



Doc. 15001

25 octobre 2019

L'impact sociétal de l'économie de plateformes

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteur: M. Luís LEITE RAMOS, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Sommaire

L'économie des plateformes touche de plus en plus d'Européens, qu'ils soient entrepreneurs, travailleurs ou consommateurs. Bien que ces plateformes digitales permettent l'émergence d'un marché plus ouvert, où les biens, les services et les informations sont échangés, force est de constater qu'elles se sont développées en grande partie en marge des règles qui régissent l'économie ordinaire, notamment la protection des consommateurs, les droits sociaux des travailleurs et la fiscalité. Ce phénomène devrait connaître une croissance exponentielle dans les années à venir et avoir des répercussions importantes sur la société tout entière.

Dans ce contexte, les législateurs européens devraient adopter une approche équilibrée pour que l'intérêt général prévale sur des considérations commerciales plus étroites, sans pour autant paralyser l'innovation, l'entrepreneuriat, les nouveaux modes de consommation et modèles de travail, ainsi que les opportunités de développement qui les accompagnent. Si les activités des plateformes ne sont pas correctement réglementées et dûment prises en compte, on risque d'assister à une expansion de l'économie informelle. En outre la «plateformisation» du travail pourrait contribuer à la propagation de formes de travail non standard de plus en plus précaires.

Les États membres devraient clarifier le statut professionnel des travailleurs des plateformes et la législation nationale s'appliquant aux plateformes digitales et leurs travailleurs. Des garanties juridiques doivent être mises en place pour protéger les travailleurs des plateformes dans des environnements transnationaux et internationaux, pour faire face aux nouveaux risques psychosociaux et pour assurer des contrôles suffisants.

1. Renvoi en commission: Doc. [14355](#), Renvoi 4319 du 13 octobre 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs de M. Luís Leite Ramos, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Les plateformes de sociétés dynamiques transforment le monde du travail	6
3. Les plateformes numériques en Europe: d'une présence marginale à significative	7
3.1. Le cas des plateformes de services de transport	8
3.2. Plateformes de partage de logement	9
3.3. Exemples de pratiques nationales en matière de plateformes numériques	10
4. «Plateformisation» du travail: incidences sur les droits sociaux et sur leur protection	11
5. Tirer parti de la flexibilité et des possibilités offertes par la nouvelle réalité économique	15
6. Les prochaines étapes	16

A. Projet de résolution²

1. L'économie des plateformes s'est imposée comme une toute nouvelle facette de l'économie mondialisée qui touche de plus en plus d'Européens, qu'ils soient entrepreneurs, travailleurs ou consommateurs. Les plateformes numériques permettent l'émergence d'un marché plus ouvert, où les biens, les services et les informations sont échangés entre particuliers (réseaux «pair-à-pair») et acteurs commerciaux (professionnels et entreprises), à des fins lucratives, selon le principe du partage des coûts, ou même à titre gracieux. Cela étant, le phénomène des plateformes s'est développé en grande partie en marge des règles qui régissent l'économie ordinaire, ce qui crée diverses distorsions au niveau local et national. Il devrait connaître une croissance exponentielle dans les années à venir et avoir des répercussions importantes sur la société tout entière.
2. Les acteurs de l'économie des plateformes ont été accusés de créer des disparités et de violer la législation applicable à la protection des consommateurs, les droits sociaux des travailleurs et la fiscalité au niveau national et européen. Les États sont donc contraints d'évaluer les nouveaux défis et besoins en matière de réglementation pour répondre comme il convient à cette nouvelle réalité économique. L'Assemblée parlementaire considère que, dans ce contexte, les législateurs européens devraient adopter une approche équilibrée pour que l'intérêt général prévale sur des considérations commerciales plus étroites, sans pour autant paralyser l'innovation, l'entrepreneuriat, les nouveaux modes de consommation et modèles de travail, ainsi que les opportunités de développement qui les accompagnent.
3. L'Assemblée note que, dans l'arène européenne, les points de vue divergent quant à l'évaluation du potentiel qu'offrent les plateformes numériques pour créer ou préserver des emplois de qualité, optimiser l'exploitation des ressources et améliorer le bien-être global de la société. Elle rejoint l'avis de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) selon lequel le débat sur les politiques réglementaires devrait porter essentiellement sur des questions sectorielles (comme dans le cas des plateformes de transport et d'hébergement) et des questions transversales relatives aux droits du travail et à la protection sociale, à la fiscalité, à la protection des consommateurs (notamment à la protection des données) et à la concurrence.
4. L'Assemblée déplore que les données concernant les aspects spécifiques et les tendances du développement de l'économie des plateformes soient lacunaires et ne permettent donc pas d'orienter l'élaboration de politiques fondées sur des connaissances validées et salue les initiatives mises en place par l'OCDE et la Commission européenne pour trouver des moyens d'obtenir des données plus exactes et ainsi de brosser un tableau plus complet de l'économie des plateformes, qui connaît une évolution rapide. La «plateformisation» du travail est une occasion de formaliser le travail informel de prestataires de services semi-professionnels et d'intégrer les échanges informels dans l'économie ordinaire et les systèmes sociaux. Cela étant, si les activités des plateformes ne sont pas correctement réglementées et dûment prises en compte, on risque, au contraire, d'assister à une expansion de l'économie informelle.
5. De plus, l'Assemblée est préoccupée par le risque que la «plateformisation» du travail contribue à la propagation de formes de travail non standard de plus en plus précaires, et note que, dans de nombreux pays, le droit du travail ne s'applique pas, ou seulement en partie, à ceux qui sont considérés comme des travailleurs indépendants. En conséquence, ces derniers, pour beaucoup, n'ont pas droit au salaire minimum, aux congés annuels ni aux indemnités de maladie. Dans ce contexte, l'Assemblée est convaincue que le Comité européen des droits sociaux (CEDS) pourrait fournir des orientations très utiles sur l'application de la Charte sociale européenne (STE n° 35 et STE n° 163) en ce qui concerne les travailleurs des plateformes. Elle demande donc instamment au CEDS d'examiner les nouvelles questions pratiques et stratégiques que pose l'économie des plateformes, en particulier dans le domaine des droits sociaux, des systèmes de sécurité sociale et de la protection associée.
6. À ce jour, le statut professionnel des travailleurs des plateformes n'est pas clairement défini en Europe, pas plus que les droits et devoirs afférents à ce statut. Les États appliquent donc à ces travailleurs les cadres réglementaires existants, distinguant essentiellement d'un côté les salariés et, de l'autre, les travailleurs indépendants (ou «free-lance»), sachant que, le plus souvent, les plateformes classent leurs travailleurs dans la catégorie des indépendants. Certains pays ont défini des sous-catégories à ces deux statuts, et la nécessité de définir un troisième statut, spécifique aux travailleurs des plateformes, fait l'objet d'un débat permanent. Dans ce contexte, l'Assemblée note que l'incertitude juridique associée au statut des travailleurs

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 13 septembre 2019.

des plateformes a déjà donné lieu à de nombreuses actions en justice, et que les jugements des tribunaux divergent d'un pays à l'autre pour des personnes employées pourtant par une même plateforme ou dans le même secteur.

7. En ce qui concerne le travail de plateforme, l'Assemblée recommande aux autorités de réglementation nationales des États membres, y compris aux parlements:

7.1. de passer en revue la législation nationale applicable aux activités des plateformes numériques et à leurs travailleurs, d'évaluer sa pertinence au vu du nouveau contexte et de recenser les domaines qui nécessitent une réglementation supplémentaire dans le but de préserver ou de renforcer la prééminence de l'intérêt général, la concurrence loyale et le niveau élémentaire des droits et de la protection sociale des travailleurs des plateformes, tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne;

7.2. pour l'examen préliminaire des lois nationales, d'établir une distinction entre d'une part «le travail à la demande via des applications internet», qui consiste à offrir des services matériels au niveau local, et, d'autre part, «le travail par la foule en ligne» (*crowdwork*), qui consiste à externaliser certaines tâches (comptabilité, conception, traduction, etc.) vers un vivier mondial de travailleurs virtuels;

7.3. de déterminer comment employer au mieux les normes juridiques européennes et nationales en vigueur dans le contexte mondial pour régler les problèmes transnationaux engendrés par l'activité des plateformes multinationales (notamment en matière de fiscalité et de collecte des taxes et impôts, de protection des consommateurs et d'applicabilité de la législation étrangère dans le cas du travail par la foule);

7.4. au vu des données factuelles attestant qu'en règle générale, travailler pour une seule plateforme ne permet pas de subvenir à ses besoins (à l'instar des contrats «zéro heure») et compte tenu du fait que, pour certaines personnes, le travail de plateforme reste la seule source de revenus, d'interdire les clauses d'exclusivité des plateformes en ligne, afin d'autoriser leur personnel à travailler pour d'autres entreprises et à compléter leurs revenus;

7.5. de faire face aux nouveaux risques psychosociaux liés au concept de «travail à la demande» adopté par les plateformes et à leurs systèmes de notation (conséquences du suivi et de l'évaluation continus et en temps réel de la performance des travailleurs, isolement relatif, double insécurité de l'emploi et du revenu, attribution des tâches à très court délai et délais de réalisation serrés, état de veille permanent au détriment du temps de repos et de l'équilibre vie professionnelle-vie privée, possibilité de discrimination et nécessité de réaliser sa prestation même lorsque l'on est malade) en adoptant des réglementations et des politiques nationales en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail;

7.6. de veiller à ce que des mécanismes satisfaisants d'enregistrement, de certification et de contrôle des services de plateforme soient en place afin de protéger les droits, les données à caractère personnel, la santé et la sécurité des consommateurs, et de garantir l'ordre public et la sécurité de la population;

7.7. de préciser les obligations des plateformes, de leurs travailleurs et de leurs usagers en matière de fiscalité et de fournir des moyens électroniques pour faciliter la déclaration des revenus et le respect des règles fiscales, de sorte que les impôts et taxes soient payés là où l'activité économique s'exerce;

7.8. de renforcer les protections et les contrôles contre les risques d'exploitation en ligne et de sous-traitance illégale du travail via les plateformes, afin d'éviter le recours au travail d'enfants de pays du tiers monde et de migrants non déclarés sur leur territoire;

7.9. de s'employer à renforcer la transparence du fonctionnement des plateformes et à prendre des mesures supplémentaires en matière de réglementation — internes (autoréglementation) ou externes (imposées par la loi) — si nécessaire, afin de compenser les préjugés, les obstacles et la discrimination auxquels pourraient être confrontés certains usagers ou prestataires de services dans le monde numérique, comme c'est le cas dans l'économie ordinaire (écart salarial entre les femmes et les hommes, règles rigides concernant la durée du travail, etc.);

7.10. d'étudier l'incidence des nouveaux modèles de travail sur l'égalité entre les femmes et les hommes et de permettre aux travailleurs des plateformes, grâce à des financements de l'État, de développer leurs compétences ou d'en acquérir de nouvelles afin d'améliorer leur employabilité et de progresser vers l'égalité des chances.

8. L'Assemblée soutient en outre les initiatives législatives prises par la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne pour assurer des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne. Elle invite les États membres du Conseil de l'Europe à s'en servir comme guide pour apporter une réponse réglementaire et coordonnée satisfaisante aux défis que pose l'économie des plateformes au niveau national.

B. Exposé des motifs de M. Luís Leite Ramos, rapporteur

1. Introduction

1. Ces vingt dernières années, les technologies numériques sont devenues une caractéristique essentielle de notre vie. Elles ont profondément transformé la société et l'économie, et ont contribué à effacer les frontières entre vie privée et vie professionnelle. Elles ont également fait apparaître de nouveaux défis pour les politiques publiques dans plusieurs domaines, notamment pour la fourniture et l'utilisation de services. En fait, les plateformes numériques ont fait naître de nouveaux modèles économiques et ont créé un marché ouvert, où les biens, les services et les informations sont échangés entre particuliers (réseaux «pair-à-pair») et acteurs commerciaux (professionnels et entreprises) — on parle d'«économie des plateformes»³ — tant à des fins lucratives et de partage des coûts, qu'à titre gracieux. Ce phénomène connaît un tel essor que les recettes estimées obtenues par le biais des plateformes collaboratives ont atteint dans les pays de l'Union européenne près de 28 milliards d'euros rien qu'en 2015, soit le double de l'année précédente. Ce chiffre devrait connaître une augmentation exponentielle⁴.

2. Beaucoup de secteurs traditionnels de l'économie nationale ont été surpris par la réussite manifeste de ces nouveaux concurrents. Les acteurs de l'économie des plateformes ont été accusés de violer la réglementation et la législation applicables à la protection des consommateurs, aux droits sociaux des travailleurs et à la fiscalité au niveau national et européen. Les États sont donc contraints d'évaluer les nouveaux défis et de proposer des réponses appropriées. Ainsi que l'y invite la proposition de résolution sur «l'impact sociétal de l'économie des plateformes» (Doc. 14355), l'Assemblée parlementaire «devrait dresser un état des lieux en la matière pour encourager les bonnes pratiques» et proposer des idées d'approche européenne coordonnée de l'économie des plateformes.

3. Le fait est que nous ne partons pas de zéro: des experts, la Commission européenne et le Parlement européen, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), des organisations de consommateurs et de recherche, des syndicats, ainsi que des gouvernements et des parlements nationaux ont tous entrepris d'étudier ce phénomène. Cependant, ils divergent dans leur évaluation du potentiel offert par les plateformes numériques pour créer ou préserver des emplois de qualité, optimiser l'exploitation des ressources et améliorer le bien-être global de la société⁵. Le rôle de l'économie des plateformes dans le contexte des applications de l'intelligence artificielle à la vie réelle soulève aussi beaucoup de questions, alors que les robots intelligents remplacent l'être humain dans un nombre de fonctions de plus en plus important.

4. Le présent rapport s'attachera donc à aider les décideurs à mieux comprendre les risques et les possibilités inhérents au développement de l'économie des plateformes en étudiant la situation des principaux secteurs concernés, les tentatives faites actuellement pour réguler le phénomène et les domaines prioritaires qui requièrent une action réglementaire. Au sein de la commission, nous nous sommes arrêtés sur des exemples positifs d'évolutions récentes dans le domaine de l'économie des plateformes avec le concours d'experts⁶ et de représentants institutionnels. En tant que rapporteur, j'ai aussi procédé à mes propres recherches et à la collecte d'informations en me fondant sur les délibérations de la commission. Dans ce contexte, je tiens à mentionner la visite que j'ai effectuée à la Commission européenne à Bruxelles les 20 et 21 mars 2019, durant laquelle je me suis entretenu avec des fonctionnaires chargés de traiter des questions réglementaires, des enjeux fiscaux, de la protection des consommateurs et de la «plateformisation» du travail. Mes conclusions ont été prises en compte dans le présent rapport.

2. Les plateformes de sociétés dynamiques transforment le monde du travail

5. Alors que les technologies intelligentes envahissent notre vie, l'économie de marché révèle leurs nouvelles facettes et nous donne à tous d'autres possibilités, non seulement d'accéder à de nouveaux services, mais aussi de devenir des utilisateurs actifs et créatifs, voire des entrepreneurs indépendants, à coût minime. Un Européen sur six utilise régulièrement les plateformes de partage, et près d'un sur trois ont eux-

3. Les termes «économie collaborative», «économie du partage», «économie à la demande», «économie des plateformes» sont habituellement employés de manière interchangeable.

4. Voir la communication de la Commission européenne sur «Un agenda européen pour l'économie collaborative», COM(2016) 356 final, Bruxelles, 2 juin 2016.

5. Étude de l'European Parliamentary Technology Assessment (EPTA) intitulée «The future of labour in the digital era: ubiquitous computing, virtual platforms, and real-time production», novembre 2016.

6. Je tiens tout particulièrement à remercier M. Tiago Souza d'Alte, pour la note d'expertise présentée à la commission lors de sa réunion tenue à Lisbonne, les 17 et 18 septembre 2018.

mêmes proposé un service à une occasion au moins. Ainsi, plus de 5 % de la population de l'Union européenne offre déjà des services et des biens par le biais de ces plateformes. Selon la Commission européenne, l'économie des plateformes «jette les bases de la croissance⁷» et pourrait représenter jusqu'à 572 milliards d'euros de plus dans l'économie de l'Union européenne.

6. Tandis qu'à leurs débuts, les marchés numériques se contentaient d'acheminer des données et des services sur l'internet, les plateformes modernes ont franchi un pas supplémentaire en offrant des services matériels au niveau local. Des sociétés comme Airbnb, Uber, BlaBlaCar et TaskRabbit ont fait les gros titres de la presse en raison de leur effet déstabilisateur sur des marchés et des services bien établis: alors que pour beaucoup d'observateurs, ces acteurs de l'économie du partage enrichissent la palette de choix des consommateurs, les détracteurs considèrent qu'ils portent atteinte de façon déloyale à la concurrence. Un nouveau terme a même été forgé: l'«ubérisation» de l'économie. S'il y a quelques années, l'économie des plateformes concernait avant tout cinq secteurs (location d'hébergements de courte durée, transport de passagers, services d'aide à domicile, services professionnels et finance collaborative), le nombre de domaines couverts a quasiment triplé, car ces activités se sont étendues aux soins de santé, à l'apprentissage, à la logistique, à l'énergie, aux communes, à la production privée de biens, etc.

7. Pour des raisons politiques, il convient de distinguer trois grands acteurs: les fournisseurs (travailleurs des plateformes), les utilisateurs et les plateformes qui mettent en relation utilisateurs et fournisseurs en temps réel et qui facilitent les transactions. La France et le Royaume-Uni semblent être les pays les plus avancés d'Europe dans la création de plateformes collaboratives, suivis de près par l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas⁸. En 2016, la Commission européenne a publié (sous forme de communication) des grandes lignes non contraignantes sur l'application du droit de l'Union européenne à «l'économie des plateformes» à l'intention des acteurs du marché et des pouvoirs publics nationaux afin de préciser les obligations, les droits, les régimes de responsabilité et la fiscalité applicables, tout en reconnaissant que la situation ne cesse d'évoluer.

8. En outre, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été invitée par des juridictions de Belgique, d'Espagne et d'Allemagne à déterminer si Uber respectait le droit communautaire. Récemment, Uber, Blablacar et Airbnb ont porté plainte devant la Commission européenne contre la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Hongrie dans le domaine des transports et contre l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique et la France pour ce qui est du secteur de l'hébergement. En mai 2017, l'avocat général auprès de la CJUE a publié un avis selon lequel Uber ne peut bénéficier d'une réglementation peu contraignante aux termes de la directive de l'Union européenne sur les services, considérée par la Commission européenne comme la base légale de l'économie des plateformes. Dans son arrêt concernant l'Espagne rendu en décembre 2017, la CJUE a estimé qu'Uber devait accepter des règles plus strictes et un système d'homologation dans les États de l'Union européenne en tant qu'opérateur de taxis, bien qu'il ait fait valoir qu'il intervenait en qualité de société de services informatiques et d'intermédiaire.

9. Diverses études notent que l'économie des plateformes s'est développée en marge de la réglementation. Certains experts affirment que la raison d'être des plateformes numériques est d'échapper à la réglementation applicable au modèle traditionnel, tandis que d'autres laissent entendre que l'économie du partage crée la pagaille dans les régimes réglementaires existants du fait de la nouveauté de son modèle économique. Par exemple, dans beaucoup de pays européens, les «travailleurs des plateformes» sont considérés comme des indépendants. Cependant, on peut s'interroger sur les qualifications, les compétences et la protection sociale de ces travailleurs ainsi que sur la protection des consommateurs faisant appel aux «services de plateformes». Les principaux détracteurs d'Uber ont souligné que les chauffeurs sont traités comme des biens et ont dénoncé leur exploitation pendant de longues heures de travail pour une rémunération plutôt faible, mettant ainsi en danger la sécurité des passagers et de la population.

3. Les plateformes numériques en Europe: d'une présence marginale à significative

10. Qu'elles soient «conçues en Europe» ou ailleurs, les plateformes numériques gagnent du terrain partout sur le territoire européen et dans divers secteurs, notamment les transports et l'hébergement. On s'interroge, au niveau local, régional, national et européen, sur la démarche réglementaire à adopter, étant donné que les transactions entre particuliers et entre entreprises et particuliers impliquent des participants dans un grand flou juridique, hors des sentiers battus. Les pouvoirs publics sont à la recherche de solutions

7. Briefing de la Commission européenne sur «l'économie collaborative», Ares(2016)2558830, 2 juin 2016 (anglais seulement).

8. R. Vaughan et R. Daverio, *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*, PwC Consulting UK, avril 2016, étude réalisée pour la Commission européenne.

adaptées, en priorité en ce qui concerne le droit du travail et les aspects sociaux, la fiscalité et la protection des consommateurs. Les études de cas nationaux et sectoriels nous permettent de mieux comprendre comment les autorités de réglementation conçoivent et expérimentent des solutions pragmatiques.

3.1. Le cas des plateformes de services de transport

11. La plupart des plateformes numériques de transport s'appuient sur des portails internet ou des applications pour smartphone qui permettent de transférer des données dans le but de réserver un service de transport entre un passager et un chauffeur non professionnel qui utilise son véhicule personnel. L'opérateur de la plateforme joue le rôle d'intermédiaire et supervise chaque transaction en fixant les conditions du service fourni. Ces plateformes détiennent la liste des conducteurs disponibles, définissent le service, veillent au respect des normes de qualité (pour les conducteurs et les véhicules) et imposent la tarification; en outre, elles filtrent la participation des intervenants (fournisseurs de services et utilisateurs), intègrent le système de paiement électronique et prennent une commission sur chaque transaction. La réputation de la plateforme est un paramètre primordial, car elle favorise la décision des utilisateurs potentiels et le recrutement des conducteurs. Il se crée ainsi une véritable relation tripartite, qui cadre mal avec le concept juridique classique de relation bilatérale (client/fournisseur, employeur/travailleur).

12. La décision de la CJUE dans l'affaire Uber a ouvert la voie en incitant les pays de l'Union européenne à définir le cadre juridique de ce type de services en conformité avec les dispositions spécifiques relevant du domaine des transports. Tout en gardant à l'esprit l'intérêt supérieur du public, les régulateurs nationaux doivent mettre en balance les besoins d'une meilleure mobilité, la sécurité de la population et le confort des usagers avec la nécessité absolue de préserver la viabilité de tous les acteurs économiques sur le marché du transport de passagers individuels. Si une plateforme de transport joue le rôle d'intermédiaire actif et décisif, elle doit supporter la plus grosse part des obligations réglementaires vis-à-vis des chauffeurs, des véhicules et des passagers.

13. La non-harmonisation des cadres réglementaires au niveau international entrave le travail des plateformes de transport, car elle a pour effet de complexifier les procédures de conformité et d'augmenter les coûts de transaction. Les approches réglementaires varient considérablement d'un pays à l'autre. Ainsi, certains pays comme les États-Unis, l'Autriche et le Royaume-Uni ont opté pour une réglementation locale, pratiquement à l'échelle de la ville, ce qui rend très complexe la gestion des opérations des plateformes à l'échelon national. D'autres pays s'attachent à faciliter le travail de ces plateformes en instaurant des cadres juridiques spécifiques pour l'octroi de licences, ou, au contraire, refusent d'adopter le nouveau modèle économique en soi, en insistant sur la stricte application des cadres juridiques standard qui sont déjà en place pour les services de location et de transport en taxi.

14. Un contexte juridique hétérogène n'est pas une base solide sur laquelle le législateur peut s'appuyer pour évaluer les effets de ses politiques. Il doit donc s'attacher à réduire la charge juridique globale en s'efforçant d'harmoniser, autant que possible, les solutions adoptées par les pays avec celles des juridictions voisines, et de trouver de nouvelles règles pour un nouveau service. Il devrait étudier de manière approfondie les spécificités du fonctionnement des plateformes de transport et établir des règles adaptées (relatives aux obligations en matière d'assurance, aux véhicules, aux contrôles, aux limites et aux indicateurs de performance, au contrôle des antécédents des chauffeurs et, éventuellement, à la tarification dynamique), qui concerneraient essentiellement les opérateurs en tant que partie prédominante de la relation tripartite. Dans le même temps, les contrôles administratifs devraient être réduits au strict minimum pour ne pas accabler les organismes publics et privés avec des tâches bureaucratiques qui n'offrent aucune garantie supplémentaire, ni aux usagers ni au marché.

15. La décision de la CJUE susmentionnée devrait inciter le législateur à envisager la mise en place de limites obligatoires destinées à mieux protéger les droits des chauffeurs non professionnels en tant que travailleurs non conventionnels. Or les chauffeurs sont soumis à des conditions de travail (durée des heures de conduite, revenus, etc.) qui sont parfois inférieures aux seuils juridiques nationaux. De ce fait, ils risquent d'être exploités sans limites, leur sécurité et celle des passagers peuvent être menacées et les règles du jeu sur le marché des services de transport risquent d'être faussées. Comme le notent certains experts juridiques, si les plateformes de transport étaient autorisées à ne pas respecter la législation sur les conditions de travail de leurs chauffeurs ou que ces conditions différaient sensiblement de celles applicables aux taxis, elles échapperaient purement et simplement à la réglementation existante sur les services de taxi, ce qui n'est pas justifié⁹. Par ailleurs, étant donné que certains conducteurs travaillent pour plusieurs plateformes à la fois, il convient de mettre en place des contrôles de la durée de travail inter-plateformes.

9. Voir la note de M. Tiago Souza d'Alte, *op. cit.*

16. Pour ce qui est de la fiscalité, deux grandes questions se posent. La première est de déterminer si les recettes issues de l'activité constituent un revenu pour les opérateurs de plateformes ou pour les conducteurs, ce qui revient à définir le statut professionnel des seconds vis-à-vis des premiers. La seconde question concerne le domicile fiscal des plateformes de transport qui ne sont pas établies dans le pays où elles fournissent leurs services. Une solution courante consisterait à prélever les impôts et taxes applicables aux ventes ordinaires, sachant que leur intitulé et leur niveau peuvent varier d'un pays à l'autre mais aussi localement¹⁰.

17. Mes dernières préoccupations s'agissant des plateformes de transport concernent la protection des consommateurs dans le sens le plus large du terme, des visées monopolistiques des prestataires de services de transport, ainsi que de la sécurité du public, et la protection des données à caractère personnel. Il est indispensable, j'en suis convaincu, que les opérateurs des plateformes respectent les obligations de non-discrimination et de transparence dans la mise en œuvre de leur activité, conformément aux objectifs des politiques publiques. Ils devraient être soumis à certaines obligations au regard des chauffeurs et des véhicules utilisés, notamment en ce qui concerne l'enregistrement (identification des chauffeurs par un numéro unique indépendant de la plateforme pour laquelle ils travaillent, permettant ainsi le contrôle de l'identité du chauffeur et de sa durée d'activité sur les différentes plateformes) ainsi que le contrôle des antécédents des chauffeurs et leur formation minimale; les véhicules devraient être sûrs et adaptés au service demandé, tandis que les courses pourraient être suivies et contrôlées en temps réel afin d'assurer la protection continue des usagers. Enfin et surtout, les plateformes doivent traiter les informations sensibles à caractère personnel sur les passagers et les chauffeurs en respectant la réglementation qui s'applique.

3.2. Plateformes de partage de logement

18. Un domaine d'activité majeur des plateformes numériques concerne les services de partage de logement pour voyageurs, qui consistent à proposer «un chez-soi loin de chez soi». Si de nombreuses questions soulevées dans le cas des plateformes de transport s'appliquent aussi à ce secteur, trois aspects particuliers méritent d'être mentionnés.

19. Tout d'abord, bien que les plateformes de partage de logement soutiennent qu'elles se contentent de mettre en relation des personnes qui possèdent des espaces de vie non utilisés avec d'autres qui ont besoin de se loger, les détracteurs de ce système affirment que la réalité est bien différente. En fait, la plupart des fournisseurs de location de courte durée via ce type de plateformes sont des acteurs commerciaux qui contournent la réglementation urbaine, fiscale et administrative applicable à l'hôtellerie traditionnelle; leur succès tient précisément au fait qu'ils court-circuitent les contraintes réglementaires. Par conséquent, le défi que doivent relever les législateurs et les régulateurs est de s'assurer que ces plateformes jouent bien le rôle d'intermédiaire dans l'économie du partage et qu'elles ne sont pas utilisées à mauvais escient pour fausser la concurrence. De plus, les droits des consommateurs doivent être protégés comme il convient, notamment en ce qui concerne leur sécurité, leur santé et la sécurité-incendie, et ce à tout moment.

20. Ensuite, les coûts sociaux et les effets de l'activité générée par ces plateformes suscitent des interrogations. De fait, à mesure que se multiplient les appartements en location de courte durée, l'offre de logements pour la population locale se raréfie, leur accessibilité économique diminue, et le coût de la vie augmente, notamment pour les habitants des quartiers concernés. Cette situation peut aboutir à une sorte de désertification des zones urbaines les plus attractives. De plus, souvent, les habitants et les communautés locales subissent des nuisances, notamment sonores, et les services publics ou privés (alimentation en eau potable, épuration des eaux usées, élimination des déchets, places de stationnement), qui n'ont pas été conçus pour une intensité d'utilisation de type hôtellerie, sont soumis à une pression croissante. Les habitants du quartier sont parfois amenés à engager des dépenses supplémentaires pour réparer les installations et renforcer la capacité des infrastructures. Ils ne reçoivent pour cela aucune compensation de la part de ceux qui récoltent, grâce à leur activité, des bénéfices manifestement commerciaux, alors qu'ils sont taxés et imposés comme des habitants ordinaires. Dans le même temps, les services de partage de logement entre particuliers peuvent constituer une importante source de revenus supplémentaires: dans de nombreux pays où Airbnb est présent, les hôtes gagnent en moyenne l'équivalent d'un mois de salaire.

10. Aux États-Unis par exemple, les États du Maryland, du Massachusetts, du Nevada, de Pennsylvanie et de Caroline-du-Sud prélèvent les taxes existantes relatives aux ventes ou imposent des taxes supplémentaires correspondant à un pourcentage sur chaque course; à l'échelon de la ville, des frais fixes sont prélevés pour chaque trajet en VTC (Chicago, par exemple). En Europe, les plateformes ont été accusées de se soustraire à leur obligation de payer la TVA. Le Portugal a opté pour un nouveau cadre réglementaire global et prélève une taxe de 5 % sur chaque trajet.

21. Enfin, les signalements abondent quant à la tendance des plateformes de logement à pratiquer la discrimination raciale. Ainsi, aux États-Unis, une étude de terrain a démontré que les usagers d'Airbnb portant un nom à consonance afro-américaine avaient moins de chances d'être acceptés comme clients que les usagers au profil identique, mais portant un nom typique de personne «blanche»¹¹. Ici, la difficulté est de trouver un moyen de concilier protection contre la discrimination et nécessité de demander des renseignements détaillés pour établir un contrat. Si la mise en place de politiques de type «clients aveugles» peut être une aide, elle risque aussi d'augmenter l'asymétrie des informations et de réduire les perspectives commerciales.

22. À l'instar des plateformes de transport, les solutions adoptées par les autorités pour réglementer les plateformes de partage de logement varient considérablement d'un pays à l'autre. Certaines villes sont radicalement opposées à ce type d'activités, tandis que d'autres les acceptent quasiment sans limites. La première réponse réglementaire des pouvoirs locaux face aux critiques selon lesquelles les opérateurs de ces plateformes seraient des «profiteurs» est souvent d'imposer une taxe. En règle générale, ces taxes sont payées par les clients qui sont hébergés dans les logements officiellement répertoriés. Mais selon certains observateurs, elles auraient un effet dissuasif sur les offres de logement légales et favoriseraient les offres illicites. Certaines municipalités testent différentes solutions de taxes foncières pour prévenir la désertification des centres-villes, parmi lesquelles l'augmentation des taux appliqués aux hôtes des locations de courte durée ou le reclassement des logements en biens à usage commercial. Ainsi, la ville d'Amsterdam a opté pour une limitation quantitative (quotas par quartier par exemple) pour corriger les distorsions causées par la multiplication de ce type de locations.

23. Il ressort de l'enquête sur «la réglementation nationale des baux et locations d'appartements de courte durée» réalisée via le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP)¹², que le Danemark, la France¹³, la Grèce et l'Islande ont déjà mis en place un cadre juridique assez complet régissant les activités de partage de logement exercées par le biais de plateformes sur une base commerciale. L'Irlande, la Norvège et la Pologne travaillent sur de nouveaux projets de loi, tandis que de nombreux pays ont recours aux législations en vigueur pour réglementer les locations de courte durée, par exemple celles relatives au statut juridique des logements ou aux «licences d'*Alojamento Local*» (locations saisonnières, au Portugal) ou encore au Code fiscal (Roumanie). Des initiatives législatives spécifiques (Slovénie) et des consultations multipartites (Lituanie) ont également été engagées, mais n'ont pas encore donné de résultats tangibles en matière de réglementation.

24. L'Espagne dispose d'un cadre juridique assez hétérogène relatif auxdits «logements à usage touristique» et «appartements touristiques» qui est fondé sur les lois applicables au niveau local, les récentes propositions réglementaires ayant été contestées par la Commission nationale des marchés et de la concurrence. En Suisse, des modifications ont été apportées à la législation fédérale et certaines collectivités locales (notamment le canton de Genève) ont adopté de nouvelles lois spécifiques. Le Gouvernement britannique a quant à lui opté pour une «approche non réglementaire» en encourageant la *Short-Term Accommodation Association* (STAA, Association des hébergements de courte durée) à améliorer les normes et à promouvoir les bonnes pratiques dans ce secteur; des limitations particulières («permis d'aménagement»¹⁴) s'appliquent toutefois à Londres et certaines obligations de certification (sécurité incendie, certificat de santé environnementale) sont en vigueur en Irlande du Nord.

3.3. Exemples de pratiques nationales en matière de plateformes numériques

25. La France est l'un des pays les plus avancés d'Europe, largement devant d'autres pays européens, dans la création ou l'hébergement de plateformes, l'analyse de leurs effets dans le contexte national et la réglementation de leurs activités. L'intervention du Gouvernement français a conduit à l'adoption de modifications majeures dans le droit du travail et la législation sur le transport de passagers, une série de questions concernant les plateformes étant actuellement débattue dans le but d'adapter les «règles du jeu». Il existe aussi en France de nouvelles formes de représentation des travailleurs des plateformes, dont le but est de permettre la négociation directe avec les grands acteurs de ce marché. Par exemple, un réseau

11. Edelman, Benjamin, Michael Luca et Dan Svirsky (2017), «Racial Discrimination in the Sharing Economy: Evidence from a Field Experiment», *American Economic Journal: Applied Economics*, 9 (2), p. 1-22.

12. Demande n° 3966 du 8 janvier 2019.

13. La France établit une distinction entre l'utilisation d'un bien immobilier qui constitue la résidence principale du propriétaire (pendant au moins 8 mois par an) et une résidence secondaire (lorsque le propriétaire y vit moins de 8 mois par an), tandis que de nombreuses collectivités locales imposent aux propriétaires de déclarer ou d'enregistrer les locations de courte durée de manière à faciliter les contrôles, en particulier à Paris.

14. Pour les locations supérieures à 90 nuitées par année calendaire.

d'information (*Sharers & Workers*) permet aux parties prenantes et aux chercheurs de produire et de partager des connaissances transsectorielles, et divers réseaux sociaux facilitent la communication entre travailleurs des plateformes.

26. Ainsi, la loi sur le travail — loi El Khomri — adoptée en 2016 fait obligation aux plateformes de fournir une assurance contre les accidents de travail et de dispenser une formation continue. Cette loi fournit aux travailleurs des plateformes une base légale qui leur permet d'engager des actions collectives et de créer des syndicats, comme les salariés ordinaires. En matière de dialogue social, c'est en France qu'a été créée la première organisation de représentation des travailleurs des plateformes: le Syndicat des Chauffeurs Privés (SCP VTC), dont le rôle premier est de défendre les intérêts des conducteurs qui travaillent pour la plateforme Uber, a permis, avec le soutien d'un médiateur nommé par le gouvernement, d'engager avec cette plateforme des négociations sur la fixation des prix et les conditions de travail. De plus, de nouvelles formes (collectives) d'organisations de travailleurs ont vu le jour, comme CLAP (Collectif des livreurs autonomes de Paris), qui regroupe des travailleurs indépendants de plateformes de livraison, ou encore une nouvelle organisation, en cours de constitution, qui doit regrouper des hommes et des femmes de ménage travaillant avec des plateformes¹⁵.

27. De nouvelles initiatives législatives ou des modifications de la législation existante seront encore nécessaires lorsque des besoins de réglementation spécifiques apparaîtront, en particulier dans certains domaines: statut professionnel et protection sociale des travailleurs des plateformes, conditions de travail, relations contractuelles, normes minimales, etc. Dans le même temps, en France, les circuits traditionnels et bien établis du dialogue social pourraient mieux prendre en compte la nouvelle réalité des travailleurs des plateformes en prenant exemple sur l'Allemagne, où les syndicats ordinaires représentent aussi les travailleurs indépendants.

28. Dans la même veine, certains pays comme l'Autriche appliquent aux travailleurs des plateformes le cadre réglementaire général en vigueur. Par exemple, ceux-ci, quel que soit leur statut professionnel, ont accès aux régimes d'assurance sociale obligatoires et doivent verser leurs cotisations directement, en fonction du type d'activité et de leurs sources de revenus. Des garanties juridiques contre la discrimination et sur la protection des données à caractère personnel et les principes éthiques sont en place. Un point mérite d'être souligné: différentes relations contractuelles peuvent coexister entre les plateformes et les travailleurs qui les utilisent, sachant qu'en Autriche ces derniers sont le plus souvent des travailleurs indépendants. Aussi bien les travailleurs que les employeurs sont représentés par des organismes statutaires (chambres fédérales de commerce (WKÖ) et Chambre du travail (AK)), l'affiliation étant obligatoire¹⁶.

29. Des études comparatives montrent que l'importance accordée à l'économie des plateformes en Europe varie considérablement d'un pays à l'autre¹⁷. Certains pays (comme l'Allemagne, la Belgique, le Danemark et la France) voient dans le travail de plateformes un phénomène qui requiert une attention spéciale sur le plan de la réglementation; d'autres observent l'essor de cette économie d'un point de vue technologique et adoptent une position attentiste avant d'envisager tout ajustement majeur des cadres réglementaires existants. D'autres testent, dans la pratique, de nouvelles approches réglementaires au niveau local (Pays-Bas), ou encore s'attachent à améliorer leurs cadres réglementaires en se fondant sur les tendances et les besoins qu'ils observent et qui sont le résultat de nouveaux modèles économiques (Espagne, Norvège, Suisse, par exemple).

4. «Plateformisation» du travail: incidences sur les droits sociaux et sur leur protection

30. L'émergence des plateformes en ligne a ouvert un nouveau chapitre du travail numérique. Bien que d'ampleur encore relativement modeste, cette forme d'emploi s'est rapidement développée ces dix dernières années. Selon les experts, dans des pays comme les États-Unis, ceux que l'on appelle les travailleurs occasionnels représenteront d'ici à 2020 près de la moitié de la main-d'œuvre nationale, 11 % d'entre eux travaillant pour des plateformes en ligne selon les estimations. L'Europe n'est pas en reste. Pour analyser cette forme de travail rendue possible par les plateformes numériques, il convient d'établir une distinction

15. *Industrial relation and social dialogue in the age of collaborative economy (IRSDACE) – national report on France*, Mehtap Akgüç, the Centre for European Policy Research (CEPS), 21 décembre 2018.

16. *Platform work in Austria – national context analysis*, Willem Pieter De Groen, Zachary Kilhoffer, Karolien Lenaerts et Elias Felten, CEPS, 2 juillet 2018.

17. *Industrial relations and social dialogue in the age of collaborative economy: comparative report*, Mehtap Akguc, Miroslav Beblavý et Zachary Kilhoffer, CEPS, 21 décembre 2018, et *The future of labour in the digital era: ubiquitous computing, virtual platforms, and real-time production*, synthèse des contributions nationales élaborée par le réseau European Parliamentary Technology Assessment (EPTA), octobre 2016.

entre d'une part «le travail à la demande via des applications internet», qui consiste à offrir des services matériels au niveau local, et, d'autre part, «le travail par la foule en ligne» (*crowdwork*), qui consiste à externaliser certaines tâches (comptabilité, conception, traduction, etc.) vers un vivier mondial de travailleurs virtuels.

31. Dans l'état actuel des choses, comme le notent les études réalisées par Eurofound, aucun pays européen n'a clairement défini le statut professionnel des travailleurs des plateformes — pas plus que les droits et devoirs afférents¹⁸. Les cadres réglementaires existants sont appliqués à ces travailleurs, distinguant ainsi d'un côté les employés et, de l'autre, les travailleurs indépendants (ou «free-lance»). Certains pays ont défini des sous-catégories à ces deux statuts. Par exemple, la catégorie «auto-entrepreneur» en France, le statut «assimilé employé» en Autriche, le «travailleur quasi subordonné» en Italie, le «travailleur-étudiant» en Belgique et en Slovaquie, et le «travailleur sous contrat pour la réalisation de services» en Croatie. La nécessité de définir un troisième statut, spécifique aux travailleurs des plateformes, fait l'objet d'un débat permanent. Dans les faits, ce sont les plateformes qui déterminent les conditions d'emploi de ces travailleurs, ce qui signifie, le plus souvent, que ces derniers sont considérés comme des travailleurs indépendants.

32. La «plateformisation» du travail est une occasion de formaliser le travail informel de prestataires de services semi-professionnels et d'intégrer les échanges informels dans l'économie ordinaire. À cet argument positif, on peut en opposer un autre, négatif, à savoir que ce phénomène contribue au développement du travail non standard et à l'augmentation de la précarité. Dans de nombreux pays, le droit du travail ne s'applique pas, ou seulement en partie, à ceux qui sont considérés comme des travailleurs indépendants, lesquels n'ont pas droit au salaire minimal, aux congés payés ni aux indemnités de maladie. De plus, les travailleurs des plateformes doivent maintenir en état leur propre matériel et verser les cotisations de sécurité sociale; pourtant, souvent, ils ne sont pas couverts en cas de maladie ou d'accident du travail, n'ont pas accès aux régimes d'assurance-chômage nationaux et doivent supporter des horaires de travail imprévisibles et des heures de travail excessives (quant aux personnes qui exercent selon le système du travail par la foule, elles n'ont aucune garantie d'effectuer un nombre d'heures minimal leur assurant des revenus décents)¹⁹. Le niveau de revenus des travailleurs des plateformes détermine souvent le niveau de protection sociale qu'ils peuvent s'offrir.

33. Alors que les plateformes exercent un contrôle toujours plus strict sur leurs employés en réduisant les coûts au minimum, jetant ainsi le doute sur le statut des travailleurs des plateformes, l'insécurité juridique qui en découle a déjà donné lieu à de multiples actions en justice. Les décisions judiciaires varient selon les pays et les tribunaux parviennent parfois à des conclusions différentes dans des affaires concernant des travailleurs employés par une même plateforme (Uber, par exemple) ou dans le même secteur. Ainsi, la Cour d'appel du travail du Royaume-Uni a conclu en 2017 que les chauffeurs de la plateforme Uber étaient des travailleurs/employés et qu'ils devaient bénéficier des droits prévus par la loi en matière d'emploi (l'appel de cette décision par Uber est en instance); l'Inspection du travail de la communauté autonome de Valence (Espagne) a décidé fin 2017 de classer les coursiers de Deliveroo dans la catégorie des employés et non pas des travailleurs indépendants comme le souhaitait la plateforme, alors qu'en avril 2018, le Tribunal du travail de Turin (Italie) a débouté les coursiers de la plateforme de livraison Foodora qui avaient demandé à être considérés comme des employés. Finalement, les législateurs californiens ont décidé, en septembre 2019, que les chauffeurs Uber et Lyft devaient être considérés comme des employés.

34. Des études réalisées par Eurofound montrent que le travail de plateformes ne peut constituer la principale source de revenus des personnes qui exercent ce type d'activité: le volume de travail n'étant pas garanti (à l'instar des contrats «zéro heure»), les gains obtenus sont imprévisibles. Pourtant, ce travail constitue parfois leur seule source de revenus. De ce fait, il importe que les régulateurs interdisent aux plateformes en ligne d'imposer des clauses d'exclusivité afin de permettre aux employés de travailler pour d'autres entreprises et de gagner un revenu décent. Les études montrent que les prestataires de services matériels au niveau local qui sont très qualifiés gagnent relativement plus que leurs homologues dont le

18. Eurofound est la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, agence tripartite de l'Union européenne qui apporte des connaissances et des conseils stratégiques pour l'élaboration de meilleures politiques en matière sociale, d'emploi et de travail.

19. La situation des travailleurs des plateformes est plus favorable, car les cotisations de sécurité sociale sont partagées entre la plateforme (l'employeur) et le travailleur qui utilise la plateforme (l'employé), alors que le travailleur indépendant doit payer la totalité de ces cotisations sans pour autant avoir droit à une protection sociale complète. Lorsque les régimes nationaux prévoient des seuils minimums pour pouvoir bénéficier des prestations sociales, les travailleurs des plateformes peuvent rencontrer des difficultés à obtenir une couverture continue et complète, en particulier lorsqu'ils travaillent à temps partiel. De fait, de nombreux travailleurs des plateformes ne peuvent pas bénéficier de l'assurance-chômage, ni de certains avantages relatifs à la protection sociale.

niveau de qualification est faible à moyen et plus aussi que les personnes qui exercent selon le système du travail par la foule (ces dernières subissant une pression supplémentaire à la baisse du fait de la concurrence mondiale, sachant, de plus, que certaines de leurs prestations ne sont jamais payées²⁰).

35. En ce qui concerne la sécurité au travail, l'EU-OSHA (Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail) signale que, outre les risques connus liés au travail en ligne (stress, fatigue oculaire et problèmes musculosquelettiques) ou à la fourniture de services matériels (agression et harcèlement de la part des clients, accidents domestiques, accidents de la circulation en ville), le travail de plateformes expose à de nouveaux risques psychosociaux en raison du concept de «travail à la demande» adopté par les plateformes et de leurs systèmes de notation. Parmi ces risques, citons les conséquences du suivi et de l'évaluation continus et en temps réel de la performance des travailleurs, l'isolement relatif, la double insécurité de l'emploi et du revenu, l'attribution des tâches à très court délai et les délais de réalisation serrés, l'état de veille permanent au détriment du temps de repos et de l'équilibre vie professionnelle-vie privée, la discrimination basée sur le genre, et la nécessité de réaliser sa prestation même lorsque l'on est malade.

36. En conséquence, le Parlement européen a proposé que les responsables de l'élaboration des politiques au niveau national se penchent sur les aspects réglementaires suivants ayant trait au travail de plateformes²¹:

- l'obligation d'assurer des revenus minimums;
- l'échange de données sur les revenus des travailleurs avec les plateformes à des fins de déclaration fiscale;
- la mise en place de services d'arbitrage/de médiation pour mieux protéger les travailleurs des plateformes;
- l'extension de la couverture des conventions collectives au-delà de la catégorie des employés;
- la clarification du statut professionnel des travailleurs des plateformes et des dispositions en matière de sécurité sociale;
- la redéfinition des régimes de responsabilité (en cas de préjudice causé à un tiers) et des exigences en matière de qualification (notamment pour les services de santé et ceux liés aux équipements électriques);
- l'état des lieux de la législation existante relative au marché du travail afin d'identifier les dispositions qui doivent être révisées pour améliorer la protection des travailleurs indépendamment de leur statut professionnel;
- la possibilité de créer des comptes d'activité professionnelle personnels pour que les prestations sociales ne soient pas liées à un employeur spécifique ou ne dépendent pas de la nature des accords contractuels.

37. Cette liste n'est pas exhaustive et pourrait être étendue en fonction des circonstances nationales spécifiques. En avril 2019, le Parlement européen a adopté une résolution législative sur «Des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne»²², qui énonce des droits minimums pour les travailleurs exerçant un emploi à la demande ou via une plateforme sans «durée de travail garantie» et «quel que soit le nombre d'heures de travail effectif». Ce texte met en garde contre le faux travail indépendant en se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, qui considère qu'un travailleur est une personne qui fournit des services pendant un certain temps sous la direction d'une autre personne en échange d'une rémunération. Ce texte précise aussi, entre autres, que les travailleurs des plateformes devraient bénéficier d'un niveau minimal de prévisibilité (par exemple des heures et des jours de référence prédéfinis) et d'informations complètes sur les conditions de travail (notamment sur la procédure de cessation de la relation de travail et d'introduction d'un recours contre un licenciement), ne devraient pas être pénalisés s'ils refusent d'accomplir des tâches en dehors des heures convenues et devraient recevoir une formation obligatoire gratuite.

20. Il ressort d'une étude réalisée à la demande de l'OIT que 94 % des travailleurs des plateformes ont déjà été confrontés au rejet de leur travail ou à un refus de paiement.

21. *The situation of workers in the collaborative economy*, analyse approfondie du Parlement européen, octobre 2016.

22. P8_TA-PROV(2019)0379, Résolution législative du Parlement européen du 16 avril 2019 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne (COM(2017)0797 – C8-0006/2018 – 2017/0355(COD)).

38. Par ailleurs, en vue de minimiser les risques et d'optimiser les avantages pour toutes les parties concernées, l'étude sur «Les plateformes de travail numérique et l'avenir du travail – Pour un travail décent dans le monde en ligne» réalisée en 2018 par l'OIT²³ recense 18 critères destinés à garantir un travail décent pour les travailleurs des plateformes (*crowdwork*), notamment:

- remédier à la mauvaise classification de l'emploi;
- permettre aux travailleurs des plateformes d'exercer leurs droits à la liberté syndicale et à la négociation collective;
- appliquer le salaire minimum en vigueur dans le pays où se trouvent les travailleurs et assurer la transparence des paiements et des redevances fixés par la plateforme;
- veiller à ce que les conditions de service soient présentées de manière lisible, explicite et concise, et accompagnées de règles strictes et justes qui régissent le non-paiement, permettent aux travailleurs de refuser des tâches, et indemnisent le travail perdu en cas de problèmes techniques;
- informer les travailleurs de l'identité de leurs clients, de l'objet du travail et, le cas échéant, des raisons pour lesquelles ils reçoivent des évaluations défavorables;
- établir des codes de conduite précis pour tous les usagers de la plateforme et un système d'examen du client;
- s'assurer que les travailleurs sont bien en mesure de contester le non-paiement, les évaluations négatives, les résultats des tests de qualification, les accusations de violation des codes de conduite et les fermetures de compte;
- s'assurer que les instructions relatives aux tâches soient clairement définies et validées avant qu'un travail ne soit posté;
- permettre aux travailleurs de visualiser et d'exporter à tout moment un dossier complet, concernant leur parcours professionnel et leurs données de réputation;
- autoriser les travailleurs à poursuivre une relation de travail avec un client en dehors de la plateforme;
- veiller à ce que les opérateurs de la plateforme répondent aux messages du travailleur de manière adéquate;
- s'assurer que les tâches qui peuvent être stressantes et préjudiciables psychologiquement sont clairement indiquées.

39. La même étude recommande également d'adapter les systèmes nationaux de protection sociale de sorte à «couvrir tous les travailleurs, quels que soient leur forme d'emploi et leur type de contrat», à «avoir recours à la technologie pour simplifier le versement des cotisations et des prestations», et à «renforcer les mécanismes de protection sociale financés par les impôts».

40. Selon l'OCDE²⁴, le débat sur les politiques réglementaires devrait porter essentiellement sur des questions sectorielles (comme dans le cas des plateformes de transport et d'hébergement) et des questions transversales relatives aux droits du travail et à la protection sociale, à la fiscalité, à la protection des consommateurs (notamment au respect de la vie privée) et à la concurrence. Les informations collectées en ma qualité de rapporteur vont dans le même sens et confirment aussi l'analyse qui montre l'attention insuffisante accordée pour l'heure aux questions transversales. Cette situation peut s'expliquer par le fait que nous manquons encore de données sur les aspects et les tendances spécifiques du développement de l'économie des plateformes pour éclairer l'élaboration de politiques reposant sur une base factuelle. Je crois toutefois comprendre que l'OCDE et la Commission européenne réfléchissent ensemble aux moyens de recueillir des données plus précises et de dresser ainsi un tableau plus complet de ce phénomène en évolution.

41. Alors que les enjeux réglementaires augmentent à un rythme variable selon les différents contextes nationaux européens, nos points de repère en matière de droits sociaux — tels qu'énoncés dans la Charte sociale européenne — restent inchangés et devraient guider les responsables politiques nationaux dans leurs efforts pour adapter au besoin la législation de leur pays. Il serait cependant utile que le Comité européen des

23. Le Département de la recherche de l'OIT en collaboration avec le Service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail (INWORK).

24. Voir le document sur les «Nouvelles formes de travail dans l'économie numérique» du 13 juin 2016, élaboré par le Groupe de travail sur la mesure et l'analyse de l'économie numérique, la Direction de la Science, de la technologie et de l'innovation et le Comité de la politique de l'économie numérique, OCDE.

droits sociaux puisse examiner de plus près les nouvelles questions pratiques et d'ordre politique liées à l'économie des plateformes et les incidences de cette dernière sur les droits sociaux, les systèmes de sécurité sociale et la protection connexe. Vu le nombre croissant de personnes concernées au sein des États membres du Conseil de l'Europe en leur qualité de travailleurs des plateformes, il importe de revoir l'application des normes sociales existantes dans le contexte des nouvelles réalités économiques.

42. Il serait prématuré, à ce stade, de parler d'harmonisation des cadres juridiques relatifs à l'économie des plateformes en Europe, mais il est essentiel que ceux en place au niveau national ne négligent aucun travailleur des plateformes et qu'ils veillent à ce que l'intérêt public prime sur l'intérêt commercial. Il est toutefois important de déterminer comment appliquer les normes juridiques européennes en vigueur dans le contexte mondial et compte tenu des problèmes transnationaux engendrés par le fonctionnement des plateformes (notamment en matière de fiscalité et de collecte des taxes et impôts, de protection des consommateurs et d'applicabilité de la législation étrangère dans le cadre du «crowdwork» (travail par la foule)).

43. En outre, nous devons être attentifs aux risques d'une éventuelle exploitation en ligne, impliquant en particulier le travail des enfants dans les pays tiers: ce danger a été signalé par l'OCDE, et je ne puis que souligner la responsabilité collective des acteurs européens de mettre en place des garanties et contrôles spécifiques à cet égard. Des cas de migrants non déclarés exploités au moyen de la sous-traitance via des plateformes en France, au Royaume-Uni, en Espagne et probablement dans plusieurs autres pays européens ont également été signalés²⁵. Ce phénomène montre qu'il y a un risque de croissance de l'«économie souterraine» et de fragmentation du marché unique de l'Union européenne si les législateurs n'apportent pas de réponses réglementaires coordonnées et satisfaisantes à l'économie des plateformes à l'échelle des pays, en l'absence d'orientation de la part de l'Union européenne.

5. Tirer parti de la flexibilité et des possibilités offertes par la nouvelle réalité économique

44. La fluidité des marchés des plateformes offre un potentiel énorme en termes de flexibilité du travail et, par conséquent, d'inclusion d'un plus grand nombre de personnes dans l'emploi formel — pour autant que des structures et des procédures numériques ou institutionnelles soient en place pour enregistrer officiellement ce type de travail. Les législateurs au niveau national doivent en avoir conscience, car l'absence de mécanismes d'enregistrement ou des procédures trop complexes pourraient avoir l'effet inverse et encourager le travail dans le secteur informel par l'intermédiaire des plateformes. Les coûts liés au respect des obligations nationales en matière de fiscalité et de protection sociale, tant pour les plateformes elles-mêmes que pour les travailleurs des plateformes, devraient être inférieurs aux «pénalités» en cas de non-respect. Je suis d'avis que nous devrions encourager les autorités nationales à préciser les obligations qui incombent à tous les acteurs de l'économie des plateformes et à en faciliter le respect en recourant à des outils numériques et, au besoin, à des mesures législatives (adaptation des règles existantes ou adoption de cadres spécifiques en fonction de la conjoncture nationale et des priorités politiques).

45. Nous devrions nous référer aux travaux antérieurs de cette Assemblée²⁶ et aux efforts actuellement déployés par l'OCDE et l'Union européenne pour garantir une imposition satisfaisante des entreprises multinationales – dont les plateformes – en veillant à ce que les taxes soient payées dans le pays d'exercice de l'activité économique et en empêchant tout transfert de la base imposable, s'agissant de la fiscalité des entreprises. Les services fiscaux pourraient également mettre en place l'obligation pour les plateformes de fournir des informations sur leurs prestataires de services (travailleurs des plateformes) et leurs revenus, de manière à faciliter les déclarations fiscales et la perception de l'impôt. En mars 2018, la Commission européenne a avancé plusieurs propositions visant à donner aux États membres plus de moyens de taxer les entreprises en ligne (dont les plateformes et entreprises «d'envergure mondiale, virtuelles ou ayant une présence physique restreinte ou nulle») et la valeur créée par les services numériques (comme l'intermédiation en ligne ou la vente de données générées à partir des informations fournies par les utilisateurs)²⁷. Dans le même temps, l'OCDE a présenté son rapport intérimaire sur les enjeux fiscaux posés par la numérisation (*Interim report on the tax challenges arising from digitalisation*) visant à trouver des

25. «How food-delivery couriers exploit desperate migrants in France», *The New York Times*, 16 juin 2019.

26. [Résolution 1881 \(2012\)](#) «Promouvoir une politique appropriée en matière de paradis fiscaux» (rapporteur: M. Dirk Van der Maelen, Belgique, SOC) et [Doc. 12894](#); [Résolution 1951 \(2013\)](#) «Les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2012-2013» (rapporteur: M. Dirk Van der Maelen, Belgique, SOC) et [Doc. 13301](#); et la [Résolution 2181 \(2017\)](#) «Les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 2016-2017» (rapporteur: M. Alfred Heer, Suisse, ADLE).

27. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-2041_fr.htm

solutions à long terme d'ici 2020. Les discussions sur les propositions se poursuivent (au sein de l'Union européenne et de l'OCDE) car les parties prenantes ne sont pas encore parvenues à se mettre d'accord sur les formules optimales.

46. En ce qui concerne le respect de la vie privée, il convient de rappeler aux autorités nationales les responsabilités qui leur incombent de «garantir la bonne utilisation de mécanismes de sauvegarde pour la protection des données à caractère personnel, notamment la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108) et son Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE n° 181), y compris avec leurs partenaires économiques internationaux», tels que les plateformes²⁸.

47. Témoignant de la nécessité d'une meilleure protection des consommateurs dans l'environnement numérique, la Commission européenne a proposé, en avril 2018, une nouvelle donne pour les consommateurs. Elle vise à fournir une transparence accrue sur les places de marché en ligne (s'agissant en particulier de l'identité d'un commerçant numérique, du niveau de protection garanti et des critères de classement des résultats de recherches), à éliminer les pratiques commerciales déloyales et à assurer un meilleur équilibre entre les intérêts des plateformes et ceux des utilisateurs (grâce à une meilleure information des consommateurs quant à leurs droits, à un renforcement de la responsabilité des plateformes dans le cadre des transactions entre pairs et des mécanismes de recours en faveur des consommateurs, notamment la possibilité d'engager un recours collectif («action collective»)). Le 21 mars 2019, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne sont parvenus à un accord partiel provisoire sur les propositions de la Commission européenne, approuvé ensuite par le Parlement européen le 17 avril 2019. Par ailleurs, l'Union européenne a mis en place la Plateforme de règlement en ligne des litiges pour faciliter la médiation et la résolution des conflits en ligne sans avoir recours à un tribunal²⁹.

48. Comme le fait remarquer l'OCDE, nous ne savons pas avec précision combien de travailleurs indépendants possèdent les compétences requises pour prospérer sur les marchés des services de plateformes³⁰. Ce point soulève des questions quant aux qualifications et compétences nécessaires pour travailler, par l'intermédiaire des plateformes, dans certains secteurs à haut risque comme les services financiers et le financement participatif, les soins de santé et les services de garde d'enfants, les transports de passagers ou les travaux de réparation de circuits électriques et de systèmes de plomberie, pour n'en citer que quelques-uns. De toute évidence, les autorités nationales compétentes doivent veiller à la mise en place de certains mécanismes d'enregistrement, de certification et de contrôle afin de garantir une protection adéquate du public dans le cadre des transactions effectuées sur des plateformes. À n'en pas douter, l'introduction d'applications faisant appel à l'intelligence artificielle dans les plateformes ouvrira un tout nouveau chapitre du marché numérique et du monde du travail; les risques et les bénéfices liés à ces innovations devront faire l'objet d'une étude distincte.

49. Incontestablement, les personnes qui ne peuvent pas ou ne veulent pas travailler à temps plein ou pendant des plages horaires fixes, comme les aidants familiaux (pères ou mères), les étudiants, les retraités, les personnes handicapées et les personnes spécialisées dans un domaine qui ne trouvent pas de débouché au niveau local peuvent tirer avantage de la flexibilité qu'offre le travail de plateformes (notamment le travail par la foule). À l'échelle mondiale, cette flexibilité est particulièrement appréciable dans le cas des plateformes qui s'emploient à distribuer les tâches en ligne sur différents fuseaux horaires. En renforçant le degré d'anonymat des profils des travailleurs via leur modèle d'activité ou la technologie, les sociétés de plateformes peuvent en fait contribuer à améliorer l'autonomie des travailleuses et celle des travailleurs ayant des besoins spéciaux. Cela étant, une plus grande transparence et des mesures supplémentaires en matière de réglementation – internes (autoréglementation) ou externes (imposées par la loi) – peuvent s'avérer nécessaires pour compenser les préjugés, les obstacles et la discrimination auxquels pourraient être confrontés certains usagers ou prestataires de services dans le monde numérique, comme c'est le cas dans l'économie ordinaire (écart salarial entre les femmes et les hommes, règles rigides concernant la durée du travail, etc.).

6. Les prochaines étapes

50. Le fait que neuf des vingt plus grandes entreprises mondiales sont aujourd'hui des entreprises numériques, comparé à une il y a dix ans, illustre bien l'essor du commerce et des possibilités de travail en ligne. L'économie des plateformes s'est imposée comme une toute nouvelle facette de l'économie

28. Voir le paragraphe 11.6. de la [Résolution 1881 \(2012\)](#).

29. Voir <https://ec.europa.eu/consumers/odr/> pour plus d'informations.

30. Voir le document sur les «Nouvelles formes de travail dans l'économie numérique», OCDE, *op.cit.*

mondialisée qui touche de plus en plus d'Européens, qu'ils soient entrepreneurs, travailleurs ou consommateurs. Cependant, les règlements et pratiques en vigueur dans nos États membres sont mal adaptés à cette nouvelle réalité économique. Je pense par conséquent que nos pays doivent réexaminer leurs cadres réglementaires existants en tenant compte des risques, des possibilités et des besoins de l'économie des plateformes.

51. Les données et les mesures relatives à ce phénomène numérique étant encore trop rares pour éclairer l'élaboration de politiques fondées sur des connaissances validées, nous devrions porter une attention particulière aux domaines où les besoins en matière de réglementation apparaissent les plus criants, à la suite notamment des décisions de justice mettant en lumière les ambiguïtés et les lacunes concernant le statut professionnel des travailleurs des plateformes, leurs droits relatifs au travail et à la protection sociale, les problèmes transfrontaliers (notamment en matière fiscale et de résolution des litiges) et la protection des consommateurs au sens large. L'intérêt public général doit prévaloir sur des considérations commerciales plus étroites, sans pour autant paralyser l'innovation, l'entrepreneuriat, les nouveaux modes de consommation et modèles de travail, ainsi que les opportunités de développement qui les accompagnent.

52. Du point de vue du Conseil de l'Europe, il est important de veiller à ce que les États membres intègrent progressivement le phénomène des plateformes dans la réglementation ordinaire, en gardant à l'esprit les exigences définies dans la Charte sociale européenne, et en adoptant de nouvelles règles ou lois pour corriger les inégalités de fait en matière de protection sociale, d'égalité des chances et de droits du travail qui résultent des nouvelles formes d'emploi. Il pourra être nécessaire de légiférer au niveau local dans certains secteurs (transport, hébergement, etc.) pour que tous les acteurs concernés jouent à armes égales et pour faire cesser les éventuels troubles à l'ordre public. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe examine actuellement cette question et proposera des recommandations spécifiques en temps voulu.