

Allemagne

Une réglementation qui résiste aux plateformes de VTC

Marcus KAHMANN¹

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 réglementaire 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 réglementation 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 réglementations 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'employeur³. 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 moins⁴. 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 électroniques⁵. 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 réglementaire du transport individuel de personnes

Le cadre réglementaire 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 continger 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 taxi⁹. 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 usagers et usagères.

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 PBefG¹¹. 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 juge¹². 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-landesgericht-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.

allemand¹⁴. 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-salariés de l'entreprise de VTC Safedriver Ennoo¹⁵ 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 futures salariées de Safedriver Ennoo sont obligées 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 euros¹⁶.

Mira Ball, responsable syndicale du secteur transports en commun de Verdi, souligne la difficulté de voir clair dans ce marché très restreint¹⁷. 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 adhérentes,

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 taxis¹⁸. 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 notoires¹⁹.

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 VTC²⁰.

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 interpellés 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-ig-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 clés » (*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 continger 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 salariés : 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.

Achévé 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>.

UNE RÉGLEMENTATION QUI RÉSISTE AUX PLATEFORMES DE VTC

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/2spDlzl>.