). À ce jour, Uber s'est exclusivement implanté dans les villes avec les taux de concentration de taxi les plus élevés.

Une situation sociale dégradée, une organisation forte des employeurs

Depuis longtemps, le secteur des taxis a mauvaise réputation en tant qu'employeur [3]. Le salariat y est très largement majoritaire, malgré la relative importance des entreprises ne possédant qu'un seul véhicule. En 2012, presque 90 % des 115 000 travailleurs et travailleuses du secteur sont des salarié·es (Haucap *et al*., 2015:13). Les relations sociales sont marquées par l'absence de régulations collectives. Le syndicat de services ver.di, affilié au Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB, Confédération allemande des syndicats) représente le transport public et privé. Mais son taux de syndicalisation parmi les chauffeurs de taxi est très faible. Les entreprises étant souvent trop petites pour pouvoir prétendre à la création d'une instance de représentation des salariés (*Betriebsrat*), l'adhésion syndicale se fait souvent au seul motif d'assistance juridique. Parmi les chauffeurs de VTC, qui considèrent ce travail souvent comme un « petit job à côté », le syndicat semble complètement absent.

La faiblesse syndicale contribue à des conditions d'emploi marquées par l'importance des très bas salaires. En 2017, dans sa réponse à une question du groupe parlementaire Die Linke, l'Agence fédérale pour l'emploi révèle l'ampleur du phénomène. En 2015, parmi les 39 000 chauffeurs de taxi à temps plein, presque 88 % sont en dessous du seuil de bas salaire défini à 2 056 euros brut par mois. La moitié d'entre eux et elles gagnait 1 503 euros brut ou moins [4]. Des remontées de la part de l'Agence pour la lutte contre la fraude sociale (Finanzkontrolle Schwarzarbeit) et des syndicalistes indiquent que le salaire minimum légal, introduit en janvier 2015, n'est pas toujours respecté. Ainsi, les chauffeurs berlinois syndiqués à ver.di se plaignent des manipulations du calcul du temps du travail effectué, par exemple par des taximètres électroniques [5]. D'autres entreprises font signer aux salarié·es des relevés de temps faussés. D'autres encore divisent le chiffre d'affaires horaire du chauffeur par un chiffre d'affaires fictif afin de calculer le nombre d'heures qu'elles veulent bien payer. Si le chauffeur a travaillé plus longtemps, ce temps est considéré comme « temps de travail

3. À cause de la très faible disponibilité de données sur le secteur des VTC, le matériau présenté ici se limite aux taxis. Compte tenu des ressemblances réglementaires et sociologiques entre les deux segments de marché, on peut penser que la situation sociale dans le secteur des VTC n'est pas fondamentalement différente.
4. « So schlecht verdienen Taxifahrer », *Frankfurter Rundschau,* 3. Juli 2017, https://www.fr.de/wirtschaft/schlecht-verdienen-taxifahrer-11022445.html.
5. A. Komrowski, « Mindestlohn im Berliner Taxigewerbe existiert nur auf dem Papier… Behörde enthält ver.di wichtige Informationen vor », *LabourNet Germany*, 4. April 2016, http://bit.ly/2rue9gs.

autre », non soumis aux cotisations ou pas du tout rémunéré [6].

Les entreprises de taxi sont beaucoup mieux organisées que leurs salarié·es. On peut penser que cela tient au développement d'une identité professionnelle forte dans ce milieu de « petits patrons ». L'association la plus audible dans les conflits autour de la réglementation du secteur est le Bundesverband Taxi und Mietwagen (BZP, Association fédérale des taxis et des VTC) [7]. Le BZP existe depuis 1947 et prétend représenter la moitié des entreprises de taxi et de VTC. Il s'agit d'une organisation centralisée à caractère national. Son financement est assuré, au moins en partie, par 23 « adhérents extraordinaires » (constructeurs automobiles, équipementiers, assurances). L'association dispose de plusieurs commissions nationales (politique commerciale, affaires sociales, technologies et digitalisation, clients et marketing, etc.) dont l'activité principale consiste à informer les adhérents et le public, préparer des initiatives et intervenir auprès du gouvernement fédéral et des administrations. Localement, l'association possède un réseau d'une cinquantaine d'entreprises adhérentes qui met en place des ressources pour renseigner les professionnel·les de taxi sur divers aspects de leur activité.

Sur son site Internet, le BZP s'enorgueillit du succès de ses interventions auprès des pouvoirs publics [8] : réforme de la PBefG de 1982 qui renforce la distinction entre les marchés de VTC et de taxi, inclusion des taxis dans la définition du service public de transport en 1993, renoncement du législateur à la suppression de l'obligation de retour au siège pour les VTC en 2004, etc. En tant que syndicat patronal, il n'accepte un mandat social qu'à partir de 2013, alors qu'il souhaite négocier avec ver.di une convention collective permettant une dérogation au salaire minimum légal. À l'époque, la négociation échoue et oblige les entreprises de taxi à appliquer le taux horaire légal. Le BZP quitte à cette occasion les négociations, ne souhaitant pas s'engager sur un temps de travail hebdomadaire de 40 heures et introduire des taximètres électroniques permettant le traçage des activités des taxis par les autorités publiques.

Le cadre règlementaire du transport individuel de personnes

Le cadre règlementaire institue une distinction entre le marché des taxis et celui des entreprises de VTC (*Mietwagen*) qui repose sur l'hypothèse que les deux

6. Une enquête menée pour le compte de la ville de Berlin sur la rentabilité de la profession de taxi confirme sa mauvaise réputation sociale dans la capitale. Selon cette enquête, trois quarts des entreprises de taxi berlinoises opèrent en dehors des conditions usuelles de rentabilité. Ses investigations sur la comptabilité de 900 entreprises (2012-2014) montrent que pour rester rentables, elles fraudent à la fois en matière de cotisations sociales et de déclaration du chiffre d'affaires. Les risques encourus sont faibles car les contrôles par les autorités locales sont très relâchés. Ces pratiques sont anciennes et ne datent pas de l'apparition d'Uber à Berlin. Elles sont accélérées par la décision de la ville en 2007 de ne plus contingenter le nombre de licences de taxi (Linne + Krause, 2016).
7. À côté du BZP, on trouve deux autres associations professionnelles : Taxi Deutschland qui organise les centres d'appels des taxis depuis 2007 et qui propose une application mobile propre depuis 2010 (voir *infra*) ainsi que le Verband deutscher Verkehrsunternehmen (Association allemande des entreprises de transport) qui représente les opérateurs de transport publics, notamment du rail.
8. http://bit.ly/2Dolukl.

modes de transport opèrent dans des espaces distincts : les taxis dans les villes et les VTC en priorité pour les trajets dépassant ce périmètre. La source principale de réglementation est de nature fédérale : la PBefG s'applique à toutes les villes et communes. Les plateformes de mobilité jouent sur la difficulté qu'elles ont à se situer sur l'un des deux marchés, alors que la frontière entre ville et périphérie est brouillée.

Le marché des taxis

Les taxis sont une institution opérant dans les villes allemandes depuis la fin du XIX^{e} siècle. On les reconnaît facilement à leur couleur spécifique (blanc ivoire) et au panneau « taxi » jaune sur la toiture. À la différence des VTC, les taxis sont considérés comme partie intégrante de la « *Öffentliche Daseinsvorsorge* », notion de service public qui dessine dans le droit administratif allemand l'obligation de l'État de mettre à disposition certains biens et services de base. C'est à ce titre que la profession bénéficie d'un taux de TVA réduit (7 %).

Le cadre réglementaire est assez exigeant en matière d'accès et de maintien sur le marché, tout en réservant aux taxis le droit d'entrer en contact avec la clientèle de multiples façons : par commande vocale ou digitale, en se faisant héler dans la rue, en chargeant les clients dans les stations de taxi. L'activité de taxi est soumise à cinq obligations principales :

- la licence de taxi. L'exploitation d'un taxi a pour condition une autorisation. La licence est dispensée par la commune ou la ville dans laquelle se trouve le siège de l'entreprise. Le périmètre de la licence se limite essentiellement à la commune ou la ville. Tout demandeur doit remplir les critères (dits « subjectifs ») de sécurité financière, de fiabilité et d'aptitude commerciale et professionnelle, aptitude vérifiée par la chambre de commerce locale (*Industrie- und Handelskammer*). Les autorités communales doivent vérifier si le marché des taxis est menacé ou non par la demande de licence (critère « objectif »). À ce titre, elles doivent prendre en compte la demande globale de courses de taxi, le nombre de taxis par habitant, l'évolution des gains et des coûts de la profession locale ainsi que le nombre et les raisons des cessations d'activité. Si seuls les critères subjectifs sont remplis, le demandeur de licence est placé sur une liste d'attente. La durée de validité d'une licence est de cinq ans renouvelables. La vente des licences est officiellement interdite. Elle ne peut changer de détenteur qu'à condition de reprise d'une entreprise de taxi [9]. Depuis plusieurs années, la plupart des communes n'accordent plus de licences de taxi, craignant de perturber l'équilibre d'un marché fragile ;

- l'obligation de transport (*Beförderungspflicht*). Dans le périmètre géographique de la licence de taxi, le chauffeur est obligé de transporter toute personne, à condition que les conditions générales de transport soient remplies. Par exemple, il ou elle ne peut pas refuser un passager ou une passagère sous prétexte que la course est courte ou que la destination ne lui convient pas ;

- l'obligation tarifaire (*Tarifpflicht*). Le prix de la course est fixé par l'administration locale qui dispense la licence de taxi. Aucun dépassement n'est permis. Généralement, le prix se compose d'un tarif de base auquel s'ajoutent des prix

9. Le prix de vente des entreprises de taxi avec leur licence peut dépasser largement leur valeur matérielle, ce qui suppose l'existence d'un marché informel des licences. Ces prix peuvent être la porte d'entrée à des pratiques sociales et fiscales illégales si l'activité échoue à amortir l'investissement.

échelonnés par kilomètre. Des suppléments peuvent s'appliquer pour le transport de bagages, des animaux ou d'objets particuliers. En dehors du périmètre géographique de la licence, les prix peuvent être négociés librement ;

- des obligations techniques. L'entreprise de taxi doit garantir le bon fonctionnement de sa flotte et la mettre à jour en fonction de l'évolution technologique et des besoins du trafic (*Betriebspflicht*). L'ordonnance sur l'exploitation commerciale des véhicules de transport (Verordnung über den Betrieb von Kraftfahrunternehmen im Personenverkehr, BOKraft) précise les exigences techniques des taxis (code peinture, taximètre, panneau taxi, etc.) ;

- le permis de transport de personnes, en plus d'un permis de conduire de type B (voir *infra*).

Le marché des VTC

Selon la PBefG, un VTC désigne un véhicule qu'on loue avec chauffeur. La location se fait « en entier ». Comme pour les taxis, la mission des VTC est de compléter le transport en commun public, mais pas de le remplacer. À la différence des taxis, les VTC, dans le cadre réglementaire existant (tableau 1), ne sont pas considérés comme partie intégrante de la *Öffentliche Daseinsvorsorge*. De ce fait, l'obligation de transport, la réglementation des tarifs, la *Betriebspflicht* ainsi que la réduction du taux de TVA ne s'appliquent pas aux VTC. Parmi leurs principales obligations, on trouve :

- la réception de la commande. Un VTC ne peut effectuer une course qu'à la condition que la commande ait été reçue au siège commercial et administratif (*Betriebssitz*). Il lui est donc interdit de prendre en charge des passagers ou passagères aux stations de taxi ou en se faisant héler dans la rue ;

- l'obligation de retour. Une fois que la course est effectuée, le VTC doit impérativement retourner au siège (*Rückkehrpflicht*). L'exception à cette obligation n'est possible que si le chauffeur reçoit une commande de la part du siège avant ou pendant la course, mais il ou elle ne peut en aucun cas attendre la nouvelle commande sur la route ou sur un parking ;

- l'obligation de documentation. Les opérateurs de VTC sont aussi soumis à une contrainte particulière de documentation des courses qu'ils doivent garder pendant un an (*Aufzeichnungspflicht*). D'une façon plus générale, ils sont tenus d'éviter toute confusion dans leur démarche commerciale avec une entreprise de taxi ;

- la licence de VTC. La procédure et les critères subjectifs exigés pour obtenir une licence de VTC correspondent à ceux de la licence de taxi (voir *supra*), mais le nombre de licences n'est pas contingenté par les autorités locales ;

- le permis de transport de personnes. Comme les chauffeurs de taxi, les chauffeurs de VTC doivent disposer d'un permis de transport de personnes (*Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung* ou *Personenbeförderungsschein*). Il est délivré généralement par la police municipale (*Ordnungsamt*) après un examen médical (psychologique et physique). Le demandeur ou la demandeuse de ce permis doit avoir au moins 21 ans, présenter un extrait de casier judiciaire vierge (*Führungszeugnis*) et démontrer son sens des responsabilités à l'égard du transport de personnes. Le permis est délivré pour une durée maximum de cinq ans renouvelables. Depuis le 27 août 2017, les chauffeurs de VTC ne sont plus obligés – contrairement

Tableau 1. Différences réglementaires entre taxis et VTC

	Taxi	VTC
Type de marché	Marché d'attente, de signalisation et de commande	Marché de commande exclusivement (avec obligation de retour et enregistrement de la commande au siège)
Obligation de transport	Oui (avec des différences entre communes)	Non
Obligation de retour au siège après la course	Non	Oui, sauf si la nouvelle commande arrive avant ou pendant la course
Réglementation des tarifs	Tarif réglementé	Non
Contingentement de l'offre	Oui, au cas où le « bon fonctionnement » de la profession est menacé	Non
Normes techniques du véhicule	Oui, y compris identificabilité (code couleur ; panneau taxi)	Oui
Normes financières et de qualification pour les entrepreneurs (licence) ; normes de qualification pour les chauffeurs (permis de transport)	Oui	Oui
Taux de TVA	7 %	19 %

aux taxis – de passer l'examen redouté d'orientation (*Ortskundeprüfung*) [10] ;

- l'obligation d'assurance. Comme les taxis, les VTC doivent disposer d'une assurance spécifique pour exercer l'activité de transport de personnes.

La contestation devant les tribunaux oblige Uber à se conformer à la réglementation

Uber est la première plateforme numérique de mobilité à opérer en Allemagne. Du fait de son ancienneté, son rôle est crucial dans les évolutions du cadre réglementaire. Dès son entrée sur le marché allemand, le secteur des taxis conteste les services d'Uber devant les tribunaux pour infraction à la loi fédérale. La jurisprudence intervient aussitôt pour obliger l'opérateur à se conformer au cadre réglementaire existant. Dans la mesure où les jugements s'appliquent à tout le territoire de la République fédérale, le cadre juridique et réglementaire empêche le type de concurrence entre villes qui, dans d'autres pays comme les États-Unis (Kesselman, Casagrande,

10. Il s'agit là de la principale inflexion au cadre réglementaire depuis l'arrivée d'Uber. Or, déjà avant l'amendement de l'« Ordonnance permis de transport » (*Verordnung Fahrerlaubnis*), des chauffeurs de VTC ont pu éviter l'examen en situant le siège de l'entreprise dans des communes de moins de 50 000 habitants. C'est la raison pour laquelle on a pu, faute d'autre signe d'identification, reconnaître les taxis Uber à Berlin par leur plaque d'immatriculation, indiquant que leur siège se trouve dans le Brandebourg rural environnant.

dans ce numéro), a pu favoriser l'implantation de l'opérateur et l'émergence de nouveaux cadres de réglementation.

Les professionnel·les de taxi mobilisent les tribunaux

Uber est présent en Allemagne depuis janvier 2013. C'est à ce moment-là que l'entreprise lance son service de limousines haut de gamme Uber Black à Berlin. Après une première phase de test, Uber envisage de l'étendre à Hambourg, Munich et Düsseldorf. L'opérateur veut y introduire, en avril 2014, son service dit de covoiturage UberPop, qui met en relation des chauffeurs amateurs et amatrices avec des usagères et usagers.

La plateforme va rencontrer rapidement la résistance des professionnel·les de taxi qui dénoncent une distorsion de concurrence dans la mesure où les véhicules Uber opèrent sur le même marché que les taxis sans être soumis aux mêmes obligations. Thelen (2018) insiste sur la façon dont le secteur des taxis réussit à faire entendre son argumentaire dans le débat public et auprès du législateur. À la différence des États-Unis (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro), où les opérateurs de taxi sont surtout dénoncés comme puissants détenteurs d'un monopole de marché qui fonctionne au détriment des usagers, Uber apparaît plutôt comme une menace au système de transport public bien ordonné en y introduisant une concurrence déloyale avec des effets désastreux sur l'emploi. Selon cette vision, le secteur des taxis mène un combat contre le Goliath américain, disposant d'énormes moyens financiers pour imposer son modèle économique au monde (Sauviat, dans ce numéro).

Ce cadrage est un support essentiel des mobilisations du secteur des taxis sur le terrain et dans les tribunaux. À Munich, les entreprises de taxi font pression sur les chauffeurs pour qu'ils ne cèdent pas à la tentation de s'engager auprès de la plateforme. Les difficultés de recrutement limitent ainsi la réactivité des services Uber (Thelen, 2018:946). Le 25 août 2014, Taxi Deutschland, l'association des centres d'appels de taxi, dépose une plainte auprès du tribunal de grande instance (*Landesgericht*) de Francfort pour infraction à la PBefG [11]. Dans un premier jugement en août 2014, le tribunal juge non conformes à la législation les deux services et les interdit sur l'ensemble du territoire de la République fédérale. Il estime que l'application Uber permet le transport des personnes « par des voitures et des personnes ne disposant pas d'autorisation » au sens de la PBefG et « dont le prix de la course dépasse le coût d'exploitation », ne pouvant pas se réclamer d'une plateforme de covoiturage. Même si la plateforme n'effectue pas d'activité de transport, le tribunal considère que l'entreprise participe à l'atteinte à la loi en retenant une partie de la rémunération de la course. Le fait que l'entreprise « propose » uniquement des prix pour les trajets ne la dispense pas de sa responsabilité. À tout moment, elle détermine les conditions de fixation des prix et est au courant de l'absence de permis de transport du chauffeur, estime le juge [12]. Pour des raisons formelles, le *Landesgericht* de Francfort doit lever l'ordre contre Uber mais confirme l'interdiction d'UberPop en mars 2015. En 2016, en appel, l'*Oberlandesgericht* de Francfort confirme la décision du *Landesgericht*. L'absence de

11. http://docs.dpaq.de/7814-beschluss-landgericht-ffm_uber-taxi-deutschland_2014-09-01.pdf.
12. T. Herro, « Landgericht Frankfurt stoppt umstrittene Fahrdienste Uber und Uber Pop », *LHR*, 3. September 2014, http://bit.ly/2XRRBSH.

permis de transport des chauffeurs UberPop est considérée comme une infraction à la PBefG. Cette décision n'a pourtant plus d'effet, Uber ayant arrêté son service UberPop en mars 2015.

En 2015 et 2016, Uber s'éloigne du marché allemand. L'entreprise réduit le nombre de ses offres à quatre types de service (UberX, UberTaxi, UberVan et UberBlack ; voir tableau 2) et les restreint à Munich et Berlin. Devant les tribunaux, l'opérateur continue à encaisser des coups. Le 13 décembre 2018, la Cour fédérale (*Bundesgerichtshof*) donne raison à la plainte d'un chauffeur de taxi contre le service UberBlack, initiée en 2015 devant la justice berlinoise [13], pour non-respect de la réglementation des VTC. Les chauffeurs d'UberBlack étant des chauffeurs licenciés conduisant pour des opérateurs (licenciés) de VTC, la Cour mobilise d'autres arguments que vis-à-vis d'UberPop. Selon elle, le service UberBlack est illicite dans la mesure où il enfreint l'obligation de retour des VTC au siège après la course.

Les autres services d'Uber continuent à fonctionner. UberX est le plus populaire d'entre eux. Créé en 2016 en réaction au verdict de la Cour de Francfort, il met en relation des clientes et clients avec des entreprises de VTC. Il est au moins formellement conforme aux exigences de la réglementation des VTC : tous les chauffeurs Uber possèdent le permis de transport de personnes, toutes les voitures sont autorisées et assurées en tant que VTC et enfin, l'entreprise possède la licence dispensée par la chambre commerciale. L'obligation de retour s'applique sauf si le chauffeur reçoit une nouvelle commande avant ou pendant la course.

Le contrat de travail, un non-sujet

Tandis que dans d'autres pays, les tribunaux se prononcent sur la question de la qualification du contrat de travail des chauffeurs conduisant pour la plateforme Uber, cela n'est pas le cas en Allemagne. Le fait que son service principal UberX « sous-traite » la gestion sociale aux entreprises de VTC dont les chauffeurs sont dans leur grande majorité des salarié·es n'est pas étranger à cela. La coopération avec les entreprises de VTC permet à Uber d'affirmer ne pas être un opérateur de transport et de se dégager d'une éventuelle responsabilité d'employeur. Les conditions sociales des chauffeurs seraient satisfaisantes, sinon dans les règles, affirme Uber sur son site

Tableau 2. Les services d'Uber en Allemagne

UberPop	UberBlack	UberX	UberGreen	UberVan	UberTaxi
Chauffeurs amateurs (interdit en 2015)	VTC haut de gamme (interdiction en 2015, confirmée par la Cour fédérale en 2018)	VTC bas de gamme (menacé d'interdiction en juillet 2019, confirmée en décembre 2019)	Comme UberX mais avec des véhicules électriques	Minibus	Chauffeurs de taxi

13. Avant de rendre son jugement, la Cour fédérale a fait appel à la Cour de justice de l'Union européenne afin de savoir si les services d'Uber relèvent de la libre prestation de services, comme le prétend l'opérateur. Une décision intervenue fin 2017 au sujet d'UberPop en Espagne raccourcit le temps d'attente des juges fédéraux. La Cour européenne considère que ce service ne relève ni de la libre prestation ni d'une prestation informatique, mais bien d'un service de transport. En l'absence de directives européennes harmonisées en la matière, la réglementation est laissée aux États membres.

allemand [14]. L'opérateur en fait un argument de publicité envers les chauffeurs potentiels et le public.

Cette affirmation est difficilement vérifiable à cause du manque d'enquêtes scientifiques ou administratives poussées, mais aussi du manque d'implication des acteurs (syndicaux). Une enquête journalistique menée auprès des chauffeurs-salarié·es de l'entreprise de VTC Safedriver Ennoo [15] en 2019 à Düsseldorf confirme l'emprise de cet opérateur sur le marché local des chauffeurs Uber et met en doute la possibilité de bien gagner sa vie comme « chauffeur Uber ». Les futur·es salarié·es de Safedriver Ennoo sont obligé·es de régler elles ou eux-mêmes les frais liés au permis de transport (jusqu'à 220 euros). Les *smartphones* nécessaires pour se connecter à la plateforme d'Uber ne sont pas fournis. Atteindre le salaire horaire affiché de 12,25 euros serait presque impossible, les primes étant tellement difficiles à atteindre que le salaire horaire correspondrait plutôt au taux horaire du minimum légal de 9,19 euros [16].

Mira Ball, responsable syndicale du secteur transports en commun de ver.di, souligne la difficulté de voir clair dans ce marché très restreint [17]. Les entreprises de VTC qui collaborent avec Uber seraient pour la plupart inconnues par les spécialistes du marché. Il est donc difficile de savoir si les chauffeurs disposent d'un contrat de travail écrit. Selon la syndicaliste, on peut raisonnablement penser que le niveau de rémunération ne dépasse pas celui des activités de VTC classiques, c'est-à-dire le salaire minimum légal. « Avec un bon chef, qui paie les heures d'attente et d'inactivité, ou avec un mauvais chef qui te dit : "Tu travailles sur demande", ce qui est légalement interdit mais fréquemment pratiqué. » En tout cas, les conditions de travail des chauffeurs seraient déterminées par les entreprises de VTC, sans intervention directe d'Uber.

Un nouveau cycle de mobilisation face à la réforme législative annoncée

Pendant que sur le terrain, les VTC travaillant pour Uber suscitent de nombreuses tensions avec les chauffeurs de taxi, le gouvernement annonce une réforme qui prévoit une dérégulation de la PBefG en faveur des plateformes de mobilité. Cette annonce marque le début d'un nouveau cycle de mobilisation du secteur des taxis, auprès du législateur mais aussi dans la rue. Du fait de la capacité de mobilisation de ses adhérent·es,

14. On y lit : « Pour les services UberX et UberGreen, Uber collabore uniquement avec des partenaires de VTC disposant d'une licence et ayant été vérifiés par la chambre de commerce. Leurs chauffeurs sont soumis aux cotisations sociales et gagnent, le plus souvent, considérablement plus que le salaire minimum légal… À côté, on trouve quelques chauffeurs de VTC qui opèrent en tant qu'auto-entrepreneurs avec licence (de VTC) ». Aux derniers, l'opérateur propose, comme ailleurs en Europe, une assurance privée qui couvre les arrêts maladie et les accidents du travail. Son coût est entièrement pris en charge par l'opérateur.
15. L'enquête souligne l'importance de Safedriver Ennoo dans la mise à disposition de la main-d'œuvre pour Uber à Düsseldorf, ville dans laquelle la plateforme a redémarré en 2018 avec une centaine de voitures après l'interdiction de son service UberPop. Sur son site Internet, Safedriver Ennoo se décrit comme un « pionnier de la numérisation du secteur du transport » avec « plus de 400 salariés ». Sa page web dédiée au recrutement montre que l'opérateur de VTC cherche des chauffeurs exclusivement dans les villes où UberX est actuellement présent. On peut penser que sa collaboration avec Uber va bien au-delà de Düsseldorf et qu'elle joue un rôle potentiellement clé dans la mise à disposition de chauffeurs pour Uber en Allemagne.
16. F. Rinke, « Die wollen uns platt machen », *RP Online*, 9. Februar 2019, http://bit.ly/2OOg8US.
17. Entretien téléphonique de l'auteur avec Mira Ball, 17 octobre 2019.

c'est le BZP qui devient l'acteur le plus audible.

Uber prend un nouveau départ, mais la contestation devant les tribunaux se poursuit

Le lancement du service UberX en 2016 représente un nouveau départ pour l'opérateur en Allemagne. Il est lancé successivement à Berlin, Munich, Francfort, Cologne et Düsseldorf. Au quotidien, l'offre qui se dit conforme à la réglementation de VTC provoque pourtant des tensions entre chauffeurs de taxi et chauffeurs d'Uber, allant jusqu'à des altercations. La presse donne volontiers place aux récits des chauffeurs de taxi qui se plaignent de la concurrence déloyale ainsi subie. À Berlin où Uber est présent avec environ 500 véhicules, on parle de pertes de revenu de l'ordre de 30 % pour les taxis [18]. L'exaspération de ces derniers et dernières s'illustre dans les courses poursuites des voitures Uber auxquelles ils et elles se livrent. Il s'agit de prouver, caméra digitale et formulaire d'infraction contre la PBefG à l'appui, qu'elles ne respectent pas l'obligation de retour au siège, mais continuent à circuler en attendant des nouveaux passagers et passagères ou stationnent dans des endroits plus au moins notoires [19].

Ces actions connaissent des succès importants en 2019. À Düsseldorf, la ville retire la licence de Safedriver Ennoo pour non-respect de la PBefG. À Berlin, en revanche, le Sénat de la ville est moins regardant et continue à tolérer les pratiques illicites des VTC Uber. En juillet, le tribunal de grande instance (*Landesgericht*) de Cologne accepte la plainte d'un centre d'appels de taxis contre quatre opérateurs de VTC pour non-respect de l'obligation que les commandes soient enregistrées au siège de l'entreprise avant d'être transmises aux chauffeurs. Le 19 décembre 2019, le TGI de Francfort prononce à nouveau une interdiction des services d'Uber à la suite d'une plainte présentée par Taxi Deutschland. Outre le non-respect d'enregistrement préalable, la décision pointe le non-respect de l'obligation de retour au siège. La cour considère aussi que l'activité d'Uber relève du transport de personnes au sens de la PBefG, nécessitant une concession d'entreprise de VTC.

L'effet de l'interdiction des services d'Uber est direct, mais l'opérateur fera sans doute appel de cette décision. Il a aussi immédiatement réagi en annonçant revoir le fonctionnement de son service. Désormais, il collaborera avec un seul opérateur de VTC par ville, à qui reviendra la fixation des tarifs ; l'application enregistrera la violation du chauffeur de l'obligation de retour (et l'exclura du circuit Uber) ; enfin, Uber reprogrammera l'application pour que la commande du client passe d'abord par le siège de l'entreprise de VTC [20].

Le gouvernement souhaite adapter la PBefG

Face aux tensions dans la rue et conformément aux engagements pris dans le contrat de coalition gouvernementale (Koalitionsvertrag) entre Christlich

18. C. Tatje, « Unterwegs im Wilden Westen », *Welt Online*, 14. August 2019, https://www.zeit.de/2019/34/taxifahrer-fahrdienste-uber-konkurrenz-existenz-einkommen.
19. À Berlin, par exemple, les chauffeurs d'Uber attendent des commandes de passagers et passagères sortant de l'aéroport de Tegel devant un restaurant rapide à proximité. Au cas où ils ou elles seraient interpellé·es lors d'un contrôle ou par des chauffeurs de taxi, ils ou elles peuvent prétendre avoir eu besoin d'aller aux toilettes ou y avoir déjeuné.
20. « Uber ändert seine Vorgehensweise in Deutschland », Legal Tribune Online, 23. Dezember 2019, https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/ueber-reaktion-lg-frankfurt-308o4419-unterlassung-taxi-uber-app-aenderungen-deutschland/.

Encadré 1

Les constructeurs automobiles allemands se positionnent sur le marché émergent des nouvelles mobilités

Les évolutions autour des nouveaux concepts de mobilité sont de nature à inquiéter les constructeurs automobiles allemands. Si l'hypothèse selon laquelle le partage de voitures représente le futur de la mobilité individuelle se vérifie, l'attachement des clientes et clients aux constructeurs doit diminuer, avec des conséquences potentiellement désastreuses sur les ventes d'automobiles. Les incertitudes sur leur stratégie sont d'autant plus grandes que les constructeurs accusent une crise depuis mi-2018 : ils continuent à être empêtrés dans le scandale de manipulation des contrôles d'émission et se trouvent devant un changement technologique majeur avec la voiture électrique.

Par rapport au projet d'Uber de devenir « l'Amazon de la mobilité », Daimler et BMW lui opposent désormais – non sans hésitations – de gros moyens. En février 2019, ils créent une alliance qui rassemble leurs services de mobilité respectifs sous la forme de cinq *joint-ventures*. Ceux-ci proposent des services de partage de voiture privée (Share Now), de transport multimodal (Reach Now), de chargement électrique (Charge Now), de VTC et de taxis (Free Now, ex-MyTaxi) ainsi que de stationnement (Parking). Les deux mastodontes de l'automobile déclarent vouloir y investir plus d'un milliard d'euros. À travers ce partenariat, il s'agit de développer une offre de mobilité globale et fortement intégrée, ayant pour vocation d'opérer à l'échelle européenne et nord-américaine. Cette offre est un moyen pour eux de préparer le passage d'un producteur exclusif de véhicules à un fournisseur intégré de services de mobilité. L'Allemagne est considérée comme le terrain test privilégié pour la mise en place de ces solutions. Un autre enjeu industriel de ces services réside dans la collecte de données pour les futures véhicules autonomes, projet pour lequel Daimler a lancé en 2017 un partenariat avec Uber.

Volkswagen poursuit une stratégie similaire de développement d'une offre intégrée de mobilité avec sa filiale Moia. À Hambourg, celle-ci vient d'investir le marché du VTC avec une centaine de minibus électriques, issus de sa propre production. Les places sont réservables par application et coûtent moins cher que le taxi mais plus cher que le transport en commun public. Ces entreprises utilisent une licence de « transport spécifique » (Sonderverkehr), prévue par la PBefG. D'autres acteurs encore comme Clever Shuttle (Deutsche Bahn ; rail) ou Berlkönig (Daimler et Berliner Verkehrsbetriebe, entreprise du transport en commun berlinois) ont investi dans des services de VTC du type partage de courses (*ride sharing*) et qui, à la différence d'Uber, emploient leurs chauffeurs directement. L'intérêt stratégique de ces services est estimé suffisamment fort pour justifier qu'ils soient subventionnés, car ils peinent à être rentables.

Demokratische Union Deutschlands - Christlich-Soziale Union Deutschlands (CDU-CSU, Union chrétienne démocrate) et Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD, Parti social-démocrate) de février 2018 [21], le ministre des Transports et de l'Infrastructure numérique, Andreas Scheuer (CSU), annonce que le cadre réglementaire sera modifié. Il s'agit de l'adapter aux nouveaux services de mobilité en vue d'améliorer les transports dans les campagnes, en particulier pour les personnes âgées. En aucun cas la réforme ne devrait exclure un opérateur du marché (en l'occurrence Uber), déclare-t-il. À ce jour, la réforme de la PBefG en est encore au stade de la discussion au sein du gouvernement mais en février 2019, quelques intentions filtrent avec la publication d'un papier du ministère des Transports qui identifie les « points clefs » (*Eckpunkte*) du projet de loi [22].

L'ambition du papier a pu être nourrie par la commission d'experts qui est associée au ministère des Transports (Wissenschaftlicher Beirat, 2017). Celle-ci plaide en faveur de la déréglementation (contingentement, tarification) du marché des taxis ainsi que de l'abrogation de l'obligation de retour au siège des VTC. Déjà en 2013, la Commission anti-monopole du gouvernement avait plaidé en faveur d'une dérégulation du secteur des taxis (Monopolkommission, 2013). Aussi, d'importants acteurs économiques se sont-ils manifestés auprès du ministre pour réclamer l'ouverture du marché. À plusieurs reprises, le P-DG d'Uber, l'américain Dara Khosrowshahi, s'est déplacé à Berlin pour demander l'abrogation de l'obligation de retour au siège et une baisse d'exigences concernant la licence de VTC [23]. En effet, dans le document d'entrée en bourse, Uber (2019) désigne l'Allemagne comme l'un des pays « prioritaires » dans sa stratégie d'implantation. Quant aux constructeurs automobiles allemands, ils entretiennent traditionnellement des relations de proximité avec le ministre chrétien-démocrate des Transports. Ils souhaitent l'ouverture du marché du transport aux plateformes comme Uber, acteur qu'ils semblent considérer par ailleurs plus comme un concurrent qu'un client auquel ils pourraient cependant vendre des flottes de véhicules : depuis quelques temps, les constructeurs allemands s'efforcent de développer eux-mêmes des plateformes de services de mobilité (encadré).

Selon le papier du ministère des Transports, la réforme doit :

- clarifier que les nouvelles offres numériques de mobilité (par exemple Google ou Amazon) nécessitent une autorisation et soient soumises aux règles de la PBefG ;

- autoriser la location de places individuelles pour les VTC (*ride sharing*), jusqu'alors interdites ;

- accorder aux communes et aux villes la possibilité de contingenter les licences de VTC au cas où celles-ci mettent en danger des lignes de transport en commun rentables ou menacent le fonctionnement du système de transport en commun dans son ensemble ;

21. Celui-ci avait annoncé que le gouvernement devait « moderniser le droit de transport de personnes et adapter le cadre pour le transport public et les nouvelles formes de partage (*ride pooling*) afin de répondre aux nouveaux besoins de la population et aux évolutions technologiques… Aussi bien les opérateurs de taxi que de VTC doivent bénéficier de la dérégulation. »
22. https://www.bzp.org/Content/MELDUNGEN/_doc/PBefG-Eckpunkte.PDF.
23. S. Afhüppe, A. Rexer, « Uber-Chef fordert von Deutschland moderne Regeln für Fahrdienste », *Handelsblatt*, 28. Mai 2019, http://bit.ly/2QXOBmq.

- abroger l'obligation de retour des VTC au siège, avec la possibilité d'accorder aux taxis un droit exclusif d'exploitation de certaines zones (gares ou aéroports) ;

- appliquer aux opérateurs de transport privés l'obligation de respecter les normes sociales et écologiques [24].

Le secteur des taxis se mobilise contre le projet de loi

Le secteur des taxis est vent debout contre l'intention du ministère de lever l'obligation de retour et de l'interdiction de location des places individuelles dans les VTC. Le 10 avril 2019, le BZP organise une journée d'action nationale contre le projet de loi qui devient un grand succès. Elle démontre une capacité remarquable de nationaliser le conflit à travers une mobilisation forte et coordonnée. L'évènement central a lieu dans la capitale. 2 000 taxis se rassemblent devant la Porte de Brandebourg, à proximité du Parlement, pour protester contre la future « loi Uber ». Ils et elles mettent à mal la circulation dans le centre-ville et troublent le fonctionnement des aéroports. Le ministre des Transports s'y rend pour chercher à dialoguer avec les chauffeurs manifestant·es mais a du mal à se faire entendre. Le même jour, le BZP organise des actions d'envergure régionale à Düsseldorf, Wiesbaden, Hambourg et Stuttgart. À la suite de cette journée d'action nationale, le BZP organise des caravanes d'information, destinées à entrer en contact avec les citoyen·nes et élu·es dans les villes.

En parallèle, l'association professionnelle poursuit ses efforts de *lobbying* auprès du gouvernement fédéral. La journée d'action finit par convaincre le SPD au gouvernement de prendre position en faveur du maintien de la réglementation des taxis. Celui-ci craint que l'ouverture aux nouveaux opérateurs cannibalise le service public de transport et malmène les normes sociales et écologiques. Même au sein du CDU, les hésitations semblent s'accroître, d'autant plus que le ministre des Transports est politiquement affaibli à cause de son rôle dans le projet gouvernemental de péage autoroutier. Des journaux annoncent déjà qu'il maintiendra l'obligation de retour au siège des VTC, ce qui serait une défaite pour les plateformes de mobilité [25].

En parallèle, le BZP s'efforce d'accélérer le processus de modernisation technologique, talon d'Achille du secteur aux yeux des usagers et usagères et des pouvoirs publics. Conscient de la commodité d'usage de l'application Uber et de l'attrait que le modèle UberTaxi exerce au sein de la profession (on estime qu'environ 1 500 taxis berlinois proposent déjà leur service *via* cette plateforme), il s'agit de proposer une offre numérique compétitive. Depuis quelques années déjà, le secteur fait des efforts pour défragmenter l'offre de réservation numérique existante. Il s'agit de passer à un système qui connecte les différentes offres à partir d'une application commune. Depuis fin 2014, les trois plateformes de taxi nationales Cab4me, Taxi Deutschland et Taxi.eu partagent une même application, mais sa connexion avec des réseaux de

24. Le papier dessine deux modes possibles de fixation des standards : directe (par la PBefG) ou par les administrations de transport des *Länder*. La confédération syndicale DGB et ver.di se sont prononcés en faveur de la première solution.
25. M. Koch, « Weniger Freiheit für Dienste wie Uber: Scheuer verwässert die Taxi-Reform », *Handelsblatt*, 24. September 2019, http://bit.ly/33w2b3i.

taxis hors du pays manque encore. Signe d'une évolution des mentalités, en 2017, le premier service de taxi partagé démarre à Hambourg (BZP, 2018).

Conclusion

L'Allemagne offre une perspective décalée par rapport à d'autres expériences nationales dans la mesure où cinq ans après l'apparition du premier service Uber, le secteur des taxis n'a pu être déréglementé. L'interdiction très récente des services d'Uber démontre une nouvelle fois les difficultés que rencontre l'opérateur à s'y implanter durablement. Face à l'interprétation stricte de la PBefG par les juges, sa modification apparaît comme l'issue à privilégier de l'impasse réglementaire.

Cet article a souligné l'importance du secteur des taxis pour comprendre les hésitations du gouvernement à adapter, voire à déréguler le cadre réglementaire existant. Centralisées et dotées de ressources, les associations professionnelles se montrent capables de faire de la réglementation un enjeu national en mobilisant les chauffeurs de taxi et l'opinion publique. Les syndicats, en revanche, sont restés à la marge de ces mobilisations. Cela témoigne de leur faiblesse historique dans ce secteur, mais aussi du dilemme dans lequel se trouvent les salarié·es : serrer les rangs pour protéger l'emploi avec un patronat qui par ailleurs refuse d'aborder collectivement la question des conditions dégradées de travail.

L'influence des intérêts professionnels se révèle aussi dans la façon dont l'enjeu réglementaire est posé dans le débat allemand. Des voix libérales qui veulent en finir avec le « monopole des taxis » trouvent un certain écho auprès des consommateurs et consommatrices. S'il semble plutôt faible, c'est aussi parce que l'opérateur n'a pas pu développer d'alliances fortes avec les usagers et usagères à cause des interdictions répétées des services Uber sur le territoire national. Dans ces conditions, le secteur des taxis a réussi à imposer son contre-discours qui souligne les effets désastreux de la « concurrence déloyale » sur l'emploi et la mission publique des taxis. À côté de l'enjeu de concurrence, les problématiques liées aux conditions d'emploi et de travail des chauffeurs d'Uber (contrat de travail et protection sociale) demeurent inaudibles, faute d'acteurs pour porter les revendications. Si le discours du secteur des taxis a montré son efficacité auprès du législateur, c'est aussi parce qu'il peut trouver un écho parmi les acteurs au sein et en dehors du gouvernement. Ceux-ci estiment que l'ampleur de la crise écologique et les inégalités en termes de mobilité appellent des solutions systémiques, à distance des dystopies de la Silicon Valley et des intérêts propres d'une industrie automobile décrédibilisée comme acteur de changement.

Achevé de rédiger le 29 janvier 2020.

Sources :

BZP (2018), *Geschäftsbericht 2017-2018*, Deutscher Taxi- und Mietwagenverband EV, Berlin, http://bit.ly/2OUDhon.

Haucap J., Pavel F., Aigner R., Arnold M., Hottenrott M., Kehder C. (2015), « Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber », *Ordnungspolitische Perspektiven*, n° 73, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, August, https://www.econstor.eu/bitstream/10419/117303/1/834565609.pdf.

Linne + Krause (2016), *Taxi. Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes in der Bundeshauptstadt Berlin*, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin, Juni, http://bit.ly/34sgRBs.

Monopolkommission (2013), *Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten. Auszug aus Hauptgutachten*, Monopolkommission, Bonn, http://bit.ly/2XWwD57.

Thelen K. (2018), « Regulating Uber: The politics of the platform economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953, https://doi.org/10.1017/S1537592718001081.

Uber (2019), *Registration Statement Under the Securities Act of 1933*, Registration n° 33, April 11, http://bit.ly/2XVLlcA.

Wissenschaftlicher Beirat (2017), *Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken*, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin, Februar, http://bit.ly/2spDIzI.

Brésil

Le rôle clé du pouvoir judiciaire dans la régulation des plateformes de VTC

Rodrigo CARELLI et Gustavo SEFERIAN [1]

L'objet de ce texte est de fournir une lecture critique du processus de régulation des opérateurs de plateformes de voitures de transport avec chauffeur (VTC) au Brésil. Il met l'accent, d'une part, sur la participation du pouvoir judiciaire dans sa mise en œuvre, et d'autre part sur la tension normative et la dialectique temporelle entre la régulation générale, de portée nationale, et celle, particulière, qui se joue au niveau des municipalités.

Compte tenu de la dimension continentale du pays et de la pluralité des expériences en matière de régulation des VTC, il est nécessaire de préciser les limites de notre analyse. En premier lieu, nous avons pris l'exemple du processus social et juridique qui s'est déroulé dans la ville de Rio de Janeiro, première localité où un service de VTC a été mis en place au Brésil. Des expériences dans d'autres grandes villes du pays sont aussi mises en lumière dans le texte, parce qu'elles permettent d'exprimer, de façon symptomatique, les tendances réglementaires observées. São Paulo, par exemple, qui détient le record mondial du nombre de courses quotidiennes effectuées par Uber [2], a suivi la même logique que celle décrite ici pour la ville de Rio de Janeiro à quelques détails près.

Après un bref historique de la mise en œuvre du service dans la ville de Rio, nous analysons les stratégies des différents acteurs sociaux dans la mobilisation des moyens de régulation de l'activité, et dans la manière dont les réglementations nationales et municipales ont été modulées par le pouvoir judiciaire. Enfin, nous exposons les principales caractéristiques de la régulation en matière de protection des chauffeurs, des usagers et de l'ensemble des données relatives

1. Rodrigo Carelli est professeur de droit (HDR) à l'Université fédérale de Rio de Janeiro – UFRJ et procureur du Travail. Gustavo Seferian Scheffer Machado est professeur de droit (HDR) à l'Université fédérale du Minas Gerais (FD-UFMG), chercheur au GPTC-USP, membre du RENAPEDTS et de l'Institut de recherche sur les droits et les mouvements sociaux (IPDMS).
2. P. Higa, « São Paulo é a cidade com mais corridas de Uber no mundo », *Tecnoblog*, https://tecnoblog.net/221092/sao-paulo-cidade-mais-corridas-uber-no-mundo/. Le Brésil est le deuxième marché d'Uber dans le monde. Voir C. Oliveira, K. Salomão, « Os números secretos da Uber: US$ 1 bi no Brasil, US$ 11 bi no mundo », *Exame*, 11 de Abril de 2019, http://bit.ly/33ocjep.

à l'organisation du travail par les plateformes de VTC.

L'entrée d'Uber dans un contexte de dysfonctionnement du secteur des taxis

Au Brésil, le transport individuel de personnes, considéré comme un service public, a toujours été réglementé au travers de permis délivrés par les administrations municipales. La législation locale réglemente les conditions d'exercice de l'activité, son contrôle, la résiliation du permis, les droits des usagers. Elle définit aussi la politique tarifaire et prévoit l'obligation de maintenir un service adéquat, comme prévu dans la Constitution brésilienne [3]. Par conséquent, chaque municipalité a sa propre loi régissant le service, dont les taxis ont le monopole exclusif (encadré 1). Les chauffeurs sont considérés comme des travailleurs indépendants. S'ils ne sont pas protégés par le droit du travail, ils ont obligation de verser des cotisations à la Sécurité sociale.

Le service de taxi a toujours posé de sérieux problèmes. L'un d'entre eux est qu'un petit nombre de personnes et/ou de sociétés détient une partie importante des licences [4], imposant des forfaits journaliers exorbitants aux chauffeurs dits

Encadré 1

La régulation des transports urbains au Brésil

La profession de chauffeur de taxi est réglementée par la loi n° 12.468/2011, qui dispose que le transport public individuel de passagers payant ne peut être effectué que par des chauffeurs de taxi. Les transports urbains sont régis par la loi sur la mobilité nationale (loi n° 12.587/2012) qui, au moment de l'arrivée sur le marché des opérateurs de plateformes de transport, prévoit la fourniture d'une part de transports publics individuels, assurés exclusivement par des chauffeurs de taxi dans des véhicules de location, et d'autre part de transports motorisés privés, pour des déplacements individuels en véhicules privés. Les taxis ont donc le monopole en matière de location de transport individuel, et les VTC ne sont pas réglementés au moment de l'entrée des plateformes sur le marché brésilien. Cette loi attribue aux municipalités la compétence pour réglementer les services de transport urbain (art. 18). La loi n° 13.640/2018 réglemente le secteur des VTC, qui est défini comme une activité de « transport individuel privé rémunéré de voyageurs : service de transport de voyageurs rémunéré, non ouvert au public, pour l'exécution de déplacements individualisés ou partagés demandés exclusivement par des usagers préalablement enregistrés dans des applications ou autres plateformes de communication en réseau » (art. 4, X, loi nationale sur la mobilité urbaine). La réglementation de ce service, conformément à l'article 11-A de cette loi, relève aussi de la compétence des municipalités, indiquant des lignes directrices telles que le recouvrement des taxes, l'exigence d'une assurance privée pour les passagers et les tiers et un certificat de casier judiciaire vierge.

3. Art. 175, Constitution de la République fédérale du Brésil.
4. G. Bergamo, « O que pensam os taxistas paulistanos », *Veja São Paulo*, 1 de Junho de 2017, https://vejasp.abril.com.br/cidades/taxistas-sao-paulo-perfil/.

« auxiliaires » [5]. Pour pouvoir payer ces forfaits aux propriétaires des permis, tout en continuant à assumer les coûts liés à leur véhicule, les chauffeurs auxiliaires doivent travailler environ 14 heures par jour, y compris les fins de semaine (non soumises au forfait journalier, et donc plus rémunératrices pour eux). Cette exploitation provoque à partir de 1999 le mouvement des chauffeurs de taxi appelé « Diárias nunca mais » (« forfait journalier plus jamais »), qui vise l'octroi par la mairie de permis aux chauffeurs auxiliaires, sans qu'ils aient à payer de redevance aux permissionnaires [6]. Le mouvement organise plusieurs manifestations dans les rues de la ville de Rio et parvient à impliquer des politiciens locaux dans la discussion, obtenant la distribution de quelques licences à ses membres en 2006, sans toutefois parvenir à résoudre le problème de l'exploitation de ceux qui n'en ont pas [7].

Au moment de l'entrée des plateformes de VTC à Rio de Janeiro, il y a environ 33 000 taxis et 54 000 chauffeurs de taxi [8]. Le plan directeur de la ville de Rio de Janeiro prévoit, depuis 2011, une réduction du nombre de taxis à hauteur d'un pour 700 habitants, soit la même proportion qu'à New York, pour essayer de réduire les embouteillages qui entravent en permanence la circulation dans la ville en journée [9]. Or à Rio de Janeiro, ce ratio est d'un pour 190 habitants, soit presque trois fois plus que prévu [10].

La plateforme de VTC pionnière au Brésil est Uber, qui commence ses activités à Rio de Janeiro en juin 2014, pendant la Coupe du Monde de football [11]. Cette intrusion suscite une forte réaction des chauffeurs de taxi à partir de 2015, qui manifestent à plusieurs reprises et accusent l'entreprise de concurrence déloyale [12]. Les chauffeurs de taxi, depuis l'entrée des VTC, ne cessent de s'organiser, menant des actions collectives locales dans toutes les grandes villes brésiliennes et agissant en collaboration avec les maires, conseillers municipaux, députés fédéraux et sénateurs. Historiquement, les chauffeurs de taxi ont toujours pesé au sein de l'administration municipale. Le département des transports de la mairie de Rio de Janeiro réagit donc en imposant des amendes aux chauffeurs Uber, en saisissant des véhicules, allant jusqu'à les déférer à la police pour délit présumé d'exercice illégal de la profession [13]. Plusieurs cas de violence entre chauffeurs de taxi et chauffeurs Uber sont signalés [14].

5. A. Mergulhão, « Grupos de 15 empresas de aluguel de táxis fatura R$ 6,7 milhões por mês com diárias, *Extra*, 14 de Agosto de 2015, https://glo.bo/2XJxJkM.
6. P. Rebello, « Motoristas-auxiliares podem ter licença definitiva como taxistas », *Extra*, 20 de Julho de 2012, https://glo.bo/2QR1nmG.
7. « Vc repórter: Diárias Nunca Mais faz manifestação no RJ », *Terra*, 15 de Abril de 2010, http://bit.ly/38BSDaG.
8. M. Martín, « Guerra entre Uber e táxis avança no Rio de Janeiro », *El Pais*, 8 de Julho de 2016, https://brasil.elpais.com/brasil/2016/07/07/politica/1467906488_781897.html.
9. Art. 218, Lei Complementar n° 11, 1 de Fevereiro de 2011, http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4600307/4117400/lei_compl_111.pdf.
10. C. Rangel, « SP tem um táxi para cada 285 habitantes, Rio de Janeiro um para cada 190 habitantes », *Folha do motorista*, http://bit.ly/2KRVUrT.
11. « Fatos e dados sobre a Uber », Uber, 10 de Maio de 2019, https://www.uber.com/pt-BR/newsroom/fatos-e-dados-sobre-uber/.
12. « Taxistas param trânsito no RJ em protesto contra Uber e serviço contra-ataca », *Canaltech*, 24 de Julho de 2015, http://bit.ly/2OIyeHH.
13. « Motorista do Uber que teve carro rebocado no Rio se diz "perseguido" », *G1*, 29 de Julho de 2015, https://glo.bo/2rk6CAF.
14. « Taxistas x Uber: motoristas vão parar em delegacia após disputa por cliente no centro do Rio », *R7*, 6 de Agosto de 2015, http://bit.ly/33mI33b.

Cabify, société espagnole qui fournit également des services de VTC, commence ses activités au Brésil en 2016 [15]. En juin 2017 [16], elle acquiert Easy Taxi, dont l'application met deux ans à être intégrée à celle de Cabify [17]. En 2017, 99 Taxi, application d'appel de taxis, change son nom en « 99 » et commence à utiliser des voitures particulières dans son nouveau service, appelé 99 Pop [18]. Cette société est rachetée par la société chinoise de VTC Didi Chuxing [19] qui, elle-même, détient environ 15 % du capital d'Uber [20]. C'est le principal rival d'Uber au Brésil.

Actuellement, trois sociétés de VTC s'affrontent sur le marché brésilien : Cabify et 99, qui sont à la fois des entreprises de VTC et d'application d'appels de taxi, et Uber, qui est exclusivement une entreprise de VTC. À la fin du premier semestre 2018, on estime le nombre de chauffeurs accrédités à Rio de Janeiro à 150 000 [21].

Le rôle prépondérant des pouvoirs judiciaire et législatif sous forte pression des plateformes de VTC

La réglementation de l'activité des plateformes de VTC au Brésil implique plusieurs acteurs à différents niveaux : les maires et les conseils municipaux, le Congrès national, les tribunaux des États et la Cour suprême (Supremo Tribunal Federal) (encadré 2). Les opérateurs de plateformes de VTC et les associations de chauffeurs de taxi, sujets de cette réglementation, en sont aussi des acteurs à leur manière. Mais alors qu'il existe quelques associations de chauffeurs de VTC, elles n'ont engagé aucun mouvement significatif en vue de peser sur la réglementation des services. Les mobilisations des chauffeurs de VTC sont en effet encore embryonnaires, bien que, à petite échelle, des manifestations collectives aient eu lieu. Ainsi, la grève internationale du 8 mai 2019, déclenchée par Ride Share Drivers United, une association de défense des chauffeurs de VTC partout dans le monde, conduit à l'adhésion, au Brésil, de travailleurs liés à d'autres plateformes de VTC qu'Uber [22]. Il n'y a pas eu d'estimation du nombre de chauffeurs ayant participé à la grève, mais, selon la presse, ce mouvement n'a pas affecté l'activité habituelle de l'entreprise, ce qui indique une faible participation des travailleurs [23], ou encore le bon fonctionnement de la politique de « *surge pricing* », selon laquelle les tarifs des courses

15. « Cabify chegará ao Brasil em maio para concorrer com o Uber », *Canaltech*, 18 de Abril de 2016, http://bit.ly/2KQfS6q.
16. G. Kojikovski, « Cabify se une à Easy contra 99 e Uber », *Exame*, 21 de Junho de 2017, https://exame.abril.com.br/negocios/cabify-se-une-a-easy-contra-99-e-uber/.
17. C. Cauti, « Cabify vai incorporar EasyTaxi, aplicativo deixará de existir », *Suno*, 26 de Junho de 2019, https://www.sunoresearch.com.br/noticias/cabify-incorporar-easy-taxi-aplicativo/.
18. R. Manzoni Jr., R. Loureiro, « Uma startup bilionária », *Istoé Dinheiro*, 5 de Janeiro de 2018, http://bit.ly/2OJd3FC.
19. G. Kojikovski, *op. cit.*
20. J. Russell, « Uber has already made billions from its exits in China, Russia and Southeast Asia, *Techcrunch*, 12 de Abril de 2019, https://techcrunch.com/2019/04/11/uber-global-exits-billions/.
21. L.E. Magalhães, « Rio tem cerca de 150 mil motoristas credenciados por aplicativos », *O Globo*, 12 de Abril de 2018, https://glo.bo/2Dj05Zy.
22. G. Fontana, « Motoristas de alicativos Uber e 99 fazem greve por lucros maiores », *G1*, 8 de Maio de 2019, https://glo.bo/2OhpKsa.
23. N. Bertão, « Motoristas do Uber seguem vida normal em dia de greve », *Valor Econômico*, 8 de Maio de 2019, https://glo.bo/2qA3BfJ.

augmentent dès que les chauffeurs sont plus rares. Parmi les rares villes qui ont pu estimer le nombre de chauffeurs ayant participé à la grève, nous pouvons citer São Paulo : 130 chauffeurs [24] y ont manifesté (un des *leaders* du mouvement tablait sur une participation de 1 500 chauffeurs à la manifestation [25]). Ces initiatives auto-organisées n'ont pas encore de répercussions sur le cadre réglementaire de l'activité, contrairement aux actions des plateformes de VTC, qui ont été extrêmement fructueuses en la matière.

À Rio de Janeiro, le pouvoir municipal se heurte au pouvoir judiciaire

Lorsqu'Uber entre en activité à Rio, les chauffeurs de taxi et leurs associations font pression sur la mairie et le conseil municipal pour essayer d'empêcher la poursuite de ses activités. En août 2015, la mairie publie un décret prévoyant une amende et la saisie du véhicule de ceux qui seraient pris en flagrant délit d'exercer « l'activité de transport de passagers sans autorisation préalable du gouvernement municipal » [26].

Le tribunal de l'État de Rio de Janeiro rend une injonction dans le cadre d'une action intentée par un chauffeur de VTC pour empêcher le gouvernement municipal d'édicter des actes restreignant ou entravant son activité. Les motifs invoqués par le tribunal sont les suivants : le service de taxi est « coûteux » et « inefficace » ; « la réglementation de l'État n'a jamais relevé le consommateur de ses obligations en cas d'infraction ou de mauvaise conduite », et elle est peu efficace pour empêcher « des véhicules dans un état extrêmement mauvais » de circuler, ou pour faire face à des frais abusifs de la

Encadré 2

L'organisation administrative au Brésil

Le Brésil est un État fédéral composé de municipalités, d'États et de l'Union fédérale. La répartition des compétences entre ces trois niveaux est prévue par la Constitution fédérale. Les municipalités ont compétence pour légiférer sur les « questions d'intérêt local » et « compléter le cas échéant la législation fédérale et étatique » (art. 30) ; il appartient à l'Union de légiférer sur les transports (art. 22, XI).

Le pouvoir judiciaire au Brésil est réparti entre des branches spécialisées (justice du travail, justice électorale et justice militaire) et non spécialisées, qui sont divisées en justice d'État et justice fédérale. Chaque branche se divise en deux niveaux : la première instance (tribunal) et la deuxième (Cour). Le Supremo Tribunal Federal (Cour suprême) est l'organe suprême du pouvoir judiciaire : il est compétent pour juger en dernier ressort les questions constitutionnelles.

24. D'autres sources signalent que la manifestation comptait 200 personnes : F. Moda, M.A.G. de Oliveira, « Uber: assim começam as greves do futuro », *Outras Palavras*, 23 de Maio de 2019, https://outraspalavras.net/direitosouprivilegios/uber-assim-comecam-as-greves-do-futuro/.
25. R. Arbulu, « Devido à greve global de motoristas, preços da Uber sobem em SP e RJ », *Canaltech*, 8 de Maio de 2019, http://bit.ly/2Oiry3Z.
26. Prefeitura do Rio de Janeiro, Decreto n° 40.518 de 12 de Agosto de 2015, http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/49884Dec%2040518_2015.pdf.

part des chauffeurs. À l'inverse, toujours d'après le tribunal, les « développements technologiques » protègent davantage les consommateurs que ne le font les organismes publics, grâce au système d'évaluation, et l'établissement de tarifs fixes est désuet, parce que le consommateur est informé à l'avance de la valeur de la course *via* l'application. Le juge déclare alors que la limitation du nombre de véhicules serait une mesure « inappropriée » et « inutile » pour éviter la congestion urbaine, car des péages ou des restrictions de la circulation pourraient être créés (Rached, Helfer de Farias, 2017).

En septembre 2015, le conseil municipal adopte une loi diamétralement opposée à cette décision judiciaire. Il y déclare expressément que les chauffeurs de taxi ont l'exclusivité de l'exécution d'un contrat de transport individuel de personnes rémunéré à tarification déterminée par un taximètre physique, virtuel ou non, ainsi qu'une table taximétrique exclusivement utilisée dans des lieux touristiques de la ville et toujours selon l'appréciation du client [27].

Une action en invalidation de cette loi est déposée par le patronat, *via* la Confédération nationale des services (CNS), mais la demande est rejetée [28]. Pour contourner cette décision défavorable, Uber intente un nouveau procès, et la justice de Rio de Janeiro décide de suspendre la loi. Les arguments du juge sont fondamentalement les mêmes que ceux employés lors de la décision judiciaire précédente. Il ajoute qu'il estime « regrettable » que les pouvoirs exécutif et législatif aient cédé aux « pressions de groupes particulièrement avantagés par la restriction injustifiée du marché », car aucune impraticabilité technique ou économique ne justifierait l'exclusivité de la prestation du service par les taxis (Rached, Helfer de Farias, 2017).

Le pouvoir législatif de la ville de Rio de Janeiro s'est heurté au pouvoir judiciaire, ce qui crée un « front parlementaire » pour adopter une nouvelle loi en novembre 2016, renouvelant l'interdiction du transport payant de passagers en voiture particulière [29]. Toutefois, elle est suspendue quelques heures après sa publication par les tribunaux de l'État de Rio de Janeiro, qui déclarent que le service ne peut être réglementé qu'au niveau national [30] .

L'exécutif municipal lance en mai 2017 une application pour appeler les taxis, à la manière de celles utilisées par Uber et d'autres : elle permet aux utilisateurs du service d'évaluer les chauffeurs et d'obtenir des réductions, de sorte que les prix des taxis soient compétitifs par rapport aux plateformes de VTC [31]. Les applications de services de taxi, comme 99 Taxi (2012) et Easy Taxi (2011) existent pourtant déjà depuis plusieurs années.

Dans d'autres villes du Brésil, des lois similaires empêchant ou restreignant l'activité des plateformes de VTC sont adoptées : dans certains cas, ces dernières parviennent à faire annuler les lois

27. Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, Lei complementar n° 159 de 29 de Setembro de 2015, http://bit.ly/2OmL5Ax.
28. *Idem.*
29. Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro, Lei n° 6.106 de 25 de Novembro de 2016, http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/53134Lei%206106_2016.pdf.
30. « Nova liminar garante operação do Uber no RJ após Paes sancionar lei », *ITMídia*, 29 de Novembro de 2016, http://bit.ly/2OIFRhj.
31. « Prefeitura do Rio lança aplicativo para táxis na cidade », *G1*, 29 de Maio de 2017, https://glo.bo/2pNCCN6.

par les tribunaux d'État. Une tendance commune à tous, cependant, est que les différends sont portés devant les tribunaux, en vue de parvenir à une décision judiciaire qui garantira l'activité de ces entreprises, dans un cadre réglementaire qui leur est favorable.

Le Congrès national légifère sous la pression des plateformes de VTC

En avril 2017, un projet de loi restreignant le service des VTC est approuvé par la Chambre des députés et parvient au Sénat [32] : il désigne les VTC comme des prestataires de services publics, impose une autorisation préalable pour les véhicules et leur étend certaines obligations imposées aux taxis (immatriculation dans la municipalité où ils exercent, limitation du nombre de véhicules, etc.). Ce projet est le résultat de l'intense mouvement des chauffeurs de taxi pour essayer de prévenir ou d'entraver le développement de l'activité des VTC et il est grandement craint par les plateformes, en raison du nombre de restrictions initialement prévues (encadré 3).

En septembre 2017, le magistrat de la Cour suprême Barroso, jugeant un recours du conseil municipal de São Paulo contre une décision de la Cour de justice de l'État de São Paulo qui avait annulé en octobre 2016 l'interdiction des plateformes de VTC dans la ville, propose que le caractère de « répercussion générale » s'applique à la décision à prendre par la Cour suprême. Cela signifie que la question serait alors tranchée définitivement, non seulement pour le cas d'espèce, mais aussi que personne, y compris d'autres juges, ne pourraient s'y opposer. Le caractère de « répercussion générale » de cette décision est adopté par la Cour suprême le mois suivant [33].

Au cours du même mois, les plateformes de VTC font campagne en annonçant que les « applications de mobilité sont menacées ». Elles demandent aux utilisateurs de leurs services d'imprimer le document mis à disposition sur leurs sites web, de le signer et de le remettre aux chauffeurs pour que ceux-ci les envoient à l'entreprise pour laquelle ils travaillent [34]. Puis elles présentent aux sénateurs une pétition comportant 800 000 signatures contre le projet de loi, qu'ils ont recueillies au cours de cette campagne, par l'envoi de messages aux chauffeurs et aux usagers [35]. Ainsi, l'affrontement politique entre les chauffeurs de taxi et les plateformes, qui ont conquis les usagers et les chauffeurs dans leur campagne contre le projet de loi initial, atteint son paroxysme.

Dara Khosrowshahi, P-DG d'Uber, considère les enjeux suffisamment sérieux pour se rendre au Brésil, où il rencontre le ministre de l'Économie et le représentant du gouvernement au Sénat [36]. Il affirme que le Brésil est l'un des cinq plus grands marchés au monde pour l'entreprise [37], mais que la proposition de loi pourrait avoir des conséquences

32. « Chega ao Senado projeto que impõe restrições à atuação de aplicativos como o Uber », *Senado Notícias*, 7 de Abril de 2017, http://bit.ly/33gdUCD.
33. https://www.conjur.com.br/dl/uber-barroso-reconhecimento-geral.pdf.
34. V. Reis, « Uber, 99 e Cabify se unem em campanha contra projeto de lei que regulamenta serviço », *G1*, 25 de Setembro de 2017, https://glo.bo/2OJWEjX.
35. G. Kojikovski, « Kalache, da 99: os aplicativos contra o PL 28/2017 », *Exame*, 10 de Outubro de 2017, http://bit.ly/2OHeCno.
36. F. Murukawa, « Presidente global do Uber visita Meirelles em dia de votação no Senado », *Valor*, 31 de Outubro de 2017, http://bit.ly/2rqaXlI.
37. Uber y détiendrait 80 % du marché selon des estimations.

graves pour elle. Après l'entrée en bourse d'Uber, il est en effet avéré que le Brésil est son deuxième plus grand marché après les États-Unis [38]. Le ministre de l'Économie déclare que la réglementation peut être positive tant qu'elle profite à l'usager, ajoutant que « le plus important est que la population puisse utiliser le service qui lui donne le plus grand bénéfice possible au moindre coût » [39]. En octobre 2017, le Sénat adopte sa propre version du projet de loi sur la réglementation des plateformes de VTC [40]. Les sénateurs y ont répondu aux demandes et approuvent un texte conforme à leur souhait, renvoyant le projet de loi au vote de la Chambre des députés (encadré 3) [41].

Les plateformes de VTC commencent alors à faire campagne de manière beaucoup plus agressive. Dans leur vocabulaire, « Ensemble pour la mobilité » devient « la loi rétrograde » [42] ; elles financent des spots publicitaires à la télévision, afin d'obtenir le soutien de la population pour que le projet de loi initial de la Chambre des députés soit rejeté, au profit du second amendé par le Sénat, qui correspond à leurs intérêts [43].

La Chambre des députés modifie à nouveau le texte en février 2018. Elle prévoit la réglementation des transports par les municipalités, une disposition qui avait été retirée par le Sénat, mais maintient en grande partie ses autres modifications (encadré 3). Le texte final satisfait les plateformes

Encadré 3

Processus législatif de réglementation du secteur des VTC d'avril 2017 à février 2018

Projet initial de la Chambre des députés en avril 2017 : réglementation par les municipalités ; entreprises de VTC assimilées à des prestataires de services publics ; imposition d'autorisation préalable pour les véhicules ; extension de certaines obligations imposées aux taxis (immatriculation dans la municipalité où ils exercent, limitation du nombre de véhicules, etc.).

Projet modifié par le Sénat en octobre 2017 : recouvrement des taxes, exigence d'une assurance privée pour les passagers et les tiers et d'un certificat de casier judiciaire vierge.

Texte final de loi approuvé par la Chambre des députés en février 2018 : réglementation par les municipalités ; recouvrement des taxes, exigence d'une assurance privée pour les passagers et les tiers et d'un certificat de casier judiciaire vierge.

38. « O Brasil é o segundo maior mercado da Uber no mundo », *Driver Machine*, 16 de Abril de 2019, http://drivermachine.com.br/numeros-da-uber/.
39. « CEO da Uber tem reunião com Meirelles em dia de votação no Senado », *Poder 360*, 31 de Outubro de 2017, http://bit.ly/37AxuwX.
40. « Presidente da Uber vem ao Brasil antes de Senado votar regras para aplicativo », *Estadão*, 27 de Outubro de 2017, http://bit.ly/2KRYONu.
41. *Idem*.
42. « Sua voz foi ouvida mais uma vez », Uber, https://www.uber.com/pt-BR/lei-do-retrocesso/.
43. P. Soprana, « Sob pressão de empresas, Câmara vota lei de aplicativo de transporte », *O Globo*, 27 de Fevereiro de 2018, https://glo.bo/2OMeO4P.

de VTC, qui se félicitent de son adoption, parce qu'il n'y a plus de risque d'interdiction de leur activité, ni de restriction sur le nombre de véhicules ou d'exigences similaires à celles qui s'appliquent aux taxis [44]. La loi n° 13.640/2018 est promulguée par le président de la République en mars 2018, et introduit les dispositions relatives aux VTC dans la loi nationale sur la mobilité.

En mai 2019, lors du procès commencé en septembre 2017 (voir *supra*), la Cour suprême juge que « l'interdiction ou la restriction de l'activité de transport par chauffeur *via* une application est anticonstitutionnelle, et constitue une violation des principes de libre initiative et de libre concurrence » ; elle ajoute que, « dans l'exercice de leur compétence réglementaire et de contrôle des transports privés individuels de voyageurs, les communes et le district fédéral ne peuvent contredire les dispositions de la loi n° 13.640/2018 et de la Constitution fédérale [45]. »

Ainsi, le projet de loi initial de la Chambre des députés de même que les changements qu'elle apporte en 2018 à la réglementation des transports publics (et notamment le fait qu'elle soit de compétence municipale) sont sévèrement restreints par la Cour suprême fédérale.

Les objets de la régulation : un cadre réglementaire favorable aux plateformes de VTC, mais rien pour leurs chauffeurs

Si les taxis et les plateformes de VTC disposent désormais de législations nationales bien distinctes, ces dernières bénéficiant d'un cadre réglementaire extrêmement favorable, Uber exerce une forte pression pour en obtenir de même au niveau municipal. La protection sociale des chauffeurs reste cependant le grand non-dit de ces réglementations et leur statut de travailleur indépendant reste peu disputé.

Taxis et VTC, deux régimes bien distincts dans la loi nationale

La loi n° 13.640 de mars 2018 modifie la politique nationale de mobilité urbaine (loi n° 12.587/2012), en remplaçant l'expression de « transport motorisé privé », qui signifiait : « moyen de transport motorisé privé de passagers utilisé pour effectuer des déplacements individualisés au moyen de véhicules privés », par celle de « transport individuel privé rémunéré de passagers ». Au sens de la loi, il s'agirait donc désormais du « service rémunéré de transport individuel, non ouvert au public (*i.e.* ne relevant pas du service public), pour effectuer des déplacements individuels ou partagés demandés exclusivement par des utilisateurs préalablement enregistrés sur des applications ou autres plateformes ».

Pour distinguer taxis et VTC, la gymnastique sémantique par rapport au terme de « public » s'impose : en effet, la loi de 2012 prévoit déjà le « transport public individuel », ou le « service rémunéré de transport de passagers ouvert au public, au moyen de véhicules de location, pour l'exécution de déplacements individualisés », c'est-à-dire le service de taxi (encadré 1). Aux termes de la loi de mars 2018, cependant, et comme par magie, le transport n'est plus du ressort du service public si les passagers sont des usagers inscrits et demandent des courses *via* des applications.

44. M. Lima, « Câmara aprova projeto que regulamenta o funcionamento dos aplicativos de transporte », *O Globo*, 28 de Fevereiro de 2018, https://glo.bo/2KRUaz6.
45. H. Freitas, « STF: municípios não podem criar regras diferentes de lei federal para Uber », *Jota*, 9 de Maio de 2019, http://bit.ly/2pOBWXP.

La compétence exclusive des municipalités et du district fédéral (Brasília) pour réglementer et superviser le service de transport individuel privé rémunéré de passagers est prévue, et doit respecter les lignes directrices suivantes : 1) perception effective des taxes municipales dues pour la prestation du service ; 2) obligation de souscription d'une assurance accidents personnels pour les passagers (APP) et d'une assurance pour les dommages personnels causés par les véhicules routiers terrestres (DPVAT) ; et 3) obligation pour le chauffeur de s'immatriculer comme contribuable individuel à l'Institut national de sécurité sociale (INSS), au titre de travailleur indépendant [46].

En outre, le chauffeur est tenu : 1) d'avoir un permis de conduire national de catégorie B (voiture particulière) ou supérieure précisant qu'il exerce une activité rémunérée ; 2) de conduire un véhicule répondant aux exigences d'ancienneté maximale et aux caractéristiques requises par les autorités de la circulation et par les autorités publiques municipales et fédérales ; 3) de disposer d'un certificat d'immatriculation de son véhicule (CRLV) ; 4) d'avoir un casier judiciaire vierge [47].

La réglementation nationale est donc extrêmement favorable aux plateformes de VTC, n'imposant aucune obligation autre que le paiement des taxes municipales. Les obligations relatives aux chauffeurs et aux véhicules sont également très réduites : assurance accident personnelle des passagers, affiliation en tant que travailleur indépendant à la Sécurité sociale, permis de conduire national indiquant la qualité de chauffeur professionnel, âge minimum requis, caractéristiques requises par la réglementation municipale et présentation du casier judiciaire.

Le différend, cependant, se poursuit toujours, parce que la phase de réglementation au niveau des municipalités et du district fédéral a commencé.

De fortes pressions d'Uber sur le processus de réglementation au niveau municipal

Uber exprime publiquement ce qu'il qualifierait de « moderne » dans les réglementations municipales : la volonté de « l'interdiction des plateformes d'exiger l'exclusivité des chauffeurs », c'est-à-dire la possibilité pour les travailleurs d'être chauffeurs pour plusieurs plateformes ; la « contribution sur la valeur du voyage », c'est-à-dire le prélèvement de l'impôt sur le montant payé pour la course… « Une ancienneté du véhicule de dix ans maximum », ce qui est plus ancien en général que les taxis opérant dans le pays ; et l'« immatriculation des VTC auprès des administrations », c'est-à-dire que les chauffeurs ne devraient plus obligatoirement s'inscrire dans la ville où ils travaillent, mais uniquement sur les plateformes [48].

Les plateformes de VTC démontrent en outre qu'elles ne sont pas disposées à accepter des restrictions sur leurs activités au niveau local. Ainsi, la ville de São Paulo demande, en janvier 2019, un enregistrement des chauffeurs au niveau de la municipalité, qui requiert leur identification (transmise à la mairie par la plateforme), leur validation annuelle, et le certificat de sécurité des véhicules, qui limite leur ancienneté à huit ans. L'utilisation d'un autocollant sur la voiture est rendue obligatoire pour indiquer l'application

46. Art. 11-A, loi n° 12.587/2012.
47. Art. 11-B, loi n° 12.587/2012.
48. « Como o transporte individual privado por aplicativo tem sido regulamentado no Brasil », Uber, 7 de Novembro de 2018, https://ubr.to/2QOW47p.

pour laquelle le chauffeur travaille, et seuls les chauffeurs dont les voitures ont été immatriculées dans la municipalité peuvent y fournir des services. En réaction, les plateformes de VTC saisissent les tribunaux de l'État de São Paulo qui suspendent cette exigence [49]. Dans le même temps, Uber se propose d'offrir des cours de formation à la conduite en ligne et gratuits à ses chauffeurs.

À Porto Alegre, la réglementation locale, établie en juin 2018, limite l'âge du véhicule à huit ans, et oblige le chauffeur à identifier l'application par laquelle il fournit le service. De plus, la ville doit recevoir les données d'origine, de destination, de temps, de distance et d'itinéraire de la course, afin d'améliorer la circulation automobile dans la ville. Les véhicules doivent être immatriculés dans l'État de Rio Grande do Sul et être contrôlés dans la ville où les chauffeurs travaillent. Le maire oppose son veto à la loi adoptée par le conseil municipal, sur les points suivants : l'autorisation accordée au chauffeur de choisir son mode de paiement (en espèces ou par carte), l'obligation pour le passager, s'il souhaite payer en espèces, de s'identifier auprès du chauffeur *via* l'application pour des raisons de sécurité ; la connaissance par le chauffeur du lieu d'origine et de destination des passagers. Les vetos sont dans l'intérêt exclusif des plateformes de VTC, sous prétexte que ces règles « interfèrent avec le modèle d'affaires » des entreprises [50].

Le « Partido Novo », un parti politique de droite, intente en octobre 2018 une action en justice contre l'État de Rio Grande do Sul, suspendant, entre autres, l'obligation d'obtenir l'immatriculation du véhicule dans l'État, le transfert des données à la mairie, la limitation de l'âge maximum des véhicules et le paiement d'une taxe à la municipalité. La ville de Porto Alegre déclare que la faiblesse de la réglementation nuit aux transports publics, lesquels ont subi une baisse de 26 % du nombre de passagers au cours des cinq dernières années. Elle établit une corrélation intéressante entre la réglementation des transports publics et celle des transports par VTC [51].

L'interprétation générale des tribunaux aujourd'hui, à l'instar de la décision de la Cour suprême, est qu'il ne peut y avoir d'autres restrictions à l'activité des plateformes de VTC que celles qui figurent dans la loi nationale sur la mobilité, en raison de l'application du principe de la libre entreprise.

Les obligations des plateformes de VTC sont beaucoup plus légères que celles relatives aux taxis, notamment en termes de tarifs, qui sont fixés par le gouvernement, ainsi qu'en termes de contrôle et de limite d'âge des véhicules. Ainsi, à Porto Alegre et São Paulo, l'âge maximum d'un taxi est de huit ans.

Uber fait campagne pour modifier les lois locales, en communiquant largement sur leurs étapes, et même en diffusant les profils Facebook des députés, afin que les chauffeurs fassent pression sur eux. Par exemple, le district fédéral limitait l'âge maximum des véhicules à cinq ans [52]. En quelques mois et après des pressions

49. « Resolução 21: Entenda as exigências da regulamentação municipa de São Paulo », *Uber Blog*, 2 de Abril de 2019, https://ubr.to/2OkkML8.
50. *Driver Machine*, *op. cit*.
51. « Justiça considera inconstitucionais alguns artigos da lei dos aplicativos de transporte de Porto Alegre », *G1*, 24 de Junho de 2019, https://glo.bo/2OI9QWH.
52. « Informação sobre a Regulação Distrital », Uber, https://ubr.to/2KQt4rY.

d'Uber, cet âge a été porté par la loi à huit ans, comme le souhaitait l'entreprise.

À Rio, la loi de 2017 ayant été suspendue par le pouvoir judiciaire, une nouvelle réglementation s'impose. La nouvelle loi est toujours en discussion, avec des confrontations entre chauffeurs de taxi, chauffeurs de VTC et députés [53].

La protection des chauffeurs, grande absente des réglementations

Dans toutes les réglementations, qu'elles soient nationales ou locales, aucune protection n'est prévue pour les travailleurs. La loi nationale, la seule habilitée à réglementer le droit du travail selon la Constitution brésilienne, dispose que les chauffeurs doivent être inscrits à la Sécurité sociale en tant que travailleurs indépendants : *a priori*, il n'existe donc pas de liens d'emploi entre les chauffeurs et les plateformes. Cela n'empêche pas l'existence d'une discussion juridique autour de la qualification de la fraude dans la relation de travail et de la reconnaissance par un juge du statut de salarié, comme nous allons le voir ci-après.

Les lois municipales, pour l'instant, ne créent aucun mécanisme de protection pour les travailleurs, même ceux qui ne sont pas spécifiques à la relation de travail. Comme nous l'avons vu plus haut, certaines dispositions de protection non professionnelle au sens strict ont été créées dans la loi à Porto Alegre, mais ont rapidement été bloquées par le veto du maire ou annulées par les tribunaux. L'ensemble de la réglementation vise à protéger l'activité économique des plateformes de VTC.

Les actions en justice qui revendiquent l'existence d'une relation de travail salarié sont rares. Dans la plupart des cas, la qualification de salarié n'est pas reconnue, bien que certaines cours d'appel (« *tribunais regionais de trabalho* ») aient reconnu la condition de salarié. Mais lorsque les entreprises anticipent qu'une telle décision peut être prise à leurs dépens, elles concluent un arrangement individuel avec le travailleur avant le jugement par la cour d'appel, ce qui n'a échoué que deux fois.

En ce qui concerne les chauffeurs, la législation nationale ne prévoit que l'obligation de souscrire une assurance personnelle en cas d'accident pour les passagers (APP) et une assurance obligatoire en cas de dommages corporels causés par des véhicules automobiles terrestres (DPVAT) [54]. Elle exige également que le chauffeur présente un certificat de casier judiciaire vierge [55].

Pour ce qui est de la politique en matière de contrôle des données, il n'existe à ce jour aucune réglementation sur l'exigence de transparence des algorithmes, les systèmes de notation, la portabilité des données numériques personnelles et la réputation des travailleurs de VTC, ainsi que sur la transmission automatique des données, bien qu'une loi nationale générale sur la protection des données ait été récemment adoptée.

Conclusion

Les opérateurs de plateformes de VTC sont entrés illégalement dans le pays et ont vu leurs activités garanties par le

53. R. Alves, « Câmara do Rio adia de novo votação de projeto que limita transporte por app, em mais um dia com protesto », *G1*, 15 de Outubro de 2019, https://glo.bo/2OjAxSM.
54. Art. 11-A, II, loi n° 12.587/2012, ajouté par la loi n° 13.640/2018.
55. Art. 11-B, IV, loi n° 12.587/2012, ajouté par la loi n° 13.640/2018.

pouvoir judiciaire, bien qu'en violation des lois locales. La réglementation nationale a été établie et mise en œuvre après la visite du P-DG d'Uber dans le pays et l'intervention de la Cour suprême fédérale. Les chauffeurs de taxi, malgré leur poids auprès des pouvoirs exécutif et législatif locaux, ont été vaincus lorsque la question a été portée au niveau national. La réglementation locale a été restreinte par les mairies, les conseils municipaux ou les tribunaux d'État, toujours dans l'intérêt des plateformes de VTC. Aucune garantie n'est prévue pour les chauffeurs, en grande partie à cause du manque d'organisation syndicale et associative, bien qu'il y ait des signes émergents d'auto-organisation de ces travailleurs.

Jusqu'à présent, peu de syndicats se sont intéressés à cette question, à l'exception de ceux créés à cet effet dans le district fédéral [56] et dans l'État du Pernambuco [57], qui sont liés à la Centrale unique des travailleurs (CUT) et celui créé à São Paulo, rattaché à Força Sindical [58]. On constate que les revendications de ces syndicats sont assez timides : ils ne réclament ni la reconnaissance de la condition de salarié ni les droits traditionnels attachés au travail, mais ont au contraire des demandes spécifiques en matière de subventions publiques pour l'achat d'automobiles et autres avantages conférés aux chauffeurs de taxi, ou encore en termes de limitation à 15 % de la commission exigée par les plateformes [59]. Même les chauffeurs les plus mobilisés et les plus militants peinent à reconnaître la représentation des syndicats officiels en tant qu'entités légitimes pour défendre leurs intérêts professionnels [60].

La reconnaissance par les tribunaux de l'existence d'une relation d'emploi – nécessaires à l'accès aux droits du travail au Brésil – s'est produite sporadiquement, lorsque les entreprises ne l'avaient pas anticipé, et la plupart des jugements rendus jusqu'ici, au niveau de la cour d'appel, sont en faveur des entreprises de VTC.

Ainsi, nous avons pu mettre en évidence le rôle primordial du pouvoir judiciaire dans la régulation des plateformes de VTC, qui s'est prononcé jusqu'à présent en faveur de leurs intérêts, et en particulier celui de la Cour suprême.

Achevé de rédiger le 13 décembre 2019.

Sources :

Rached G., Helfer de Farias E. (2017), « A regulação do transporte individual de passageiros: um estudo sobre o caso Uber no Brasil », *Revista de Direito da Cidade*, vol. 9, n° 3, p. 825-867, https://doi.org/10.12957/rdc.2017.26922.

Presse : *Canaltech, El País, Estadão, Exame, Extra, G1…*

Presse spécialisée : *Driver Machine, Folha do Motorista…*

Sites Internet : Uber…

56. Sindicato dos Motoristas Autônomos de Transporte Privado Individual por Aplicativos (Sindmaaap).
57. Sindicato dos Motoristas de Transporte Privado Individual de Passageiros por Aplicativo do Estado de Pernambuco (SIMPTRAPLI-PE).
58. Sindicato dos Trabalhadores com Aplicativos de Transporte Terrestre do Estado de São Paulo (STATTESSP).
59. http://stattesp.com.br/sindicato.html.
60. F. Moda, M.A.G. de Oliveira, *op. cit.*

Canada

La déréglementation du secteur des taxis au Québec : une négociation entre l'État et Uber

Urwana COIQUAUD et Lucie MORISSETTE [1]

Le présent article a pour objet d'analyser comment Uber a réussi son incursion au Québec en 2014 [2] par une disruption lente, mais irrémédiable du cadre réglementaire du secteur du transport par taxi [3]. Cette disruption a été appuyée par l'État qui a vu en la multinationale une solution à la modernisation du secteur. Ainsi, après une période d'inertie de deux ans (2014 à 2016), où les pouvoirs publics ont regardé avec un mélange de consternation, d'inquiétude et de fascination l'arrivée d'Uber et son habileté à se déployer en marge des politiques publiques, l'État a réagi en stoppant ce « *gray market* » (Thelen, 2018). En effet, un dispositif réglementaire temporaire, appelé « projet pilote », a été adopté en 2016 pour expérimenter, à petite échelle, une nouvelle façon d'encadrer le secteur. Il s'est appliqué à Uber et n'a pas été étendu aux chauffeurs de taxi traditionnels [4]. L'objectif de cette réglementation expérimentale, parcellaire et temporaire,

1. HEC Montréal et membres du Centre interuniversitaire sur la mondialisation et le travail (Crimt).
2. Au Canada, le transport de personnes par taxi relève de la compétence provinciale. Il existe donc autant de réglementations que de provinces (10) et de territoires (3). Chaque province peut aussi confier ce pouvoir réglementaire aux villes, comme c'est le cas dans la plupart des villes canadiennes. Le Québec, quant à lui, a opté pour une réglementation provinciale. En raison de cette particularité, seul le Québec fera l'objet de la présente analyse, puisqu'il rend possible l'exposé d'un régime uniforme, mais aussi en raison de la résistance que certains acteurs de la province ont opposée à Uber et des réponses inédites formulées par le gouvernement.
3. En 2019, le ministère des Transports comptabilise 16 005 personnes ou sociétés titulaires d'un permis de chauffeur de taxi. Un peu plus de la moitié travaille sur l'île de Montréal. 6 270 personnes ou sociétés détiennent 7 500 permis de propriétaire de taxi transférables et 5 610 titulaires ne possèdent qu'un permis de propriétaire de taxi. Il existe aussi 301 permis de limousine, leurs chauffeurs étant assujettis aux mêmes règles que les taxis (source : http://bit.ly/2o9Tw7O).
4. Sur le sol québécois, hormis les taxis traditionnels, Uber n'a pas eu à affronter d'autres concurrents crédibles. Le gouvernement a accordé un permis d'exercice (projet pilote) dès 2016 à Uber et à Téo taxi. En octobre 2019, il en a été de même pour la coopérative Éva. Téo taxi et Éva se différencient radicalement du modèle d'affaires d'Uber en proposant, pour le premier, d'employer majoritairement des salariés payés à 15 dollars de l'heure (soit 10,25 euros) exerçant à partir d'un parc automobile électrique et pour Éva, de fonctionner selon le modèle coopératif. Cependant, Téo taxi, faute de rentabilité, ferme ses portes en janvier 2019. À ce jour, il reste Uber, dont Revenu Québec estime à 1 000 le nombre de chauffeurs et Éva, qui annonce 400 chauffeurs membres.

consistait à évaluer l'impact d'Uber sur le marché pour, affirmait-on, en tirer des mesures optimales en vue d'une réglementation étendue à l'ensemble du secteur. Pendant ses trois années d'existence (de 2016 à 2019), ce projet pilote a permis à Uber d'exercer légalement son activité au moyen de règles négociées entre la multinationale et le gouvernement, des règles distinctes et moins contraignantes de celles des chauffeurs de taxi traditionnels. Ce n'est qu'au terme du projet pilote qu'a été adopté un projet de loi déréglementant l'ensemble du secteur au profit d'Uber [5].

Pour bien comprendre cette évolution, nous présentons d'abord le cadre institutionnel du secteur du taxi au Québec afin d'examiner ensuite le projet pilote négocié entre l'État et Uber, de même que l'action des acteurs traditionnels pour s'y opposer. Enfin, nous exposons le nouveau cadre réglementaire ouvert par le projet pilote, qui conduit à la déréglementation du secteur.

La réglementation du secteur des taxis au Québec avant l'arrivée d'Uber

Historiquement, la régulation du secteur des taxis est dévolue aux municipalités. Cependant, celles-ci s'avèrent incapables d'en assurer une saine gestion. En effet, les limites des municipalités ne correspondent pas à la nature des déplacements et on constate un manque de rigueur dans la délivrance des permis devenus surabondants. Les chauffeurs de taxi se trouvent donc à travailler de nombreuses heures pour de maigres revenus. D'autres enjeux liés à la sécurité, à la propreté des voitures et aux couvertures d'assurances sont aussi révélés (Trudel, 1988). Ainsi, en 1973, le gouvernement du Québec constate l'incapacité des municipalités à réguler le secteur et décide d'adopter une loi pour l'encadrer.

Un cadre réglementaire fondé sur la gestion de l'offre et la sécurité

Si cette loi de 1973 et celles qui lui succèdent réglementent le secteur, un point commun les unit : celui d'un consensus autour de trois grands axes réglementaires. Le premier cherche à contrôler la qualité de l'offre de service en imposant des obligations aux chauffeurs (vérification des antécédents judiciaires, obtention d'un permis, formation, etc.) et des normes de sécurité aux véhicules (caractéristiques, inspections mécaniques). Le deuxième axe réglementaire vise un contrôle de l'offre de service par la limitation du nombre de permis dans une zone géographique donnée (agglomération) ; le troisième impose une tarification stable des courses pour protéger les consommateurs, mais aussi les chauffeurs en assurant une régulation économique du secteur. Cette structure réglementaire est bien documentée dans la littérature ; elle est identifiée comme le « QQE Framework » [6], qui caractérise la réglementation du secteur dans de nombreux pays avant l'arrivée d'Uber (Harding *et al*., 2016).

Sans en faire une analyse exhaustive, notons que les réformes législatives

5. Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile, projet de loi 17, 42e législature (Qc.), 1re session, présenté le 10 mars 2019, adopté le 10 octobre 2019, (ci-après citée : « la nouvelle loi »), http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-17-42-1.html.
6. *Quality* (assurer la qualité des chauffeurs et des véhicules pour la sécurité des passagers) ; *Quantity* (contrôler le nombre de permis) ; *Economic controls* (tarification pour équilibrer les revenus des opérateurs et des prix stables et prévisibles pour les passagers).

depuis 1973 [7] ont eu pour objectif de proposer aux acteurs du secteur des instances de représentation, d'améliorer les mécanismes de gestion de l'offre, d'accroître la sécurité des usagers et d'améliorer la qualité des services offerts. En particulier, en 2001, le législateur [8] accorde de nouveaux pouvoirs à la Commission des transports du Québec (CTQ), organisme d'État [9], en matière de détermination des territoires de desserte des taxis et de délivrance de permis. Cette dernière définit les zones de profit potentiel pour les chauffeurs, veille aux règles de sécurité et détermine les tarifs des courses. En outre, la loi met sur pied des instances de représentation et de concertation destinées aux acteurs [10] pour leur donner une voix dans l'encadrement et l'orientation de leur secteur. Plus tard, en 2009 [11], la loi modifiée octroie à la CTQ le pouvoir de déterminer le nombre maximal de permis de propriétaires de taxi par agglomération, renforce les règles autour du transport par taxi illégal et impose des conditions pour devenir titulaire de permis. La CTQ met aussi en place une « Table de concertation du secteur du transport par taxi » et abroge les instances créées précédemment qui ont échoué à s'organiser (voir *infra*).

Ainsi, depuis les années 1970, l'État cherche à structurer le secteur des taxis en le dotant de règles et d'institutions (la CTQ) qui visent à équilibrer les intérêts des consommateurs, des propriétaires de permis et des chauffeurs (chauffeurs locataires et propriétaires de taxi) [12]. Toutefois, il ne statue pas sur la nature juridique du contrat des chauffeurs de taxi (en particulier celui des locataires considérés comme des travailleurs indépendants), bien que plusieurs tentatives judiciaires de requalification de leur statut en salarié aient eu lieu dès les années 1980.

Les difficultés de l'action collective dans le secteur des taxis

Par la création de diverses instances représentatives de chauffeurs et de propriétaires de permis, l'État ouvre la porte à la concertation, mais sans grand succès, du fait de leur faible représentativité (Coiquaud, 2009) et des difficultés des acteurs à s'organiser collectivement (Després, 2005). Les chauffeurs de taxi au Québec tentent de créer leur propre syndicat [13] en 1974, mais deux ans plus tard l'initiative s'éteint. En 1980, c'est au tour des chauffeurs albertains de réclamer un statut de salarié qui leur sera contesté jusque devant la Cour suprême

7. En 1989, loi sur les transports par taxi, LRQ c. T-11.1 ; en 2001, loi concernant les services de transport par taxi, LRQ S-6.01 ; en 2002, loi modifiant la loi concernant les services de transport par taxi, LQ 2002, c 49 ; en 2009, loi modifiant la loi concernant les services de transport par taxi, LQ 2009, c 17 ; en 2016, loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi, LQ 2016, c 22.
8. Loi concernant les services de transport par taxi, LRQ S-6.01.
9. Créé en 1976.
10. Comité consultatif des titulaires de permis de propriétaire de taxi, Forum des intervenants du secteur du taxi et Association professionnelle des chauffeurs de taxi du Québec.
11. Loi modifiant la loi concernant les services de transport par taxi, LQ 2009, c 17.
12. Il faut préciser qu'il existe au Québec des chauffeurs locataires de taxis ou de limousine et des propriétaires de permis de taxi ou de limousine. Les premiers sont titulaires d'un permis de chauffeurs de taxi ; ils louent un véhicule équipé en taxi pour exercer le métier, les deuxièmes possèdent un permis de propriétaire et sont donc propriétaires. Dans les deux cas, ces travailleurs sont considérés comme des entrepreneurs indépendants.
13. Le Syndicat national des chauffeurs de taxi de Montréal (CSN).

du Canada [14]. Cette dernière scelle le sort de ces travailleurs en leur refusant le statut de salarié, une condition essentielle à la syndicalisation. Une nouvelle tentative de syndicalisation des chauffeurs est néanmoins entreprise en 1989 [15], au Québec, par le syndicat des Métallos [16], mais elle subira le même sort que la précédente, et pour les mêmes raisons (Coiquaud, 2009). Depuis, il est acquis que les chauffeurs de taxi du Québec sont des entrepreneurs indépendants. C'est sans doute ce qui peut en partie expliquer qu'aucune action judiciaire n'a été menée pour contester le statut de travailleur indépendant des chauffeurs d'Uber au Québec, contrairement à de nombreux pays européens.

Ainsi, l'amélioration du sort des chauffeurs ne passera pas par la syndicalisation. Ils devront en conséquence se tourner vers d'autres formes de représentation pour défendre leurs intérêts. En 2002, le syndicat des Métallos est à l'initiative de la création du Regroupement des travailleurs autonomes (RTAM), destiné à fournir aux chauffeurs de taxi une offre de services (programme d'assurance collective, prêt pour l'achat de permis, accès à un service d'aide juridique, etc.). Vingt ans plus tôt, en 1982, les chauffeurs de taxi haïtiens, nombreux au Québec, avaient créé l'Association haïtienne des travailleurs du taxi (AHTT) pour lutter contre la discrimination faite aux chauffeurs issus de l'immigration. Il n'en demeure pas moins que ni le RTAM, ni l'AHTT n'ont le pouvoir de négocier les conditions de travail des chauffeurs. Ils peuvent seulement représenter leurs membres auprès du gouvernement, comme ils le feront après l'arrivée d'Uber. D'ailleurs, en février 2019, l'AHTT a rejoint le RTAM pour mieux défendre les intérêts des chauffeurs de taxi face à Uber [17].

La période d'avant Uber est ainsi caractérisée par l'intervention de l'État québécois, qui assure un contrôle de l'offre, des prix et de la sécurité dans le secteur des taxis. Il cherche aussi à regrouper les acteurs sous différentes associations, sans grand succès toutefois. L'arrivée d'Uber vient remettre en question cet édifice institutionnel construit à force de compromis. Si le conflit ne s'est pas porté sur la question du statut d'emploi des chauffeurs au Québec, il s'est en revanche focalisé sur la concurrence illégale dont les acteurs traditionnels du secteur sont victimes.

Du régime dérogatoire d'Uber à la déréglementation du secteur

Uber débute ses activités au Québec en 2014. Par l'entremise de sa plateforme, la multinationale permet à des particuliers, ne détenant pas de permis de chauffeurs ou de propriétaires de taxi, d'offrir des services de transport contre rémunération. Elle a pu se soustraire temporairement aux règles applicables en la matière en prétendant n'être qu'une entreprise technologique au service d'une économie de « partage ». Ces prétentions ont été mises à mal par la voie judiciaire, mais

14. *Yellow Cab Ltd. c. Board of Industrial Relations*, [1980] 2 RCS 772.
15. *Union des chauffeurs de taxi, Métallurgistes unis d'Amérique, local 9217 c. Taxi Cartier inc.*, DTE 89T937 (CT).
16. Affilié à la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), la plus grande centrale québécoise.
17. « Des chauffeurs de taxi se regroupent sous une association », *La Presse.ca*, 24 février 2019, http://bit.ly/2NGybvl.

n'ont eu qu'une portée limitée tout comme l'action des chauffeurs cherchant à se mobiliser contre Uber. Le vrai dénouement se joue sur la scène réglementaire et législative. Le gouvernement, ambivalent puis complice d'Uber, contribue à déconstruire le cadre réglementaire existant en faisant adopter par le Parlement, *via* une procédure d'exception, un projet pilote permettant à Uber d'œuvrer selon un régime dérogatoire. Cette « expérimentation réglementaire » (Bar-Siman-Tov, 2018) engendre un véritable bouleversement (« disruption ») du secteur et débouche sur sa déréglementation.

L'activité d'Uber, légalisée par le projet pilote négocié avec le gouvernement

Depuis son arrivée en 2014, Uber exerce illégalement son activité sans grande opposition du gouvernement et du public. En 2016, lors d'une commission parlementaire, le ministre des Transports annonce que l'innovation technologique ne peut être évitée et que la gestion de l'offre est peut-être arrivée à sa fin. Il souhaite revoir le cadre réglementaire pour préserver un « environnement d'affaires équitable, compétitif et innovant et éliminer l'évasion fiscale » [18]. Une disposition est introduite dans la loi concernant les services de transport par taxi [19] pour permettre au ministre des Transports d'accorder, à un organisme titulaire d'un permis, la mise en place de « projets pilotes » temporaires dans le but d'expérimenter et d'innover, selon des normes négociées. En juin, le projet de loi est adopté sous le bâillon [20]. Il libéralise la définition d'intermédiaire de transports par taxi et y incorpore les demandes de service effectuées *via* une plateforme numérique.

En outre, le gouvernement centralise la gestion de l'offre et s'arroge des pouvoirs autrefois dévolus à la CTQ. Il peut désormais déterminer le nombre d'agglomérations ainsi que le nombre maximal de permis de propriétaires de taxi pouvant être délivrés par la CTQ dans chaque agglomération. Si la loi oblige la CTQ à fixer un tarif de base qui s'applique à chaque agglomération, elle prévoit aussi que le prix d'une course pourra différer des tarifs établis par la Commission si un nouveau mode technologique est employé pour effectuer la demande de service de transport par taxi, dans la mesure et aux conditions prévues par règlement. En somme, tout est mis en place pour légaliser les activités d'Uber et l'accommoder.

Quelques mois plus tard, en septembre 2016, un projet pilote [21], né d'une entente de principe négociée et signée entre le gouvernement et Uber, voit le jour et propose des règles taillées sur mesure pour la multinationale. Dans l'accord préalable au projet pilote, le respect des principes suivants est ainsi énoncé : « l'équité concurrentielle ; l'absence d'impacts majeurs sur l'équilibre de la valeur des permis ; l'amélioration des services aux utilisateurs ; l'intégration des nouvelles technologies ; la transparence dans la tarification ; les mesures assurant la sécurité des utilisateurs ; le maintien de

18. http://bit.ly/2WErvly.
19. Loi concernant les services de transport par taxi, LRQ S-6.01.
20. Procédure d'exception à laquelle le gouvernement a recours dans le but de faire adopter rapidement un projet de loi, notamment en restreignant la durée du débat.
21. Projet pilote concernant des services de transport rémunéré de personnes demandés exclusivement par application mobile (Uber) ; http://bit.ly/32MoodS.

la notion d'un seul régime de transport rémunéré de personnes ».

Ce projet pilote est prévu initialement pour une durée maximale de deux ans, avec une prolongation possible d'au plus un an. Il est de fait prorogé en 2017, puis à nouveau en 2018 jusqu'au 14 octobre 2019. Cette dernière extension survient lors d'un changement gouvernemental, qui, à la lumière du préambule, apparaît favorable à Uber (encadré). La prolongation du projet pilote est en effet justifiée par « l'urgence due aux circonstances » et l'étude d'impact en cours sur les services de transport par taxi. Le gouvernement insiste en outre pour dire que mettre fin aux services d'Uber nuirait à la qualité, à la disponibilité des services de taxi et à la mobilité des personnes.

Il est clair à la lecture de ce texte qu'Uber a gagné une légitimité tant politique qu'économique et qu'un retour en arrière semble difficile. En dépit du caractère expérimental du projet pilote, l'étude d'impact initialement prévue n'a pas été rendue publique au cours de ces trois années d'expérimentation [22]. La seule information qui a filtré concerne la valeur des permis, passée respectivement de 192 694 à 118 375 dollars canadiens en trois ans (soit de 131 735 à 80 927 euros ; Ministère des Transports,

Encadré

Deuxième prolongation du projet pilote (octobre 2018-octobre 2019)

« Considérant que de l'avis du ministre, *l'urgence due aux circonstances suivantes* justifie une entrée en vigueur le 14 octobre 2018 :

- il est impératif de maintenir en vigueur le projet pilote pour permettre la collecte et l'analyse d'informations additionnelles sur les services offerts par Uber Canada inc., notamment en ce qui a trait à la sécurité et à la qualité des services, de même que pour *poursuivre l'étude des impacts* sur les services de transport par taxi, et ce, *afin de définir les normes qui deviendront applicables en telle matière* ;

Uber Canada inc. est le seul titulaire d'un permis d'intermédiaire en services de transport pour les fins du projet pilote et *connaît un niveau important d'activités*, notamment dans les régions de Montréal et de Québec. *La fin ou l'interruption des services d'Uber Canada inc. au Québec aurait un impact certain sur la qualité et la disponibilité des services de transport rémunéré,* lesquels seraient compromis compte tenu de la diminution de l'offre de service, ce qui aurait *des répercussions immédiates sur la mobilité des personnes* » [souligné par nous].

Source : *Gazette officielle du Québec*, 12 octobre 2018, 150e année, Partie 2, n° 41A, 7299A, Règlements et autres actes, A.M., 2018, Arrêté n° 2018-23 du ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports en date du 10 octobre 2018 : http://bit.ly/35ZfHyy.

22. Ce n'est que récemment, à l'occasion des débats parlementaires, qu'un document largement caviardé a été livré à l'opposition après que le ministre des Transports a été pressé par cette dernière. Voir P. Bergeron, « Projet de loi sur le taxi : le bâillon évité », *Le Soleil*, 10 octobre 2019, http://bit.ly/2pHEJSq. En avril 2019, un document intitulé « Analyse d'impact réglementaire » est publié, mais ne livre que des informations factuelles déjà connues et non pas une analyse de cette expérience (Ministère des Transports, Québec, 2019).

2017). Certaines études indépendantes ont aussi révélé l'effet désastreux de l'arrivée d'Uber sur l'offre de services et sur la congestion routière [23].

En dépit de ces informations, le gouvernement a déposé le projet de loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile [24] au printemps 2019, qui déréglemente le secteur en abolissant la gestion de l'offre et en libéralisant les tarifs. Ce qui a amené les acteurs traditionnels à renforcer leur riposte.

La réplique des acteurs traditionnels

Dès l'arrivée d'Uber en 2014, le gouvernement se limite à faire respecter ses obligations fiscales à l'entreprise tandis que les associations de propriétaires et de chauffeurs de taxi mènent deux types d'actions : s'opposer à cette déréglementation et réclamer des compensations.

Les chauffeurs de taxi, les propriétaires de permis et le RTAM coordonnent plusieurs actions pour que le gouvernement force Uber à respecter le cadre réglementaire existant. À leur initiative, des manifestations sont organisées (blocages routiers). Des centaines de véhicules sont également saisis et une demande est faite au ministre des Transports de suspendre les permis des chauffeurs illégaux.

Si ces mobilisations n'ont pas le succès escompté, le RTAM, l'AHTT et d'autres associations mènent des actions judiciaires pour forcer Uber à respecter le cadre réglementaire et le gouvernement à suspendre l'entente. Tous ces recours en justice échouent, à l'exception des demandes de recours collectif contre la Procureure générale du Québec (PGQ) et le gouvernement en vue d'obtenir des dommages compensatoires pour la perte de valeur des permis de propriétaires de taxi ainsi que pour la perte de revenus que les activités d'Uber occasionnent. En 2017, le RTAM et l'AHTT ainsi que d'autres regroupements cherchent à obtenir l'annulation de l'entente de principe et du projet pilote. Ces demandes, rejetées en première instance, sont portées en appel. La cour d'appel doit se prononcer sur la légalité du projet pilote ; en attendant, l'autorisation d'action collective contre la PGQ et le gouvernement est suspendue. Ce dernier annonce qu'une compensation sera attribuée aux propriétaires pour la perte de valeur des permis, mais cette somme ne compense que partiellement la perte estimée [25] qui est, de fait, assumée par les contribuables québécois.

Une voie toute tracée vers la déréglementation du secteur

En dépit des énoncés de principe, le régime temporaire formalisé par le projet pilote institue une réglementation à deux vitesses, qui a légitimé une iniquité entre les chauffeurs traditionnels et ceux travaillant pour Uber, tout en préparant le secteur à sa déréglementation. En effet, la nouvelle loi prévoit que tous les chauffeurs, qu'ils soient issus de l'industrie traditionnelle ou qu'ils organisent leur offre de services par l'intermédiaire d'une application, répondent des mêmes normes, grandement allégées sinon abolies.

23. Adediji *et alii* (2019) ont révélé leur effet négatif sur la congestion et les émissions de gaz à effet de serre.
24. Loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile, précitée : http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-17-42-1.html.
25. S. Marin, « Jusqu'à 46 700$ d'indemnité par permis de taxi », *Le Devoir*, 18 août 2018, http://bit.ly/2Wby6Un.

Premièrement, en matière de qualité de l'offre, la loi uniformise et allège les exigences d'entrée dans la défunte profession [26] et abolit l'inspection annuelle des véhicules. La dénomination « taxi » disparaît, elle n'est maintenue que pour les chauffeurs de taxi traditionnels, les seuls à pouvoir être hélés ou contactés autrement que par un moyen technologique.

Deuxièmement, si de nouveaux permis étaient disponibles grâce au projet pilote, sous forme de conversion du permis en nombre d'heures partageables (Uber a pu ainsi ventiler les heures concédées par le gouvernement entre des « chauffeurs partenaires » ne détenant pas de permis de chauffeurs de taxi), le projet de loi adopté creuse ce sillon réglementaire en abolissant la détention de permis spécifiques de chauffeurs de taxi et celle de propriétaires. La loi met ainsi un terme aux quotas de permis de propriétaire par agglomération et en conséquence, à la gestion de l'offre. Cette mesure est assortie de nouvelles compensations des chauffeurs propriétaires de l'ordre de 270 millions de dollars canadiens (soit 185 millions d'euros), qui seront financées « grâce à une redevance de 90 cents sur chaque course » (0,62 centimes d'euros) [27]. S'y ajoutent des programmes d'aide pour les propriétaires de permis de taxi et des fonds de modernisation. Au total, 814 millions de dollars (556 millions d'euros) sont destinés à les dédommager de la perte de valeur du permis depuis l'apparition d'Uber. Pour les propriétaires de permis, il manque toujours 500 millions de dollars (342 millions d'euros), compensations qu'ils chercheront à obtenir par les actions collectives relancées ou nouvellement entamées devant les tribunaux.

Troisièmement, la nouvelle loi abandonne le contrôle économique des tarifs pratiqués dans le secteur. Le projet pilote permettait à Uber une triple souplesse tarifaire par la gamme de services offerts, l'ajout de frais facturables au client et la variation des prix en fonction de la demande (*surge pricing*), contrairement au cadre réglementaire alors existant. La nouvelle loi lève définitivement la détermination par voie réglementaire des prix [28]. La tarification dynamique déterminée par les algorithmes des opérateurs de plateformes est désormais la règle.

Conclusion : du projet pilote à la déréglementation

Uber a éconduit les acteurs traditionnels en devenant, avec la complicité de l'État, un intermédiaire de services faisant fi des institutions et des acteurs traditionnels existants. Débarrassée des contraintes réglementaires, la multinationale s'est développée grâce au soutien d'une clientèle conquise sur la base d'une concurrence illégale. L'expérimentation réglementaire a servi de levier de transformation à Uber. Elle lui a permis de disposer d'une grande liberté d'action et de se tailler une place de choix sur le marché et forcer le secteur à s'assouplir et à se moderniser. En somme, le projet pilote a permis d'expérimenter au profit d'Uber la déconstruction des trois piliers du « QQE

26. Art. 7 à 18 de la nouvelle loi. Par exemple, le nombre d'heures de formation requis pour un chauffeur de taxi traditionnel était de 120 heures ; il avait été relevé à 35 heures pour les chauffeurs d'Uber lors de la reconduction du projet pilote, alors qu'il n'était que de 7 heures auparavant. Les nouvelles exigences restent à être fixées par voie réglementaire.
27. M.-A. Gagnon, « Bonnardel veut sa loi sur le taxi d'ici vendredi », *Le Journal de Québec*, 7 octobre 2019, http://bit.ly/2JfmoTy.
28. Art. 88 à 96 de la nouvelle loi.

Framework » sur lesquels s'appuyait historiquement le cadre réglementaire du secteur au Québec, avant que ne soit entrepris sa déréglementation en 2019.

Ces changements n'ont pu s'opérer sans une volonté politique étatique duplice et implicite dans un premier temps, puis ostensible. Si la législation expérimentale s'avère un moyen de recourir à une nouvelle réglementation, à petite échelle et pour une période limitée (van Gestel, van Dijck, 2011 ; Domenech-Pascual, 2016 ; Bar-Siman-Tov, 2018) en collectant et en analysant les données de l'expérience pour mieux réglementer, force est de constater que le gouvernement québécois en a détourné le procédé et l'objectif. Le projet pilote semble davantage avoir servi de prologue à la déréglementation que de laboratoire, l'automne 2019 n'ayant fait que confirmer ces conjectures.

Quant aux acteurs traditionnels, le RTAM et l'AHTT en particulier, ils ont lutté contre Uber sans grand succès, seule l'issue des actions judiciaires en cours pourrait éventuellement réviser ce bilan. Les données du débat ont éloigné d'emblée les institutions traditionnelles et les acteurs concernés, laissant l'État et Uber décider seuls de la future réglementation.

Achevé de rédiger le 28 novembre 2019.

Sources :

Adediji Y., Donaldson L., Haider M. (2019), *Regulating Vehicles-Forhire in Toronto – A Review of the Regulatory Frameworks*, Ryerson Urban Analytics Institute, June, http://bit.ly/32EsrbS.

Bar-Siman-Tov I. (2018), « Temporary legislation, better regulation and experimentalist governance: An empirical study », *Regulation & Governance*, n° 12, p. 192-219, https://doi.org/10.2139/ssrn.2807564.

Coiquaud U. (2009), « Le difficile encadrement juridique des travailleurs autonomes en situation précaire : le cas des chauffeurs locataires de taxi », *Relations industrielles*, vol. 64, n° 1, p. 95-111, https://doi.org/10.7202/029540ar.

Commission des transports du Québec (2018), « Transfert de permis de propriétaire de taxi – estimation des valeurs trimestrielles », Documents transmis dans le cadre d'une demande d'accès à l'information, http://bit.ly/2JP8lEm.

Després M. (2005), *Rapport sur la loi concernant les services de transport par taxi*, Gouvernement du Québec, Bibliothèque nationale, octobre, http://bit.ly/2JhjwWl.

Domenech-Pascual G. (2016), « Sharing economy and regulatory strategies towards legal change », *European Journal of Risk Regulation*, vol. 7, n° 4, p. 717-727, https://papers.ssrn.com/abstract=2902283.

Harding S., Kandlikar M., Gulati S. (2016), « Taxi apps, regulation, and the market for taxi journeys », *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, vol. 88, n° C, p. 15-25, https://econpapers.repec.org/article/eeetransa/v_3a88_3ay_3a2016_3ai_3ac_3ap_3a15-25.

Ministère des Transports, Québec (2017), *Recommandations du président du Comité sur la modernisation de l'industrie du transport par taxi et député de Mégantic, M. Ghislain Bolduc*, Rapport déposé au ministre des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports, M. Laurent Lessard, 22 septembre, http://bit.ly/31LRUiA.

Ministère des Transports, Québec (2019), *Analyse d'impact réglementaire. Projet de loi concernant le transport rémunéré de personnes par automobile*, 9 avril, http://bit.ly/2MHSRUO.

Thelen K. (2018), « Regulating Uber: The politics of the platform economy in Europe and the United States », *Perspectives on Politics*, vol. 16, n° 4, p. 938-953, https://doi.org/10.1017/S1537592718001081.

Trudel M. (1988), *L'offre et la demande dans l'industrie du taxi au Québec - Évaluation du plan de rachat de permis de taxi dans l'agglomération de Montréal*, Direction générale du transport terrestre des personnes et des marchandises, ministère des Transports, Études et recherche en transport, Montréal, octobre, http://www.bv.transports.gouv.qc.ca/mono/1140008.pdf.

van Gestel R., van Dijck G. (2011), « Better regulation through experimental legislation », *European Public Law*, vol. 17, n° 3, p. 539-553, http://www.kluwerlawonline.com/document.php?id=EURO2011037.

Espagne

Uber et Cabify, opérateurs de plateformes numériques ou entreprises de transport avec chauffeur ?

Francisco TRILLO [1]

L'analyse des principales transformations du secteur du transport individuel et discrétionnaire de personnes en milieu urbain [2] et de sa régulation éclaire sur la nature des conflits apparus entre les entreprises de véhicules de transport avec chauffeur (VTC) et les taxis. L'existence d'entreprises de VTC n'est pas nouvelle en Espagne. Le fait réellement novateur a été leur expansion à la suite de la crise de 2008, associée à l'irruption d'un nouveau modèle d'affaires fondé sur les plateformes numériques.

Le développement des opérateurs de plateformes de VTC (Uber et Cabify) n'aurait pu se produire sans une impulsion politico-institutionnelle – supranationale et nationale – en faveur de l'économie collaborative, ou de l'économie des plateformes, qui fait apparaître leur modèle d'affaires comme la seule voie possible de reprise après les dommages économiques, sociaux et politiques causés par la crise économique – et la financiarisation de l'économie [3].

Le mode de gouvernance des relations de travail induit par ce modèle d'affaires repose sur une individualisation du travail et la promotion de la collaboration entrepreneuriale (Baylos, 2019). Dans ce contexte, la représentation et la défense des droits des travailleurs et travailleuses sont mises à l'épreuves et s'écartent de leur fonction sociopolitique classique (Baylos, 2012). Ce modèle, imposé autoritairement, se situe dans la continuité des réglementations d'exception des réformes du travail successives qui

1. Professeur de droit du travail et de la Sécurité sociale à l'université de Castilla-La Mancha. Cet article a été traduit de l'espagnol par Arnaud Trenta et Catherine Vincent.
2. Le transport discrétionnaire, contrairement au transport régulier, est celui effectué sans avoir fait l'objet d'un itinéraire, d'un calendrier ou d'un horaire préétablis (art. 64.1. de la loi LOTT, voir *infra*). Il comprend les services de véhicules de transport avec chauffeur, ou VTC.
3. L'économie collaborative offrirait « une importante contribution à l'emploi et à la croissance économique, pour autant qu'elle soit encouragée et se développe d'une manière responsable » (European Commission, 2016:2).

prennent place en Espagne à partir des années 2010 [4]. Si la question du statut des chauffeurs de VTC y reste ouverte, l'Espagne est aussi le pays qui a impulsé la décision fondamentale de la Cour de justice de l'Union européenne, aboutissant à définir Uber comme une entreprise de transport, et non d'information.

Régulation foisonnante du secteur des VTC entre 1995 et 2019

Les bases de la régulation du transport public individuel et discrétionnaire de personnes en voiture particulière sont jetées dès 1947 [5]. Celles-ci se caractérisent par leur dispersion normative qui résulte du recours excessif à des normes réglementaires visant à satisfaire les besoins successifs du secteur du transport terrestre. Ainsi, selon l'exposé des motifs de la loi 16/1987 – ci-après dénommée LOTT –, un enchevêtrement normatif a été généré « dans lequel le simple fait de déterminer les normes actuelles constituait un vrai problème en soi ».

La LOTT a pour objectif de constituer « un point zéro dans la régulation du transport terrestre », dans le but de rendre accessible un système commun de transport routier au plus grand nombre possible de territoires, afin de préserver une série de principes constitutionnels parmi lesquels « l'unité du marché sur tout le territoire de l'État » [6]. Pour ce faire, un système suffisamment flexible est conçu pour « que les caractéristiques des différentes communautés autonomes puissent se développer dans le cadre général de la loi » [7], ainsi que dans le cadre des compétences des municipalités [8].

Il est particulièrement intéressant de souligner que le système adopté pour soutenir les entreprises du secteur permet aux transporteurs réguliers d'agir également en tant que transporteurs discrétionnaires, et inversement. Cette flexibilité dans l'organisation de la profession a été obtenue du fait de : 1) la mise en relation des autorisations (ou licences) du service régulier avec celles du transport discrétionnaire ; 2) l'absence d'obligation que le véhicule soit la propriété du transporteur ; 3) de nouvelles formes de délégation de services publics à des opérateurs privés à but lucratif et non lucratif [9].

L'évolution réglementaire du secteur est impressionnante, comme l'indiquent les 18 modifications législatives opérées entre 1995 et 2019 qui précèdent la version actuelle de la LOTT [10], auxquelles il faut ajouter les 15 réformes introduites dans son développement réglementaire,

4. À ce propos, décret-loi 8/2010 (https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-8228) et décret-loi 10/2010 (https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-9542) : le premier texte porte sur la réduction des dépenses publiques et le second sur la réforme du marché du travail.
5. Il est intéressant d'analyser les relations établies dans cette réglementation entre la gestion du transport routier de voyageurs dans les centres urbains et le contrôle social et politique (Gómez Puente, 2014).
6. Art. 3, LOTT.
7. Coordination entre l'administration générale de l'État et les communautés autonomes, située dans la conférence nationale des transports, et dont la composition comprend le ministère de l'Équipement et les conseillers de la branche des gouvernements autonomes respectifs (art. 9 et s., LOTT).
8. Dans les termes établis par l'article 5.2 de la LOTT.
9. Pour une explication détaillée de l'évolution de ces modes de gestion, voir Martínez-Alonso Camps (2018).
10. Le *Journal officiel* offre la possibilité de consulter chacune des versions de la LOTT jusqu'à la version en vigueur : https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-17803.

RD 1211/1990 – ci-après dénommé ROTT. Ces travaux législatifs constituent pour le secteur des transports routiers un cadre réglementaire qui différencie les transports publics des transports privés en fonction de certaines caractéristiques. En ce qui concerne l'objet du transport, une distinction est faite entre les marchandises et les voyageurs. Sont considérés comme du transport de voyageurs les déplacements des personnes et de leurs bagages dans des véhicules équipés à cet effet [11]. En fonction de l'organisation du service, la législation en vigueur établit une distinction entre les modes de transport routier régulier et discrétionnaire [12]. À la différence du transport régulier qui propose des trajets, des horaires et des tarifs établis préalablement, le transport discrétionnaire permet d'adapter le trajet et l'horaire aux besoins de chaque usager, et de fixer le tarif en conséquence. Les taxis et les sociétés de VTC trouvent leur positionnement légal dans cette dernière modalité.

En ce qui concerne le service de taxi, les communautés autonomes ont compétence en matière de régulation de l'octroi des licences, validation de leur transmission, visa périodique, établissement de tarifs de référence, ainsi que sur les tarifs obligatoires maximum, sur leur révocation ou leur conditionnement, l'établissement d'une prestation de service minimum et les mesures de gestion nécessaires au fonctionnement des services [13]. Dans le cadre prévu par chaque règlement régional, la loi 7/1985 sur les bases du régime local – ci-après LBRL – dispose que la municipalité exerce, dans tous les cas, compétence en matière de « circulation, stationnement de véhicules, et mobilité et transport collectif urbain » [14]. En outre, l'article 86.2 de la LBRL réserve aux collectivités locales les « activités ou services essentiels du transport public de voyageurs, conformément aux dispositions de la législation sectorielle applicable ».

Les services fournis par la location de véhicules avec chauffeur disposent d'un régime juridique particulier, inclus dans l'ordonnance FOM/36/2008 du 9 janvier, qui est inscrite dans la deuxième section du chapitre IV du titre V du ROTT. À l'exception des communautés autonomes des îles Canaries et des Baléares, qui sont dotées d'une compétence réglementaire dans ce domaine, celle des autres communautés autonomes se limite à l'octroi de licences et à la fixation de leurs conditions, ce qui implique un cadre juridique assez uniforme sur tout le territoire national. Depuis la modification de la LOTT en 2018, les autorisations de VTC sont de la responsabilité des communautés autonomes.

La LOTT a toujours envisagé un système de licence pour la prestation de services de transport de passagers discrétionnaire dans des voitures particulières [15]. Dans le cas des sociétés de location de voitures avec chauffeur, cette licence (art. 99.4 LOTT) imposait le respect d'une série d'exigences spécifiées au titre V, chapitre IV, section 2 du ROTT

11. Art. 63.1, ROTT.
12. Les définitions du transport routier et régulier de voyageurs apparaissent dans l'article 64 de la LOTT. « Les transports discrétionnaires sont ceux qui sont effectués sans faire l'objet d'un itinéraire, d'un calendrier ou d'un horaire préétabli » (art. 64.1 *in fine*).
13. Art. 148.1.5ª, Constitution espagnole.
14. Art. 25.2.g).
15. « La réalisation des transports publics de voyageurs et de marchandises sera subordonnée à la possession d'une autorisation » (art. 42.1, LOTT et 33.1, ROTT).

(en particulier, l'article 181.1) et dans l'arrêté FOM/36/2008 du 9 janvier relatif à la location de véhicules avec chauffeur (art. 5) [16]. Avant l'arrivée d'Uber et de Cabify dans le secteur, les entreprises de VTC étaient obligées : 1) de disposer d'un local dédié à la location de véhicules ; 2) de posséder un nombre minimal de véhicules, au moins quatre, dédiés à la location avec chauffeur ; et 3) de mettre à disposition au moins deux chauffeurs pour trois véhicules, inscrits à la Sécurité sociale à temps plein.

Nouveau modèle d'affaires des plateformes de VTC et développement des conflits

L'émergence de nouveaux modèles d'affaires fondés sur les plateformes numériques dans le secteur du transport individuel de personnes durant la décennie 2010 a provoqué une forte agitation dans la vie économique et sociale espagnole. Elle a engendré des interventions législatives qui ont visé, avec plus ou moins de réussite, à encadrer le système de transport individuel et discrétionnaire de personnes avec des voitures particulières. Avant la présentation des modifications réglementaires survenues, il est nécessaire de revenir brièvement sur les deux types d'expériences qui ont affecté le secteur.

La première expérience renvoie à un mode de transport de voyageurs avec des véhicules de tourisme : leurs propriétaires sont, par le biais d'une application, mis en contact avec des voyageurs intéressés par une destination, un itinéraire et des horaires qu'ils fixent unilatéralement. En Espagne, ce type de service a été développé par BlaBlaCar et Amovens notamment. La principale caractéristique de ces arrangements consiste à réduire les coûts de déplacement en partageant les dépenses entre les voyageurs et le propriétaire du véhicule. Leur absence de but lucratif fait que ces déplacements sont considérés comme des transports privés, bien qu'ils ne répondent pas aux objectifs de l'article 62.3 de la LOTT et que les voyageurs n'appartiennent pas au cercle familial et/ou amical des propriétaires des véhicules.

La seconde expérience fait référence à des services de transport discrétionnaire *via* la location de voitures de transport avec chauffeur où c'est l'utilisateur qui détermine entièrement la destination, l'itinéraire et la durée du trajet. Dans ce cas, l'utilisateur demande, à travers une application, un service de transport en voiture avec chauffeur qui, contrairement aux expériences décrites ci-dessus, a un objectif lucratif. En Espagne, UberPop et Maxi Cabify ont développé ce type de service.

L'interprétation juridique la plus récente [17], bien que toujours susceptible de recours et de changement, exclut que des services de transport tels que ceux effectués par BlaBlaCar relèvent de la LOTT, dans la mesure où ils ne correspondent pas au transport privé prévu dans cette réglementation et ne peuvent pas non plus être considérés comme un travail d'intermédiation fait par une agence de voyages. Par conséquent, l'analyse se centre dans cet article sur les expériences d'UberPop et de Cabify.

Uber est la première plateforme numérique à opérer en Espagne dans le secteur des VTC à travers son service UberPop :

16. https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1094.
17. Décision du tribunal provincial de Madrid du 18 février 2019.

d'abord à Barcelone en avril 2014, puis à Madrid en septembre 2014. Le modèle entrepreneurial et de relations de travail défendu par Uber System Spain provoque dès son lancement une méfiance sensible et un malaise économique et social, l'entreprise étant accusée de pratiquer le *dumping* social et commercial [18].

Ce *dumping* social n'a pas été exempt de polémique sociale, syndicale et politique. En effet, bien que les chauffeurs de taxi aient subi, avec une grande brutalité, une dégradation continue et inégalée de leurs conditions d'emploi et de travail, les chauffeurs de VTC revendiquent dès le départ – et revendiquent encore aujourd'hui –, dans un contexte de chômage massif, leur droit au travail. En d'autres termes, la concurrence ouverte organisée par la plateforme Uber System Spain entre ses chauffeurs s'est étendue à tous les autres travailleurs du secteur.

Côté patronal, ces comportements de *dumping* commercial recèlent des paradoxes dans la mesure où la principale revendication des entreprises du secteur – ne pas entrer dans une concurrence mortifère résidant uniquement dans l'extraction d'une plus-value liée à l'intensification des conditions de travail – est l'une des mesures phares que le patronat espagnol obtient lors de la réforme du marché du travail de 2012 – loi 3/2012 du 6 juillet. Du fait de la préférence donnée à l'accord collectif d'entreprise introduite par la modification de l'article 84 du Statut des travailleurs, les employeurs se voient en réalité octroyer la possibilité de compenser les difficultés économiques de l'entreprise en en transférant le coût sur les travailleurs, avec des effets très similaires à ceux décrits dans le cas qui nous occupe. En définitive, les deux sont des techniques qui alimentent le *dumping* commercial.

Des conflits juridiques surgissent à la suite du développement de cette activité qui amènent les opérateurs de plateformes de VTC à mobiliser plusieurs registres de justification. En premier lieu, Uber et Cabify ont tous deux affirmé que leur offre de service de transport était identique à celle proposée par des connaissances, ce qui les positionnait parmi les transports « amicaux » ou de courtoisie ; les chauffeurs devaient donc être considérés comme des transporteurs privés non soumis à autorisation. La distinction entre les transports privés et les transports publics, conformément à l'article 62.3 de la LOTT, réside toutefois dans la fonction des déplacements effectués : 1) pour satisfaire des intérêts particuliers ; ou 2) en complément d'autres activités principales exercées par les entités commerciales ayant l'intention d'entreprendre une activité économique de VTC. Le deuxième argument mobilisé est celui qui qualifie les chauffeurs opérant pour les plateformes de travailleurs indépendants qui négocient le service directement avec les utilisateurs. Pour cette raison, il a été avancé que le lien juridique entre la plateforme et les chauffeurs n'est pas de nature professionnelle, et qu'en conséquence, elle n'exerce aucun contrôle sur eux. Enfin, Uber et Cabify ont considéré, au plan juridique, qu'ils fournissaient des services relevant de la société de l'information, dont la régulation applicable est la directive 2000/31/CE et la loi 34/2002, dans le but d'être ainsi exemptés des autorisations administratives nécessaires

18. Situation dénoncée par le syndicalisme confédéral en raison de ses effets potentiellement préjudiciables sur les PME en Espagne depuis l'entrée en vigueur des réformes du travail qui se sont succédé depuis l'implantation de cette entreprise : http://bit.ly/34xJjkI.

dans le cadre d'une activité de transport individuel et discrétionnaire [19].

Ces conflits juridiques, à mesure de la résolution des nombreux recours déposés devant différentes juridictions nationales et supranationales, ont modifié en 2013 le cadre réglementaire à travers l'introduction d'une série de régulations spécifiques à l'activité des sociétés de VTC. Sans les aborder toutes, certaines dispositions ont particulièrement suscité des controverses : 1) les autorisations des sociétés de VTC sont accordées pour un véhicule spécifique [20] ; 2) les sociétés de VTC doivent disposer d'au moins sept véhicules [21] ; 3) les sociétés de VTC ne sont autorisées à opérer que dans le segment des services de transport contractés par anticipation, sans possibilité de prendre des clients sur la voie publique et dans les stationnements aménagés à cet effet pour les taxis [22] ; 4) les véhicules de plus de dix ans (à partir de leur date d'immatriculation) ne peuvent pas être utilisés pour ce service [23] ; et 5) une licence sera accordée aux sociétés VTC pour 30 licences de taxis [24].

Effets des changements de régulation à la lumière de la prétendue libéralisation du secteur

Afin de comprendre la situation actuelle des sociétés de VTC – et des opérateurs de plateformes numériques susmentionnés – concernant l'accès aux autorisations, il convient de mentionner les effets de la transposition de la directive 2006/123/CE relative aux services du marché intérieur [25] dans la loi 25/2009 relative à la liberté d'accès aux activités de services et dans l'adaptation RD 919/2010 du ROTT. La loi 25/2009 a remis en cause la légitimité de la réglementation issue de la LOTT, annulant les exigences légales imposées aux entreprises de VTC décrites dans la première partie de cet article. Cette situation a été renforcée avec l'entrée en vigueur de la loi 20/2013, relative à la garantie de l'unicité du marché. Sur cette base, la décision de la Cour suprême du 12 février 2014 a annulé certaines dispositions réglementaires, parmi lesquelles celles prévues à l'article 181.1 du ROTT concernant : 1) la mise à disposition d'un local dédié à l'activité de location de véhicules ; 2) le nombre minimum de véhicules, pas moins de quatre, dédiés à la location avec chauffeur ; et 3) la mise à disposition d'un minimum de deux chauffeurs pour trois véhicules, inscrits à temps plein à la Sécurité sociale. De plus, la Cour suprême, dans une décision antérieure du 7 février 2014, avait procédé à l'annulation de l'article 5 de l'ordonnance FOM/36/2008, qui obligeait également les entreprises de VTC à la mise à disposition d'un local, à un nombre minimal de quatre véhicules et à l'inscription à la Sécurité sociale d'au moins deux chauffeurs.

Cependant, la loi 9/2013 modifiant la LOTT a rétabli une base légale pour les dispositions de l'article 181.1 du ROTT et l'article 5 de l'ordonnance FOM/36/2008. Les entreprises de VTC créées avant

19. Pour une étude exhaustive, voir Olmedo Peralta (2017:268-271).
20. Art. 110.2, ROTT.
21. Art. 181.2, ROTT.
22. Art. 182.1, ROTT : sont donc sanctionnées les actions consistant à contracter le service alors que le véhicule circule sur la voie publique. De même, c'est une infraction d'attirer les clients en stationnant dans les zones spécialement adaptées aux taxis (art. 141.8, LOTT).
23. Art. 182.1 *in fine*, ROTT.
24. Art. 181.3, ROTT.
25. Connue à l'origine comme la directive Bolkestein.

l'entrée en vigueur de la loi 25/2009, donc celles qui n'opèrent pas *via* une plateforme numérique, devaient alors demander une autorisation auprès de la direction générale des Transports du ministère de l'Équipement, contrairement aux entreprises de VTC créées après cette loi [26] qui échappaient à ces obligations. Une des principales conséquences est que les demandes d'autorisation déposées entre 2009 et 2013, refusées au niveau administratif, s'obtiennent aujourd'hui par voie judiciaire. De ce fait, le nombre de licences de VTC tend à augmenter significativement, ce qui modifie la proportion des licences de véhicules avec chauffeur par rapport à celles des taxis.

Le paysage réglementaire postérieur à 2013 a généré une certaine insécurité juridique, liée notamment à l'introduction de critères d'interprétation de la part de la direction générale des Transports du ministère de l'Équipement, et a amené la Commission nationale des marchés et de la concurrence, ainsi que les opérateurs Uber, Unauto et Maxi Mobility Spain (Cabify) à déposer différents recours devant les tribunaux. Ceux-ci se sont particulièrement concentrés autour de l'exigence contenue dans l'article 181.2 du ROTT, qui oblige les entreprises de VTC à se doter, en propriété ou en crédit-bail, d'une flotte composée d'au moins sept véhicules comme condition pour pouvoir opérer dans le secteur. Une telle exigence a été justifiée par le fait d'assurer une meilleure solvabilité à l'entreprise, d'augmenter la sécurité des usagers et d'améliorer les transactions commerciales. À cet égard, la Cour suprême a estimé [27], avec les requérants, qu'une telle limitation plaçait les petits entrepreneurs dans une situation désavantageuse et discriminatoire, et donc qu'elle ne défendait pas suffisamment l'intérêt général.

Concernant la proportion entre les licences de taxi et de VTC, réglementée dans le ROTT, la Cour suprême a rejeté les différents recours et a estimé qu'« une fois admise la justification de préserver un équilibre entre les deux modes de transport urbain afin d'assurer le transport en taxi, la prévision d'une proportionnalité entre le nombre de licences est sans doute appropriée et proportionnée, sans qu'il paraisse facile d'arbitrer en faveur d'une mesure alternative moins restrictive, ni qu'il appartienne à cette Chambre de le faire. » Ce n'est toutefois qu'en juin 2018 que la Cour suprême a confirmé la validité de la règle de proportionnalité entre les autorisations de taxi et de VTC (1/30), ce qui a permis à de nombreuses entreprises de VTC et à des opérateurs de plateformes numériques – Uber et Cabify, principalement – d'acquérir des milliers de licences par le biais de procédures judiciaires dans les différentes cours supérieures de justice. L'entrée en vigueur de la RD 1057/2015 et de la décision de la Cour suprême du 4 juin 2018 a permis de contenir cette dérive et de faire qu'une ville comme Madrid ait pu maintenir un ratio de un à cinq entre les licences de VTC et celles de taxi, selon les données du ministère de l'Équipement.

L'arrêt de la CJUE de 2017 : le principal débouché des conflits entre acteurs apparus à partir de 2014

Pour comprendre les conflits existants entre les taxis et les plateformes de VTC, il est nécessaire de préciser un certain nombre de données de contexte (encadré).

26. http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/TRANSPORTEvehiculosssVTC.pdf.
27. Décision de la Cour suprême 921/2018 du 4 juin 2018.

Encadré

Données de contexte sur les opérateurs de plateformes de VTC et les taxis

D'une part, l'activité des opérateurs de plateformes de VTC n'a connu un véritable développement que dans les grandes agglomérations urbaines : sur l'ensemble des autorisations (*i.e.* licences) en vigueur en 2019 pour les taxis et les VTC (79549), près de la moitié (37538) ont été délivrées pour Barcelone et Madrid ; seules 12 provinces, en plus des deux précédemment citées, comptent plus de 2000 autorisations pour l'ensemble du secteur. Les autres provinces, au nombre de 39, présentent des chiffres peu significatifs et sans véritable évolution depuis 2015 [1]. Si Madrid est la ville qui compte le plus grand nombre d'autorisations de VTC, l'usage du transport public collectif y est néanmoins largement prédominant : en 2018, 52,8 % des déplacements y ont été effectués selon ce moyen contre 33 % en voiture particulière et 3,6 % en taxi ou en VTC, selon le ministère de l'Équipement [2].

D'autre part, le rapport des autorisations délivrées au niveau national entre les taxis (63103, 79,32 %) et les VTC (15799, 20,68 %) [3] respecte la régulation en vigueur du transport individuel et discrétionnaire de passagers qui établit l'octroi d'une licence de VTC pour 30 licences de taxi. Autrement dit, l'une des principales causes de conflit – le non-respect de cette proportion – est strictement limitée aux cas des villes de Barcelone et plus particulièrement de Madrid.

Enfin, en termes de services prestés et de volume d'activité, l'ordonnance de la Cour suprême 11049/2017 a permis de connaître les données (non fractionnées) des services réalisés par les deux principaux opérateurs de plateformes de VTC en Espagne, Maxi Cabify et Uber en 2015, 2016 et 2017. Durant l'année 2017, Maxi Cabify a transporté entre 4,9 et 5,4 millions de passagers, contre 1,5 à 2 millions pour Uber [4]. Au mois d'août 2019, l'Institut national de la statistique indique qu'à cette date, le transport individuel de passagers a augmenté de 6 % par rapport à 2018 [5] ; et sur les 18,1 millions de passagers ainsi transportés durant les huit premiers mois de l'année 2019, 41 % d'entre eux l'ont été par Maxi Cabify et Uber [6].

1. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/webpturi_021219.pdf.

2. https://www.ine.es/daco/daco42/daco4210/tv0819.pdf.

3. https://www.fomento.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/webpturi_021219.pdf.

4. Bien qu'inexacte, cette ordonnance est la seule source fiable. Suite au recours déposé par la Fédération étatique des taxis devant la Cour suprême, cette dernière oblige Cabify et Uber à divulguer « les chiffres globaux des services réalisés et des clients/usagers pour les exercices 2015, 2016 et 2017 jusqu'à la date disponible, sans fractionnement ».

5. https://www.ine.es/daco/daco42/daco4210/tv0819.pdf.

6. Il s'agit d'une donnée approximative, car on n'a pas eu accès au nombre de passagers transportés par Uber et Cabify au cours de l'année 2018.

Les conflits entre les chauffeurs de taxi et ceux travaillant pour les plateformes Uber et Cabify se sont développés en plusieurs étapes. Nous n'en retiendrons ici que deux, qui prennent sens du fait d'une unité d'action inhabituelle des travailleurs et employeurs du secteur des taxis. Dans un premier temps, le conflit s'est manifesté au travers de modalités classiques comme les manifestations, les regroupements ou (les mal nommées) grèves de chauffeurs de taxi, la plupart

d'entre eux étant des travailleurs indépendants. Ces mouvements ont été massifs et se sont succédé ces trois dernières années, étant en général de nature pacifique bien que certains actes de violence aient parfois été commis. Dans un second temps, les conflits sont passés par l'action juridique collective des représentants légaux de trois syndicats professionnels de taxis de Barcelone, lesquels ont présenté un mémoire devant l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale (ITSS) en octobre 2014 pour dénoncer les infractions d'Uber System Spain à la loi : 1) l'obligation d'affiliation et de cotisation au régime général de la Sécurité sociale pour les chauffeurs ; 2) subsidiairement, l'obligation d'affiliation et de cotisation au régime spécial des travailleurs indépendants. Dans cette procédure, UberPop a été accusé de concurrence déloyale envers les taxis, « sur le marché espagnol des activités d'intermédiation et de transport de voyageurs », en violation des normes régulant l'aménagement des transports terrestres (loi 16/1987 du 30 juillet). Au terme de cette procédure, l'ITSS a conclu que la relation des chauffeurs avec Uber System Spain réunissait tous les traits distinctifs d'une relation de travail, bien qu'aucune infraction ne soit relevée pour absence de déclaration et de cotisation, conformément au critère retenu par la direction générale de l'ITSS et par la Trésorerie générale de la Sécurité sociale [28].

L'application du Critère opérationnel 94/2014 du 5 février 2014 sur l'action de l'ITSS pour prendre des décisions de nature juridique dans le cadre de la réalisation d'une activité sans disposer d'autorisation [29] justifie que les conflits économico-entrepreneuriaux et du travail, moteurs de l'évolution normative qui progressivement (re)régule ce secteur économique, soient cantonnés au sein de la juridiction du commerce. En effet, selon le critère indiqué, il faudrait, pour pouvoir se prononcer sur la nature juridique du travail réalisé au sein de cette plateforme numérique, que soit établie, au préalable, la fonction économique d'Uber System Spain en tant qu'intermédiaire et/ou fournisseur du service sous-jacent. C'est pourquoi le tribunal de commerce n° 3 de Barcelone a introduit une question préjudicielle devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) où, dans ses grandes lignes, il sollicitait l'interprétation de l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en lien avec l'activité développée par Uber System Spain, afin de déterminer sa nature juridique (société d'information ou prestataire de service de transport), avant un possible comportement de concurrence déloyale (Górriz López, 2015).

L'initiative du tribunal de commerce de Barcelone a donné le coup d'envoi à la première d'une longue et jusqu'à présent inachevée succession de décisions judiciaires qui, sous différents angles, octroient une protection aux chauffeurs, directement ou indirectement prestataires de services pour Uber et/ou Cabify.

28. Pour plus de détails sur les caractéristiques et les fonctions de l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale en Espagne : http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Funciones_ITSS/index.html.

29. En l'absence de décision judiciaire reconnaissant l'existence d'une relation de travail, l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale ne pourra établir un procès-verbal de liquidation de cotisations de sécurité sociale, critère que l'on peut étendre à l'existence d'une possible relation de travail pour son compte propre : « On ne peut considérer, dans une interprétation globale de l'ordre juridique, qu'une activité prohibée permette l'insertion dans le système de Sécurité sociale. »

L'analyse juridique de l'activité économique d'Uber a mis en évidence, autant dans les conclusions de l'avocat général que dans l'arrêt lui-même, l'étroite relation existante entre ses caractéristiques et la nature du travail. Dans l'affaire en question, déterminer si Uber intervient sur le marché comme une société de l'information et/ou comme prestataire du service sous-jacent a permis de faire la lumière sur la question controversée de la nature juridique du travail des chauffeurs. En effet, quand l'arrêt de la CJUE du 20 décembre 2017 interprète le contenu principal de l'activité de l'entreprise commerciale mentionnée comme relevant d'une prestation de service de transport, et non d'un service d'intermédiation comme le prétend Uber, il indique avec clarté la nature juridique du travail des chauffeurs.

Le service d'intermédiation d'Uber se fonde sur la sélection de chauffeurs non professionnels qui utilisent leur propre véhicule, « ceux à qui cette société fournit une application sans laquelle, d'un côté, ces chauffeurs ne seraient pas en mesure d'offrir des services de transport et, de l'autre, les personnes qui désirent réaliser un déplacement urbain ne pourraient recourir aux services des chauffeurs susmentionnés [30] ».

L'interdépendance entre l'activité de transport urbain et la médiation entre l'offre [31] et la demande aboutit à une situation dans laquelle, comme le reconnaît la Cour elle-même, Uber « exerce une influence décisive sur les conditions et les prestations effectuées par ces chauffeurs » : grâce à l'application informatique, le prix maximum de la course est fixé pour, ensuite, rétribuer les services des chauffeurs ; sont aussi contrôlés par la plateforme l'état des véhicules, la compétence et le comportement des chauffeurs, et elle peut décider de leur déconnexion de manière temporaire ou définitive. C'est pour cela que la CJUE a considéré « que ce service d'intermédiation faisait partie intégrante d'un service global dont l'élément principal est un service de transport [32] », l'amenant à rejeter l'argumentaire de l'entreprise qui la présente comme une société d'information [33].

Par ailleurs, la qualification de l'activité de la plateforme réalisée à l'occasion de ce cas concret se situe dans la continuité de la jurisprudence de la Cour selon laquelle le concept de service dans le champ des transports « englobe non seulement les services de transport en tant que tels mais aussi tout service lié de manière inhérente au déplacement de personnes ou de marchandises d'un lieu à un autre grâce à un moyen de transport [34] ».

Pour finir, nous soulignons certains passages des conclusions de l'avocat général pour leur clarté d'exposition. « Un service d'une société d'information est un service fourni en échange d'une rémunération, à distance, par voie électronique et à la demande individuelle

30. Considérant n° 39 de l'arrêt CJUE du 20 décembre 2017.
31. Comme le rappelle l'avocat général, il s'agit d'une offre générée par l'entreprise elle-même, c'est-à-dire que l'activité développée autour de l'intermédiation sur le marché, entre usagers et chauffeurs, répond à l'offre propre proposée par Uber sur le marché du transport urbain.
32. Considérant n° 40.
33. De manière précoce, la doctrine espagnole avait déjà anticipé que seul le jugement de la CJUE pourrait qualifier Uber comme une société de transport. Pour une recherche détaillée sur ce thème, voir Calvo Gallego (2017).
34. Voir CJUE, 15 octobre 2015, *Grupo Itevelesa y otros,* n° C-168/14 et l'avis 2/15, accord de libre commerce avec Singapour, 16 mai 2017.

d'un destinataire. Les critères relatifs au caractère rémunéré du service et de la prestation et à la demande individuelle ne paraissent pas soulever de problèmes. En revanche, la situation est différente en ce qui concerne la prestation à distance par voie électronique. » Cette description des éléments principaux du service développé par une société de l'information amène l'avocat général à penser qu'il pourrait s'agir d'un service mixte, et qu'Uber permet « de trouver, à l'aide d'une application pour *smartphones*, un conducteur et de le connecter avec un passager potentiel pour effectuer une prestation de transport urbain à la demande de celui-ci ». C'est-à-dire qu'une partie de ce service se déploie par voie électronique tandis que l'autre, le service de transport, s'opère de manière physique.

Or, l'avocat général croit comprendre que cette distinction entre service offert par voie électronique et avec présence physique n'est absolument pas nécessaire quand le service offert par voie électronique ne contient pas de valeur économique autonome au regard de celui qui, comme dans notre cas, est offert *via* une présence physique. Dit autrement, il ne fait pas sens de distinguer entre le travail d'intermédiation et celui de prestation du service de transport puisque le premier ne rapporte en soi aucun bénéfice économique sans le second. Ce qui, en extrapolant à l'analyse de la qualification juridique de la relation de travail, renforce l'idée, d'une part, du véritable objet social de l'entreprise et, d'autre part, de la relation indissociable qui se noue dans le cas concret entre l'entreprise, le marché (modalité de mise en contact de l'offre et de la demande) et les travailleurs (la capacité des chauffeurs à réaliser ce service de transport sans le cadre entrepreneurial d'Uber).

Le statut d'emploi des chauffeurs de VTC : une question qui reste ouverte

Si l'on se centre sur la nature du travail fourni au sein des entreprises de VTC, plus particulièrement dans celles organisées à partir des plateformes numériques, il convient de noter qu'il existe en Espagne une forte probabilité pour que les tribunaux se prononcent favorablement sur l'existence d'un lien de subordination entre Uber et les chauffeurs de l'application.

L'Inspection du travail a indiqué que l'activité d'Uber s'inscrit dans le domaine du transport public de voyageurs sujet à rémunération, dont l'origine provient du transport effectué et non des indemnités de déplacement ou des dépenses encourues. En outre, l'Inspection du travail affirme que tous les traits du travail salarié se retrouvent dans ladite relation de travail (caractère volontaire, rémunération, dépendance et pour le compte d'autrui) : 1) les chauffeurs d'Uber sont préalablement sélectionnés par l'employeur qui s'assure, au terme d'un entretien personnel, que le candidat est à jour concernant certains aspects comme l'assurance du véhicule et le permis de conduire ; 2) les itinéraires sont définis par l'entreprise elle-même, car Uber localise les chauffeurs actifs *via* la plateforme et propose au client le chauffeur le plus proche comme possible prestataire de services ; 3) un téléphone mobile iPhone est mis à disposition des chauffeurs pour fournir le service qui est contrôlé et évalué par l'entreprise.

En outre, les chauffeurs de la plateforme numérique reçoivent une contrepartie (rémunération) pour le service rendu et non directement par l'usager ou le client. Cette donnée, qui peut paraître insignifiante de prime abord, est en fait

déterminante car les clients paient directement à travers la plateforme Uber la prestation de services fournis par les chauffeurs et ceux-ci reçoivent, par la suite, la partie proportionnelle du tarif établi par la plateforme, une fois déduite la commission prise par l'opérateur.

S'agissant de la dimension de travail « pour le compte d'autrui », c'est l'entreprise elle-même qui assume les risques puisque, malgré les systèmes de notation, c'est Uber ou Cabify qui, en fin de compte, subit les effets d'un mauvais service, et la baisse de rentabilité qui peut en résulter. Quant à l'appropriation des bénéfices, il convient de souligner que, quel que soit le résultat du travail, le chauffeur reçoit une contrepartie économique dont le montant est fixé par la plateforme (même si les tarifs peuvent varier en fonction des horaires et de la demande), contrairement à ce qui se passe dans le domaine du profit commercial.

L'Inspection du travail a également mené des enquêtes concernant l'application Uber qui ont mis en lumière, outre le fait d'avoir identifié des personnes travaillant pour le compte d'autrui, certaines situations telles que : 1) l'entreprise avait un petit nombre de salariés travaillant dans des fonctions supports, dont certains n'étaient pas déclarés ; 2) un travailleur extra-communautaire a fourni ses services sans autorisation de travailler en Espagne ; 3) l'ensemble du processus de sélection des chauffeurs et leurs conditions de travail a été entièrement défini par l'entreprise.

Face à cette situation, la société Uber a décidé de modifier son modèle d'affaires à partir de 2017 en annonçant qu'elle ne travaillerait dorénavant plus qu'avec des chauffeurs professionnels *via* la plateforme UberX. Ce qui oblige les chauffeurs de l'application à être en possession de la licence de VTC correspondante. UberX a également modifié certains aspects de la politique commerciale, en fixant un tarif minimum de 5 euros et en déterminant le prix final de la prestation en fonction de la durée et de la distance de la course. Les chauffeurs sont, eux, tenus de s'assurer que le véhicule a passé son contrôle technique, doivent fournir un extrait de casier judiciaire vierge, et souscrire au régime des indépendants ou avoir créé une entreprise sous n'importe quelle forme. Cependant, les changements adoptés par UberX laissent ouverte la question de savoir si les chauffeurs sont réellement des travailleurs indépendants ou pour le compte d'autrui.

Conclusion

La réglementation relative à la libéralisation du service de transport individuel et discrétionnaire de passagers dans des voitures de tourisme, loin d'avoir clarifié les relations entre les différentes modalités de ce type de transport, a entraîné une difficulté et une complexité supplémentaire pour le cadre réglementaire existant. De ce fait, la régulation à l'œuvre dans le système juridique espagnol – tant au niveau national, régional que local – empêche toute analyse des besoins de l'ensemble du secteur d'activité. Le décret 4/2019, qui traite des mesures d'urgence dans le transport de voyageurs par le biais de la location de véhicules avec chauffeur, a remis en cause le processus de libéralisation du secteur non seulement dans le cadre national, mais aussi au sein de l'Union européenne.

L'Espagne n'est pas non plus parvenue à une réponse claire concernant le statut d'emploi des chauffeurs de VTC, malgré l'introduction d'un nouveau statut d'emploi en 2007 pour protéger les

« travailleurs indépendants économiquement dépendants » (*trabajador autonomo economicamente dependiente*, TRADE), qui n'a jamais été revendiqué comme tel par les chauffeurs de VTC. Le rôle des syndicats y apparaît de ce point de vue très en retrait alors qu'Uber et Cabify ont de leur côté créé leur propre association de chauffeurs. Les pratiques récemment suivies par ces plateformes de recourir à des entreprises de travail intérimaire avec lesquelles elles maintiennent des relations d'employeur ont eu pour conséquence de pousser le principal syndicat professionnel de taxis en Espagne, qui représente 60 % des chauffeurs de taxi, à saisir l'Inspection du travail et de la Sécurité sociale pour dénoncer un possible comportement de prêt illégal de travailleurs. Ce chef d'accusation est fondé sur le caractère de (faux) employeur intermédiaire qui, en dernière instance, aurait pour fonction de réduire les coûts du travail pour les entreprises concernées. À ce jour, Uber et Cabify poursuivent leur stratégie patronale de réduction des coûts du travail, en niant l'existence d'un travail subordonné.

Achevé de rédiger le 27 janvier 2020.

Sources :

Baylos A. (2012), *¿Para qué sirve un sindicato?*, Madrid, La Catarata.

Baylos A. (2019), « Las relaciones colectivas de trabajo en el cambio de época », *Revista de derecho social*, n° 86, p. 17-38.

Calvo Gallego F.J. (2017), « Uberpop como servicio de la sociedad de la información o como empresa de transporte: su importancia para y desde el derecho del trabajo », *in* Rodríguez Piñero-Royo M., Hernández-Bejarano M. (eds.), *Economía colaborativa y trabajo en plataforma: realidades y desafíos*, Albacete, Bomarzo, p. 331-383, https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/79288.

European Commission (2016), « A European agenda for the collaborative economy », *Commission Staff Working Document*, http://bit./y/31DJHOY, COM (2016) 356 final, Brussels, June 2, 2016.

Gómez Puente M. (2014), « La ordenación histórica del transporte por carretera », *in* Menéndez García P. (ed.), *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, Pamplona, Aranzadi, p. 167-262, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4887453.

Górriz López C. (2015), « Uber. Transportes de pasajeros y competencia desleal », *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*, n° 16, p. 77-98, https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5309758.

Martínez-Alonso Camps J.L. (2018), « La nueva configuración de la gestión indirecta de los servicios públicos de resultas de la Ley de contratos del sector público de 2017; algunas consideraciones con especial incidencia en el subsistema local », *La Administración al día*, 1 de febrero de 2018, http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508227.

Olmedo Peralta E. (2017), « Liberalizar el transporte urbano de pasajeros para permitir la competencia más allá de Taxis y VTC: una cuestión de política de la competencia », *Revista de Estudios Europeos*, n° 70, p. 250-283, http://uvadoc.uva.es/handle/10324/28426.

États-Unis

À l'origine des plateformes de VTC, à la pointe de la protection des chauffeurs

Donna KESSELMAN et Cássio Luís CASAGRANDE [1]

Lorsque Uber Cab démarre son activité en 2009 à San Francisco, le secteur du transport individuel de personnes de la ville connaît une de ces crises déstabilisantes du système de régulation dont elle est coutumière depuis la fin du siècle dernier. Profitant de ces dysfonctionnements, tout en enfreignant la réglementation, l'entreprise entre discrètement sur le marché. Ce n'est qu'un an plus tard qu'elle lance son application, change de nom pour s'appeler Uber Technologies (Uber dans la suite du texte), affirmant ainsi son identité et son modèle d'affaires dans l'interaction avec ses concurrents (Lyft et Sidecar). L'industrie traditionnelle du taxi et les autorités publiques prennent alors conscience de l'ampleur des bouleversements en cours, entraînant dans leur sillage des parties prenantes de plus en plus nombreuses.

Le cas de la Californie, l'État le plus peuplé des États-Unis, est emblématique à plus d'un titre : c'est non seulement l'État d'origine des entreprises de la « nouvelle économie » et le berceau du secteur émergent des plateformes de VTC mais c'est aussi celui qui est à l'avant-garde du processus de sa régulation visant à en corriger les effets les plus dévastateurs. On y trouve à la fois les protagonistes les plus virulents et le mouvement de résistance le plus poussé, au point d'avoir incité à la promulgation d'une loi qui s'attaque au problème des salariés déguisés, dépassant les seuls intérêts des chauffeurs de VTC. C'est cependant dans la ville de New York que les avancées en matière de protection des chauffeurs de VTC, de leur statut et de leurs droits syndicaux ont été les plus notables.

Avant de revenir de façon approfondie sur ces deux cas, nous examinons les conditions d'entrée des principaux opérateurs dans ce nouveau secteur, qui cherchent à conquérir le marché des grandes métropoles à travers le pays, selon des dynamiques propres.

Dans le cadre du fédéralisme étasunien, où la régulation du transport de

1. Professeure à l'Université Paris-Est Créteil ; Professeur de droit constitutionnel à l'université fédérale Fluminense-UFF à Rio de Janeiro et Procureur au tribunal du travail de Rio de Janeiro.

personnes en milieu urbain s'effectue à l'échelle locale, dans une interaction entre les villes et les États, l'entrée des nouveaux acteurs met à l'épreuve les trois niveaux de pouvoir, à des degrés différents, ainsi que le système de régulation publique, toujours en manque de moyens.

La société Uber et l'application qu'elle a lancée s'inscrivent d'emblée dans un projet qui vise à modifier les habitudes de consommation du transport en milieu urbain. L'entreprise a pour objectif, en déréglementant le secteur, de devenir acteur d'un écosystème de transports partagés. Pour ce faire, elle n'hésite pas à faire éclater l'ancien cadre de régulation du secteur, et à contourner les règles qui gouvernent le contrat de travail.

Les dysfonctionnements de la régulation traditionnelle

La régulation du secteur des taxis aux États-Unis se met en place à l'échelle municipale lors de la grande dépression. L'attribution d'une licence (*medallion*) permet aux autorités locales de gérer le nombre de véhicules autorisés pour veiller à l'équilibre entre l'offre et la demande (en prenant en considération l'objectif que les chauffeurs perçoivent un revenu décent) et d'imposer leur contrôle, de vérifier les antécédents judiciaires des chauffeurs et leur formation, selon des règles plus ou moins strictes. La licence autorise le taxi jaune à prendre des passagers, à être hélé dans la rue ou charger des clients à partir des files d'attente qui lui sont réservées dans les gares et aéroports, ce qui le distingue des voitures « noires », limousines de luxe et autres types de véhicules soumis à l'obligation de réservation préalable.

La particularité du système des licences dans les grandes villes est leur mise en vente. Le nombre concédé s'avérant largement en dessous du niveau de la demande, leur coût augmente régulièrement et influe sur la structuration du secteur. Le chauffeur individuel, qui exerce cette activité sous le statut de travailleur indépendant, s'endette pour acquérir une licence, mais la perçoit comme un investissement, face à la montée constante de sa valeur. Après avoir aboli ce système en 1978, la ville de San Francisco réintroduit la vente des licences en 2010 en vue de renflouer ses finances. Les gestionnaires de parc ou des courtiers louent des voitures ou des licences à la journée ou à la semaine à des chauffeurs. C'est dans la ville de New York que le statut de chauffeurs-salariés des parcs a perduré le plus longtemps, jusqu'au début des années 1980, grâce à une forte tradition de syndicalisation et de négociations collectives.

Le récit mythique de l'origine d'Uber, on le sait, la fait remonter à un salon technologique à Paris en 2008 où sont présents les fondateurs de l'entreprise, notamment son ancien P-DG, Travis Kalanick. Ceux-ci ont du mal à trouver des taxis pour se déplacer, comme à San Francisco. Lancée en 2010, l'application met en relation des passagers et des chauffeurs de voitures noires disposant d'une licence, faisant office de réservation. La société réagit à l'injonction de la California Public Utilities Commission (CPUC) en charge de la régulation des voitures à réservation préalable de cesser ses activités illégales en changeant de nom tout en refusant de s'y conformer : Uber déclare en effet que la réglementation publique ne s'applique pas à sa technologie de transport de pointe. Son modèle d'affaires se peaufine

par rapport à ses concurrents – Lyft [2] et Sidecar – qui ont développé leur activité à l'origine en faisant fournir leurs services par des chauffeurs sans licence utilisant leur voiture individuelle, au nom de la société du partage, et en dehors de tout cadre de régulation. Malgré les protestations des chauffeurs dont le niveau de vie s'effondre [3] et des entreprises de taxis, la Californie est, en 2013, le premier État à autoriser l'existence d'un nouveau secteur presque entièrement déréglementé et qui provoque la disruption du secteur traditionnel des taxis (Dubal, 2017).

Pour la CPUC, ces compagnies proposent un transport par réservation préalable à travers une technologie qui met en relation des clients et des chauffeurs, qui relève d'un nouveau modèle d'affaires, les entreprises de transport à réseaux (*transportation network companies*), soit l'équivalent en France des opérateurs de plateformes de VTC. L'agence de régulation déclare ne pas vouloir « étouffer l'innovation » par l'application des mêmes règles que celles qui régissent l'activité des taxis. L'obtention d'une licence par ces entreprises s'accompagne de contrôles *a minima* de leur activité (sécurité des usagers – antécédents judiciaires, formation, consommation de drogue ou d'alcool des chauffeurs, assurance des véhicules), laissés à leur propre appréciation. Elles sont libres de décider du nombre de voitures en usage et d'établir le prix des courses [4].

Le modèle d'affaires d'Uber, qui finira par devenir un standard pour le secteur des opérateurs de plateformes de VTC, s'appuie sur l'externalisation des coûts de l'activité. La responsabilité légale et fiscale, la possession de la voiture, les coûts d'essence, d'entretien, sont reportés sur les chauffeurs, désignés comme « partenaires », qui sont de fait déclarés comme des « *independent contractors* », des travailleurs indépendants, et n'ont pas besoin de permis. Les économies réalisées par les opérateurs de plateformes de VTC en recrutant des *independent contractors* plutôt que des « *employees* », des salariés, sont estimées à environ 30 %, à cause du non-paiement des cotisations salariales dues dans le second cas. Le système permet à ces entreprises d'avoir recours à une force de travail massive sans employer un seul chauffeur. Uber est l'archétype de ces sociétés de travail par l'intermédiaire des plateformes numériques, et occupe jusqu'à deux tiers du marché en 2014 (Hall, Krueger, 2018). En 2019, Uber et Lyft emploient près de 98 % des chauffeurs et représentent près de 98 % (respectivement 70 % et 28 %) des dépenses totales de passagers empruntant des VTC, ne laissant qu'une part marginale du marché aux autres entreprises comme Juno, Gett et Via, et aux entreprises locales indépendantes (Gessner, 2019).

2. Si Lyft a été créé en 2012, l'entreprise a en réalité précédé Uber en commençant son activité dès 2007 sous le nom de Zimride en utilisant l'application Facebook pour faciliter le covoiturage d'étudiants sur des trajets longue distance.
3. Les chauffeurs de taxi qui se sont endettés pour acheter des licences font défaut, entraînant des pertes pour la San Francisco Federal Credit Union, la banque mutualiste partenaire de l'agence municipale de transport de San Francisco (SFMTA).
4. Il n'existe pas d'informations disponibles pour vérifier si les opérateurs de plateformes de VTC appliquent les régulations de la CPUC. San Francisco County Transport Authority (2017, « The TNC Regulatory Landscape. An Overview of Current TNC Regulation in California and Across the Country »). Cal. Pub. Util. Comm'n, Order Instituting Rulemaking, http://docs.cpuc.ca.gov/PublishedDocs/Published/G000/M036/K204/36204017.PDF.

L'entrée des nouveaux acteurs

L'entrée en force d'Uber sur le marché du transport individuel dans les grandes agglomérations urbaines a lieu au mépris de la réglementation du transport et de la fiscalité, en malmenant la concurrence par le financement de campagnes d'influence que seules les *start-up* financées par le capital à risque peuvent se permettre. En 2016, Uber compte 370 lobbyistes dans 44 États, « soit bien plus que certaines des plus grandes entreprises technologiques [5] » (Wyman, 2017).

Les autorités locales réagissent diversement. Certaines municipalités se montrent hostiles à l'arrivée du nouvel acteur qui, échappant à la réglementation imposée aux taxis, provoque une concurrence déloyale. À la suite de son entrée sans autorisation dans la ville de Portland, Oregon, en 2014, les autorités municipales interdisent à Uber d'y poursuivre ses activités. L'entreprise se tourne vers les usagers et recueille plus de 11 000 signatures en sa faveur, en tenant des centaines de réunions publiques et en mobilisant un tiers de l'activité lobbyiste de la ville. Les autorités l'accusent également d'essayer de leur échapper grâce à la technologie « Greyball » qui brouille les pistes de suivi des parcours des chauffeurs, pratique à laquelle la société mettra fin. La ville retire sa plainte lorsque Uber arrête cette pratique, mais continue à lui imposer des amendes, ainsi qu'à son concurrent Lyft, qui s'élèvent à plus de 100 000 dollars entre 2015 et 2016, et portent sur d'autres activités illégales (non-déclaration de chauffeurs, de l'identité d'un *lobby* politique, etc.).

Autre exemple : la ville d'Austin, au Texas, repousse elle aussi l'offensive des deux plus grands opérateurs de plateformes de VTC aux États-Unis, Uber et Lyft. Refusant d'appliquer la loi contraignant les opérateurs à engager un contrôle strict de l'identité des chauffeurs (empreintes digitales), elles organisent un référendum lors des élections de 2016, dépensant 8 millions de dollars (soit plus de 7 millions d'euros) en faveur de la campagne pour l'abrogation de la mesure. Face au refus de la population, Uber et Lyft décident de quitter la ville. Des entreprises locales, dont une coopérative, apparaissent alors pour occuper le marché, mais elles ne parviennent pas à s'imposer.

Reprenant à leur compte une pratique adoptée par des *lobbies* conservateurs comme l'association nationale de défense des armes, les opérateurs de plateformes de VTC parviennent à faire promulguer dans 41 États des lois de droit de préemption qui interdisent aux municipalités de statuer en matière de régulation du secteur [6]. En 2017, c'est le cas au Texas, dont la loi peu contraignante ouvre la porte au retour d'Uber et de Lyft à Austin.

D'autres villes, y voyant au contraire l'occasion de pallier les insuffisances du système de transports ou de réduire leurs dépenses publiques, passent des partenariats avec les opérateurs de plateformes de VTC. C'est le cas de plusieurs municipalités en Floride qui subventionnent des courses pour les usagers ou bien de celle de Dublin en Californie, proche de San Francisco. À la place du système public de bus pour assurer le transport d'une partie de la population de leur domicile à

5. O. Solon, « How Uber conquers a city in seven steps », *The Guardian*, April 12, 2017, https://www.theguardian.com/technology/2017/apr/12/why-everyone-hates-uber-seven-step-playbook.
6. Seul le secteur de l'armement a obtenu plus de lois de droit de préemption, au total dans 43 États (Borkholder *et al.*, 2018).

la station du BART (le RER local), l'autorité locale de transport préfère subventionner des voyages effectués par Uber ou Lyft. Ceci ne se passe pas sans heurts. À Dublin, le syndicat local du transport municipal s'indigne de « l'utilisation de l'argent public en faveur d'entreprises ayant mauvaise réputation ».

Le sort des chauffeurs de VTC

Le développement de ce modèle d'affaires s'accompagne d'un discours prônant l'individualisme entrepreneurial qui met notamment en valeur la liberté de choisir ses horaires de travail et d'augmenter les revenus familiaux. Le contexte de la grande récession fournit une masse de travailleurs volontaires. En 2014 et 2015, la moitié des chauffeurs d'Uber disposent d'un diplôme universitaire, travaillent moins de 15 heures par semaine et les deux tiers arrêtent leur activité au bout de six mois (Hall, Krueger, 2018). En même temps, la rentabilité des opérateurs de plateformes de VTC repose sur leur recours aux travailleurs à plein temps, lesquels représentent environ un tiers de leurs effectifs au plan national et souvent plus de 50 % dans les grandes villes. Le nombre de chauffeurs de VTC s'accroît de manière accélérée en quelques années, atteignant, en août 2019, 1 à 1,5 million pour les deux *leaders* du secteur. Pourtant, à l'échelle du marché du travail, ces effectifs restent faibles [7].

L'irruption de ces nouveaux opérateurs entraîne une dérégulation du secteur des taxis et la précarisation du métier. Les chauffeurs de VTC assument l'ensemble des coûts de l'activité, rétrocèdent 25 % du prix de la course aux plateformes sous forme de commission ; environ 40 % de leur temps, ces chauffeurs sont dans l'attente d'un client… ce qui exige de leur part de longues heures de travail pour être en mesure de gagner leur vie. Le tarif des courses est soumis à la loi de l'offre et la demande, avec des augmentations aux heures de grande affluence pour attirer des chauffeurs (*surge pricing*).

Ces contraintes restreignent la flexibilité dans le choix des heures qu'ont théoriquement les chauffeurs, pourtant présentée comme l'atout majeur du modèle. De fait, ces contraintes constituent une nouvelle forme de subordination. C'est la thèse que promeuvent certains détracteurs des opérateurs de plateformes de VTC (Mishel, McNicholas, 2019), qui les accusent d'avoir recours à des salariés déguisés (encadré 1), les critères du travail indépendant ne s'appliquant pas. Ne pouvant négocier les prix ou autres conditions du service rendu avec les clients, les chauffeurs ne sont en effet pas selon eux des travailleurs indépendants. Ils sont surveillés par le système algorithmique qui trace le taux d'acceptation des courses, leur durée et leur vitesse ; et surtout, ils sont évalués par les clients *via* un système de notation, et sont susceptibles d'être désactivés par la plateforme – *i.e.* être licenciés – dans des conditions

7. Les emplois par l'intermédiaire des plateformes numériques constituent une proportion marginale du marché du travail, estimée à environ 0,5 % en 2015, ainsi que de la population des travailleurs indépendants. De surcroît, la catégorie regroupe les travailleurs à plein temps de même que ceux travaillant à temps partiel pour obtenir un supplément de revenus. Si le taux des travailleurs intermédiés par les plateformes numériques est plus élevé dans certaines villes de Californie, il n'atteindrait qu'environ 1 % de la population active (Leberstein, Ruckelshaus, 2016 ; Katz, Krueger, 2018).

Encadré 1

Le problème des salariés déguisés aux États-Unis

Le phénomène se propage aux États-Unis et fait l'objet d'une campagne importante des associations de défense des droits au travail [1] en relation avec les élus progressistes. Elles intentent des procès collectifs pour requalifier les salariés déguisés en *employees*, portent des actions collectives auprès des agences de l'État et cherchent, dans une moindre mesure, à influencer la législation.

Avoir recours à des travailleurs indépendants permet à une entreprise d'éviter de payer des cotisations salariales et d'éviter que les travailleurs s'organisent collectivement.

Le travailleur se voit privé des quelques garanties attribuées par le droit fédéral – salaire minimum, paiement des heures supplémentaires –, dans un contexte où la majeure partie des droits est liée à la relation salariale à l'échelle de l'entreprise. Ce statut représente en soi une source de précarité et d'inquiétude (Esbenshade, Shifrin, 2019) [2].

La classification abusive d'*independent contractor* par les employeurs frappe les travailleurs qualifiés – traducteurs, informaticiens, graphistes – tout autant que les moins qualifiés comme les gardiens d'immeubles, les travailleurs du *care*, les camionneurs du port de Long Beach, en Californie, qui mènent une lutte pour la requalification salariale de longue date, en relation avec les écologistes car les camions peu entretenus sont sources de pollution extrême. Après des années de procès, les livreurs de Fed Ex obtiennent la reconnaissance salariale – ils portent l'uniforme de l'entreprise, conduisent leur camion, sont soumis au *planning*… L'entreprise externalise désormais l'activité de livraison à des sociétés qui salarient les livreurs. Certains livreurs de chez Amazon ont engagé les mêmes démarches. Il s'agit de secteurs intensifs en main-d'œuvre où l'avantage compétitif repose sur la baisse du coût du travail.

Il est estimé qu'entre 10 et 30 % des *independent contractors* sont en fait des salariés déguisés (Leberstein, 2015) et qu'entre 10 à 30 % des employeurs y font appel selon les États, le pourcentage en Californie étant plus élevé que la moyenne. Le non-paiement des cotisations sociales pèse sur les comptes publics : dans des États comme New York ou la Californie, le manque à gagner se compte en milliards de dollars tous les ans.

Le Département du Travail collabore avec les agences des impôts dans plus de la moitié des États pour mieux documenter le phénomène et faire appliquer la réglementation.

1. Le National Employment Law Project, notamment, est à l'avant-garde de cette campagne.

2. On estime à 12,9 % la proportion d'*independent contractors* dans la population active, dont 8,5 % à plein temps ; ce pourcentage est plus élevé en Californie (Government Accounting Office 2015). L'impact de la *gig economy* n'est pas facile à évaluer car ce pourcentage reste assez stable dans le temps. La proportion de travailleurs utilisant ce statut pour assurer un supplément de revenu est en augmentation (Leberstein, Ruckelshaus, 2016 ; Esbenshade, Shifrin, 2019).

Sources : Bernhardt, Thomason (2017) ; Leberstein, Ruckelshaus (2016) ; Bensman (2009).

opaques et non négociables : ils sont de fait sous le contrôle étroit des plateformes de VTC. Les chauffeurs se trouvent au cœur de l'activité de ces entreprises, qui sont en conséquence bien des entreprises de transport, et non pas simplement des sociétés de technologie.

La défense du statut d'*employee* et des droits syndicaux des chauffeurs de VTC, directement en rapport avec la régulation du nouvel entrant dans le secteur des transports, a lieu dans la ville de Seattle. En 2015, la ville adopte une ordonnance qui attribue aux chauffeurs de taxi et de VTC le droit à la syndicalisation et à la négociation collective. Selon cette ordonnance, un syndicat doit être désigné comme représentatif dans les négociations collectives.

Le syndicat des Teamsters (chauffeurs routiers) mène une vive campagne de syndicalisation alors que les plateformes de VTC déclenchent une campagne anti-syndicale agressive. Appuyées par la Chambre de Commerce nationale, elles attaquent la décision en justice, invoquant le droit fédéral du travail selon lequel, les chauffeurs n'ayant pas le statut d'*employee*, ils ne disposent d'aucun droit syndical. En conséquence, la revendication des associations de chauffeurs d'un tarif unique par course est susceptible de violer la loi fédérale anti-trust [8].

En 2017, le tribunal fédéral de première instance de Seattle (District Court) rend une décision en faveur de la municipalité, se référant à la législation de l'État de Washington qui autorise les villes à assurer la régulation du transport local. Mais, en mai 2018, la cour d'appel (9th Circuit Court) renverse cette décision, jugeant que la loi n'autorise la ville qu'à réglementer le tarif d'une course mais pas la rémunération des chauffeurs. La ville décide alors d'introduire de nouvelles mesures favorables aux chauffeurs, comme l'établissement d'un tarif minimal pour les courses.

La campagne en faveur des droits syndicaux des chauffeurs à New York

C'est dans la ville de New York que la campagne pour la reconnaissance des droits salariaux des chauffeurs et la réglementation du secteur des VTC à l'échelle municipale est menée le plus loin, en relation avec l'action syndicale.

Cette ville illustre les difficultés auxquelles doivent faire face les chauffeurs de VTC mais aussi les taxis, médiatisées par le suicide de huit d'entre eux en 2018. Confrontés à la chute de leurs revenus (entre 10 et 30 % selon les estimations) et à celle de la valeur de leurs licences achetées en s'endettant [9], ils sont de moins en moins en capacité de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles [10]. L'autorité locale de régulation, la New York City Taxi and Limousine Commission (TLC), consciente de cette pression à la baisse des rémunérations des chauffeurs due à la croissance du nombre de véhicules travaillant pour les plateformes et de chauffeurs de VTC, entend contrer cette tendance en fixant un salaire minimum

8. La loi anti-trust (ou Sherman Act) interdit aux entreprises de s'accorder sur les prix et de contourner les principes de libre concurrence en constituant des ententes. Si les chauffeurs de VTC sont considérés comme des entrepreneurs, ils pourraient donc relever de cette loi.
9. Valant plus d'un million de dollars en 2014, elle n'atteint plus que moins de 200 000 dollars en 2018.
10. L'un des chauffeurs de taxi a laissé une lettre dans laquelle il disait effectuer 120 heures de travail par semaine.

horaire pour ces chauffeurs, établi à 17,22 dollars (15,65 euros). À cette occasion, elle commande en 2018 une étude à des chercheurs de la New School et de l'université de Berkeley (Parrott, Reich, 2018), chargés d'évaluer l'impact d'une telle proposition sur les chauffeurs de même que sur les opérateurs de plateformes de VTC concernés. Cette étude est la première du genre à documenter dans le détail les caractéristiques démographiques de la main-d'œuvre et les conditions de travail dans le secteur et chez Uber tout particulièrement. Elle révèle que plus de 60 % des chauffeurs de VTC à New York travaillent à plein temps, que 85 % d'entre eux ne gagnent pas ce salaire minimum de 17,22 dollars, que 40 % d'entre eux sont éligibles à Medicaid, l'assurance médicale pour les pauvres et 18 % à Snap, le programme d'aide alimentaire pour les pauvres. L'étude analyse aussi dans le détail le modèle d'affaires des plateformes de VTC présentes à New York, et souligne la structure oligopolistique du marché, avec quatre entreprises (Uber, Lyft, Via et Juno) se partageant 87 % de ce marché en 2017, dont 66,5 % pour Uber.

C'est dans ce contexte que la New York Taxi Workers Alliance (NYTWA, Association des taxis new-yorkais), affiliée à l'American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO, Fédération américaine du travail) [11], avec sa dirigeante charismatique, Bhairavi Desai, membre du comité exécutif de la centrale, œuvre pour la requalification des chauffeurs de VTC en *employees*. Fondée en 1998, l'association fait campagne pour rétablir l'accès des chauffeurs à la négociation collective et mettre au jour leur situation de salariés déguisés, avant de réussir à réunir leur combat avec celui des chauffeurs de VTC, qui comptent pour un tiers de ses 23 000 membres. La NYTWA organise des dizaines de manifestations devant la mairie, des grèves dans les aéroports et des recours collectifs en justice pour la requalification des chauffeurs (encadré 2). Elle établit la « Charte des droits des chauffeurs » et ces actions et revendications entraînent un soutien syndical et populaire très large. À la suite d'un litige, et dans la foulée d'une décision similaire en Californie, elle obtient le droit à l'assurance chômage pour quelques chauffeurs, ce qui revient à une reconnaissance de leur statut d'*employee*, mais qui jusqu'à présent n'a pas été étendu à tous les chauffeurs. Constituée d'une majorité d'immigrés, l'association organise les protestations les plus importantes dans le pays, dont les grèves et manifestations contre l'interdiction de séjour introduite aux États-Unis en 2017 (*travel ban*) qui a frappé plusieurs pays musulmans, rejointes en solidarité par des milliers de clients. Les tactiques d'Uber visant à manipuler le prix des courses dans le but d'empêcher les VTC de manifester déclenchent la colère de la population et la campagne #DeleteUber sur les réseaux sociaux, où des clients sont filmés en train de supprimer l'application de leur téléphone (Mathew, 2015).

Cette situation et la mobilisation qu'elle engendre se combinent avec d'autres problèmes pour la ville. La croissance incontrôlée du nombre de voitures a abouti à une congestion de la circulation, à une réduction de la vitesse moyenne des véhicules, à une augmentation de la pollution ainsi qu'à une baisse de la fréquentation des transports publics. La ville de New York est le premier marché

11. À ce titre, l'association des *independent contractors* ne peut s'engager, contrairement à un syndicat, dans des négociations collectives, selon le droit fédéral du travail.

d'Uber, le nombre total de VTC y est passé de 12 600 en 2015 à environ 80 000 en 2018. En comparaison, le nombre de licences de taxis jaunes est plafonné par la municipalité à 13 587. Dans l'hypothèse où les chauffeurs de VTC deviendraient des *employees*, Uber serait alors le premier employeur de la ville (Parrott, Reich, 2018).

En 2018, le conseil municipal de New York promulgue les lois de régulation des entreprises de VTC les plus strictes du pays. Elles introduisent une limitation du nombre de permis de chauffeurs autorisés et imposent un tarif minimal pour chaque course. Pour la première fois aux États-Unis, les entreprises de VTC doivent rémunérer les chauffeurs au taux de 17,22 dollars de l'heure, soit, pour un *independent contractor* payant des cotisations, l'équivalent d'un salaire minimum horaire de 15 dollars (13,54 euros). C'est 5 dollars (4,50 euros) de plus que la moyenne située en 2018 à 11,90 dollars (10,74 euros). À l'instar des villes de Chicago, de Philadelphie et de Washington DC, New York introduit une taxe sur chaque course en VTC ou en taxi pour financer les transports publics. D'autres projets de loi, s'agissant de l'attribution de droits sociaux, sont à l'étude. En 2019, Uber engage des recours en justice contre la ville, visant à revenir sur la limitation du nombre de permis de chauffeurs.

Les divergences de stratégies syndicales

Face aux défis que représente la *gig economy* pour les syndicats, des stratégies divergentes pour organiser les chauffeurs de VTC se mettent en place à New York. L'Independent Drivers Guild, qui compte 70 000 chauffeurs de VTC travaillant pour Uber, Lyft, Juno et Via, est affilié au syndicat des métallos de l'AFL-CIO (IAM). Il fonde cette « association de travailleurs » en vue de passer un accord négocié avec Uber en 2016 pour une durée de cinq ans. Des gains importants sont obtenus à cette occasion (tarif minimum, droit à des pourboires sur l'application, procédure d'appel contre la désactivation, forum de dialogue régulier avec l'association) en échange du renoncement à réclamer le statut d'*employee* et à faire grève [12]. Inquiet des coûts des procès éventuels pour la syndicalisation des *independent contractors*, en violation de la législation anti-trust, le syndicat se lance dans cette nouvelle forme de représentation mieux adaptée à la *gig economy* (Sachs, 2019).

S'ensuit un dilemme quant au statut des chauffeurs de VTC, en relation avec la question du renouveau syndical aux États-Unis (Kesselman, Sauviat, 2017). Comment aborder l'organisation des travailleurs indépendants qui n'ont pas accès à la syndicalisation ou aux négociations collectives selon le droit fédéral du travail ?

D'autres syndicats et associations, comme la NYTWA, aux côtés de la confédération AFL-CIO qui soutient l'ensemble des initiatives allant en ce sens, considèrent que la voie la plus porteuse pour combattre la précarité des chauffeurs et le modèle d'affaires des opérateurs de plateformes de VTC est de se mobiliser pour la requalification des chauffeurs en *employees* auprès des tribunaux, et pour leurs droits syndicaux sur le terrain, selon la procédure traditionnelle. À l'instar de la stratégie

12. N. Scheiber, M. Isaac, « Uber Recognizes New York Drivers' Group, Short of a Union », *New York Times*, May 10, 2016, https://www.nytimes.com/2016/05/11/technology/uber-agrees-to-union-deal-in-new-york.html.

poursuivie par les Teamsters à Seattle en 2015 ou bien encore de celle de la coalition syndicale en Californie, qui a pesé pour faire adopter en septembre 2019 une loi visant à faciliter la reclassification des travailleurs indépendants sur la base d'un test fondé sur la présomption d'*employee* qui inverse la charge de la preuve (voir *infra*) (Dubal, 2019).

Alors que les deux stratégies s'opposent, la manière de poser la question de la précarité des travailleurs indépendants et des chauffeurs sur plateformes numériques prend une ampleur nationale, comme le montrent le sommet tenu par le Président Obama sur « La voix des travailleurs » en 2015 [13] et le projet de loi déposé par le sénateur Bernie Sanders pour les droits ouvriers (Workplace Democracy Plan), soutenu par l'aile gauche du Parti démocrate. Pour autant et jusqu'à présent, peu de perspectives politiques se dégagent à l'échelle fédérale en vue d'une action législative (Leberstein, Ruckelshaus, 2016).

La Californie, fer de lance de la requalification des faux indépendants

La question du statut des chauffeurs d'Uber en Californie se pose dès 2013 dans les recours collectifs engagés devant les tribunaux en faveur de leur requalification en *employees*, afin de leur permettre de bénéficier du salaire minimum, des prestations sociales afférentes et des droits syndicaux (encadré 2). Les opérateurs de plateformes de VTC réussissent à contourner cette menace par l'introduction, dans le contrat avec les chauffeurs, d'une clause d'arbitrage obligatoire en cas de litige – erreurs de paiement, etc. –, sous prétexte que les litiges à titre individuel seraient moins onéreux et que peu de chauffeurs y auraient recours.

L'entrée en bourse d'Uber, le 10 mai 2019, révèle le climat de contestation chez les chauffeurs. L'association RideShare Drivers United, « les chauffeurs associés », qui compte environ 70 000 adhérents (dont 50 000 en Californie), appelle à la première journée internationale de protestation contre Uber. Elle est suivie dans de nombreuses villes aux États-Unis et à l'étranger et une manifestation a lieu à l'aéroport de Los Angeles, soutenue par les syndicats en Californie. L'association organise également une grève des courses chez Lyft en mars 2019, au moment de son introduction en bourse, qui a précédé celle d'Uber : elle demande alors aux chauffeurs de ne pas utiliser l'application Lyft pendant 24 heures. Pour surmonter l'obstacle de la dispersion, l'association communique *via* sa propre application, s'appropriant à son avantage les outils de la *gig economy*. Le discours marque les esprits : il oppose les revendications pour des conditions de rémunération et de travail décentes des chauffeurs de VTC aux dizaines de milliards de dollars dépensés par les « investisseurs » pour une société qui maltraite ses travailleurs. L'association envoie également à ses membres un lien sur Internet pour qu'ils refusent de signer la clause contractuelle d'arbitrage obligatoire.

C'est dans ce contexte qu'est déposé le projet de loi AB5 (Assembly Bill n° 5) au Congrès de Californie, qui vise à faciliter la requalification des chauffeurs de VTC en *employees* en procédant à un nouveau test connu sous le nom de test ABC et utilisé au Massachusetts et dans le New Jersey. Soutenu par les plus

13. Remarks by the President at the White House Summit on Worker Voices, The White House, October 7, 2015, http://bit.ly/2O8DR2J.

Encadré 2

Procès pour requalification des chauffeurs de VTC en *employees*

C'est le National Labor Relations Board (NLRB), l'agence fédérale chargée de l'application du National Labor Relations Act de 1935 (loi Wagner), qui a compétence pour déterminer qui est *employee* au regard des droits syndicaux. Son conseil est composé de juges administratifs nommés par les présidents américains. Sa majorité actuelle, après les nominations de Donald Trump, est en faveur des employeurs et a récemment adopté une interprétation plus étroite du statut d'*employee*, excluant expressément les travailleurs des opérateurs des plateformes de VTC, et rendant leur syndicalisation d'autant plus difficile.

Les opérateurs des plateformes de VTC recrutent leurs chauffeurs sous le statut de travailleur indépendant pour éviter d'apparaître comme leurs employeurs. Les recours devant les tribunaux pour requalification en tant qu'*employee* accusent les entreprises de procéder à une classification erronée (ou abusive) des chauffeurs comme *independent contractors*. Dans le système juridique des États-Unis, les recours relatifs au travail et au statut d'emploi devant les tribunaux sont généralement collectifs (*class action*) : un plaignant est alors autorisé à représenter tous les autres plaignants dans la même situation. Ces derniers pouvant se compter en dizaines de milliers, les accords scellés dans ce cadre peuvent coûter des millions de dollars aux entreprises concernées.

La juriste Shannon Liss-Riordan introduit en 2013 le premier recours collectif contre Uber, *O'Connor v. Uber*, au nom de ses chauffeurs dans le Massachusetts et en Californie. Cette procédure vise la requalification des chauffeurs, de sorte qu'ils soient en mesure de percevoir le salaire horaire minimum en vigueur dans ces deux États, le paiement des heures supplémentaires effectuées et qu'ils soient défrayés des dépenses occasionnées par l'utilisation de leur véhicule. Cette plainte enjoint Uber d'embaucher ses chauffeurs en activité et ses futurs chauffeurs sous le statut d'*employees*.

Uber invoque la clause d'arbitrage signée par les chauffeurs qui, d'après la société, invalide leur droit de poursuite judiciaire dans le cadre d'un recours collectif. Après une longue bataille juridique, Uber gagne en appel et en 2019, l'entreprise accepte de débourser 20 millions de dollars (18 millions d'euros) pour mettre fin à ce recours. Cette somme n'est censée dédommager financièrement que 13 600 chauffeurs sur les 385 000 à l'origine du recours collectif en 2013, soit les moins de 3,5 % d'entre eux n'étant pas liés par une clause d'arbitrage.

Les avocats de la cause syndicale affirment que ces clauses d'arbitrage sont une violation des droits de travailleurs à rejoindre les actions collectives. Mais en 2018, la Cour suprême des États-Unis en décide autrement. Le jugement qu'elle émet sur le cas *Epic Systems v. Lewis* confirme le droit des entreprises à inclure des clauses d'arbitrage dans les contrats de travail.

Uber oblige tous ses chauffeurs à signer de telles clauses. Les juristes du travail cherchent des stratégies permettant de contourner cet obstacle. Maintenant, il semblerait qu'Uber s'inquiète du coût potentiel des milliers de procédures d'arbitrage qui pourraient être lancées à titre individuel par les chauffeurs qui ne peuvent engager de recours collectifs.

grandes organisations syndicales localement [14], il suscite de vives réactions. Dans une lettre ouverte publiée dans le *San Franciso Chronicle*, les P-DG des deux grands concurrents Uber et Lyft, s'alliant pour la cause, déclarent : « On n'a jamais caché le fait que tout changement de la classification des chauffeurs de VTC mettrait notre modèle d'affaires en péril ». Le non-dit, comme pour toutes les sociétés de la Silicon Valley, est l'antisyndicalisme ambiant. Le cofondateur d'Intel, Robert Noyce, n'a-t-il pas déclaré haut et fort : « Rester non syndiqué est essentiel pour la survie de la plupart de nos entreprises » [15] ? Dans le même temps, le NLRB prend position en faveur des plateformes de VTC en déclarant que leurs chauffeurs sont des *independent contractors* et non des *employees*. Cette décision, qui s'appuie sur celle prise par une cour d'appel en 2018, prend à rebours l'approche offensive adoptée par l'administration Obama [16] et rend en conséquence très difficile la possibilité pour les chauffeurs de former un syndicat.

À la veille du vote de la loi AB5, les chauffeurs manifestent pour l'adoption de la loi devant le capitole de Sacramento. Ils sont mobilisés par les syndicats et les associations de chauffeurs, et reçoivent le soutien de plusieurs candidats à l'investiture pour la présidence du Parti démocrate. Dans une lettre ouverte, 75 universitaires spécialistes du travail, dont plusieurs anciens membres de gouvernements démocrates, s'adressent au gouverneur et aux parlementaires en faveur de la loi et dénoncent les formes de salariat déguisé particulièrement présentes dans la *gig economy*.

Promulguée par le gouverneur de l'État le 18 septembre 2019, la loi AB5 contraint à partir du 1er janvier 2020 les entreprises à avoir recours à une grille de lecture simplifiée des catégories *employee vs independent contractor*, entérinant un jugement de 2018 de la Cour suprême de Californie [17]. Elle soumet ainsi les opérateurs de plateformes de VTC au test dit ABC. Ce faisant, elle introduit dans la relation d'emploi la présomption de salariat et inverse la charge de la preuve : il incombe désormais à l'entreprise de démontrer que le travailleur est indépendant et non pas subordonné, selon trois critères simples et exigeants. Un travailleur est effectivement indépendant si : A) l'entreprise ou le donneur d'ordre n'a pas de contrôle sur la tâche qu'il réalise ; B) son travail ne fait pas partie du cœur de métier de l'entreprise ou du donneur d'ordre ; C) il exerce une activité indépendante, c'est-à-dire qu'il effectue des tâches similaires pour des entreprises autres que celle en position de donneur d'ordre. Et pour éclairer cette règle, la Cour donne des exemples : le plombier qui répare une fuite dans un magasin est un travailleur indépendant. En revanche,

14. L'AFL-CIO de Californie, qui représente 2,1 millions de travailleurs, et des syndicats non affiliés (Service Employees International Union (SEIU), Teamsters (chauffeurs routiers), et United Food and Commercial Workers (UFCW)).
15. J. Tveten, « Silicon Valley's techno-capitalists have a low-wage worker revolt on their hands », *In These Times*, August 15, 2017, http://bit.ly/2R0KNAQ.
16. En 2016 en effet, le NLRB avait émis une plainte contre Postmates, une entreprise qui délivre des services *via* une application, pour avoir interféré avec la capacité des travailleurs d'exercer leurs droits du travail.
17. Il s'agit du cas *Dynamex v. Superior Court of LA*. Les chauffeurs de cette entreprise de livraison de documents, Dynamex Operations West, revendiquaient depuis 2008 un statut d'*employee*, dans la mesure où ils étaient obligés de porter l'uniforme ou d'arborer le logo de l'entreprise s'ils utilisaient leur propre véhicule, et où ils supportaient les coûts associés à la livraison.

la petite couturière à domicile travaillant pour un fabricant, avec des tissus et des modèles fournis par l'entreprise est une *employee*. Si ces trois conditions ne sont pas réunies, ces travailleurs doivent être déclarés comme des *employees*. Ces critères sont beaucoup plus clairs que ceux requis par les lois fédérales et utilisées jusqu'à maintenant.

À la différence de la décision de la Cour suprême, la loi permet des dérogations. La menace de l'adoption de cette loi avait d'ailleurs amené la Chambre de commerce de l'État et de nombreuses organisations professionnelles à exercer une pression sur l'Assemblée de l'État pour en être exemptées (médecins, dentistes, avocats, architectes, agents d'assurance, comptables, ingénieurs, conseillers financiers, *designers* graphiques, agents immobiliers, coiffeurs, etc.). Il s'agit de professions indépendantes qui sont à même de négocier leurs conditions de rémunération et de travail et qui gagnent au moins deux fois le salaire minimum. Autrement dit, la loi vise la requalification des salariés déguisés dans les métiers les moins qualifiés qui peuvent concerner, en Californie, jusqu'à 1 million de travailleurs [18].

En cas de violation, les agences de l'État sont autorisées à solliciter le recours aux tribunaux, rendant l'entreprise passible de sanctions. Il est toujours possible de faire appel, ce qui peut rallonger la procédure. Compte tenu de la charge potentielle que ces recours représentent pour le système judiciaire californien, certains s'interrogent sur l'efficacité des moyens pour faire appliquer la loi AB5.

La riposte des grands opérateurs de plateformes de VTC à cette loi ne s'est pas fait attendre. D'une part, Uber et Lyft ont des rencontres régulières avec le gouverneur de l'État et les syndicats, notamment avec le Service Employees International Union (SEIU), entre l'adoption de la loi par l'Assemblée de l'État et son vote au Sénat pour leur demander de soutenir un amendement par lequel les plateformes de VTC seraient placées hors du périmètre de la loi. D'autre part, Uber précise immédiatement que cette nouvelle législation, outre qu'elle impliquerait moins de flexibilité pour les chauffeurs, ainsi que des surcoûts et des délais d'attente accrus pour les clients, n'oblige en rien les plateformes de VTC à reclasser leurs chauffeurs comme *employees*. Elle les contraint seulement à appliquer un test plus strict pour déterminer leur statut [19]. Avec deux autres entreprises, l'une de VTC (Lyft) et l'autre de livraison de plats cuisinés (DoorDash), Uber prend aussi l'initiative de constituer un fonds commun doté de 90 millions de dollars (82 millions d'euros). Ce fonds est destiné à soutenir ce qui serait l'une des campagnes référendaires les plus chères de l'histoire étasunienne, dans l'intention de recueillir suffisamment de signatures pour provoquer la tenue d'un référendum lors des élections de novembre 2020, avec pour objectif d'exempter ces entreprises

18. L'élue démocrate de la chambre de Californie en charge de la rédaction de cette loi, Lorena Gonzalez, en prévoit une nouvelle permettant aux salariés ainsi qualifiés et syndiqués de pouvoir s'engager dans des négociations collectives en conformité avec le droit du travail fédéral.
19. Beaucoup d'États utilisent une version de ce test mais pour déterminer si quelqu'un a droit à l'indemnisation du chômage. Seuls le New Jersey, le Vermont et le Massachusetts utilisent ce standard pour faire appliquer toutes les lois du travail. Au niveau fédéral il n'y a pas de standard clair. Les cours de justice fédérales ou le ministère du Travail en décident en considérant de multiples facteurs, y compris le degré de contrôle de l'entreprise sur ses travailleurs et le degré de proximité de l'activité avec le cœur de métier de l'entreprise.

de la loi ABC [20]. De son côté, Lyft brandit la menace de la suppression de centaines de milliers d'emplois, devant le risque potentiel de requalification de ses chauffeurs, tous n'y étant pas par ailleurs favorables.

Finalement et pour sortir de l'impasse, les opérateurs de plateformes de VTC font une proposition inédite : la création d'une nouvelle catégorie de travailleurs pour les chauffeurs de VTC et les livreurs, celle de « chauffeurs en réseaux » (*network drivers*). Sous statut de travailleur indépendant, ils bénéficieraient de certaines garanties : une rémunération équivalente au moins au salaire minimum, hors prise en compte du temps d'attente, un défraiement par kilomètre parcouru, et certaines protections de base, telles que l'assurance pour accident de travail et d'autres qui restent à préciser. Serait mis en place un comité de dialogue (Driver Advocate Program) permettant aux chauffeurs d'adresser leurs plaintes aux entreprises par l'intermédiaire de représentants élus. Les chauffeurs seraient libres de s'organiser dans le cadre d'une association de travailleurs. Pour le porte-parole d'Uber, il s'agit d'un « nouveau cadre de travail progressiste ». Cette réflexion sur la perspective d'une troisième catégorie d'emploi ou de contrat de travail comme réponse aux défis que pose le travail sur plateforme s'inscrit dans un débat qui a lieu dans le milieu académique, et au-delà (Harris, Krueger, 2015).

Conclusion

Avec cette dernière proposition de création d'une troisième catégorie de travailleurs, distincte des deux figures canoniques de l'*employee* et de l'*independent contractor*, Uber, quel que soit son avenir – la viabilité de son modèle est de plus en plus mise en question (Sauviat, dans ce numéro) –, aura été un facteur de disruption du système de régulation du transport urbain ainsi que des normes régissant le marché de travail.

Une des meilleures illustrations du caractère disruptif d'Uber réside dans les divergences que l'arrivée du chauffeur de VTC a provoquées au sein du mouvement syndical. La stratégie la mieux à même d'affronter les défis posés par les plateformes numériques se trouve au cœur du débat en cours en matière de renouveau syndical (Vallas, 2019). Pour les uns, les associations de travailleurs sonnent le retour des syndicats maisons sous l'influence des employeurs, qui avaient été bannis par la loi Wagner (ou NLRA) sur les relations professionnelles de 1935 et la reconnaissance des syndicats représentatifs dans le cadre des négociations collectives. En conséquence, les syndicats réellement indépendants sont indispensables pour s'opposer au pouvoir patronal dans les entreprises et assurer aux travailleurs une influence politique suffisante pour acquérir des droits. Pour d'autres, de telles associations sont mieux adaptées aux besoins de la *gig economy*, prenant l'exemple

20. La Californie fait partie des 38 États qui autorisent une forme de démocratie directe, et des 24 États (plus Washington DC) pour lesquels un référendum (*ballot initiative*) peut proposer ou révoquer une loi de l'État (Kesselman, 2011). Cette campagne signifierait, si elle devait devenir effective, la mobilisation d'une dizaine de millions de dollars par les syndicats pour la contrer, ce qui met la pression pour aboutir à un compromis et modifier la loi en conséquence. Le danger est réel car ces plateformes de VTC ont directement accès à l'électorat californien, *via* les adresses email et les numéros de téléphone de leurs clients.

de l'Independent Drivers Guild de New York qui a permis l'instauration d'un dialogue permanent avec Uber et est parvenu à obtenir des améliorations significatives des conditions de travail des chauffeurs, sans toutefois s'attaquer, au moins pour l'instant, à la question du statut des chauffeurs. Elles pourraient servir de tremplin pour le renouveau syndical.

L'activité militante visant à organiser la résistance au travail uberisé, et qui nourrit ce débat, rejoint la remontée du nombre de grèves au plus haut niveau depuis une décennie. L'ensemble s'inscrit dans le processus qui a abouti à l'action législative de grande ampleur menée en Californie qui vise à repousser l'offensive contre la relation salariale. Cette offensive est bien évidemment observée de près par d'autres États, comme ceux de New York ou de Washington, susceptibles d'emboiter le pas à la Californie. C'est ainsi que le travail, les travailleurs et les droits liés au rapport salarial retrouvent une place aux États-Unis au centre du paysage politique.

Achevé de rédiger le 15 janvier 2020.

Sources :

Bensman D. (2009), *Port Trucking Down the Low Road: A Sad Story of Deregulation*, Démos, January, http://bit.ly/2OwCAl1.

Bernhardt A., Thomason S. (2017), *What Do We Know About Gig Work in California? An Analysis of Independent Contracting*, UC Berkeley Center for Labor Research and Education, June, http://laborcenter.berkeley.edu/what-do-we-know-about-gig-work-in-california/.

Borkholder J., Montgomery M., Chen M.S., Smith R. (2018), *Uber State Interference: How Transportation Network Companies Buy, Bully, and Bamboozle Their Way To Deregulation*, National Employment Law Project, January, http://bit.ly/35lFgZG.

Dubal V.B. (2017), « The drive to precarity: A political history of work, regulation, & labor advocacy in San Francisco's taxi & Uber economies », *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, vol. 38, n° 1, p. 73-135, http://bit.ly/2r9BVOH.

Dubal V.B. (2019), « Solidarity unionism v. company unionism in the gig economy », *Law and Political Economy*, June 18, https://lpeblog.org/2019/06/18/solidarity-unionism-v-company-unionism-in-the-gig-economy/.

Esbenshade J., Shifrin E. (2019), « The leased among us: Precarious work, local regulation, and the taxi industry », *Labor Studies Journal*, vol. 44, n° 3, p. 193-213, https://doi.org/10.1177/0160449X18768047.

Gessner K. (2019), « Uber vs. Lyft: Who's tops in the battle of US rideshare companies », *Second Measure*, November 19, https://secondmeasure.com/datapoints/rideshare-industry-overview/.

Hall J.V., Krueger A.B. (2018), « An analysis of the labor market for Uber's driver-partners in the United States », *ILR Review*, vol. 71, n° 3, p. 705-732, https://doi.org/10.1177/0019793917717222.

Harris S.D., Krueger A.B. (2015), « A proposal for modernizing labor laws for twenty-first-century work: The "independent worker" », *Discussion Paper*, n° 2015-10, The Hamilton Project, December, http://bit.ly/348zSJf.

Katz L.F., Krueger A.B. (2018), « The rise and nature of alternative work arrangements in the United States, 1995-2015 », *ILR Review*, vol. 72, n° 2, p. 382-416, https://doi.org/10.1177/0019793918820008.

Kesselman D. (2011), « Direct democracy on election day: Ballot measures as measures of American democracy », *Transatlantica*, n° 1, http://journals.openedition.org/transatlantica/5279.

Kesselman D., Sauviat C. (2017), « États-Unis : les enjeux de la revitalisation syndicale face aux transformations de l'emploi et aux nouveaux mouvements sociaux », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 19-37, https://goo.gl/hJmzt6.

Leberstein S. (2015), « Independent contractor misclassification imposes huge costs on workers and federal and state treasuries », *Fact Sheet*, National Employment Law Project, July 22, http://bit.ly/3369bng.

Leberstein S., Ruckelshaus C. (2016), « Independent contractor vs. employee: Why

independent contractor missclassification matters and what we can do to stop it », *Policy Brief*, National Employment Law Project, May, http://bit.ly/37pEeOa

Mathew B. (2015), « The neoliberal firm and nested subsumption: Labour process transformations in the NYC taxi industry », *Urban Studies*, vol. 52, n° 11, p. 2051-2071, https://doi.org/10.1177/0042098013519830.

Mishel L., McNicholas C. (2019), *Uber drivers Are Not Entrepreneurs: NLRB General Counsel Ignores the Realities of Driving for Uber*, Economic Policy Institute, September, https://www.epi.org/files/pdf/176202.pdf.

Parrott J.A., Reich M. (2018), *An Earnings Standard for New York City's App-based Drivers: Economic Analysis and Policy Assessment*, Report for the New York City Taxi and Limousine Commission, July, http://bit.ly/2XDUyqa.

Sachs B. (2019), « The Uber/Lyft "workers' association" debate: A response to Dubal », *Law and Political Economy*, June 20, https://lpeblog.org/2019/06/20/the-uber-lyft-workers-association-debate-a-response-to-dubal/.

Vallas S.P. (2019), « Platform capitalism : what's at stake for workers? », *New Labor Forum*, vol. 28, n° 1, p. 48-59, https://doi.org/10.1177/1095796018817059.

Wyman K.M. (2017), « Taxi regulation in the age of Uber », *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, vol. 20, n° 1, http://bit.ly/2rdpuRM.

France

À la recherche de nouvelles régulations sociales, entre conflits, mobilisations, *lobbying* et réglementation

Amandine BRUGIÈRE et Anne-Marie NICOT [1]

Comme partout en Europe, l'arrivée en France à partir de 2012 des plateformes numériques de transport a bousculé le secteur de transport particulier de personnes (T3P). Ce secteur ancien (réglementé depuis le XVIII[e] siècle), complexe (comportant des indépendants, des centrales de réservation, des « capacitaires », etc.) et très segmenté (véhicules pouvant stationner sur la chaussée et pratiquer la maraude, ou prendre des groupes sur réservation, etc.), connaissait un certain *statut quo*, au milieu de failles réglementaires. Les nouveaux entrants « numériques » – bénéficiant de l'ambiguïté d'une position « d'intermédiaire » – s'en sont servi pour développer une offre concurrençant massivement les acteurs les plus réglementés du marché.

Depuis, le secteur du T3P est marqué par la multiplication des conflits, des mobilisations, des missions de concertation ou de médiation, des actions de réglementation, des recours juridiques… Et l'intervention des décideurs politiques manifeste une certaine ambivalence entre le souhait de structurer les marchés et faire respecter la législation d'une part, et la sécurisation du modèle d'affaires des plateformes numériques de travail, d'autre part. Ces turbulences témoignent aussi de la recherche de nouvelles modalités de dialogue, pour faire face à la dégradation des conditions de travail, aux enjeux de qualité du service et de protection sociale dans le cadre d'une relation de sous-traitance.

L'entrée en scène d'Uber par la mise en concurrence de marchés segmentés

Le secteur du transport de personnes en France connaît jusqu'aux années 2000 une relative stabilité du fait d'une réglementation segmentant fortement les

1. Responsable de département à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) ; chargée de mission à l'Anact. Les auteures remercient chaleureusement Franck Bonot, Laurent Grandguillaume et Louis-Charles Viossat pour les entretiens accordés. Cet article est issu d'un travail de veille cofinancé par le Fonds social européen dans le cadre du programme opérationnel national « Emploi et inclusion » 2014-2020.

marchés et tendant à générer des marchés de niche. À la fin des années 2000, un mouvement de déréglementation – marqué par la loi Novelli (voir *infra*) – ouvre une brèche en créant une catégorie d'activités peu encadrées et facilitant ainsi l'entrée de nouveaux acteurs, qui cherchent ouvertement à « disrupter les monopoles en place [2] ».

« Voitures de places » et « voitures de remise » : des marchés et des réglementations différents

Depuis le XVIII[e] siècle, la réglementation française distingue les « véhicules de place », qui peuvent stationner sur la chaussée en attente de clients, des « véhicules de remise », qui fournissent leur prestation sur réservation et doivent retourner à un stationnement hors de la voie publique entre deux clients. Les « véhicules de place » ont toujours fait l'objet d'une réglementation assez stricte pour des raisons d'ordre public (notamment en ce qui concerne l'encombrement des voies publiques) et du fait des défaillances de marché propres à cette activité. Les taxis, qui doivent être titulaires d'une autorisation de stationnement (ADS ou « licence ») pour exercer, correspondent à la catégorie des « véhicules de place » et leur activité est fortement réglementée, notamment en matière de tarifs (encadré 1).

Encadré 1

Les taxis, une activité très réglementée

Le conducteur d'un taxi doit être titulaire d'une autorisation de stationnement affichée sur le véhicule. Cette autorisation est rattachée à un secteur géographique dans lequel le taxi a le droit de « marauder », c'est-à-dire :

- prendre en charge des passagers qui le hèlent dans la rue ;

- prendre en charge des passagers qui l'attendent dans des files réservées aux taxis dans les gares et aéroports ;

- attendre dans une « station taxi » où un passager peut le solliciter directement ou l'appeler.

Les autorisations de stationnement sont délivrées par le maire – le préfet de police à Paris – qui en fixe le nombre et définit la zone de « maraude ».

Le taxi doit être muni d'équipements spéciaux du fait de son droit de « marauder » : un taximètre, une imprimante, un dispositif extérieur lumineux portant la mention « taxi » et, depuis la loi du 1er octobre 2014, un terminal de paiement.

Les taxis peuvent prendre en charge des clients partout sur le territoire national s'ils ont été réservés (par téléphone ou application *smartphone*).

Les tarifs des taxis sont règlementés par l'État, en maraude comme en réservation.

2. Interview du fondateur d'Uber Travis Kalanick : « "Je suis un liquidateur-né", dit-il de sa mission de faire voler en éclat les cartels de taxi » (« "*I'm a natural born trust-buster*", *he says of his mission to smash the taxi cartels* »). T. Bradshaw, « Lunch with the FT: Travis Kalanick », FT.com, May 9, 2014, https://www.ft.com/content/9b83cbe8-d5da-11e3-83b2-00144feabdc0.

Dans les années 1960, les taxis étendent progressivement leur activité pour intervenir sur le marché de la réservation préalable. Dans le même temps, les « voitures de grande remise », encadrées par un décret de 1955, occupent le segment des services de véhicule de luxe avec chauffeur sur réservation préalable. La loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) de 1982 autorise le transport léger de groupe (soit deux personnes ou plus) par des véhicules autres que des taxis (voir *infra*, encadré 3). Le marché de la réservation préalable est donc, en droit, ouvert à plusieurs catégories d'intervenants visant des segments de clientèle différents. Mais le monopole des taxis sur la « maraude » n'a jamais été remis en cause.

Déréglementer le secteur pour « libérer » la croissance

Faisant suite, entre autres, au rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques (dite « loi Novelli ») modifie en profondeur les conditions d'accès et d'exercice de l'activité de « grande remise ». La profession est désormais dénommée « exploitation de voitures de tourisme avec chauffeur » (VTC) et elle connaît une très forte déréglementation :

- le régime d'autorisation préfectorale est supprimé et remplacé par un régime déclaratif (registre tenu par l'organisme Atout France rattaché au ministère du Tourisme) ;

- le nombre de véhicules par entrepreneur n'est plus plafonné ;

- les chauffeurs doivent simplement justifier du permis de conduire B et d'une condition d'aptitude professionnelle ;

- aucun lien n'est prévu entre les fichiers des cartes professionnelles de chauffeurs de VTC (délivrées en préfecture de département) et le registre tenu par Atout France.

Le stationnement des VTC reste cependant impossible sur la voie publique en l'absence de réservation préalable.

En 2013, un rapport du Sénat (Carvounas *et al.*, 2013) note que cette réforme « semble marquée du sceau d'une déréglementation radicale qui a provoqué une multiplication du nombre d'acteurs et conduit à des dysfonctionnements concurrentiels menaçant le secteur d'une profonde déstructuration ».

De fait, cette déréglementation intervient au moment même où apparaissent de nouveaux acteurs économiques, qui s'appuient sur le développement des applications sur *smartphones* pour proposer des services de réservation quasi instantanée. Issues de l'économie numérique – usant de la bannière floue de l'économie dite « collaborative » –, ces applications se positionnent d'abord en « intermédiaire informationnel » pour contourner ainsi les obligations faites aux opérateurs de transport.

Plateformes numériques de réservation et disruption du marché

Le *leader* du marché, Uber, créé aux États-Unis en 2009 (Kesselman, Casagrande, dans ce numéro), commence à offrir ses services en France début 2012. Selon Amar *et alii* (2018), « les principales centrales de réservation de VTC opérant en France sont Uber, qui aurait de l'ordre de 70 à 80 % des parts de marché (…), Heetch, Txfy [3], LeCab ou

3. En mars 2019, Txfy (précédemment Taxify) est devenue Bolt.

Allocab et Snapcar. Elles proposent des services comparables dans leurs principes et plus ou moins développés selon leur stratégie commerciale. »

Dominant le marché, Uber en détermine les principales caractéristiques : choix *marketing*, tarification, organisation des activités. La plateforme fonde son développement sur une stratégie de volume pour créer le marché, le servir et dominer la concurrence. Pour cela, il faut proposer des prix bas et pouvoir répondre à toute demande d'un client en quelques minutes. Comme le volume de la demande peut être très variable, cela implique de pouvoir mobiliser un grand nombre de chauffeurs pour y répondre partout et à toute heure. Pour attirer les chauffeurs, la plateforme propose d'abord des conditions très favorables : aides au lancement, taux de commission réduits, etc. Mais celles-ci ne peuvent pas être durables car elles se traduisent par des coûts importants pour la plateforme et des résultats négatifs. Il devient alors nécessaire pour la firme, une fois le marché installé, de redresser les comptes, tout en conservant un très grand nombre de chauffeurs (Sauviat, dans ce numéro).

La plateforme utilise donc le statut de VTC pour développer une offre qui, avec le système de réservation quasi instantanée et la géolocalisation, vient directement concurrencer les taxis. Dans le courant de l'année 2013, cette nouvelle offre atteint un volume tel à Paris qu'elle déstabilise le marché et qu'elle est perçue comme une menace par la profession de taxis.

Les conflits naissent ainsi d'abord entre les acteurs de la profession.

Renforcer la professionnalisation et mieux réguler la concurrence

L'installation rapide des plateformes dans le paysage du T3P, et le lancement de nouvelles offres, comme UberPop (encadré 2), transformant en potentiel « chauffeur-amateur » toute personne ayant le permis de conduire, génèrent des tensions de plus en plus vives entre les chauffeurs de taxi et les plateformes de VTC (conflits, grèves des taxis). Les pouvoirs publics interviennent en cherchant d'un côté à mieux définir les règles d'accès au marché pour les différents acteurs et à les faire respecter ; de l'autre à préserver le développement de nouveaux modèles d'affaires. Les nouveaux entrants, eux, continuent à contourner la réglementation pour poursuivre leur extension et rentrer dans un bras de fer avec les pouvoirs publics, en faisant jouer l'opinion publique [4].

Des premières tentatives de réglementation des VTC à la loi Thévenoud de 2014

Le gouvernement prend au cours de l'année 2013 diverses mesures visant à renforcer le régime juridique des VTC pour mieux protéger le consommateur et assainir les conditions de concurrence, avec notamment :

- l'interdiction (assortie de sanctions pénales) pour les VTC d'utiliser des dispositifs induisant la confusion avec les taxis ;

- un renforcement des obligations de formation ;

- l'alignement des conditions d'honorabilité professionnelle des chauffeurs de VTC sur celles des taxis ;

4. Voir le sondage commandé par Uber et le CSA en 2014 : http://bit.ly/2NH4bAN.Ou encore les réactions suite au retrait d'UberPop, notamment le sondage de BFMTV en 2015 : « Allez-vous regretter UberPop ? », https://rmc.bfmtv.com/point-de-vue/allez-vous-regretter-uberpop-643611.html.

- l'obligation d'un support papier ou électronique pour prouver la réservation préalable des VTC.

De plus, le décret n° 2013-1251 du 27 décembre 2013 prévoit un délai minimum de 15 minutes entre la réservation et la prise en charge du client par les VTC et les taxis travaillant hors de leur zone géographique. Les plateformes saisissent le Conseil d'État en référé suspension ; le 5 février 2014, il décide de suspendre le décret.

Parallèlement, Uber lance un nouveau service, UberPop (encadré 2), qui permet de mettre en relation les clients avec des chauffeurs amateurs (et non plus professionnels comme les VTC), avec des tarifs très bas.

Ces événements sont à l'origine d'actions de protestations de grande ampleur de la part des taxis.

Et, le 14 février 2014, le gouvernement confie une mission de concertation à un député, Thomas Thévenoud, « pour organiser durablement le secteur et pour garantir une concurrence équilibrée ».

La mission de concertation peut être menée moyennant plusieurs conditions :

- un gel des immatriculations de VTC par Atout France pour la durée de la mission ;

- un renforcement des contrôles des VTC ;

- l'adoption du décret n° 2014-344 du 26 mars 2014 qui limite à une heure la durée de stationnement dans les gares et aéroports des véhicules réservés (taxis et VTC).

Le rapport qui fait suite à cette concertation constate que « dans le secteur du transport léger de personne, la législation des VTC est très atypique au regard du droit commun (…). Le système actuel issu de la loi de 2009 donne peu de garanties aux consommateurs et peu de leviers à la puissance publique dans son rôle de protection des droits et de la sécurité des personnes » (Thévenoud, 2014:39).

La loi n° 2014-1104 du 1er octobre 2014 relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur [5] (dite « loi Thévenoud ») qui fait suite à ce rapport

Encadré 2

UberPop : économie collaborative ou taxis clandestins ?

Le service UberPop soulève dès son apparition de nombreuses questions sociales et de sécurité, et provoque l'ire tant des taxis que des VTC, qui dénoncent « un véritable appel d'air aux taxis clandestins ».

Alors qu'Uber présente ce service comme une offre de covoiturage urbain, l'entreprise est condamnée en octobre 2014 par le tribunal correctionnel de Paris pour pratique commerciale trompeuse. Mais il a fallu attendre un an, assorti de multiples recours juridiques et des conflits sociaux graves pour que, finalement, UberPop soit interdit par une décision du Conseil constitutionnel et que le service soit effectivement arrêté par la plateforme.

5. https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/10/1/INTX1414821L/jo/texte. Les VTC sont renommés « véhicules de transport avec chauffeur » et non plus « de tourisme » pour bien marquer leur rattachement au secteur des transports (et aux autorités dont il relève).

prévoit donc un plus fort encadrement de l'activité de VTC :

- elle renforce les étapes pour devenir chauffeur de VTC : il faut notamment obtenir une carte professionnelle de VTC qui implique de passer un examen suite à une formation ;

- pour éviter des formes de maraude par les VTC, un chauffeur ne peut prendre en charge un client que s'il peut justifier d'une réservation préalable et il doit retourner à un stationnement en dehors de la chaussée en l'absence de réservation ;

- les exploitants de VTC et les intermédiaires (notamment les plateformes) doivent s'inscrire au registre des VTC ;

- la loi interdit la mise en relation pour des activités de transport public à titre onéreux par des non-professionnels des T3P (encadré 2).

À la suite des recours des plateformes numériques, d'autres dispositions de la loi ont été annulées, soit par le Conseil constitutionnel, soit par le Conseil d'État.

Le détournement du statut Loti, la loi Grandguillaume (2016) et ses suites

Les nouvelles exigences de qualification imposées pour l'accès à la profession de chauffeurs de VTC vont à l'encontre de la stratégie de développement des plateformes, qui nécessite de pouvoir mobiliser un nombre toujours plus grand de chauffeurs (voir *supra*).

C'est pourquoi, en 2015, pour contourner la nouvelle réglementation sur les VTC, de nombreuses plateformes utilisent le statut dit « Loti » (encadré 3) afin de continuer à accroître le nombre de chauffeurs.

En détournant ce statut, un très grand nombre de chauffeurs sont recrutés quasiment sans qualification et sans vérification de leur casier judiciaire (contrairement aux taxis et aux VTC) pour réaliser du transport particulier (et non collectif) de personnes en 2015 et 2016. Par ailleurs, l'organisation des examens d'accès à l'activité de chauffeurs de VTC fait l'objet de nombreuses critiques en raison de multiples cas de fraudes identifiés par les services de l'État.

En 2015 et 2016, les conflits se multiplient entre les plateformes et les chauffeurs de taxi et de VTC. En effet, l'équilibre économique de l'activité de chauffeurs (taxis ou VTC) est menacé par l'arrivée massive de nouveaux chauffeurs. À cela s'ajoute la décision de la principale

Encadré 3

Loti, un statut pour le transport collectif de personnes

La loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) de 1982 définit le régime de droit commun des transports publics et privés collectifs de personnes. Elle autorise des entreprises à effectuer des services occasionnels de transports collectifs (c'est-à-dire au moins deux personnes) dans des véhicules légers (moins de dix places, chauffeur compris) après inscription sur un registre.

Les conditions d'inscription sont plus souples que pour les VTC : la capacité professionnelle est seulement requise pour le dirigeant. Les chauffeurs, qui travaillent sous la responsabilité du dirigeant, sont quant à eux exemptés de tout formalisme, hormis une visite médicale obligatoire en sus du permis de conduire.

plateforme (Uber) de baisser ses tarifs en octobre 2015 pour prendre de nouvelles parts de marché. Pour les chauffeurs, cela se traduit par une baisse des revenus car la baisse des prix n'est pas compensée par la hausse du volume d'activité.

C'est dans ce contexte que, en avril 2016, le gouvernement confie une mission sur l'équilibre économique du secteur du T3P au député Laurent Grandguillaume. Pour réaliser sa mission, celui-ci met en place des réunions de travail régulières avec les différentes parties prenantes (organisations de taxis, VTC, Loti, plateformes).

La 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 [6] (dite « loi Grandguillaume ») fixe des objectifs en matière de contrôle, d'accès aux différentes professions et de régulation du secteur :

- elle interdit aux « capacitaires Loti » de proposer des courses dans des véhicules de moins de 10 places (chauffeur inclus) dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants ;

- elle confie l'organisation des examens d'aptitude professionnelle pour les chauffeurs de VTC aux chambres des métiers et de l'artisanat.

Une période de transition de 12 mois est prévue pour permettre aux exploitants « Loti » et aux chauffeurs bénéficiant du statut Loti de se conformer à la nouvelle réglementation, et les chauffeurs « Loti » peuvent demander leur inscription sur le registre VTC par équivalence, en justifiant d'un an d'activité au cours des 10 années précédant la demande de carte professionnelle.

La loi prévoit aussi la mise en place d'instances de suivi et de régulation du secteur du T3P.

Mi-décembre 2016, à quelques jours du vote de la loi Grandguillaume, un conflit éclate entre Uber et ses chauffeurs, à la suite de la décision de la plateforme d'augmenter son taux de commission de 20 à 25 % du chiffre d'affaires. Après avoir réuni les parties prenantes et « devant les difficultés rencontrées pour instaurer un véritable dialogue sur des questions majeures pour le développement et la pérennité de cette activité [7] », le gouvernement choisit de nommer un médiateur, qui remet son rapport en janvier 2017. Dans celui-ci, le médiateur met en évidence que les conditions de viabilité économique de l'activité de chauffeur de VTC sont contraintes (et, en tous les cas, incompatibles avec le statut Loti en raison des charges plus importantes qui pèsent sur ceux-ci) et que le conflit résulte en grande partie de l'évolution des pratiques de la plateforme, en cohérence avec sa stratégie de développement (voir *supra*). « Une telle stratégie (…) présente le risque, après les pertes initiales consenties par les financeurs, de placer les chauffeurs en variable d'ajustement de l'équilibre de l'ensemble du système » (Rapoport, 2017:25). Dans la médiation, les organisations de chauffeurs demandent qu'Uber remonte ses tarifs – ce que la plateforme refuse, faisant en contrepartie la proposition d'un dispositif d'identification et de traitement des situations difficiles parmi les chauffeurs.

De manière indirecte, en régulant plus fortement l'accès au métier de chauffeurs de VTC, la loi Grandguillaume favorise une amélioration de leur situation

6. https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/12/29/2016-1920/jo/texte.
7. Lettre de mission du Premier ministre à Jacques Rapoport (Rapoport, 2017:21).

économique, et une baisse de la conflictualité sociale dans le secteur. Mais cette régulation va à l'encontre du modèle économique des plateformes (répondre rapidement à la demande, avec un tarif attractif). Ainsi, par exemple, début septembre 2019, le président de la Fédération française des transports de personnes sur réservation (FFTPR) qui regroupe six plateformes de VTC (Kapten, SnapCar, LeCab, Bolt, Marcel et Allocab) se plaint d'une pénurie de chauffeurs résultant de la loi Grandguillaume, avec pour conséquence que « le temps d'attente, comme le prix des courses, a augmenté » [8]. Une pénurie relative si l'on considère l'évolution du nombre de VTC ces dernières années (encadré 4).

Après avoir mené une importante campagne de communication et de *lobbying* contre les dispositions du projet de loi Grandguillaume, les plateformes engagent des recours juridiques contre certaines dispositions de la loi, une fois celle-ci promulguée. Ces recours portent notamment sur l'organisation des examens par les chambres de métiers et d'artisanat au motif que ces chambres consulaires feraient obstruction à l'accès au métier de chauffeur de VTC (nombre insuffisant de sessions d'examens, faible taux de réussite) [9]. Et le Conseil d'État, dans une décision du 5 juillet 2019, annule partiellement le décret d'application de la loi sur ce point, en reprenant les arguments des plaignants.

Encadré 4

Le marché du transport public particulier de personnes

Selon les dernières données de l'observatoire national du T3P (Place *et al*., 2018), le secteur représente 82 000 véhicules fin 2017, dont 55 765 taxis et 26 352 VTC.

Avant la loi Grandguillaume, le détournement du statut Loti ne permet pas de connaître le nombre exact de VTC en activité, puisque seule l'entreprise capacitaire était enregistrée. Suite à l'entrée en vigueur de cette loi, de nombreux chauffeurs Loti s'inscrivent au registre VTC et le nombre de VTC enregistrés fait un bond entre 2016 et 2017, passant de 15 685 à 26 352 véhicules. Cette croissance se poursuit ensuite puisque fin octobre 2019, 45 964 VTC sont inscrits au registre.

Le marché des VTC est très massivement concentré en Île-de-France (72 % des VTC). Fin 2017, avec 18 912 véhicules enregistrés, les VTC font ainsi part égale avec les taxis (17 343 ADS) sur le marché parisien. Depuis, ils les ont largement dépassés puisque leur nombre est passé à 33 290 fin octobre 2019.

8. M. Waintrop, « La France manque-t-elle de VTC ? », *La Croix*, 4 septembre 2019, https://www-la--croix-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.la-croix.com/amp/1201045223.
9. Dans ce débat sur l'organisation des examens par les chambres des métiers et de l'artisanat, de nombreux chiffres ont circulé, certains indiquant des taux de réussite très faibles (autour de 30 %). Cependant les données de la CRMA Île-de-France (principale région concernée par l'activité de VTC) font apparaître des taux de réussite généralement autour de 80 % pour les sessions organisées mensuellement sur 2018-2019 : https://www.crma-idf.com/fr/espace-presse/actualites.html?op=detail&ref=11&refModule=123.

De son côté, le ministère en charge des Transports annonce le remplacement progressif en 2019 des cartes professionnelles de VTC au format papier par des titres sécurisés pour apporter une solution aux fraudes régulièrement constatées [10]. Mais les fraudes sous de multiples formes (comme les taxis clandestins dans les aéroports) restent encore difficiles à contenir – avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la qualité du service et la protection des usagers.

Organisation des relations entre les plateformes et les chauffeurs de VTC

Les plateformes de VTC se sont introduites sur le marché du T3P en utilisant la stratégie du « fait accompli » pour tenter d'imposer une certaine définition de leur rôle et de leurs responsabilités, au-delà des catégories juridiques qui structuraient jusqu'alors les relations entre acteurs, notamment dans le champ du travail. En effet, dans leurs conditions contractuelles, elles ont imposé le statut d'indépendants aux chauffeurs alors que, comme le montre la jurisprudence, l'organisation du travail qu'elles proposent comporte de nombreux aspects de subordination. Elles ont ainsi donné naissance à un nouveau profil de travailleur (« ubérisé ») dont le statut fait l'objet d'enjeux majeurs. Dès 2015, les premiers syndicats de chauffeurs sont apparus, parallèlement à de fortes mobilisations, obligeant les plateformes, *volens nolens*, à nourrir un processus de dialogue social.

Conditions de travail et représentation syndicale des acteurs de la profession du T3P

Avant 2015, le secteur du T3P était structuré autour de plusieurs fédérations professionnelles, ou groupements de chauffeurs [11], plutôt de culture patronale, reflétant la diversité des statuts d'emploi existants et l'ancrage territorial des fédérations. Les échanges interprofessionnels portaient traditionnellement sur les tarifs, le nombre de licences pour les taxis, et plus globalement tout ce qui participe à structurer l'accès aux marchés. La question des conditions de travail semble avoir été moins portée, alors même que la profession est jugée comme étant fortement exposée aux risques professionnels (encadré 5), et moins régulée sur ce champ que le secteur des transports routiers de marchandises ou de personnes.

Avec l'arrivée des plateformes, la question des conditions de travail se pose de manière plus cruciale, en particulier pour les chauffeurs de VTC (encadré 6) qui sont certes juridiquement indépendants (statut d'auto-entrepreneur) mais très dépendants économiquement des plateformes.

Jusqu'en 2015, les chauffeurs de VTC travaillant pour les plateformes sont plutôt satisfaits : ils entrent sur un marché où la demande croît rapidement et cette

10. Début 2019, un réseau de 850 fausses cartes VTC en format papier a par exemple été découvert à la suite d'un contrôle en Seine-Saint-Denis.
11. Parmi celles-ci : Fédération française des exploitants de voiture de transport avec chauffeur (FFEVTC), Fédération française du transport de personnes sur réservation (FFTPR – en sont membres SnapCar, Allocab, Marcel, Chauffeur privé devenu Kapten), Fédération nationale des artisans du taxi (FNAT), Fédération nationale du taxi (FNDT), Fédération nationale des transports à deux roues (FNTDR ; motos-taxis), Fédération nationale des taxis indépendants (FNTI), Union nationale des taxis (UNT), Union nationale des industries du taxi (UNIT)…

Encadré 5

Des risques professionnels insuffisamment étudiés dans le secteur du T3P

Le rapport produit par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la régulation du secteur des VTC, suite à la demande des ministères du Travail et des Transports en 2018, fait état d'une « exposition potentiellement importante aux risques professionnels qui est à l'origine de conditions de travail et d'un état de santé insatisfaisant ».

Les conditions de travail dans le secteur du T3P en France ont été peu étudiées, mais la littérature internationale [1] sur le sujet permet de lister des risques professionnels certains :

- risques physiques liés à la sédentarité, au temps long de conduite en état de fatigue ;

- risques chimiques liés à la pollution de l'air ;

- risques psychosociaux liés aux longues durées de travail et difficile conciliation des temps de vie, aux horaires atypiques, au stress de la conduite et des incivilités.

« Les chauffeurs du T3P, qui ont majoritairement le statut de travailleurs indépendants, sont, pour cette raison, privés du socle de droits qui protègent les salariés, tels que les droits syndicaux ou les droits sur le temps de travail et sur la sécurité et la santé au travail. Ils se trouvent également hors du champ de compétence des services de l'inspection du travail. »

1. Voir la bibliographie présentée dans le tome 2 du rapport Igas (Amar *et al.*, 2018:53-54).

Source : Rapport Igas (Amar *et al.*, 2018).

activité leur offre un revenu [12] et un statut plutôt favorable (comparé à leurs expériences antérieures sur le marché du travail, notamment). Aussi, ils se retrouvent d'abord solidaires de leur plateforme donneuse d'ordre dans les conflits avec les taxis.

La situation change radicalement en 2015, lorsqu'Uber baisse ses tarifs de 20 %. Cette décision menace l'équilibre économique de leur activité et illustre leur manque d'indépendance. En effet, le tarif des courses est défini par de plateforme et ce n'est qu'après avoir accepté une course que les chauffeurs en connaissent la destination et le prix. De même, la plateforme impose de respecter un certain nombre de règles (comme, par exemple, suivre l'itinéraire proposé par l'application, attendre au moins 10 minutes que le client se présente, ne pas refuser plus d'un certain pourcentage de courses, avoir un certain niveau de notation par les clients, etc.). Ces différentes règles contractuelles

12. Il est possible de cumuler allocation chômage et revenu d'activité indépendante ; par ailleurs, l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise (Accre, devenue Acre en 2019) permet une exonération partielle ou totale des cotisations sociales pendant un an.

sont assorties du droit que se réserve la plateforme de « désactiver » le compte d'un chauffeur. Ce droit de « désactivation » est vécu par les chauffeurs comme un « droit de vie et de mort » de la plateforme (Rapoport, 2017), d'autant plus qu'ils ne peuvent constituer une clientèle propre : en effet, c'est la plateforme qui reçoit les demandes des clients et les attribue à l'un ou l'autre des chauffeurs, qui n'ont contractuellement pas le droit de conserver les informations personnelles des passagers à l'issue du trajet.

Le statut des plateformes

Les plateformes se sont toujours revendiquées comme de simples intermédiaires offrant un support technique (numérique) pour mettre en relation différents types d'utilisateurs, les uns

Encadré 6

Sur-sinistralité probable des VTC et impact des systèmes de « *management* algorithmique »

Concernant les VTC, devenus majoritaires dans la profession du T3P (encadré 4), la mission Igas-CGEDD (encadré 5) fait l'hypothèse d'une sur-sinistralité par rapport aux taxis.

Aux risques professionnels cités plus haut (encadré 5) s'ajoutent en effet des facteurs spécifiques liés à la gestion de l'activité *via* des systèmes techniques en partie automatisés, ne laissant pas de place à la « régulation conjointe » (Reynaud, 1979). Parmi eux, on peut citer (Leger, Nicot, 2018) :

- le système de notation au cœur de la triangulation de la relation (client/plateforme/chauffeur), l'absence d'espace de discussion contradictoire sur la qualité du travail, l'asymétrie de négociation ;

- le contrôle accru de l'activité (traçabilité, pré-sélection des courses par la plateforme, déconnexion subie) et la perte d'autonomie ;

- l'asymétrie d'information : la plateforme en sait plus que le chauffeur quand elle prend la commande, et ne partage pas avec les chauffeurs [1] leurs propres données personnelles ;

- l'isolement des chauffeurs et l'absence de collectifs constitués, ainsi que d'apprentissage professionnel collectif ;

- l'absence d'interlocuteur en cas de désaccord ou de conflit.

Le travail relève plutôt de la simple exécution d'une tâche, sans possibilité de discuter de son contenu ou de la manière de le réaliser, ce qui va à l'encontre des principes de qualité de vie au travail tels que définis par l'accord national interprofessionnel sur la qualité de vie au travail de 2013 [2].

1. À la différence de ce que commencent à faire certaines entreprises du secteur privé (banques, assurances, grande distribution) détentrices de données personnelles. Cette dynamique, appelée « Self Data », est définie comme la production, l'exploitation et le partage de données personnelles par les individus, sous leur contrôle et à leurs propres fins.

2. http://bit.ly/32IQSEm.

proposant des services que d'autres souhaitent acheter. Cette position de simple intermédiaire numérique implique que :

- les plateformes de VTC sont des entreprises relevant des services de la société de l'information et non du secteur des transports ;

- les chauffeurs sont de simples utilisateurs de la plateforme, dont les relations avec elle sont régies par ses conditions générales d'utilisation.

L'appartenance aux services de la société de l'information est utilisée par Uber comme argument dans plusieurs recours contre la loi Thévenoud.

Mais, en avril 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) juge que la réglementation « *porte sur un "service dans le domaine des transports*" en tant qu'elle s'applique à un service d'intermédiation fourni au moyen d'une application pour téléphone intelligent et qui fait partie intégrante d'un service global dont l'élément principal est le service de transport. Un tel service est exclu du champ d'application de ces directives [souligné par nous] ».

La jurisprudence européenne est donc explicite sur la nature du service fourni par les plateformes de VTC : il ne s'agit pas d'un simple service d'intermédiation mais bien d'un service global dont l'élément principal est le service de transport. Et les plateformes de VTC ne relèvent pas de la société de l'information mais bien du secteur des transports et de sa réglementation.

Le statut des chauffeurs

Si la question du statut des plateformes a ainsi été clarifié, celui du statut des chauffeurs reste encore l'objet de débats : le contrat entre la plateforme et les chauffeurs indique que ce sont des travailleurs indépendants, mais leur situation de travail est par beaucoup d'aspects plus proche de celle des salariés que de la figure habituelle de l'indépendant (artisan, commerçant, profession libérale). C'est là tout le débat autour de « l'ubérisation » de l'économie.

Sans qu'il soit ici possible de détailler l'ensemble des positions et propositions défendues par les différents acteurs, nous pouvons surtout noter que le législateur a formellement écarté la voie de la création d'un troisième statut (entre salarié et travailleur indépendant), tout en introduisant des dispositions spécifiques pour les travailleurs des plateformes dans le droit du travail. Ainsi, l'article 60 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 (dite « loi Travail » ou « loi El Khomri ») introduit la notion de responsabilité sociale des plateformes. Comme le précise Daugareilh (2019), « le législateur français a adopté vis-à-vis du travail dans le cadre des plateformes une position en rupture avec une tradition d'élargissement continu du champ d'application du droit du travail ». Et, plutôt que d'introduire une présomption légale de contrat de travail, la notion de responsabilité sociale, introduite par la loi Travail, permet aux plateformes d'assurer la continuité de leur modèle d'affaires fondé sur le recours à des travailleurs indépendants (encadré 7) en contrepartie de la reconnaissance de droits individuels et collectifs aux travailleurs.

En 2018, le législateur veut renforcer la portée des dispositions légales de 2016 en donnant la faculté aux plateformes d'établir une charte déterminant les modalités d'exercice de leur responsabilité sociale, sans que ces engagements puissent « caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs ».

Encadré 7

La requalification des chauffeurs en salariés : un risque pour le modèle d'affaires des plateformes

Dans la notice pour son introduction en bourse d'avril 2019, Uber identifie explicitement en quoi ses affaires seraient affectées négativement si les chauffeurs étaient classés en salariés plutôt qu'en travailleurs indépendants. Ainsi, après avoir rappelé que de multiples recours sont engagés devant différentes juridictions (en citant l'arrêt de la Cour de cassation sur un livreur à vélo en novembre 2018), la notice précise que « si, par suite d'une loi ou d'une décision judiciaire, nous sommes tenus de qualifier les chauffeurs en salariés (…), nous engagerions des dépenses supplémentaires importantes pour indemniser les conducteurs, y compris éventuellement les dépenses liées à l'application des lois sur les salaires le temps de travail (dont le salaire minimum, les heures supplémentaires, les pauses repas et les périodes de repos), les prestations sociales, les cotisations sociales, les impôts et les pénalités. En outre, une telle requalification nous obligerait à changer fondamentalement notre modèle d'affaires et, par conséquent, aurait une incidence défavorable sur notre activité et notre situation financière [1]. »

1. "If, as a result of legislation or judicial decisions, we are required to classify Drivers as employees (…), we would incur significant additional expenses for compensating Drivers, potentially including expenses associated with the application of wage and hour laws (including minimum wage, overtime, and meal and rest period requirements), employee benefits, social security contributions, taxes, and penalties. Further, any such reclassification would require us to fundamentally change our business model, and consequently have an adverse effect on our business and financial condition."

Source : Prospectus d'introduction en bourse d'Uber, rubrique « facteurs de risques », http://bit.ly/2qQ73lS.

Le projet est une première fois invalidé par le Conseil constitutionnel pour vice de forme, avant d'être introduit dans le projet de loi d'orientation des mobilités (Lom). Dans son article 44, celui-ci prévoit qu'une « plateforme peut établir *une charte* déterminant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation ». Ces chartes peuvent porter sur huit catégories d'engagements. Et le projet de loi précise que « lorsqu'elle est homologuée, l'établissement de la charte et le respect des engagements pris par la plateforme dans les matières énumérées aux 1° à 8° ne peuvent caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs. »

Le projet de loi fait l'objet de nombreuses critiques. Par exemple, le Conseil national du numérique publie une lettre ouverte dans laquelle il explique que le caractère non contraignant des chartes interroge sur la pertinence « de laisser à des entreprises dont le développement est basé sur la disruption de décider presque seules des règles qui *s'appliqueront* » [13]. Les auteurs de la lettre ouverte demandent donc de retirer de l'article 20 les dispositions relatives aux chartes « et

13. Conseil national du numérique, « Nous appelons à la suppression des chartes de l'article 20 de la LOM », lettre ouverte, 5 septembre 2019, http://bit.ly/372FxlW.

en particulier la présomption de non-subordination ». De même, dans une tribune, des avocats s'interrogent sur la création d'une zone grise entre salariés et indépendants « confortant des pratiques qui non seulement ne protègent pas les travailleurs mais créent des distorsions de concurrence » [14]. Et, le 20 décembre 2019, le Conseil constitutionnel censure les dispositions relatives à la présomption de non-subordination. En effet, comme le Conseil le précise dans sa décision, « il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution, en particulier son article 34, sans reporter sur des personnes privées le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi. Il y a lieu de ranger au nombre des principes fondamentaux du droit du travail, et qui comme tels relèvent du domaine de la loi, la détermination du champ d'application du droit du travail et, en particulier, les caractéristiques essentielles du contrat de travail. Si, en principe, les travailleurs en relation avec une plateforme ayant établi une charte exercent leur activité de manière indépendante dans le cadre de la relation commerciale nouée avec elle, il appartient au juge, conformément au code du travail, de requalifier cette relation en contrat de travail lorsqu'elle se caractérise en réalité par l'existence d'un lien de subordination juridique. Les dispositions contestées visaient à faire échec à cette requalification. »

La voie de la requalification en contrat de travail est quant à elle ouverte par la jurisprudence. En juin 2018, un chauffeur demande la requalification de sa relation de travail avec Uber en contrat de travail auprès du conseil de prud'hommes de Paris. Le conseil de prud'hommes rejette cette demande car il considère que le contrat entre le chauffeur et Uber est de nature commerciale. Mais, le 10 janvier 2019, la cour d'appel de Paris juge à l'inverse « que le contrat ayant lié (le chauffeur) avec la société (…) Uber BV est un *contrat de travail* [souligné par nous] ». La cour fonde ce jugement sur le fait que le chauffeur a « intégré *un service de prestation de transport créé et entièrement organisé par la société Uber BV, qui n'existe que grâce à cette plateforme*, service de transport à travers l'utilisation duquel il ne constitue aucune clientèle propre, ne fixe pas librement ses tarifs ni les conditions d'exercice de sa prestation de transport, qui sont entièrement régis par la société Uber BV [souligné par nous] ». La cour d'appel de Paris mobilise ainsi dans son jugement des éléments relatifs à l'organisation du service qui renforcent et complètent les éléments habituellement pris en compte pour établir l'existence d'un lien de subordination, comme recevoir des directives dont l'exécution est contrôlée et peut donner lieu à des sanctions.

Ainsi, qu'il s'agisse du statut de la plateforme ou de celui de ses chauffeurs, « les solutions retenues (par les juges) convergent sur *la nécessité d'envisager l'opération économique et le montage dans sa globalité, pour passer outre la prétendue transparence ou neutralité de la plateforme pour lui imputer des responsabilités : en tant qu'entreprise de transport ou en tant qu'employeur* [souligné par nous] » (Nasom-Tissandier, Sweeney, 2019).

Toutefois, les procédures engagées par les chauffeurs pour faire requalifier leur

14. E. Lederlin, E. Pujol, « Travailleurs de plates-formes : une petite charte et puis s'en vont ? », *Le Cercle Les Échos*, 24 septembre 2019, http://bit.ly/2Qszfq3.

relation avec les plateformes en contrat de travail sont encore peu nombreuses. Et, alors qu'il s'agit d'une préoccupation majeure pour les plateformes, ce n'est pas la revendication prioritaire des organisations de chauffeurs de VTC parisiennes.

La difficile organisation des chauffeurs de VTC pour négocier avec les plateformes

S'ils ne cherchent pas de manière générale à être requalifiés en tant que salariés, les chauffeurs de VTC travaillant pour les plateformes tentent néanmoins de rééquilibrer les « termes de l'échange ». À partir de 2015, ils engagent des démarches pour créer de nouvelles organisations : l'association Capa-VTC à l'été 2015 et le syndicat des chauffeurs privés (SCP-VTC) en octobre 2015.

Bien que les chauffeurs de VTC soient des indépendants, ces nouvelles organisations s'inscrivent plutôt dans le mouvement syndical salarié : le SCP-VTC, lors de sa création, est affilié à l'UNSA, l'association Capa-VTC rejoint le syndicat Force ouvrière en avril 2017. Et certaines centrales syndicales, de leur côté, ont modifié leurs statuts pour accueillir des syndicats de non-salariés.

Mais, comme le montrent Abdelnour et Bernard (2019), la mobilisation collective de ces travailleurs indépendants et la constitution d'organisations représentatives ne vont pas de soi pour de nombreuses raisons :

- l'atomisation des chauffeurs (qui ont peu d'occasions de se rencontrer et sont autant concurrents que collègues) ;

- la précarité de leurs revenus (des actions de type « grève » ou la participation à des négociations constituent des pertes de revenus alors que les charges sont toujours à assumer) ;

- la précarité de leurs statuts (ils peuvent être déconnectés à tout moment par la plateforme) ;

- la faible culture syndicale et l'absence de moyens pour évaluer la représentativité des organisations (en l'absence d'élections professionnelles).

Aussi, le médiateur nommé lors du conflit entre Uber et les chauffeurs de VTC en décembre 2016 doit définir des critères de représentativité des organisations de chauffeurs. Il en retient cinq : ancienneté, nombre d'adhérents ou participants aux activités, capacité à négocier (maîtrise du sujet, disponibilité), activité de l'organisation (réunions, site web, etc.), affiliation à une organisation syndicale représentative [15]. Dans ses recommandations, le médiateur mentionne la nécessité d'établir des règles de représentativité et de faciliter l'action syndicale (notamment par des aides financières de l'État pour pallier le manque de moyens des organisations).

Malgré la médiation, les négociations entre les organisations de chauffeurs et Uber n'ont pas abouti à un accord (voir *supra*). Et les organisations de chauffeurs relancent régulièrement des actions pour obtenir une amélioration de leurs revenus par des demandes de régulation adressées autant à l'État qu'aux plateformes, que ce soit par la limitation du nombre de VTC ou la définition d'un tarif minimum, par exemple.

Conclusion

Le secteur du T3P reste donc traversé par de très fortes tensions entre les

15. Sur la base de ces critères, il a alors retenu cinq organisations : ACTIF VTC, UNSA VTC, AMT, FO-Capa VTC et CFDT VTC.

différents acteurs. Or, si « la compétitivité des entreprises passe notamment par leur capacité à investir et à placer leur confiance dans l'intelligence individuelle et collective pour une efficacité et une qualité du travail (…) dans le cadre du dialogue social » (ANI QVT 2013), alors la question d'une réglementation et d'un dialogue social qui garantissent une organisation durablement satisfaisante des rapports entre les acteurs du secteur (tant pour ceux-ci que pour les consommateurs et l'ensemble de la collectivité) est encore largement ouverte.

Achevé de rédiger le 13 février 2020.

Sources :

Abdelnour S., Bernard S. (2019), « Quelles résistances collectives face au capitalisme de plateforme ? », *in* Abdelnour S., Méda D. (dir.), *Les nouveaux travailleurs des applis*, Paris, Puf.

Amar N., Maymil V., Viossat L.-C., Leconte M., Sauvant A. (2018), *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis*, Rapport Igas/CGEDD, décembre, http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article720.

Carvounas L., Nègre L., Lasserre J.-J. (2013), « Tourisme : une place de leader à reconquérir », Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission pour le contrôle de l'application des lois, n° 45, 8 décembre, https://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-045-notice.html.

Daugareilh I. (2019), « France », *in* Daugareilh I., Degryse C., Pochet P. (dir.), *Économie de plateforme et droit social : enjeux prospectifs et approche juridique comparative, Working Paper*, 2019.10, ETUI, Brussels, p. 82-94, http://bit.ly/2CKdtpn.

Grandguillaume L. (2016), *Rapport au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes*, Assemblée nationale, n° 3921, http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3921.asp.

Leger S., Nicot A.-M. (2018), *Quelles conditions de travail pour les travailleurs des plateformes numériques ?*, Anact, 21 septembre 2018, https://www.anact.fr/quelles-conditions-de-travail-pour-les-travailleurs-des-plateformes-numeriques.

Nasom-Tissandier H., Sweeney M. (2019), « Les plateformes numériques de transport face au contentieux », *in* Abdelnour S., Méda D. (dir.), *Les nouveaux travailleurs des applis*, Paris, Puf.

Place D., Brasseur M.-F., Lézec F. (2018), *Les taxis et VTC en 2016-2017,* Rapport de l'observatoire national des transports publics particuliers de personnes, Commissariat général au développement durable, juillet, http://bit.ly/33JJGcw.

Rapoport J. (2017), *Médiation VTC – Conclusions du médiateur*, janvier, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/174000135.pdf.

Reynaud J.-D. (1979), « Conflit et régulation sociale : esquisse d'une théorie de la régulation conjointe », *Revue française de sociologie*, vol. 20, n° 2, p. 367-376, https://doi.org/10.2307/3321090.

Thévenoud T. (2014), *Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France*, Mission de consultation taxis-VTC, avril, https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000239.pdf.

Royaume-Uni

Le rôle central des autorités publiques et des tribunaux dans la régulation des VTC

Zoe ADAMS [1]

Cet article analyse le rôle des autorités et des tribunaux britanniques dans la configuration de l'environnement qui a sous-tendu le développement des entreprises de voitures de transport avec chauffeur (VTC [2]), et dans lequel elles opèrent aujourd'hui au Royaume-Uni. Il avance que s'il est tentant de reprocher aux grandes entreprises comme Uber les mauvaises conditions de travail et les problèmes de sécurité publique qui sont associés aux VTC, les autorités et les tribunaux britanniques ont en réalité largement contribué à favoriser et à encourager les pratiques commerciales à l'origine des critiques formulées à leur encontre.

La première partie revient sur la genèse de la réglementation des taxis et présente l'état actuel du marché britannique des taxis et des VTC. La deuxième partie s'intéresse au contexte réglementaire distinct des taxis et des VTC. La troisième explique l'importance et les conséquences des différentes décisions juridiques et politiques prises depuis 2012 en matière de classement et de catégorisation des entreprises comme Uber, et de leurs pratiques commerciales, ainsi que la manière dont ces décisions ont influencé l'évolution du secteur. La quatrième examine l'opposition à laquelle les opérateurs de plateformes de VTC ont été confrontés de la part de divers acteurs du secteur, et la façon dont cela a influencé les campagnes en faveur de réformes. La cinquième examine ces tentatives de réforme en détail. Les parties six et sept se penchent enfin sur les enjeux autour des questions du statut d'emploi et des protections accordées aux travailleurs, ainsi que sur les nouvelles formes d'organisation collective des travailleurs de la *gig economy*.

1. Maîtresse de conférences associée à la faculté de droit de l'université de Cambridge. Cet article a été traduit de l'anglais par Marie-Paule Bonnafous.
2. Le terme de VTC (en anglais, *transportation network company*) n'est pas en usage au Royaume-Uni, où est utilisé celui de Private Hire Vehicle (PHV). Nous employons dans cet article celui de VTC, les deux termes s'équivalant [NdlR].

La genèse des VTC : le « *minicab* »

Lorsque les premiers taxis exerçant sans licence officielle entrent sur le marché britannique des taxis en 1961 (« *minicabs* »), le gouvernement déclare sans ambiguïté : « Nous ne permettrons pas que le privilège de "prendre en charge des clients dans la rue" ("*ply for hire*"), qui est réservé par la loi aux taxis agréés, soit accordé à des véhicules qui ne sont pas soumis à des contrôles appropriés, administrés par une autorité publique et qui sont conduits par des personnes qui ne sont pas non plus soumises à des contrôles appropriés [3]. » En novembre 1994, cependant, au moins 35 000 *minicabs* exercent leur activité à Londres, offrant ouvertement leurs services dans la rue au mépris flagrant de la réglementation en vigueur sur les taxis. En 2018, le nombre de *minicabs* à Londres, ou « VTC » selon la terminologie officielle, avoisine les 100 000.

Il va sans dire que l'arrivée du *minicab* sur le marché britannique des « taxis » dans les années 1960 provoque une levée de boucliers chez les opérateurs historiques et, à terme, dans le grand public. Ce n'est qu'à la suite de campagnes de longue haleine menées par les chauffeurs de taxi, puissamment organisés depuis la fin du XIX^{e} siècle, que le gouvernement décide finalement d'intervenir – d'abord en interdisant aux véhicules sans licence de se présenter comme étant « libres à la course » (« *available for hire* ») et ensuite en accordant aux autorités locales le droit de délivrer des licences aux chauffeurs, opérateurs et véhicules VTC – un droit qui n'est cependant octroyé à Londres qu'en 1998.

Aujourd'hui, la principale différence entre le *minicab* et le taxi (ou « Hackney Carriage ») est que seul ce dernier est autorisé par la loi à « offrir ses services dans la rue » (prise en charge de clients dans la rue ou au départ de stations de taxis) et à utiliser un taximètre (dispositif permettant de calculer le prix de la course), en contrepartie de quoi le taxi (propriétaire et chauffeur) est soumis à de rigoureux contrôles qualité. Les VTC, qui exploitent un service de transport de passagers similaire, ne bénéficient pas de ce privilège, doivent être réservés à l'avance (par téléphone, en personne – ou, fort probablement, *via* une « appli »), et sont donc soumis à des contrôles nettement moins stricts.

S'il n'est plus vrai que les VTC échappent à toute régulation, le régime qui leur est applicable est différent de celui auquel sont soumis les taxis et, à de nombreux égards, moins strict. Les coûts d'entrée dans le secteur des VTC sont par conséquent nettement inférieurs à ceux du secteur des taxis, ce qui, comme nous le verrons plus loin, s'est révélé particulièrement important pour les « nouvelles » sociétés de transport en réseau (comme Uber) qui cherchent à pénétrer le marché britannique depuis 2012.

Aujourd'hui, l'Angleterre compte plus de 285 000 taxis et VTC agréés. Les taxis représentent un quart de cette flotte. À Londres, le nombre de véhicules agréés frôle les 109 000, les taxis représentant moins d'un cinquième de ce total (Department for Transport, 2018). De plus, sur les quelque 114 000 chauffeurs agréés dans la capitale, Uber en compte 45 000, contre 4 000 seulement pour Addison Lee, son principal concurrent

3. HC Deb 07 June 1961 vol. 641 cc1348-56, 1353 per Mr Dennis Vosper.

avant 2019 [4]. Si Uber reste l'acteur dominant aujourd'hui, les choses pourraient peut-être changer : l'estonien Bolt, nouveau venu sur le marché, a recours à 20 000 chauffeurs agréés à Londres, et plusieurs autres entreprises semblent prêtes à lui emboîter le pas [5].

Le cadre réglementaire distinct des taxis et des *minicabs*

La réglementation britannique sur les taxis repose sur la loi de 1847 relative aux dispositions de la police de ville (Town Police Clauses Act) telle qu'amendée par la loi de 1976 sur les pouvoirs locaux, et dispositions diverses (Local Government (Miscellaneous Provisions) Act). Ces lois habilitent les autorités locales à délivrer des licences aux taxis (véhicules) et aux chauffeurs, et confèrent des pouvoirs similaires en ce qui concerne les VTC (véhicules, opérateurs et chauffeurs). Les autorités locales déterminent les conditions d'octroi des licences de taxi, de sorte qu'il existe environ 300 régimes différents en vigueur au Royaume-Uni. Les chauffeurs doivent démontrer aux autorités qu'ils sont des « personnes qualifiées » (« *fit and proper* »), une expression dont chaque *council* est libre de définir le sens. Dans la pratique, les autorités exigent généralement une vérification rigoureuse des antécédents judiciaires, une visite médicale ainsi qu'un examen de « connaissance » topographique (comme le célèbre test « Knowledge of London » obligatoire dans la capitale). La plupart des autorités locales plafonnent en outre le nombre de licences de taxi délivrées et fixent le tarif maximum de la course (Butcher, 2018).

Depuis 1976, les autorités locales sont également habilitées à délivrer des licences de VTC aux chauffeurs, aux véhicules et aux opérateurs (en charge des « réservations »), et la plupart des autorités font usage de ce pouvoir. Encore une fois, l'autorité doit s'assurer que l'individu est une « personne qualifiée », concept dont l'interprétation est généralement moins stricte pour les VTC que pour les taxis. Les autorités locales n'ont pas le pouvoir de limiter le nombre de licences délivrées aux VTC, ni de réglementer leurs tarifs ; la réglementation relative aux véhicules est moins stricte et les exigences imposées aux chauffeurs en termes de connaissances et de vérification des antécédents beaucoup moins draconiennes que pour les taxis.

À Londres, le système est légèrement différent. Dans la capitale, c'est Transport for London (TfL) qui délivre des licences aux taxis et aux chauffeurs en vertu de la Metropolitan Public Carriage Act 1869 et du London Cab Order 1934 (SI 1934/1346). TfL fixe la grille tarifaire et approuve le prix des licences pour les chauffeurs et les véhicules. Pour être chauffeur de taxi, il faut être âgé d'au moins 21 ans, être médicalement apte à la conduite, avoir un casier judiciaire vierge, justifier de sa situation financière, et avoir réussi le test « Knowledge of London ». De plus, compte tenu de la réputation des *black cabs* londoniens, les spécifications des véhicules sont particulièrement strictes, et doivent répondre aux normes imposées par les conditions d'admissibilité métropolitaines (Metropolitan

4. Addison Lee, « Courier Drivers », 2019, https://www.addisonlee.com/private-hire-drivers/courier-drivers/.
5. I. Lunden, « Ola gets a taxi license in London and plans to launch services in September », *TechCrunch*, July 4, 2019, https://tcrn.ch/2QCmN6Q.

Conditions of Fitness). Contrairement au reste du Royaume-Uni, TfL ne peut toutefois pas imposer de limites au nombre de licences de taxi accordées, mais elle réglemente les tarifs, comme c'est aussi le cas ailleurs dans le pays.

Les VTC sont restés non réglementés à Londres beaucoup plus longtemps qu'ailleurs, les licences ayant été introduites progressivement à partir de 1998. Depuis 2000, TfL est également responsable de la délivrance des licences de VTC (opérateurs, chauffeurs et véhicules), dont les critères sont similaires à ceux qui s'appliquent aux taxis, à la différence que les spécifications des véhicules sont moins strictes, que les chauffeurs sont dispensés de l'examen « Knowledge of London » et, en pratique, qu'il est moins difficile de prouver que l'on satisfait aux critères de « personne qualifiée ». Les exploitants de VTC doivent également prouver à TfL qu'ils sont « qualifiés » : ils doivent pouvoir démontrer qu'ils respectent les exigences réglementaires relatives à la gestion d'une entreprise, sans que cela les oblige pour autant, à ce jour, à se conformer au droit du travail. Et, bien entendu, les tarifs des VTC ne sont pas réglementés, comme c'est le cas dans le reste du pays.

Bien avant l'apparition des plateformes de réservation de VTC (« *ride-hailing* »), le marché britannique pouvait donc être scindé, du fait du cadre législatif, en deux segments : le marché du « *plying for hire* » (taxi), opérant dans les zones métropolitaines, et celui de la pré-réservation, où taxis et VTC sont en concurrence sur un périmètre plus large, les premiers passant généralement par des réseaux de radio-taxis et les seconds par des « opérateurs » ou des « centrales de réservation » (« *booking offices* »). Dans chaque cas, la majorité des chauffeurs possèdent (ou louent) leur véhicule et sont affectés (au moins à des fins statistiques) à la catégorie des travailleurs indépendants ; ils paient leurs impôts et leurs cotisations sociales sur cette base.

À l'heure où un nombre croissant de taxis sont réservés à l'avance (par l'intermédiaire d'un service de diffusion d'appels pour les radio-taxi) et où de nombreux VTC sont réservés tout juste avant la prise en charge (*via* une « appli »), le postulat selon lequel les VTC et les taxis opèrent sur des marchés distincts est de moins en moins défendable. Pour autant, le gouvernement britannique se montre réticent à unifier les deux régimes, réticence que des entreprises comme Uber semblent particulièrement promptes à exploiter.

Le « modèle Uber », à savoir des services de transport à la demande intermédiés par des applications, se situe exactement à l'intersection de ces deux segments de marché. On ne sait donc pas clairement si Uber doit être classé comme faisant partie du marché du *plying for hire* ou comme faisant partie du marché « à réserver à l'avance », et donc s'il doit être soumis à la réglementation nettement plus stricte applicable au secteur des taxis. D'une part, « lorsque l'écran d'un *smartphone* affiche 20 véhicules dans un rayon de moins d'un kilomètre et que l'un d'entre eux répond et se dirige directement vers son client, il est vraiment difficile d'affirmer que ces véhicules sont réservés à l'avance conformément à l'esprit de la règlementation d'origine » [6]. D'autre part, cependant, il est également difficile d'affirmer que réserver un Uber équivaut à héler un taxi dans la rue ou à

6. HC Deb 20 October 2015 vol. 765, cc639-656, 643 per Lord Borwick.

se présenter à une station de taxis. Il va sans dire que si Uber devait être considéré comme faisant partie du marché du *plying for hire* au Royaume-Uni, son modèle économique perdrait toute viabilité : il n'aurait pas accès à un aussi grand nombre de chauffeurs (les coûts de licence des taxis étant bien plus élevés), il ne pourrait pas recourir à sa célèbre technique du « *surge pricing* » (les tarifs des taxis étant strictement réglementés), ni forcément compter sur les chauffeurs pour mettre leurs véhicules à disposition, vu l'ampleur des frais liés à l'acquisition et à l'entretien d'un véhicule satisfaisant aux rigoureux critères auxquels sont soumis les taxis agréés. Heureusement pour Uber, les autorités britanniques n'ont pas l'intention de le contraindre à se conformer à une réglementation aussi stricte – et Uber a prouvé qu'il était prêt à lutter pour son droit à ne pas s'y conformer.

La politique de catégorisation : Uber, VTC ou taxi ?

En 2012, lorsqu'Uber entre sur le marché britannique, et en l'absence d'une définition officielle du *plying for hire*, la question est entièrement d'ordre politique : Uber (ainsi que ses véhicules et ses chauffeurs) *doit*-il être soumis aux règles applicables aux taxis, ou bien *doit*-il être considéré comme un opérateur de VTC et ses chauffeurs et leurs véhicules être réglementés en conséquence ? La législation et la jurisprudence n'ont pas clairement tranché cette question, ni dans un sens ni dans l'autre.

Dès le début, les chauffeurs de taxi londoniens s'opposent à la décision d'accorder à Uber une licence d'opérateur de VTC. L'application Uber, selon eux, fonctionne comme un taximètre et, à ce titre, Uber (ou plutôt ses chauffeurs et leurs véhicules) doit être soumis à la réglementation applicable aux taxis. TfL défend cependant dès le départ Uber contre ces allégations, et quand elle s'adresse à la Haute Cour de justice (High Court of Justice) en 2015, son avis sur cette question est confirmé : « Un taximètre, aux fins de l'article 11 du Private Hire Vehicles Act 1998 (qui érige en infraction le fait pour un "taxi" sans licence de se servir d'un taximètre) ne comporte pas de dispositif qui reçoit des signaux GPS pendant un trajet et transmet les données GPS vers un serveur situé en dehors du véhicule, lequel serveur calcule un tarif partiellement ou totalement déterminé en fonction de la distance parcourue et du temps passé et renvoie les informations tarifaires à l'appareil (…) ; si le *smartphone* utilisant l'application du chauffeur peut jouer un rôle essentiel dans le calcul du tarif, cela n'en fait pas un appareil "destiné" au calcul des tarifs, ce qui reviendrait à enfreindre l'interdiction relative à l'utilisation du taximètre [7]. »

Le débat ne s'arrête toutefois pas là : non seulement l'application Uber fonctionne de façon similaire à un taximètre, mais elle permet également aux véhicules d'« offrir leurs services dans la rue ». En d'autres termes, en indiquant qu'un véhicule est disponible (et en le localisant) sur le téléphone des clients, l'application elle-même « invite » implicitement les clients à faire appel aux services de ce véhicule, ce qui permet au chauffeur (et au véhicule) d'offrir ses services dans la rue. Il semblerait donc qu'un chauffeur, *simplement en utilisant l'application*, se

7. *Transport for London v Uber London Ltd [2015]* EWHC 2918 (Admin), [49], October 16, 2015.

rende coupable du fait d'offrir ses services dans la rue sans licence.

Toutefois, lorsque la Haute Cour est saisie de cette plainte, elle la rejette : il n'y a pas violation de l'interdiction prévue par la loi d'offrir ses services dans la rue parce qu'il est impossible d'affirmer que le véhicule (ou son chauffeur) offre ses services dans la rue au sens où il invite des clients à faire appel à lui : seule l'appli « cherche » la clientèle – et la législation ne fait (bien évidemment) aucune mention des « applis ».

Comme l'a fait remarquer Gerald Gouriet, QC, expert en droit des licences, l'affaire « ne me semble pas avoir entièrement répondu à la question que j'espérais voir clarifiée une bonne fois pour toutes : peut-on "chercher de la clientèle" par des moyens électroniques, c'est-à-dire en passant par les "applis" du chauffeur et du client, ou faut-il, pour "offrir ses services dans la rue", qu'il y ait contact visuel avec les passants ? Je répondrais à la première de mes questions par l'affirmative et à la deuxième par la négative, mais, visiblement, la Haute Cour ne semble pas être du même avis que moi [8]. »

Bien entendu, au moment de la promulgation du Town and Police Clauses Act en 1847, il était impossible d'envisager un système de réservation « reposant sur des applications » de même qu'au moment de la rédaction du règlement de VTC initial : sur ce point, la Cour avait tout à fait raison. Mais la Cour aurait pu raisonner par analogie à partir d'affaires établies, et donc s'attaquer à la véritable question au cœur du problème : comment des entreprises comme Uber, et la technologie sur laquelle repose leur modèle d'affaires, devraient-elles être réglementées/classées (étant donné les principes inscrits dans la loi), aux fins de la régulation des taxis et des VTC ? Or, la Cour s'est abstenue de se prononcer [9].

Les problèmes persistants d'Uber

Bien qu'il ait été effectivement décidé qu'Uber devait être régulé comme un opérateur de VTC, en 2017, la controverse concernant ses activités commerciales ne s'est pas apaisée. À la suite des pressions exercées par les acteurs traditionnels du secteur, et face aux préoccupations croissantes relatives à la sécurité du public, TfL annonce (de manière discutable) qu'elle ne renouvellera pas l'agrément d'Uber à Londres, car « l'approche et la conduite d'Uber dénotent un manque de responsabilité sociale » concernant, en particulier, le signalement d'infractions graves, l'obtention d'un certificat médical et la vérification des antécédents des chauffeurs. TfL s'inquiète également du fait qu'Uber utilise son logiciel « Greyball » pour éviter à ses chauffeurs de se faire repérer par les autorités dans les zones où ils n'ont pas le droit d'opérer.

Si cette décision est accueillie favorablement par le maire de Londres, Sadiq Kahn, les défenseurs du droit du travail et les *black cabs* londoniens, elle l'est moins par le grand public – et par la Première

8. C.J. McKinney, « Uber wins High Court battle over breach of 1847 taxi law », *Legal Cheek*, February 11, 2019, http://bit.ly/2KBd25a.
9. Comparer l'attitude des tribunaux britanniques à celle des tribunaux australiens, qui ont expressément souligné la nécessité d'adapter les notions en vigueur en matière d'emploi à l'évolution des réalités étant donné les questions importantes d'intérêt public qui se posent, « car les nouvelles technologies ont un impact sur l'évolution de la nature du travail », *Klooger v. Foodora [2018]* FWC 6836 [103]-[104], November 16, 2018.

ministre de l'époque, Theresa May. Cette dernière déclare immédiatement que l'interdiction est « disproportionnée », susceptible de « porter atteinte à des millions de personnes » (les clients qui dépendent d'Uber) et de menacer des milliers d'emplois [10]. Même l'Independent Worker's Union of Great Britain (IWGB, Syndicat britannique des travailleurs indépendants), principal représentant des chauffeurs de VTC au Royaume-Uni, critique la position de TfL :

« Le fait de retirer à Uber sa licence après cinq ans de laisser-faire témoigne de failles systémiques chez TfL. Plutôt que d'interdire Uber, TfL aurait dû renforcer sa surveillance réglementaire, arrêter d'accorder des licences à tout-va et protéger les droits des chauffeurs en matière de droit du travail [11]. »

Toutefois, les médias et l'opinion publique étant majoritairement de son côté, Uber fait appel de la décision de TfL, non sans avoir préalablement apporté des modifications à son modèle opérationnel et quelques changements notables à sa gestion. Cette stratégie fonctionne bien auprès de la Haute Cour qui accepte, en 2018, de renouveler la licence d'Uber pour 15 mois, sous certaines conditions. Cette décision est contestée, en vain, en 2019, par la London Taxi Drivers Association, dans un recours judiciaire invoquant la partialité de la justice. Mais, en septembre 2019, à la fin de ce délai de 15 mois, TfL inflige un sérieux revers à Uber en ne renouvelant sa licence que pour deux mois dans un premier temps, puis en refusant de lui renouveler en novembre 2019 pour défaut de sécurité des passagers. Uber va faire appel de cette décision, ce qui lui permettra de continuer d'opérer dans la capitale britannique pendant ce temps.

Au-delà de ses problèmes de licence, Uber se heurte également à une vive opposition de la part des acteurs du secteur. Il y a eu des actions directes (manifestations et grèves des chauffeurs de taxi, des chauffeurs d'Uber et des clients), un *lobbying* actif pour une application plus rigoureuse de la loi (contre Uber) et diverses campagnes pour une réforme réglementaire. On a des preuves que GMB, Private Hire Board et London Private Hire Car Association, par exemple, ont tous fait pression en faveur de l'introduction d'un nouveau test d'anglais, conçu, selon United Private Hire Drivers (une branche d'IWGB), pour « tirer une balle dans le pied d'Uber ». Ils ont cependant rapidement fait machine arrière lorsque toutes les implications de cette proposition sont clairement apparues [12].

Uber fait également pression sur le gouvernement en faveur d'une réforme, à la fois dans le cadre du processus de consultation des parties prenantes de TfL et en dehors de celui-ci. Par exemple, en début d'année, une conversation privée entre Uber et TfL conduit cette dernière à revenir sur sa décision de limiter le nombre de licences de VTC (soutenue dans plusieurs études et rapports sur le secteur) et d'introduire à la place un nouveau système de péage (« *congestion charge* ») pour les VTC – dont Uber

10. S. Lister, « Theresa May calls Uber's London ban "disproportionate" and says it damages "millions of lives" », *The Independent*, September 28, 2017, http://bit.ly/2D04a4M.
11. J. Farrar, IWGB reaction to TFL decision to revoke Uber's license, September 22, 2017, https://iwgb.org.uk/en/post/5aa706ab9ec6b/iwgb-reaction-to-tfl-decision-.
12. UPHD, « Why we will demo against the English language test & for worker rights on December 14 at Mayor's Question Time », December 7, 2016, http://bit.ly/2pta0lO.

pourra répercuter le coût sur ses chauffeurs [13]. Uber n'accepte pas non plus passivement les réformes introduites ces dernières années : une seule réforme l'a été sans avoir été directement contestée (généralement en vain) par Uber devant les tribunaux [14].

Une politique de réforme « accommodante »

La présence d'Uber au Royaume-Uni ne provoque pas seulement de vives réactions de la part des opérateurs historiques et de l'opinion publique, elle révèle également un certain nombre de faiblesses du cadre réglementaire – des faiblesses qui existent depuis des décennies. À cet égard, l'observation faite par United Private Hire Drivers (une branche d'IWGB) est prémonitoire : le problème n'est pas seulement Uber, « les chauffeurs de *minicabs* au Royaume-Uni sont exploités par les opérateurs depuis des années… L'arrivée d'Uber sur le marché a [simplement] accéléré le "nivellement par le bas" [15]. »

Les campagnes en faveur de la libéralisation du secteur britannique du taxi commencent véritablement dans les années 1980, avec la loi de 1985 sur les transports qui rend plus difficile pour les autorités locales de limiter le nombre de licences de taxi délivrées. Un certain nombre de consultations et d'études sont publiées à l'époque en vue d'explorer les possibilités d'une « dérégulation » plus vaste. Même si rares sont les progrès réalisés à cet égard avant 2010, la question est réexaminée dans le cadre du « Red Tape Challenge » lancé par le gouvernement de coalition de l'époque.

En 2012, il est demandé à la Commission du droit du Royaume-Uni d'explorer, en termes assez généraux, la possibilité de déréguler le secteur des taxis et celui des VTC (Law Commission, 2014). Bien que loin des intentions du gouvernement, ce processus a pour résultat une disposition non négligeable, incluse dans le Deregulation Act 2015, autorisant la sous-traitance des licences de VTC. Elle rend possible la pratique connue sous le nom de « *cross-border hiring* », c'est-à-dire qu'elle autorise les VTC à opérer dans un district, pour lequel ils n'ont pas reçu de licence, ce qui réduit le contrôle exercé par les autorités locales et les incite à se livrer une concurrence « réglementaire ».

Depuis 2014, la teneur des discussions sur la réforme a quelque peu changé, et on insiste bien davantage sur l'importance de la régulation pour la sécurité publique. L'engagement en faveur de la « concurrence » comme principal mécanisme de protection du consommateur ne disparaît pas pour autant. Ainsi, voici ce que l'on peut lire dans le dernier examen en date de la réglementation relative aux taxis et aux VTC :

« Je tiens à préciser qu'il est dans l'intérêt du public d'autoriser, voire d'encourager, la concurrence des marchés. L'arrivée de nouvelles entreprises et de nouveaux modes de fonctionnement est l'expression saine d'une économie de

13. B. Quinn, « Uber pushed for UK congestion charges that would hit poor hardest », *The Guardian*, December 12, 2018, http://bit.ly/2NZnJ3E.
14. Au motif qu'elles seraient discriminatoires et, partant, contraires au droit communautaire : *Uber London Ltd & Ors, R (on the application of) v Transport for London [2017]* EWHC 435 (Admin) (maîtrise de l'anglais) [2018] EWCA Civ 1213 (contact vocal).
15. UPHD, « Frank Field MP report: Uber labour is sweated labour », December 10, 2016, https://www.uphd.org/frank-field-mp-report-uber-labour-is-sweated-labour/.

marché. (…) Les conditions d'octroi des licences devraient, sans doute, être plus exigeantes qu'elles ne le sont actuellement, mais elles ne devraient pas, dans la pratique, empêcher de nouvelles entreprises de pénétrer le marché » (Task and Finish Group, 2018:4).

Reprenant un certain nombre de propositions présentées par une commission parlementaire en 2017, le Task and Finish Group recommande, en particulier, d'introduire un cadre national de normes minimales, d'appliquer plus efficacement les règles, de créer une base nationale des chauffeurs et opérateurs, de plafonner les licences de VTC, de supprimer la pratique du « *cross-border hiring* », d'installer des caméras embarquées à bord des véhicules, de définir officiellement le « *plying for hire* » et la « préréservation », de limiter le temps de service des chauffeurs et, surtout, d'obliger les autorités qui délivrent les licences à tenir compte du droit du travail lorsqu'elles déterminent le caractère « *fit and proper* » d'un opérateur.

Le gouvernement répond à ce rapport en indiquant son intention de mettre en œuvre un certain nombre de propositions, notamment des normes minimales nationales. Il rejette toutefois avec force la proposition de plafonner le nombre de licences de VTC (étant donné, semble-t-il, l'importance de promouvoir la concurrence) et a une attitude tout aussi ambivalente concernant l'obligation de faire du respect du droit du travail une condition de la « *fit and proper person* » – qui ne peut être établie, fait-il observer, que par un tribunal (Department for Transport, 2019).

Bien que ces réformes, si elles sont adoptées et une fois qu'elles seront adoptées, contribueront dans une certaine mesure à corriger certaines faiblesses du cadre actuel, les objectifs de promotion de la concurrence et de protection de la sécurité publique continuent de l'emporter sur les préoccupations relatives à l'exploitation des travailleurs. Comme l'a souligné l'UPHD, bon nombre des réformes proposées ne feront qu'augmenter les frais pour les *chauffeurs*, les obligeant à travailler encore plus, à moins que TfL n'intervienne pour exiger que certains coûts soient supportés par les opérateurs. Mais ce n'est pas dans les intentions de TfL :

« La législation actuelle ne prévoit pas que Transport for London réglemente la rémunération et les conditions de travail des chauffeurs. Les chauffeurs choisissent pour quel(s) opérateur(s) ils travaillent, ainsi que les conditions de travail qu'ils sont tenus d'accepter. Il n'est pas du ressort de TfL de donner des conseils sur les accords entre les chauffeurs et leurs employeurs [16]. »

Sous couvert d'impuissance à réguler des conditions de travail qui sont considérées comme étant dictées par le « marché », cette attitude trouve également un écho dans les tribunaux : « Même s'il était possible pour les tribunaux d'établir une base de *common law* en vue de protéger les chauffeurs d'Uber et autres, je resterais prudent avant de m'engager sur cette voie. La question de savoir s'il convient d'adapter les protections existantes prévues par le droit du travail au développement de ce que l'on appelle la "*gig economy*", et en particulier à l'utilisation de plateformes de prestation de

16. Transport for London, « TfL-Mayors-response-to-letter-from-UPHD-July-23.pdf », July 23, 2018, http://bit.ly/2Ou7eM7.

services comme Uber, fait actuellement l'objet d'un examen approfondi par le gouvernement [17]. »

Cette abdication de responsabilité s'agissant d'adapter la loi à des réalités nouvelles, de protéger les travailleurs contre l'exploitation, met donc le gouvernement sous le feu des projecteurs concernant l'amélioration des conditions de travail. Comme nous le verrons, cependant, le gouvernement se montre tout aussi réticent à assumer sérieusement son propre rôle pour empêcher des entreprises, comme Uber, de profiter de cette situation, au détriment *direct* des personnes qu'elle fait travailler.

Les enjeux autour du statut d'emploi et des protections accordées aux travailleurs

En général, les préoccupations relatives aux conditions de travail des chauffeurs sont mises de côté dans les discussions sur la réforme du secteur, séparées de la question de la délivrance des licences, et devant être réglées, indirectement, dans le cadre du débat général qui a lieu au Royaume-Uni sur la *gig economy* et la manière de « réguler » des formes de travail nouvelles et plus flexibles.

Commandé en 2017 par le gouvernement conservateur, le rapport Taylor (« Taylor Review ») qui examine les nouvelles pratiques de travail, constitue la discussion la plus importante sur ces questions. Axé principalement sur la question du statut au regard de l'emploi et de la faiblesse des rémunérations, ce rapport n'aborde pas les défis auxquels sont confrontés les individus dans la *gig economy* et présente peu de propositions concrètes concernant les droits fondamentaux et/ou leur mise en application. En effet, en mettant l'accent sur la préservation des avantages que confèrent une « productivité » et une « flexibilité » accrues dans le cadre de la *gig economy*, et en se référant constamment aux conceptions néolibérales du « choix », le rapport semble davantage préconiser le maintien du *statu quo* que le renforcement de la portée et du contenu d'une réglementation protectrice vis-à-vis du travailleur :

« Le rapport ne s'intéresse pas à la croissance fulgurante du travail indépendant forcé, qui s'est accélérée sous l'effet du programme d'austérité du gouvernement. Dans notre pays, un travailleur sur six se trouve dans cette catégorie et est privé d'indemnités maladie, de congés payés, de ses droits fondamentaux et de pension de retraite. Le rapport ne traite pas non plus du faux travail indépendant et du recours inacceptable aux contrats "zéro heure" et au travail intérimaire qui privent l'individu d'un emploi permanent à temps plein… Au lieu du programme sérieux dont le Royaume-Uni a besoin de toute urgence pour faire en sorte qu'il soit rémunérateur de travailler dans ce pays, le rapport Taylor nous donne le sentiment décourageant que l'insécurité est la nouvelle norme inéluctable. Nous ne pouvons pas l'accepter » (Len Mclusky, porte-parole de Unite the Union) [18].

Alors que le rapport Taylor semble avoir des conséquences minimes, les travailleurs et les syndicats focalisent leur attention sur l'appareil judiciaire, contestant directement les tentatives des

17. *Aslam v Uber BV* [2018] EWCA Civ 2748, December 19, 2018 ; [2019] I.R.L.R. 257 (CA), per Underhill J at [166].
18. B. Chapman, « Matthew Taylor review: Unions slam gig economy report for "spectacular failure" to deliver on promises », *The Independent*, July 11, 2017, http://bit.ly/2KzPDkL.

entreprises d'échapper à la réglementation du travail en vigueur en classant à tort les personnes qu'elles emploient dans la catégorie des « travailleurs indépendants ». Bien sûr, il se peut qu'au sein de la *gig economy*, certains travailleurs soient de véritables travailleurs indépendants, mais, s'agissant d'entreprises comme Uber et Addison Lee, il semble que les plateformes utilisent un discours sur les innovations technologiques (et un habile travail rédactionnel) pour masquer la persistance d'un environnement de travail substantiellement, si ce n'est officiellement, traditionnel et d'un modèle « hiérarchique » de l'emploi.

Au Royaume-Uni, il existe trois grandes catégories d'emploi : les salariés ou « *employees* » (employés en vertu d'un contrat de travail ou de service), les travailleurs indépendants ou « *independent contractors* » (exerçant une profession ou une activité commerciale pour leur propre compte et en vertu de contrats passés avec des clients) et les « *workers* » ou, plus communément, les « *limb (b) workers* ». Bien que la question de savoir si les *workers* doivent être considérés comme une sous-catégorie des travailleurs salariés (par opposition aux travailleurs indépendants) fasse débat, les tribunaux estiment que les *limb (b) workers* constituent une sous-catégorie des travailleurs indépendants, des individus qui travaillent pour le compte d'un tiers [19].

Alors que les *employees* bénéficient de toutes les protections prévues par le droit du travail et que les *independent contractors* jouissent de très peu de droits, les *limb (b) workers* disposent quant à eux d'une gamme de protections « intermédiaire » (droits syndicaux, salaire minimum, congés et durée de travail, et protection contre la discrimination). Ils ne bénéficient cependant pas des congés maladie, des allocations de maternité/paternité prévues par la loi, du droit de porter plainte pour licenciement abusif et du droit de préavis en cas de cessation d'emploi, qui restent réservés aux *employees*.

Au Royaume-Uni, même si le droit fiscal et le droit du travail ne sont pas complètement alignés, les critères appliqués dans chaque domaine sont similaires. La principale différence, toutefois, est qu'au regard de l'impôt, il n'existe que deux catégories : les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. En tant que sous-catégorie des travailleurs indépendants, les *workers* seront donc (généralement) traités comme des travailleurs indépendants au regard de la fiscalité et de la protection sociale, même s'ils bénéficient de certains droits du travail fondamentaux en tant que *workers*. Ainsi, l'« employeur » d'un *worker* ne paie pas de cotisations sociales pour ce dernier. Par conséquent, le fait d'établir juridiquement qu'un chauffeur d'Uber est un *worker*, et non un *independent contractor*, n'a pas d'incidence préjudiciable sur la position d'Uber aux fins du versement des

19. *Clyde & Co LLP v Bates van Winkelhof* [2014] UKSC 32, May 21, 2014. Le Employment Rights Act 1996 inclut dans la définition de « *worker* » les personnes qui ont conclu ou travaillent en vertu : 1) d'un contrat de travail ou 2) de tout autre contrat, explicite ou implicite et (s'il est explicite) oral ou écrit, par lequel la personne s'engage à effectuer personnellement tout travail ou service pour une autre partie au contrat dont le statut n'est pas, en vertu dudit contrat, celui de client de toute profession ou entreprise exercée par l'individu, et toute référence au contrat du travailleur doit s'interpréter en conséquence. Dans ce document, le terme « *worker* » désigne les « *limb (b) workers* » (et exclut donc les personnes embauchées en vertu d'un contrat de travail). Alors qu'en *common law*, les *workers* sont considérés comme une sous-catégorie des travailleurs indépendants, ils ne sont pas considérés en droit comme des travailleurs indépendants et ne sont donc (normalement) pas concernés par les restrictions imposées par le droit de la concurrence sur la syndicalisation, etc.

cotisations sociales – alors que ce ne serait pas le cas s'il était considéré comme *employee*. Concrètement, s'il est « mieux » pour Uber que ses chauffeurs soient classés par un tribunal dans la catégorie des *independent contractors* (afin d'éviter les obligations en matière de salaire minimum, etc.), à condition que le tribunal ne les considère pas comme *employees*, Uber peut encore réaliser des économies substantielles, non seulement au regard du droit du travail, mais aussi de la fiscalité et des cotisations sociales.

Il existe cependant une autre raison pour laquelle Uber pourrait être particulièrement soucieux de maintenir le statut de travailleurs indépendants de ses chauffeurs. L'entreprise ne se considère pas comme un prestataire de services de transport, mais comme un « simple agent » ou intermédiaire. Si c'est le cas, comme le soutient Uber, l'entreprise ne serait pas assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et pourrait continuer à proposer des tarifs inférieurs de 20 % à ceux de ses concurrents, qui sont, eux, assujettis à la TVA. Et si Uber n'est qu'un simple agent, les sommes que reçoivent les chauffeurs ne doivent pas être comptabilisées dans les recettes de l'entreprise et donc n'ont pas non plus à être soumises à l'impôt sur les sociétés. Cette position semble, de plus en plus, intenable (on comprend pourquoi Uber continue de s'opposer à accorder le statut de *worker* à ses chauffeurs). Si Uber est qualifié de prestataire de services de transport, ses obligations au titre de la TVA et de l'impôt sur les sociétés se verraient sensiblement augmenter, ce qui pourrait affaiblir son avantage concurrentiel [20].

Étant donné que les *workers* sont des travailleurs indépendants, ils seront également (mais pas nécessairement) soumis aux règles plus favorables concernant l'impôt sur le revenu applicable aux travailleurs indépendants – une situation qui décourage activement les *workers* de se présenter comme des *employees* (et donc de réclamer le statut de salarié devant un tribunal) (Adams *et al*., 2018). C'est ce traitement fiscal préférentiel qui a conduit IWGB (et, dans une certaine mesure, le syndicat GMB) à faire en sorte que ses membres soient reconnus comme *workers* plutôt que comme *employees*, faisant valoir que le gouvernement devrait étendre aux *workers* certains droits (comme les indemnités journalières de maladie et de maternité) dont disposent actuellement les salariés [21].

Logiquement, les juridictions du travail ont tendance à critiquer les entreprises qui cherchent à « dissimuler » la réalité de la relation de travail en recourant à une formulation contractuelle formelle, à ne pas tenir compte des clauses écrites « formelles » sans toutefois aller jusqu'à accorder à ces travailleurs un contrat de travail en bonne et due forme accompagné de l'ensemble des droits prévus par un tel contrat. Au lieu de cela, ces travailleurs se voient officiellement accorder le statut de *worker* [22]. Et ces affaires ne portent pas sur les raisons de politique publique qui pourraient justifier de sous-entendre l'existence d'un contrat de travail (statut d'*employee* donné

20. Un résultat étayé par une décision de la Cour de justice de l'Union européenne : C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi v. Uber Systems Spain SL*, 20 décembre 2017.
21. J. Farrar, IWGB reaction to TFL decision to revoke Uber's license, September 22, 2017, https://iwgb.org.uk/en/post/5aa706ab9ec6b/iwgb-reaction-to-tfl-decision-.
22. Quelques affaires célèbres : *Dewhurst v. CitySprint UK Ltd* (ET case 2202512/2016, January 5, 2017) ; *Boxer v. ExcelGroup Services Ltd* (ET case 3200365/2016, March 23, 2017) ; *IWGB v. Roofoods Ltd T/A Deliveroo* [2018] EWHC 3342 ; *Aslam v. Uber BV* [2018] EWCA Civ 2748 ; [2019] I.R.L.R. 257 (CA) ; *Addison Lee v. Gascoigne* [2019] I.C.R. 637.

indépendamment des intentions des parties), mais simplement sur la question étroite de savoir jusqu'où les tribunaux peuvent aller en faisant fi de la formulation formelle des dispositions du contrat lorsque celle-ci est incompatible avec ce dont les parties ont effectivement convenu dans la pratique. C'est la question au cœur de l'affaire *Uber v. Aslam*, où le statut des chauffeurs d'Uber au regard de l'emploi est directement en cause.

Dans cette affaire, la question clé est de savoir si, au regard de la réglementation sur le salaire minimum et le temps de travail, les chauffeurs d'Uber sont des *workers* ou, comme indiqué dans la documentation contractuelle, des *independent contractors*, pour qui Uber agit en qualité d'agent. Comme il est désormais courant dans les affaires relatives aux *workers*, les juridictions du travail procèdent alors à l'interprétation de la définition statutaire du *worker* à la lumière des principes établis dans l'affaire *Autoclenz v. Belcher* de 2011. Ainsi, la question fondamentale n'est pas de savoir ce que dit le contrat écrit, mais de déterminer « quel est le véritable accord entre les parties », en tenant compte de leur pouvoir de négociation relatif en vue de déterminer ce qu'elles ont réellement convenu [23]. Pour l'Employment Tribunal, l'Employment Appeal Tribunal et la majorité de la cour d'appel, les chauffeurs sont des *workers*. La documentation contractuelle est en réalité très artificielle, les chauffeurs travaillent « pour » Uber et non l'inverse, contrairement à ce que la documentation contractuelle laisse supposer. En témoignent, par exemple, le degré d'intégration des activités d'Uber, les sanctions encourues par les individus s'ils refusent d'accepter une course et le niveau de contrôle exercé par Uber sur le travail des chauffeurs. Pour Lord Justice Underhill, cependant, cette conclusion n'est pas recevable : les modalités écrites ne sont pas totalement artificielles ou irréalistes ; l'affaire *Autoclenz* empêche le tribunal de « réécrire toute disposition contractuelle défavorable résultant du déséquilibre dans le rapport de force entre le (prétendu) employeur et le (prétendu) *worker* » [24].

L'affaire, actuellement en appel devant la Haute Cour, est susceptible de porter sur la question étroite des conséquences de l'affaire *Autoclenz* dans les dossiers relatifs aux *workers*. Par conséquent, on s'intéressera peu à la question plus large de savoir si le tribunal peut aller jusqu'à supposer un contrat de travail qui accorde aux individus certains des droits fondamentaux du droit du travail qui ne sont actuellement octroyés qu'aux *employees*.

Une partie du problème réside ici dans la notion même de système de classement ternaire : la présence d'un statut « intermédiaire » entre celui d'*independent contractor* et celui d'*employee*. Bien que l'« intention » qui sous-tend le concept statutaire de *worker*, introduit dans les années 1970 et élargi dans les années 1990, ait été de faire bénéficier de certains droits du travail des personnes qui, croyait-on, risquaient de se trouver complètement exclues du champ du droit du travail, l'effet a été très différent. En fait, le statut légal de *worker* empêche, bien souvent plus qu'il ne permet, d'accéder aux droits en matière d'emploi : il n'incite pas les tribunaux à adapter les critères traditionnels du statut au regard de l'emploi afin de mieux refléter la réalité des pratiques de travail modernes, et leur offre une solution pratique face à cette tâche difficile

23. *Autoclenz Ltd v. Belcher* [2011] UKSC 41 ; [2011] 4 All E.R. 745, at [29].
24. *Aslam v. Uber BV* [2018] EWCA Civ 2748, at [164].

et susceptible de prêter à controverse. La notion statutaire de *worker* empêche donc effectivement les tribunaux d'aborder une importante question normative, celle de savoir si les droits en matière d'emploi devraient être étendus à ces « nouvelles » formes de travail. Et la pertinence pratique d'un droit à un salaire minimum dans un contexte où il n'existe pas de « droit » au travail régulier est insignifiante – en particulier lorsque rien n'empêche les opérateurs de répercuter sur leurs chauffeurs certaines dépenses obligatoires (et en augmentation), qui ont pour effet de réduire leur rémunération nette : frais de maintenance, d'assurance et d'accès pour les fauteuils roulants, ou encore de péage urbain.

Alors que les tribunaux britanniques se sont montrés disposés à ne pas se limiter aux termes écrits du contrat, mais à établir la nature de l'accord « réel » à partir d'un examen général des faits, ils continuent cependant à s'abstenir de s'intéresser à la véritable pression économique qui s'exerce sur les *workers*, indiquant que « le travail effectué par les chauffeurs ne résulte pas simplement de la pression des forces du marché ou d'impératifs commerciaux, même si […] ils existent » [25].

En présence d'un cadre réglementaire qui, en réalité, empêche les chauffeurs de travailler *autrement* que par l'intermédiaire d'un opérateur de VTC ou d'une application, une telle approche est extrêmement problématique. À moins qu'un chauffeur de VTC ne soit un chauffeur de taxi agréé, il est entièrement tributaire de l'opérateur de VTC (l'application Uber), un aspect dont des entreprises comme Uber peuvent tirer profit. Même si Uber peut craindre la concurrence d'autres plateformes, l'entreprise sait que les chauffeurs n'ont pas d'autre choix que de recourir à une technologie de réservation – et, de façon réaliste, à la plus populaire auprès des clients – afin d'obtenir du travail. Elle peut ainsi exploiter cette information dans ses relations avec ses chauffeurs. Ignorer ces pressions économiques bien réelles, vécues de manière inégale par les chauffeurs et les opérateurs, et qui sont en tout cas en partie le produit de l'*environnement réglementaire lui-même*, revient à renforcer le contrôle que des entreprises comme Uber peuvent exercer sur les conditions de travail des chauffeurs, et de le faire peut-être de manière plus déshumanisante encore en raison de la nature abstraite et impersonnelle du contrôle « algorithmique ».

Les nouvelles modalités de recours à l'action collective

Étant donné que ni les tribunaux ni le gouvernement ne semblent disposés à adapter la loi à l'évolution des conditions, il n'est pas surprenant que les *workers* se soient tournés vers des formes d'action directe afin de mieux défendre leurs intérêts. Cela ne veut pas dire, cependant, que les modes d'organisation traditionnels ne sont pas complexes d'un point de vue logistique ou juridique. Le remplacement du lieu de travail physique (ou « base ») par les réseaux numériques, et des relations personnelles par des algorithmes et des données, remet en question les modèles conventionnels de négociation collective, tandis que l'absence de sécurité de l'emploi, l'irrégularité des horaires et la nature dispersée du travail rendent difficile la coordination entre les travailleurs, en matière d'organisation (Prassl, 2018).

25. *Addison Lee v. Gascoigne* [2019] I.C.R. 637 at [66].

Encadré

IWBG et son action en faveur des travailleurs de la *gig economy*

Créé en 2012, IWGB se présente comme le syndicat de fait des travailleurs de la *gig economy* (ou « économie à la demande ») au Royaume-Uni. Il recrute principalement chez les travailleurs migrants, non traditionnels, et à bas salaires – dont beaucoup de chauffeurs travaillant pour des entreprises comme Uber et Addison Lee – et opérant, en grande partie, en dehors des structures traditionnelles de représentation. En plus des réunions en face-à-face et des piquets de grève « à l'ancienne », des organisations comme IWGB utilisent la technologie même à la source de l'« insécurité » et de la « précarisation » : elles organisent des manifestations et des grèves, par le biais des réseaux sociaux et financent leurs activités par du *crowd-funding*.

IWGB a joué un rôle déterminant dans un certain nombre d'affaires majeures de la *gig economy*, y compris les célèbres affaires de statut au regard de l'emploi contre Uber et Addison Lee. En outre, en particulier depuis 2014, il a réussi à coordonner et à participer à un certain nombre de grèves locales, nationales et internationales, dont beaucoup étaient spécifiquement dirigées contre des entreprises comme Uber. Bien que l'impact économique de ces grèves soit assez limité, les effets sur la réputation de l'entreprise et, par conséquent, sur sa valorisation, pourraient se révéler plus tenaces. De plus, en « prenant en otage » l'annonce de l'entrée en bourse d'Uber, les *workers* se sont servi de cette grève pour s'adresser à l'opinion publique, et aux législateurs, ce qui pourrait faire pression pour une réforme plus ambitieuse.

Certes, IWGB est une organisation minuscule par rapport à certains syndicats « traditionnels » (comme UNISON), mais son influence au cours des dernières années s'est avérée largement supérieure à sa taille [1]. Fonctionnant sans les protections accordées aux représentants syndicaux traditionnels, elle peut se vanter d'avoir réussi à recruter dans des secteurs traditionnellement considérés comme difficiles à syndiquer en passant par des voies non conventionnelles, comme les campagnes sur les réseaux sociaux, les manifestations et autres formes d'action directe, tout en défendant les intérêts de ses membres devant les tribunaux. En outre, la branche United Private Hire Drivers (UPHD) s'est montrée particulièrement mobilisée pour soutenir les mouvements de grève de ses membres, faisant activement pression sur TfL et le gouvernement en faveur de réformes.

Mais l'action collective dans le cadre de ces « nouveaux » syndicats n'est pas exempte de problèmes (Prassl, 2018). Même si aucune action en justice n'a à ce jour été intentée contre IWGB, il est clair que les grèves récentes, bien qu'appuyées par le syndicat, ne sont pas conformes aux exigences complexes du droit britannique en matière de vote obligatoire. Le syndicat et ses membres s'exposent ainsi non seulement à des procédures judiciaires coûteuses, mais ils risquent également des sanctions disciplinaires/être « désactivés » de l'appli [2].

1. G. Gall, « The new, radical independent unions – Is small necessarily beautiful? », *HuffPost UK*, November 13, 2017, http://bit.ly/2KGxSjD.

2. J. Owen, « Uber driver "threatened" by senior manager after establishing union », *The Independent*, November 3, 2015, http://bit.ly/2OA6PaL.

Plusieurs initiatives ont toutefois été couronnées de succès ces dernières années. Si certains des plus grands syndicats, tels que GMB et Unite, ont également été actifs dans ce domaine, il convient de souligner les efforts déployés en particulier par des syndicats de style nouveau, tels qu'IWGB, particulièrement dynamiques dans la promotion de la syndicalisation des travailleurs britanniques les plus vulnérables, en particulier les « travailleurs indépendants » (encadré).

Malgré ces succès limités, des obstacles importants se dressent lorsqu'il s'agit de faire entendre la voix des *workers*. Il est particulièrement difficile d'obtenir la reconnaissance aux fins de la négociation collective, même si ce n'est pas propre à l'économie à la demande, car le droit britannique encourage les entreprises à recourir à des tactiques subversives pour éviter les demandes en reconnaissance. La syndicalisation des *independent contractors* risque aussi de ne pas être conforme au droit de la concurrence : en effet, seuls les *workers* et les *employees* ont le droit de s'organiser en syndicats en vue d'augmenter les salaires/prix. Ainsi, la reconnaissance du statut d'*independent contractor* peut s'avérer fatale s'agissant de tentatives de syndicalisation.

En outre, pour les chauffeurs de VTC, tels que ceux travaillant pour Uber, une simple représentation sur le lieu de travail ne suffit pas : il faut aussi une représentation correspondante dans le processus de participation de TfL [26]. Non seulement TfL a constamment exclu les représentants des chauffeurs de VTC, mais il n'existe pas non plus d'accord formel régissant l'engagement des parties prenantes de la location privée – une situation qui contraste fortement avec celle qui régit le secteur des taxis. Et comme le souligne le panel pro-employeurs du rapport Taylor, même les discussions sur la réforme du droit du travail ont tendance à marginaliser la voix des travailleurs très vulnérables qui ont grand besoin d'une réforme de leur protection. Non seulement le cadre juridique favorise les intérêts des opérateurs, mais le processus législatif et politique est également fortement biaisé en faveur des plus puissants.

Conclusion

Lorsqu'il y a des protestations au sujet de la sécurité du public, ou de l'exploitation des travailleurs, la tentation est grande de rejeter la faute sur les géants technologiques « immoraux » tels qu'Uber ou Addison Lee. Cette brève histoire du droit fiscal et du droit du travail britanniques révèle cependant le rôle non négligeable des autorités et des tribunaux britanniques dans la mise en place et l'*encouragement* des pratiques commerciales pour lesquelles ces entreprises sont (à juste titre) critiquées.

26. « Mayor-Khan-campaign-letter.pdf », UPHD, July, 19, 2018, http://www.uphd.org/wp-content/uploads/2018/07/Mayor-Khan-campaign-letter.pdf ; « UPHD-letter-to-the-Mayor-July-27-.pdf », UPHD, July, 27, 2018, http://www.uphd.org/wp-content/uploads/2018/07/UPHD-letter-to-the-Mayor-July-27-.pdf. Alors que TfL reconnaît le syndicat GMB, qui a pour but d'assurer la représentation conjointe des chauffeurs de taxi et de voiture de location privée et des opérateurs commerciaux agréés, TfL ne reconnaît aucune organisation qui représente exclusivement les chauffeurs de *minicab*. Par exemple, en refusant de reconnaître United Private Hire Car Drivers, une branche d'IWGB, TfL empêche la reconnaissance syndicale d'environ 115 000 chauffeurs, essentiellement noirs et issus de minorités ethniques, selon le site web d'UPHD (https://www.uphd.org/minicab-driver-protest-to-highlight-blight-of-discrimination-at-tfl/).

Alors que les choses se sont calmées et que les véritables coûts sociaux des VTC se font sentir, il semble que l'attitude du public change ; un certain nombre d'entreprises nouvelles sont entrées sur le marché britannique des VTC [27], se présentant comme des opérateurs plus éthiques, plus respectueux des clients et des travailleurs qu'Uber. Dans le même temps, les discussions sur la réforme ont commencé à prendre au sérieux la nécessité d'une réglementation plus standardisée, donnant la priorité à la sécurité publique sur l'apparente « valeur » de la concurrence. Toutefois, tous ces débats sur la réforme ont tendance à laisser les droits des travailleurs de côté.

Il est donc temps de rééquilibrer la balance, de faire respecter rigoureusement la réglementation existante, d'élargir les droits auxquels *tous* les travailleurs ont accès, afin de s'assurer que les gains qu'apporte « l'innovation » ne soient pas réduits à néant par le coût social pour tous les autres (McGaughey, 2019). Pour la première fois dans l'histoire de la réglementation britannique des taxis, cela signifie peut-être élever les intérêts des *êtres humains* (consommateurs *et* travailleurs) au-dessus de ceux des entreprises et du profit. Mais cela ne sera possible que si les tribunaux, les décideurs politiques et les autorités publiques sont prêts à participer.

Achevé de rédiger le 25 novembre 2019.

Sources :

Adams A., Freedman J., Prassl J. (2018), « Rethinking legal taxonomies for the gig economy », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 34, n° 3, p. 475-494, https://doi.org/10.1093/oxrep/gry006.

Butcher L. (2018), « Taxi and private hire vehicle licensing in England », *Commons Briefing Papers*, n° SN02005, December, https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN02005.

Department for Transport (2018), *Taxi and Private Hire Vehicle Statistics: England 2018*, Statistical Release, October 25, http://bit.ly/2quiv6U.

Department for Transport (2019), *Government Response to Report of the Task and Finish Group on Taxi and Private Hire Vehicle Licensing « Moving Britain Ahead »,* February, http://bit.ly/2QCSnBI.

Law Commission (2014), « Taxi and private hire services », *Law Com*, n° 347, May, http://bit.ly/2r2CoC5.

McGaughey E. (2019), « Uber, the Taylor Review, mutuality and the duty not to misrepresent employment status », *Industrial Law Journal,* vol. 48, n° 2, p. 180-198, https://doi.org/10.1093/indlaw/dwy014.

Prassl J. (2018), *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, New York, Oxford University Press, https://doi.org/10.1093/oso/9780198797012.001.0001.

Task and Finish Group (2018), *Taxi and Private Hire Vehicle Licensing: Steps Towards a Safer and more Robust System*, http://bit.ly/2CYxj0h.

27. Par exemple, Uber doit désormais faire face à la concurrence de l'estonien Bolt (ex-Taxify), de l'indien Ola (lancement prévu à Londres en 2019) et du français Kapten (ex-Chauffeur Privé).

Résumés des articles

Numéro spécial : Le secteur de transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques

Les enjeux de la régulation sectorielle

Odile CHAGNY

Les plateformes numériques ont contribué, au travers de solutions technologiques nouvelles, à bouleverser les conditions de concurrence dans le transport individuel de personnes en milieu urbain. Après avoir rappelé les fondements théoriques et le contexte historique de la régulation de ce secteur, l'article examine les principales caractéristiques de cette régulation sectorielle dans les pays étudiés avant l'arrivée des plateformes, puis les stratégies déployées par ces dernières pour pénétrer le marché. Il met ensuite en évidence le spectre des réponses apportées par chaque pays en matière de régulation sectorielle, qui va de la dérégulation à un pôle à la résistance de la régulation à l'autre pôle. Il s'attache enfin à en tirer des éléments de conclusion à destination des acteurs sociaux.

Mots clés : transport particulier de personnes en milieu urbain, régulation, secteur, plateforme, VTC.

La régulation du travail des chauffeurs de VTC : disruption et résistance par la voie du droit

Rodrigo CARELLI et Donna KESSELMAN

Le bouleversement de la régulation du travail, par le recours à une main-d'œuvre sans lien d'emploi direct avec l'entreprise, se trouve au cœur du modèle d'affaires du capitalisme de plateforme. Partout, la nature de la relation entre les plateformes de VTC et les chauffeurs est contestée et se trouve au cœur des conflits juridiques et administratifs. Partout, le pouvoir judicaire joue un rôle clé dans la qualification de la nature de la prestation du service comme celle du « prestataire du service », à savoir, le chauffeur.

Mots clés : VTC, régulation, relation d'emploi, qualification juridique, pouvoir judiciaire.

Le modèle d'affaires d'Uber : un avenir incertain

Catherine SAUVIAT

Le modèle d'affaires d'Uber repose sur des fondamentaux économiques défaillants, la plateforme de VTC ne dégageant pas un chiffre d'affaires suffisant pour couvrir ses coûts d'exploitation, sur des effets de réseaux limités et sur le risque de voir requalifier ses chauffeurs, de travailleurs indépendants en salariés. Son développement rapide n'a été possible que grâce au soutien d'investisseurs financiers, un soutien qui n'est cependant pas infaillible et durable éternellement.

Mots clés : Uber, VTC, modèle d'affaires, effets de réseau, marché biface, investisseurs institutionnels.

Allemagne

Une réglementation qui résiste aux plateformes de VTC

Marcus KAHMANN

En 2013, Uber est le premier opérateur de plateforme qui entre sur le marché du transport individuel de personnes. Divers acteurs professionnels se mobilisent aussitôt pour contester ses services devant les tribunaux. À plusieurs reprises, ils sont déclarés illicites sur le territoire allemand. L'opérateur se voit ainsi obligé de se conformer au cadre réglementaire fédéral. Du fait de cette jurisprudence défavorable, son implantation reste plutôt limitée. La réforme du cadre réglementaire pourrait offrir une sortie de l'impasse réglementaire. Elle est annoncée depuis 2018 mais peine à voir le jour.

Mots clés : VTC, Allemagne, réglementation, association professionnelle, taxi.

Brésil

Le rôle clé du pouvoir judiciaire dans la régulation des plateformes de VTC

Rodrigo CARELLI et Gustavo SEFERIAN

Le texte fait une lecture critique du processus de réglementation des opérateurs de plateformes de VTC au Brésil, en analysant particulièrement la ville de Rio de Janeiro, emblématique de ce qu'il se passe ailleurs dans le pays. Il présente le processus difficile d'entrée de ces opérateurs sur le marché et le rôle important que le pouvoir judiciaire local a joué dans leur légalisation, à l'encontre de la municipalité et des chauffeurs de taxi ; la Cour suprême est ensuite allée dans le même sens que le pouvoir judiciaire local au niveau national.

Mots clés : VTC, Brésil, pouvoir judiciaire, précarité du travail, disruption.

Canada

La déréglementation du secteur des taxis au Québec : une négociation entre l'État et Uber

Urwana COIQUAUD et Lucie MORISSETTE

Comment, à la suite de l'arrivée d'Uber, le secteur du transport de personnes par taxi au Québec, autrefois largement encadré par la loi, a-t-il été déréglementé en 2019 ? Voici la question à laquelle répond cet article qui expose les acteurs et les mécanismes impliqués, dont le recours à l'expérimentation réglementaire.

Mots clés : VTC, Québec, Uber, déréglementation, projet pilote.

Espagne

Uber et Cabify, opérateurs de plateformes numériques ou entreprises de transport avec chauffeur ?

Francisco TRILLO

L'Espagne, à la suite des conflits entre taxis et VTC provoqués par le lancement d'UberPop en 2014, est le pays qui a rendu possible l'arrêt prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne en décembre 2017, statuant que l'activité d'Uber relevait d'une prestation de service de transport et non d'intermédiation ou d'information. La question de la nature de la relation contractuelle avec ses chauffeurs, qui lui est intimement liée, n'a en revanche pas été tranchée même si la probabilité est forte pour que les tribunaux se prononcent en faveur de l'existence d'un lien de subordination.

Mots clés : VTC, Espagne, Cour de justice de l'Union européenne, service de transport, relation d'emploi.

États-Unis

À l'origine des plateformes de VTC, à la pointe de la protection des chauffeurs

Donna KESSELMAN et Cássio Luís CASAGRANDE

Uber, créé en 2009 à San Francisco, y a lancé son activité en 2010. Les autorités locales ont réagi diversement à l'entrée du nouvel acteur, qui s'est heurtée à la réglementation du secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain. Le recours à des chauffeurs de VTC ayant le statut de travailleur indépendant a par ailleurs été à l'origine de l'adoption, fin 2019 en Californie, d'une loi visant à affronter la question des salariés déguisés. Différentes stratégies sont à l'œuvre pour aborder cette nouvelle figure des chauffeurs de VTC. Elles se trouvent au cœur du débat sur le renouveau syndical aux États-Unis.

Mots clés : VTC, États-Unis, disruption, régulation sectorielle, relation d'emploi.

France

À la recherche de nouvelles régulations sociales entre conflits, mobilisations, *lobbying* et réglementation

Amandine BRUGIÈRE *et Anne-Marie* NICOT

À la suite de l'arrivée des opérateurs de plateformes de VTC, qui sont venus bouleverser le secteur du transport particulier de personnes, un conflit intense a éclaté avec les taxis. Deux lois ont été promulguées entre 2014 et 2016 pour tenter de mieux encadrer le marché et réguler la concurrence. Dans un second temps, les relations entre les chauffeurs de VTC et les plateformes se sont à leur tour dégradées. Mais les gouvernements successifs ont opté pour une intervention législative minimale dans ce domaine, notamment à travers le développement de règles de droit non obligatoires comme les chartes. à l'origine des plateformes de VTC, à la pointe de la protection des chauffeurs.

Mots clés : VTC, France, secteur de transport particulier de personnes, régulation sectorielle, charte.

Royaume-Uni

Le rôle central des autorités publiques et des tribunaux dans la régulation des VTC

Zoe ADAMS

Cet article dresse une perspective historique de la régulation des VTC et des taxis au Royaume-Uni. Il insiste sur le fait que, si les pratiques commerciales des « nouvelles » entreprises de VTC, comme Uber, sont éminemment critiquables, notamment en matière de protection des travailleurs, le gouvernement et les tribunaux les ont activement autorisées et encouragées. En effet, ce sont eux, en dernier ressort, qui ont la capacité d'intervenir pour garantir que le secteur n'agisse pas seulement dans l'intérêt des grandes entreprises, mais aussi, plus fondamentalement, dans celui des travailleurs, des consommateurs et du grand public.

Mots clés : Royaume-Uni, entreprises de VTC, protection des travailleurs, protection des consommateurs, sécurité.

English Abstracts

Special issue : The impact of digital platforms on the urban individual passenger transport sector

The challenges of sector regulation

Odile CHAGNY

New technological solutions have helped digital platforms disrupt the competitive environment in the urban individual passenger transport sector. After summarizing the theoretical foundations and historical background of regulation within this sector, the article goes on to examine the key characteristics of this sector's regulation in different countries prior to the arrival of these platforms, then the strategies deployed by the platforms to penetrate the market. It then sets out the range of these countries' responses to sector regulation, from deregulation at one end of the scale to resistance mounted by regulation at the other. It ends by drawing conclusions that may be of interest to social partners.

Keywords: urban individual passenger transport, regulation, sector, platform, private hire vehicle, PHV.

Regulating PHV drivers: Disruption and resistance through the law

Rodrigo CARELLI and Donna KESSELMAN

Disruption to employment regulations, through the use of a workforce with no direct employment relationship with the company, is at the heart of the business model of platform capitalism. However, the nature of the relationship between PHV platforms and the drivers themselves is being challenged and is at the heart of many legal and administrative disputes. Everywhere, the legal authorities play a key role in defining the nature of service provision and that of the "service provider," namely the driver.

Keywords: private hire vehicle, PHV, employment relations, legal status, legal authorities.

Uber's business model: An uncertain future

Catherine SAUVIAT

Uber's business model is built on shaky economic foundations, as the PHV platform does not generate enough turnover to cover its operating costs; on limited network effects; and on the risk of its drivers being reclassified from self-employed to salaried workers. Its rapid expansion was only possible through the support of financial investors, a form of support that is neither infallible nor eternally sustainable.

Keywords: Uber, private hire vehicle, PHV, business model, network effects, two-sided market, institutional investors.

Germany

How regulations are resisting PHV platforms

Marcus KAHMANN

In 2013, Uber was the first platform operator to enter the private hire vehicle market. Various professional bodies immediately took action in the courts to oppose their services, which were declared illegal in Germany on several occasions. The company was thus obliged to comply with federal regulations. Due to these unfavorable legal rulings, its foothold in the country remains limited. A reform of the regulatory framework might offer a way out of this statutory impasse. This has been discussed since 2018 but is yet to become a reality.

Keywords: Private hire vehicle, PHV, Germany, regulation, trade body, taxi.

Brazil

The key role of the legal authorities in regulating PHV platforms

Rodrigo CARELLI and Gustavo SEFERIAN

This text offers a critical reading of the regulatory process around PHV platforms in Brazil, with particular analytical focus on the city of Rio de Janeiro, which is seen as emblematic of developments elsewhere in the country. It outlines the operators' difficulty in entering the market and the key role played by the local legal authorities in their licensing, contrary to the city authorities and the city's taxi drivers. The Supreme Court then followed the local judiciary's lead at the national level.

Keywords: Private hire vehicle, PHV, Brazil, legal authorities, employment precariousness, disruption.

Canada

The deregulation of the taxi sector in Quebec: negotiations between the state and Uber

Urwana COIQUAUD and Lucie MORISSETTE

How, following the arrival of Uber, did Quebec's formerly widely regulated taxi sector become deregulated in 2019? This is the issue addressed in this article, which reveals the bodies and mechanisms involved, including the recourse to regulatory experimentation.

Keywords: Private hire vehicle, PHV, Quebec, Uber, deregulation, pilot project.

Spain

Uber and Cabify: digital platform operators or private hire firms?

Francisco TRILLO

In Spain, disputes between taxis and PHVs sparked by the launch of UberPop in 2014 resulted in the Court of Justice of the European Union handing down a judgment in 2017 ruling that Uber was running a "service in the field of transport" and not a digital or intermediary service. This is closely linked to the issue of its contractual relationship with its drivers, which remains unresolved, although it is highly likely that the courts will pronounce in favor of the existence of an employer-employee relationship.

Keywords: Private hire vehicle, PHV, Spain, Court of Justice of the European Union, transport service, employment relations.

USA

Where private hire vehicle platforms all began, where driver protection comes first

Donna KESSELMAN and Cássio Luís CASAGRANDE

Uber was set up in San Francisco in 2009, and the company began operating there in 2010. There was a range of reactions from the local authorities to this new player, which ran up against regulations covering the urban private hire and taxi sector. Moreover, the use of these PHV drivers with the status of self-employed workers was behind California's 2019 adoption of a law intended to address the issue of disguised wage labor. Various strategies are being deployed to tackle the emergence of these PHV drivers, and these strategies are at the heart of the debate on trade union renewal in the United States.

Keywords: Private hire vehicle, PHV, United States, disruption, sector regulation, employment relations.

France

The quest for new social regulations: Conflicts, political action, lobbying, and legislation

Amandine BRUGIÈRE *and Anne-Marie* NICOT

Following the arrival of PHV platform operators, which have disrupted the individual private transport sector, an acrimonious conflict has broken out with the taxi sector. Two laws were enacted between 2014 and 2016 in an attempt to better regulate the market and competition. Following this, relationships between PHV drivers and the technology platforms began to break down. However successive governments have opted for minimal legislative intervention in this area, by developing non-mandatory legal regulations such as charters, a decision that the Constitutional Council challenged in 2019.

Keywords: Private hire vehicle, PHV, France, private transport sector, sector regulation, charter.

United Kingdom

The key role of public authorities and courts in regulating PHV platforms

Zoe ADAMS

This article provides a historical perspective on the regulation of the private hire and taxi industries in the United Kingdom. The article argues that, while there is much to criticize about the business practices of "new" private hire firms such as Uber, particularly when it comes to questions of worker protection, the UK government and courts have actively enabled and encouraged these practices. It is ultimately they, then, who have the capacity to intervene in order to ensure that the industry operates not only in the interest of large firms, but also, and more fundamentally, in the interests of workers, consumers, and the wider public.

Keyword : United Kingdom, private hire firm, worker protection, consumer protection, security.

Institut de Recherches Économiques et Sociales

Au service des organisations syndicales représentatives des travailleurs

BULLETIN d'ABONNEMENT 2020

nom, prénom

fonction

adresse

tél.

e-mail

Désire m'abonner à :

☐ *La Chronique internationale de l'IRES* au prix de 30,00 €.

☐ *La Revue de l'IRES* au prix de 79,00 €.

☐ *La Chronique internationale de l'IRES* + *Revue* au prix de 99,00 €.

Les étudiants (justificatif à l'appui) pourront bénéficier d'une remise de 50 % sur les abonnements et sur les publications achetées à l'unité.

Règlement par :

☐ Chèque bancaire (payable en France) à l'ordre de l'IRES

☐ Virement à l'ordre de l'IRES - Banque CDC
IBAN FR72 4003-1000-0100-0024-5046-D80 – BIC : CDCGFRPPXXX

date et signature

Pour rester informé·e de l'actualité de l'IRES et de ses publications, abonnez-vous à la newsletter sur www.ires.fr !

Institut de Recherches Économiques et Sociales
16, bd du Mont d'Est - F-93192 - Noisy-Le-Grand - Cedex
Tél. : + 33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr
www.ires.fr - Twitter @IresFr - Linkedin ires-france

L'IRES

L'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) a été créé en 1982 par l'ensemble des organisations syndicales représentatives françaises, avec le concours du gouvernement. La CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, la CGT-FO et l'UNSA-Éducation le gèrent en commun depuis cette date.

L'IRES est juridiquement constitué sous forme d'association. Son assemblée générale est composée de neuf syndicalistes, neuf personnalités scientifiques et quatre représentants du Premier ministre. Son bureau regroupe six syndicalistes, un par organisation constitutive. La présidence est assumée à tour de rôle par le représentant de l'une d'entre elles. Le directeur est un universitaire.

Ses ressources sont assurées par une subvention publique de l'État et par des conventions de recherche.

Ses missions

L'Institut a pour vocation d'apporter aux organisations syndicales des éléments d'appréciation et d'analyse sur l'ensemble des questions économiques et sociales.

Pour réaliser ses missions, l'IRES procède selon deux modalités.

- D'une part, un centre de recherche et de documentation regroupe une trentaine de personnes : chercheurs, documentalistes et administratifs. Il se consacre à la réalisation d'un programme à moyen terme approuvé par l'assemblée générale.

- D'autre part, il soutient l'effort de recherche propre à chaque centrale. Pour cela, après accord de l'assemblée générale, il finance des programmes réalisés par des équipes choisies par chacune des organisations. Les résultats de ces recherches sont mis à la disposition de l'ensemble d'entre elles. On peut se les procurer auprès de chaque centrale. L'ensemble de ces activités est regroupé sous l'appellation Agence d'Objectifs.

Les thèmes plus précis de recherche privilégient les questions relatives au travail, aux stratégies économiques, à la protection sociale et aux relations professionnelles.

Assemblée générale de l'IRES

Neuf syndicalistes

Membres du Bureau :
Marie-Laurence BERTRAND, *CGT*
Fabrice COQUELIN, *UNSA-Éducation*
Bernard IBAL, *CFTC*
Franck LOUREIRO, *CFDT*
Franck MIKULA, *CFE-CGC*
Éric PERES, *CGT-FO*
Membres de l'Assemblée générale :
Fabrice ANGEI, *CGT*
Sébastien DUPUCH, *CGT-FO*
Philippe PORTIER, *CFDT*

Quatre représentants du Premier ministre

N.N.
Didier BLANCHET, *Directeur des études et des synthèses économiques, INSEE*
Gilles DE MARGERIE, *Commissaire général, France Stratégie*
Selma MAHFOUZ, *Directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, DARES*

Neuf personnalités scientifiques

Mario CORREIA, *Maître de conférences à l'université de Méditerranée*
Gilles FERREOL, *Professeur à l'université de Poitiers*
Cécile GUILLAUME, *Maître de conférences à l'université de Lille 1*
Donna KESSELMAN, *Professeure à l'université Paris-Est Créteil*
Bernard LAURENT, *Professeur à l'École de management de Lyon*
David MEYER, *Conseiller économique, social et environnemental*
Sandrine MICHEL, *Professeure à l'université Montpellier I*
Angel PINO, *Professeur à l'université Michel de Montaigne Bordeaux 3*
Frédéric REY, *Maître de conférences au Cnam - laboratoire Lise-Cnrs*

En dix ans, les plateformes numériques ont bouleversé la régulation du système de transport individuel de personnes en milieu urbain et provoqué des conflits avec les acteurs traditionnels du secteur, les taxis. Les innovations qui ont permis l'arrivée et le déploiement des opérateurs de plateformes de VTC, par le biais de la mise en relation instantanée de clients avec un grand nombre de chauffeurs, sont venues questionner les règles encadrant le secteur, en particulier les modalités de concurrence, et brouiller les catégories sur lesquelles elles reposaient.

Le développement des plateformes numériques de VTC a aussi posé avec force la question des conditions de travail et du statut d'emploi des chauffeurs travaillant par leur intermédiaire. L'une des composantes centrales de leur modèle d'affaires repose en effet sur le recours quasi généralisé à une main-d'œuvre sans lien direct d'emploi avec la plateforme. Or la nature de la relation entre les plateformes et les chauffeurs de VTC a été de plus en plus contestée. Elle est au cœur des conflits juridiques de ces dernières années et a engendré de nombreuses actions collectives des acteurs du secteur, avec l'aide plus ou moins affirmée des organisations syndicales. Dans certains cas, ces conflits ont débouché sur de nouvelles régulations sociales.

De ce double bouleversement en est résulté un choc de grande ampleur. Les opérateurs de plateforme de VTC en ont tiré avantage pour développer leur activité en s'adaptant de manière très différenciée aux contextes nationaux des pays d'implantation. C'est à l'analyse de ce bouleversement, aux réponses apportées par les acteurs ainsi qu'aux différentes formes de régulation qui ont émergé ou sont en voie d'émergence que s'attelle ce numéro spécial de la *Chronique internationale de l'IRES*. Il le fait à travers l'analyse de divers cas nationaux, prenant appui sur les exemples de l'Allemagne, du Brésil, du Canada, de l'Espagne, des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni.

ires
16, bd du Mont d'Est - 93192 NOISY-LE-GRAND CEDEX
Tél : +33 (0)1 48 15 18 90 - E-mail : contact@ires.fr - www.ires.fr

ISSN 1285-087X
Prix du numéro : 13 €