

Avant-propos

Rodrigo CARELLI, Odile CHAGNY, Donna KESSELMAN et Catherine SAUVIAT¹

Les plateformes numériques ont conduit à bouleverser de manière substantielle le système de transport individuel de personnes en milieu urbain² 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 ligne³ (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 Paris⁴, 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'OCDE⁵ 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 chercheuses 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 socio-politiques 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.

Achévé 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., Sauvart 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/2SmFIHz>.

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>.