

Les enjeux de la régulation sectorielle

Odile CHAGNY¹

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 ? 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'efficacité 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 inaccessibles.

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 pré-réservation, 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 York⁴ ; 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 défailante 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 régler 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 existants⁸. 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 2011⁹. Chauffeur Privé¹⁰, *startup* française, a été lancé la même année, avant Marcel¹¹, SnapCar et LeCab¹², 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 assujéti 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'inefficacité 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 réglementaire 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 renouvelerait 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'acquiescer 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 generalitat¹³ 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 dérègle 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 capacitaine, 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 capacitaines 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 Londres¹⁸.

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 service¹⁹.

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 préalable²⁰, 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 transport²¹.

Dans leur déclaration conjointe 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., 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>.

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.

LE SECTEUR DU TRANSPORT INDIVIDUEL DE PERSONNES

- 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/2SmFIHz>.
- 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](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>.