

N° 452

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 mai 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le **droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants,***

Par M. Michel FORISSIER, Mmes Catherine FOURNIER et Frédérique PUISSAT,

Sénateurs

(1) *Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, vice-présidents ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, secrétaires ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, M. Xavier Iacovelli, Mme Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.*

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	11
I. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ÉCONOMIQUEMENT DÉPENDANTS : UNE PROBLÉMATIQUE HÉTÉROGÈNE D'UNE AMPLEUR À PRÉCISER.....	13
A. UNE QUESTION ANCIENNE QUI CONNAÎT UNE NOUVELLE ACTUALITÉ	13
1. <i>Le travail indépendant défini par opposition au salariat, sous le contrôle du juge</i>	<i>13</i>
2. <i>Un regain d'intérêt pour le travail indépendant</i>	<i>14</i>
3. <i>La question protéiforme de la dépendance économique</i>	<i>16</i>
B. L'ESSOR DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES : UNE RÉALITÉ DONT L'ÉCHO MÉDIATIQUE DÉPASSE LARGEMENT L'AMPLEUR RÉELLE.....	17
1. <i>Une grande diversité d'acteurs.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Des travailleurs visibles partout... sauf dans les statistiques.....</i>	<i>23</i>
3. <i>La diversité des profils des travailleurs.....</i>	<i>25</i>
C. UN DÉFICIT DE PROTECTION SOCIALE QU'IL CONVIENT DE RELATIVISER	27
1. <i>Une protection sociale en partie universelle.....</i>	<i>27</i>
2. <i>Une couverture sociale pourtant incomplète.....</i>	<i>28</i>
3. <i>Une équité en question.....</i>	<i>31</i>
4. <i>Les protections spécifiques accordées aux travailleurs des plateformes numériques</i>	<i>32</i>
II. LE DÉVELOPPEMENT DES PLATEFORMES : DES OPPORTUNITÉS ET DES RISQUES.....	34
A. UNE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE.....	34
1. <i>Une évolution du rapport au travail dont les moteurs sont les évolutions tant technologiques que sociétales</i>	<i>34</i>
2. <i>Une utilité sociale et économique</i>	<i>35</i>
3. <i>Les plateformes comme relais de l'action publique</i>	<i>35</i>
B. LE RISQUE DE FAVORISER L'APPARITION D'UNE NOUVELLE CLASSE DE TRAVAILLEURS PRÉCAIRES	36
1. <i>Un risque de contournement du droit du travail par des acteurs en mutation permanente</i>	<i>36</i>
2. <i>Une fragilité économique et sociale, source d'une nouvelle précarité ?</i>	<i>39</i>
3. <i>L'idée peu convaincante d'une « bombe à retardement » pour les finances sociales.....</i>	<i>41</i>
III. ACCOMPAGNER LES MUTATIONS SOCIOÉCONOMIQUES EN RENFORÇANT LA PROTECTION DES ACTIFS	43
A. SORTIR DE LA QUESTION DU STATUT	43
1. <i>Dépasser la question de la requalification.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Écarter la piste du « tiers statut »</i>	<i>48</i>
3. <i>Étendre aux travailleurs indépendants des protections liées au statut de salarié.....</i>	<i>49</i>
4. <i>Construire une protection indépendante du statut.....</i>	<i>51</i>

B. INTERROGER LES RÈGLES DE LA MICRO-ENTREPRISE	54
1. <i>Les effets pervers d'un régime très favorable.....</i>	<i>54</i>
2. <i>La nécessité de revoir les règles</i>	<i>57</i>
3. <i>Promouvoir des modèles alternatifs</i>	<i>57</i>
C. L'ENJEU DE LA RÉGULATION DES PLATEFORMES	59
1. <i>Le contrôle administratif des plateformes</i>	<i>59</i>
2. <i>Sécuriser les bonnes pratiques des plateformes</i>	<i>63</i>
3. <i>La voie du dialogue social.....</i>	<i>65</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	73
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	83

L'ESSENTIEL

UNE PROBLÉMATIQUE ENCORE NAISSANTE ET COMPLEXE

Le développement des plateformes numériques de mise en relation fait apparaître **une nouvelle forme de travail indépendant qui peut parfois induire une dépendance économique du travailleur vis-à-vis d'un intermédiaire.**

L'analyse de ce phénomène suppose de tenir compte de plusieurs éléments.

- **Une grande diversité d'acteurs et de modèles**

Les plateformes de services organisés qui fournissent des prestations standardisées délivrées par des professionnels, notamment dans les secteurs de la mobilité (conduite de VTC ou livraison de marchandises en véhicule à deux roues), sont les plus visibles et cristallisent le débat sur le statut des travailleurs.

À côté de ces opérateurs se développent toutefois d'autres modèles. Ainsi, certaines plateformes ont pour objet la mise à disposition de travailleurs indépendants auprès d'entreprises pour des missions ponctuelles ou des « *jobs* » étudiants. D'autres se bornent à un rôle de mise en relation entre des « *freelances* » et des clients.

Enfin, certaines plateformes relèvent d'une démarche d'économie sociale et solidaire quand d'autres ont un but lucratif.

- **Un phénomène dont l'ampleur ne doit pas être surestimée**

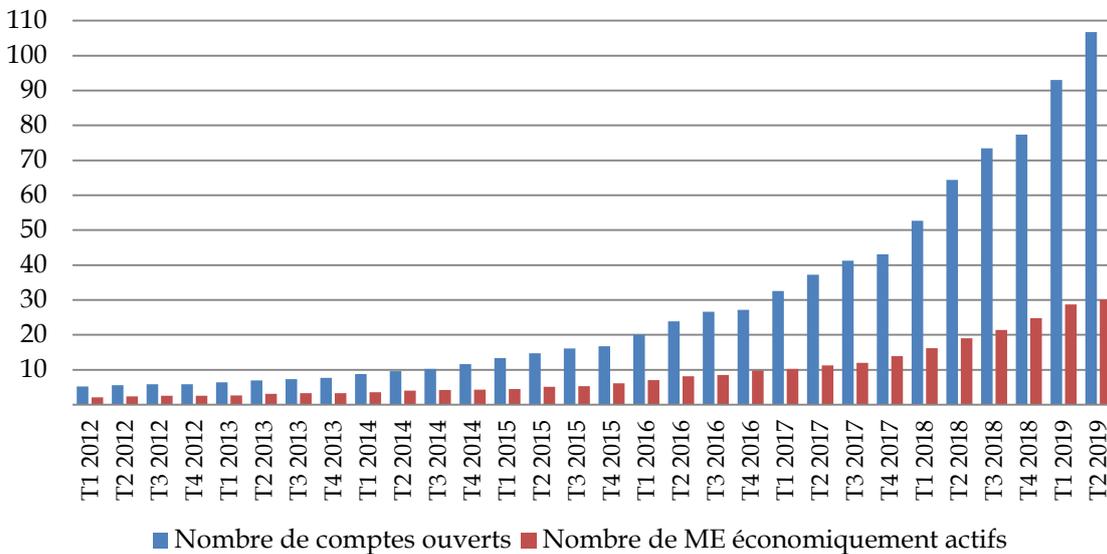
Malgré l'effet de loupe qu'entraîne l'attention médiatique, les travailleurs indépendants ayant recours à une plateforme numérique pour l'exercice de leur activité représentent une **part infime (de l'ordre de 1 %) de la population active occupée**. Parmi eux, une part importante exerce une autre activité professionnelle ou suit des études. Le travail via une plateforme est donc souvent une **activité complémentaire**.

Cette nouvelle forme de travail indépendant est toutefois en croissance¹, bien que le nombre des travailleurs concernés soit difficile à mesurer. L'évolution du nombre de micro-entrepreneurs dans le secteur des transports donne un indice du développement de ces activités.

¹ Cette croissance pourrait à terme se révéler exponentielle dans certains secteurs. La démarche du présent rapport s'inscrit toutefois dans le domaine de l'anticipation raisonnable.

Nombre de micro-entrepreneurs dans le secteur des transports

(en milliers)



Source : commission des affaires sociales / données ACOSS

• Travail via une plateforme numérique n'est pas automatiquement synonyme de précarité ou de dépendance économique

La notion de travailleurs de plateformes peut désigner des travailleurs indépendants hautement qualifiés et dont les compétences très demandées leur permet de travailler à la demande. A l'opposé, elle recouvre également des travailleurs exerçant des activités faiblement rémunératrices, notamment dans le secteur de la livraison à vélo. Les rémunérations nettes perçues sont généralement supérieures au SMIC horaire, mais les travailleurs concernés ne parviennent pas nécessairement, quand ils le souhaitent, à réaliser un volume de travail suffisant pour s'assurer un revenu décent.

Le recours des travailleurs indépendants traditionnels à l'auto-assurance n'apparaît ainsi pas pertinent pour les travailleurs des plateformes.

UN DÉFICIT DE PROTECTION SOCIALE À NUANCER

L'idée selon laquelle les travailleurs des plateformes bénéficient d'une protection sociale dérisoire doit être fortement nuancée.

Les indépendants bénéficient en effet de la même couverture que les salariés en matière de prise en charge des frais de santé. Les prestations de la branche famille sont également décorrélées du statut. Pour l'assurance vieillesse ou les prestations en espèces, les droits acquis sont plus faibles en raison d'un effort contributif moins élevé.

En revanche, **certaines protections ne sont pas assurées aux travailleurs indépendants**. Ainsi, les non-salariés ne sont couverts contre les accidents du travail que s'ils souscrivent une assurance volontaire. En outre, les indépendants ne sont pas couverts par l'assurance chômage, et la nouvelle allocation aux travailleurs indépendants est soumise à des conditions restrictives qui en excluent de fait la grande majorité des travailleurs de plateformes.

Cette couverture sociale incomplète peut s'avérer problématique dans le cas de travailleurs avec de faibles revenus. De plus, des questions d'équité se posent quant au rapport entre le niveau des prélèvements et les droits qui leur sont ouverts.

UNE ACTUALITÉ NOUVELLE POUR UNE QUESTION ANCIENNE

L'apparition des plateformes numériques de mise en relation a donné une acuité nouvelle à la **question relativement classique de la frontière entre salariat et travail indépendant**. Jusqu'à présent, le législateur n'est pas intervenu pour trancher cette question et a laissé les juges faire application d'une jurisprudence bien établie consistant à rechercher, *in concreto*, les indices permettant de conclure à l'existence d'un lien de subordination constitutif d'une relation salariée.

Instaurer une présomption de non-salariat pour l'ensemble des travailleurs utilisant une plateforme conduirait à valider des stratégies de contournement du droit du travail au détriment des travailleurs. À l'inverse, qualifier, par voie législative, de salariés des travailleurs qui demeurent libres d'organiser leur travail sans être soumis à un pouvoir de direction de la part de la plateforme de mise en relation poserait un certain nombre de problèmes juridiques difficiles à résoudre. Au demeurant, le salariat n'apparaît pas comme une revendication majoritairement partagée par les travailleurs concernés.

La création d'un statut intermédiaire entre le travail indépendant et le salariat, qui est parfois proposée, **n'apparaît pas non plus souhaitable**. Des exemples étrangers démontrent en effet le risque d'attraction de ce troisième statut vis-à-vis de salariés précaires et pourrait ainsi avoir un effet contraire à ses objectifs.

DÉPASSER LA QUESTION DU STATUT ET UNIVERSALISER CERTAINS DROITS SOCIAUX

La commission des affaires sociales estime qu'il est nécessaire de dépasser le débat sur le statut des travailleurs des plateformes et de développer des droits et une couverture sociale indépendants du statut.

Afin de lutter contre les ruptures abusives de contrat, **il pourrait être imposé aux plateformes de motiver explicitement la rupture de leurs relations commerciales** avec un indépendant.

Le **principe d'une cotisation à une caisse de congés payés** pourrait être étendu aux travailleurs ayant des relations régulières avec une même plateforme.

En matière de protection sociale, la commission propose de transposer aux plateformes numériques de mise en relation l'obligation pesant sur les employeurs de proposer à leurs salariés une **couverture complémentaire en matière de santé**.

Il serait également pertinent, du moins pour les activités les plus accidentogènes, d'**imposer l'affiliation à l'assurance contre les accidents du travail** de la sécurité sociale.

RÉVISER LES RÈGLES APPLICABLES AU RÉGIME MICRO-SOCIAL

Le régime de la micro-entreprise facilite la création d'activités nouvelles en offrant des règles comptables simples et un niveau de cotisations réduit. Ce régime simplifié constitue une part importante des créations d'entreprises en France et est choisi par la plupart des travailleurs de plateformes.

Pour autant, combiné à des réductions de cotisations sociales dans le cadre de l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise (ACRE), ce régime peut contribuer à solvabiliser des activités faiblement créatrices de valeur et à créer les conditions de « trappes » à précarité.

La commission des affaires sociales recommande donc de **remettre à plat les règles du régime micro-social** en veillant à ne pas mettre en difficulté les activités naissantes ni les activités accessoires.

EXPLORER LES VOIES D'UNE RÉGULATION DES PLATEFORMES

Les chartes introduites par la loi d'orientation des mobilités, facultatives et établies unilatéralement par les plateformes, apparaissent comme un outil de régulation insuffisant.

L'idée de soumettre certaines plateformes à un **dispositif d'autorisation préalable** présente des inconvénients : lourdeur administrative, risque de favoriser les acteurs les plus importants au détriment des entreprises naissantes, qui sont parfois plus vertueuses.

Elle pourrait toutefois s'avérer pertinente dans certains secteurs comme celui des transports urbains, afin notamment de réguler l'offre et de garantir la sécurité des usagers. **Dans les cas où il s'imposerait, un tel agrément pourrait inclure des critères sociaux** : par exemple, des garanties en matière de prévention et de couverture des accidents du travail ou en matière de tarification.

Pour répondre au besoin de sécurisation des plateformes ayant des pratiques vertueuses, **un rescrit spécifique pourrait être proposé aux plateformes** pour leur permettre de vérifier le caractère non-salarié de la relation avec leurs partenaires.

La possibilité pour les travailleurs de **mandater la plateforme afin qu'elle réalise pour leur compte leurs démarches** déclaratives ainsi que le paiement de leurs cotisations et contributions sociales pourrait être rendue obligatoire à des fins de simplification.

CONSTRUIRE UN DIALOGUE SOCIAL NOUVEAU

Enfin, **le dialogue social et la construction d'une représentativité des travailleurs de plateformes sont une voie possible de régulation.**

Plusieurs obstacles se dressent face au développement d'un dialogue social structuré entre travailleurs et plateformes : le droit de la concurrence ; l'atomicité des travailleurs et leur désir d'indépendance ; enfin, l'intérêt des plateformes.

Il paraît cependant possible de bâtir un cadre de représentation sans le calquer sur celui du salariat.

Cette représentation pourrait être mise en place dans le cadre d'instances ad hoc au niveau du secteur professionnel et à une échelle territoriale pertinente déterminée en fonction du secteur. Dans ce cadre, pourraient être représentées les plateformes, les travailleurs indépendants mais aussi, le cas échéant, les entreprises utilisatrices de leurs services.

Des thèmes de négociation obligatoire pourraient être définis en vue de la conclusion d'accords collectifs au sein de ces instances.

Pour leur applicabilité aux travailleurs de plateformes, la commission recommande de **prévoir un mécanisme d'extension des accords** à l'ensemble des travailleurs d'un secteur, sur le modèle du mécanisme applicable aux entreprises pour les accords de branche. Les accords pourraient s'appliquer aux plateformes suivant les mêmes modalités.

Les travailleurs de plateformes dans la crise sanitaire

Pendant la période de confinement de la population décidée en mars 2020 en raison de la propagation du Covid-19, certains travailleurs de plateformes, en particulier les livreurs à deux-roues qui ont poursuivi leur activité, ont été plus visibles que jamais, ce qui a alimenté le débat sur leur fragilité économique et leur exposition aux risques.

Les travailleurs de plateformes étant généralement des travailleurs indépendants, ils n'ont pas bénéficié de la large ouverture de l'activité partielle prévue au titre des mesures d'urgence pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19.

En revanche, les travailleurs indépendants et micro-entrepreneurs sont concernés par l'aide de 1 500 euros du fonds de solidarité institué par l'ordonnance 2020-317 du 25 mars 2020¹, à condition d'avoir subi une perte de chiffre d'affaires de 50 % par rapport au même mois de l'année précédente, d'avoir comptabilisé un bénéfice n'excédant pas 60 000 euros au titre du dernier exercice clos et de ne pas bénéficier par ailleurs d'un contrat de travail à temps complet ou d'une pension de vieillesse².

En complément, les artisans et commerçants relevant du régime complémentaire des indépendants (RCI), en activité au 15 mars 2020 et immatriculés avant le 1^{er} janvier 2019 peuvent bénéficier d'une aide du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) plafonnée à 1 250 euros nets d'impôts et de charges sociales.

En tant que travailleurs indépendants, ils ont également pu bénéficier d'indemnités journalières pour garder leurs enfants de moins de seize ans.

En matière de santé et de sécurité au travail, les plateformes ne sont pas soumises aux obligations qui incombent aux employeurs, et les travailleurs indépendants ne bénéficient par définition d'aucun droit de retrait.

Le ministère de l'économie et des finances a cependant publié, le 15 mars, un guide des précautions sanitaires à respecter dans le cadre de la livraison de repas à domicile, préconisant un protocole de livraison sans contact. Le ministère du travail a par ailleurs diffusé des fiches métiers destinées aux chauffeurs livreurs et aux conducteurs de VTC.

Les principales plateformes ont déclaré avoir mis en place des mesures afin de protéger les travailleurs et les clients. Certaines plateformes, tel *Deliveroo*, ont en outre annoncé que les livreurs ayant contracté le Covid-19 ou ayant été placés en isolement par une autorité médicale seraient éligibles à une compensation financière. Celle-ci est toutefois soumise à conditions.

Cette crise rend donc d'autant plus urgente la nécessité d'améliorer les protections dont peuvent bénéficier ces travailleurs, indépendamment de leur statut.

¹ Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

² Décret n° 2020-371 du 30 mars 2020 relatif au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Transposer aux travailleurs indépendants ayant recours à des plateformes les dispositions du code du travail relatives à l'interdiction des discriminations à l'embauche.

Recommandation n° 2 : Créer un système de caisses de congés payés pour les travailleurs utilisant de manière régulière une plateforme numérique.

Recommandation n° 3 : Imposer la motivation écrite de toute rupture temporaire ou définitive de la relation entre un travailleur indépendant et une plateforme numérique à l'initiative de celle-ci.

Recommandation n° 4 : Imposer aux plateformes numériques de proposer aux travailleurs qui ont recours à leurs services d'intermédiation un contrat collectif d'assurance complémentaire santé répondant à un cahier des charges défini par l'État.

Recommandation n° 5 : Imposer aux plateformes d'assurer les travailleurs contre le risque d'accident du travail.

Recommandation n° 6 : Remettre à plat les règles applicables au régime de la micro-entreprise afin de limiter les effets d'aubaine et de renforcer la protection des travailleurs indépendants.

Recommandation n° 7 : Accompagner le développement du modèle coopératif en créant sous forme de SCIC des entreprises porteuses pour certains travailleurs de plateformes.

Recommandation n° 8 : Dans les secteurs où un régime d'autorisation préalable s'avèrerait nécessaire, introduire dans l'agrément des critères sociaux liés notamment à la santé et à la sécurité ainsi qu'au revenu des travailleurs.

Recommandation n° 9 : Inscrire dans le code du travail que, dans certaines activités considérées comme peu qualifiantes, le fait pour une plateforme de prévoir des formations obligatoires pour les travailleurs indépendants ne peut pas être un indice de lien de subordination.

Recommandation n° 10 : Créer à destination des plateformes une procédure de rescrit portant sur le caractère salarié ou non de la relation avec les travailleurs.

Recommandation n° 11 : Rendre obligatoire le mandatement par les travailleurs d'une plateforme pour la réalisation de leurs démarches déclaratives et le paiement de leurs charges sociales.

Recommandation n° 12 : Créer des instances de dialogue social à un niveau à la fois sectoriel et local réunissant des représentants des travailleurs indépendants et des représentants des plateformes, voire le cas échéant des entreprises utilisatrices.

Recommandation n° 13 : Définir des thèmes de négociation obligatoires au sein de ces instances, tels que les modalités de fixation du tarif, les modalités de développement des compétences professionnelles et l'amélioration des conditions de travail.

Recommandation n° 14 : Prévoir un mécanisme d'extension des accords conclus dans ce cadre à l'ensemble des travailleurs indépendants du secteur.

I. LES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS ÉCONOMIQUEMENT DÉPENDANTS : UNE PROBLÉMATIQUE HÉTÉROGÈNE D'UNE AMPLEUR À PRÉCISER

A. UNE QUESTION ANCIENNE QUI CONNAÎT UNE NOUVELLE ACTUALITÉ

1. Le travail indépendant défini par opposition au salariat, sous le contrôle du juge

Un travail peut être exercé par un salarié, dans le cadre d'un contrat de travail, ou par un travailleur indépendant, dans le cadre d'une prestation de service.

Selon la définition classique, est salarié celui qui exécute un travail rémunéré au profit d'un tiers auquel il est subordonné.

Dans la plupart des cas, il existe un contrat de travail, permettant de conclure sans équivoque possible à la nature salariale de la relation professionnelle.

Certaines activités pour lesquelles l'existence d'un lien de subordination n'est pas toujours évidente sont régies par le code du travail, sous réserve d'adaptations, en vertu de dispositions législatives progressivement insérées dans la septième partie du code. Sont ainsi assimilés à des salariés les voyageurs, représentants et placiers (VRP), les journalistes ou encore les travailleurs à domicile.

A l'inverse, le code du travail prévoit une **présomption de non-salariat** pour le travailleur « *dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordres* »¹ ainsi que pour les commerçants immatriculés au registre du commerce et des sociétés, les artisans immatriculés au répertoire des métiers et les professions libérales immatriculées auprès des Urssaf notamment².

Cette présomption n'est toutefois pas irréfragable, et **il appartient au juge de requalifier** en relation salariée une activité économique exercée sous la forme juridique d'une prestation de service **lorsqu'il apparaît qu'un lien de subordination existe**. La faculté qu'a le juge de requalifier une relation de travail n'est pas limitée par la qualification donnée à cette relation par les parties elles-mêmes, la qualification de contrat de travail étant d'ordre public.

Pour apprécier l'existence d'un lien de subordination, le juge examine des éléments de fait : d'une part, l'autorité et le contrôle exercés par le donneur d'ordres³ et, d'autre part, les conditions matérielles d'exercice de

¹ Art. L. 8221-6-1 du code du travail.

² Art. L. 8221-6.

³ L'appréciation de ce critère varie en fonction de la nature de l'activité exercée et de la qualité du travailleur.

l'activité (lieux de travail, horaires, fourniture de matériel...)¹. Le fait que le travail soit effectué au sein d'un service organisé peut constituer un indice de l'existence d'un lien de subordination lorsque l'employeur en détermine unilatéralement les conditions d'exécution.

En revanche, **un lien de dépendance économique ne permet pas de caractériser l'existence d'une relation salariale**, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de cassation : « *La condition juridique d'un travailleur à l'égard de la personne pour laquelle il travaille ne saurait être déterminée par la faiblesse ou la dépendance économique dudit travailleur [...] la qualité de salarié implique nécessairement l'existence d'un lien juridique de subordination du travailleur à la personne qui l'emploie* »².

La notion de travailleur en droit de l'Union européenne

L'analyse du droit européen en matière de définition de la notion de travail est rendue difficile par la sémantique utilisée.

En effet, le droit de l'Union européenne retient la notion de « travailleur » qui, selon la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, désigne « *la personne qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle perçoit une rémunération* »³.

La notion de travailleur en droit de l'Union européenne s'approche donc de la notion de salarié en droit français en ce qu'elle est conditionnée par l'existence d'une relation de subordination mais elle la dépasse. En revanche, un travailleur indépendant français n'est pas un « travailleur » au sens du droit de l'Union européenne.

2. Un regain d'intérêt pour le travail indépendant

Au cours du XX^e siècle, les évolutions socio-économiques et notamment le déclin du secteur agricole ont conduit à une baisse continue de la part des travailleurs indépendants parmi les actifs.

Cette tendance s'est inversée depuis les années 2000, en raison d'un recours accru au travail indépendant dans l'industrie et, surtout, dans le secteur des services.

Cette évolution a plusieurs causes, dont une évolution du rapport au salariat mais également un recours accru à l'externalisation par un nombre croissant d'entreprises cherchant à réduire leurs coûts.

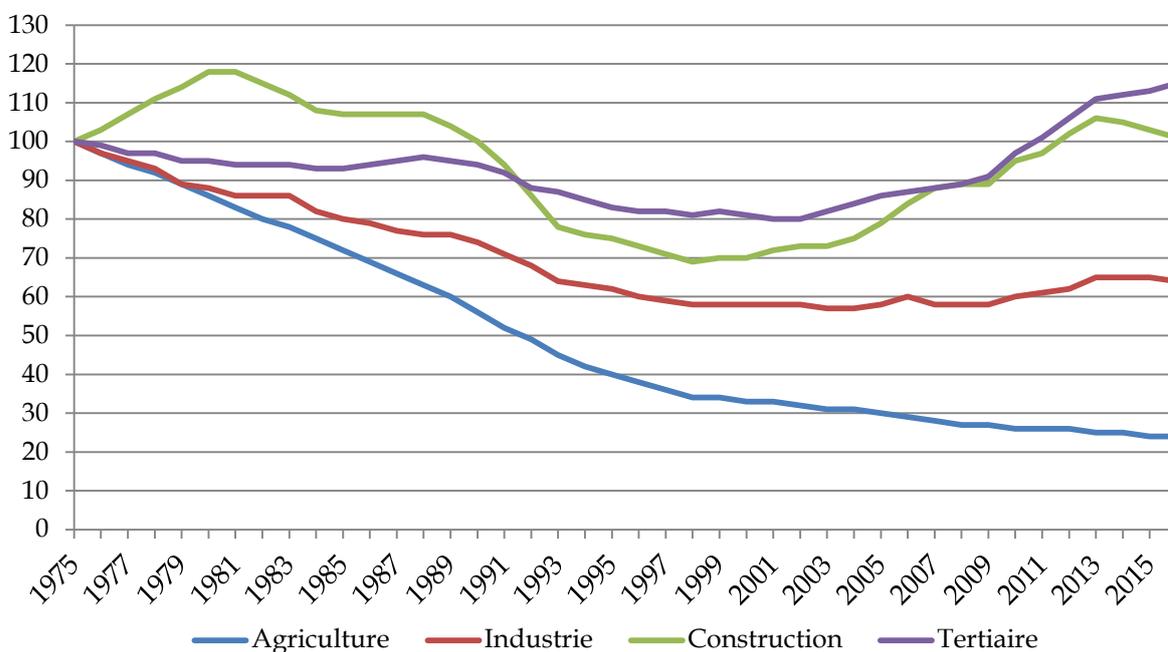
¹ Cass. soc. 13 nov. 1996, 94-13.187 (« Société Générale ») : « le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ».

² Cass. civ. 6 juill. 1931, DP 1931, 1, 131.

³ CJCE, 3 juillet 1986, Lawrie-Blum c/ Land Baden-Württemberg, n° 66/85.

Evolution du nombre d'indépendants (emploi principal) par secteur d'activité

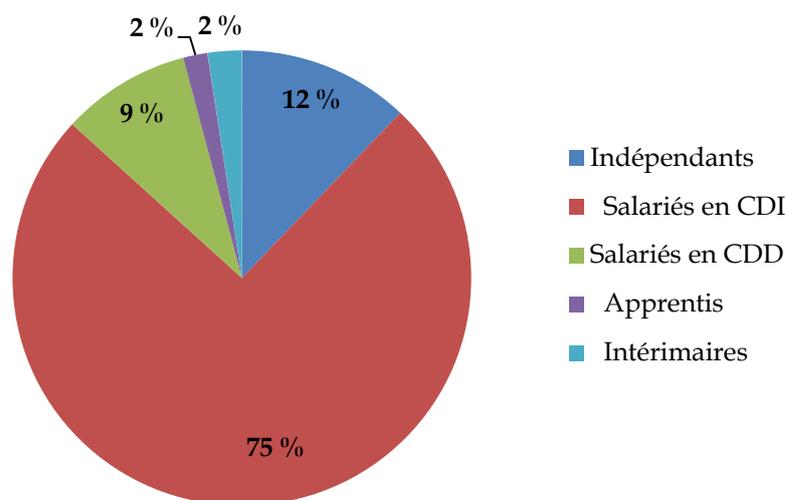
Base 100 en 1975



Source : Insee

Les travailleurs indépendants représentent toutefois une part toujours largement minoritaire de l'emploi en France (12 %), le salariat demeurant de loin la principale forme d'emploi.

Répartition de la population en emploi en 2019



Source : Insee

3. La question protéiforme de la dépendance économique

La question de la dépendance économique de travailleurs non-salariés n'est pas nouvelle. Elle ne correspond toutefois à aucune définition juridique.

L'Insee¹ définit comme économiquement dépendants les travailleurs indépendants qui :

- soit disent avoir recours à un intermédiaire comme unique mode d'accès à leur clientèle ;

- soit ont une relation amont (coopérative, centrale d'achat...) ou un client principal représentant au moins 75 % de leur chiffre d'affaires et anticipent des difficultés importantes en cas de perte de cette relation ou de ce client.

Il ressort de l'enquête Emploi de 2017 que **près d'un indépendant sur cinq, soit 2,3 % des 26,88 millions d'actifs occupés, se trouvait dans une telle situation de dépendance**, dont la moitié vis-à-vis d'un client.

Indépendants ayant une relation dominante ou de dépendance, en 2017

	Effectifs (en milliers)	Part parmi les indépendants (en %)	Part parmi les personnes en emploi (en %)
Indépendants	3 103	100	11,5
Ayant une relation dominante ¹	916	30	3,4
Dépendance à cette relation ²	619	20	2,3
<i>Dépendance à un client</i>	295	10	1,1
<i>Dépendance à une relation amont</i>	203	7	0,8
<i>Dépendance à un intermédiaire</i>	121	4	0,5

¹ Client ou relation amont représentant au moins 75 % du revenu, ou intermédiaire parmi les principaux modes d'accès aux clients.

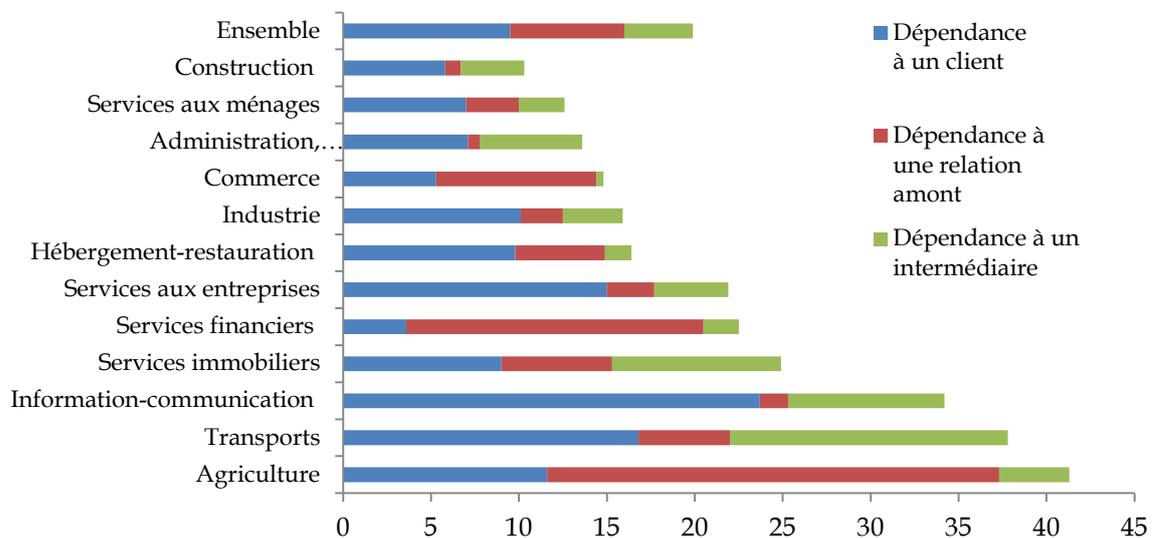
² Client ou relation amont dominant dont la perte entraînerait des difficultés importantes pour poursuivre l'activité, ou intermédiaire comme unique mode d'accès aux clients.

Source : Insee

De telles relations de dépendance sont particulièrement fréquentes dans le secteur primaire, les agriculteurs étant relativement nombreux à dépendre d'une relation amont ou d'un client, alors que la dépendance à un intermédiaire est relativement fréquente dans les secteurs des transports, de l'information-communication ou des services immobiliers.

¹ Insee Première n° 1748, avril 2019.

Relations de dépendance selon le secteur d'activité (%)



Source : Insee

La dépendance vis-à-vis d'un intermédiaire, dont les plateformes de mise en relation, concerne ainsi aujourd'hui 4 % des indépendants, soit 0,5 % des actifs occupés selon les critères retenus par l'Insee.

B. L'ESSOR DES PLATEFORMES NUMÉRIQUES : UNE RÉALITÉ DONT L'ÉCHO MÉDIATIQUE DÉPASSE LARGEMENT L'AMPLEUR RÉELLE

1. Une grande diversité d'acteurs

Pour le Conseil national du numérique, une plateforme est « *un service occupant une fonction d'intermédiaire dans l'accès aux informations, contenus, services ou biens édités ou fournis par des tiers* », qui « *organise et hiérarchise les contenus en vue de leur présentation et leur mise en relation aux utilisateurs finaux* »¹.

La première définition juridique de la notion de plateforme numérique figure à l'article 242 bis du code général des impôts, créé par la loi de finances pour 2016², lequel impose des obligations aux entreprises « *qui en qualité d'opérateur de plateforme met[tent] en relation à distance, par voie électronique, des personnes en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service* ».

¹ Conseil national du numérique, *Ambition numérique – Pour une politique française et européenne de la transition numérique*, 2015.

² Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 – Article 87.

La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique¹ a par ailleurs défini la notion d'opérateur de plateforme en ligne à l'article L. 111-7 du code de la consommation. Ces opérateurs sont notamment tenus de délivrer au consommateur une information loyale, claire et transparente sur le service qu'ils proposent.

Toutes les plateformes n'ont pas pour objet la fourniture d'un service demandant un travail. Certaines sont basées sur le partage (*Blablacar*²), ou sur la vente de biens ou de services par des particuliers (*Le bon coin*, *Airbnb*).

En revanche, **d'autres plateformes mettent en relation des travailleurs indépendants et des clients, entreprises ou particuliers.** Exerçant notamment dans les domaines du transport de personnes (*Uber*, *Kapten*), de la livraison (*Deliveroo*, *Stuart*), des services à la personne (*Helpling*), des emplois étudiants (*StaffMe*) ou encore des métiers du numérique (*Malt*), elles ont pu être considérées comme « *un des phénomènes les plus marquants ayant impacté notre marché du travail sur la période récente* »³. Elles sont pourtant organisées selon **des modèles très divers**, notamment au regard de la relation qu'elles entretiennent avec leurs partenaires ou contributeurs et avec leurs clients.

Ainsi, certaines plateformes relèvent d'une démarche d'économie sociale et solidaire (ESS), à l'image de *La Ruche qui dit oui !*, qui a obtenu en 2014 un agrément d'entreprise solidaire d'utilité sociale (ESUS), et de *Lulu dans ma rue*, qui constitue depuis 2019 la première entreprise d'insertion par le travail indépendant (voir encadré ci-dessous).

L'exemple d'une plateforme d'insertion par le travail indépendant

La loi du 5 septembre 2018⁴ a créé, à titre expérimental, une nouvelle forme de structure d'insertion par l'activité économique (IAE) : l'entreprise d'insertion par le travail indépendant (EITI).

Cette expérimentation doit permettre « *à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, d'exercer une activité professionnelle en bénéficiant d'un service de mise en relation avec des clients et d'un accompagnement* ».

¹ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique – Article 49.

² Blablacar est une application de covoiturage. Le prix fixé par le propriétaire du véhicule ne doit pas excéder le coût du trajet afin qu'il ne puisse pas en tirer un bénéfice.

³ Rapport n° 226 de Mme Nadine Grelet-Certenais, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, sur la proposition de loi visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques, 8 janvier 2020.

⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Article 83.

Les EITI mettent en relation des personnes « en insertion » sous statut de micro-entrepreneur et des particuliers pour la réalisation de tâches ponctuelles. Elles apportent aux travailleurs un accompagnement à la création de leur entreprise puis à sa gestion, une aide à l'utilisation des outils numériques ainsi qu'un accompagnement socio-professionnel en contrepartie d'une aide financière de l'État.

Si elles incorporent une forte dimension sociale à leur modèle, le fonctionnement des EITI est proche de celui de plateformes à but lucratif. L'unique plateforme ayant signé une convention d'EITI à ce jour, *Lulu dans ma rue*, offre des services de conciergerie de quartier et s'apparente ainsi à une plateforme de « *jobbing* » (cf. *infra*). À l'inverse, la démarche d'insertion n'est pas absente des autres plateformes : par exemple, *Uber* a offert une opportunité d'emploi à de nombreux jeunes chômeurs de Seine-Saint-Denis.

La loi prévoit qu'un rapport d'évaluation, qui dressera notamment le bilan de l'insertion professionnelle des bénéficiaires, sera remis au Parlement au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation.

Plusieurs rapports ont tenté de dresser une typologie de ces intermédiaires. La DARES¹ a notamment proposé de distinguer les « **plateformes de biens et services marchands** » par le fait que leur rôle ne se limite pas à des fonctions de mise en relation car elles sont parties prenantes dans la production et la vente du produit ou du service échangé.

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)² distingue pour sa part des autres types de plateformes les **plateformes de travail**, qui présentent les caractéristiques suivantes : les échanges y portent sur de la main d'œuvre ; la plateforme permet de rapprocher une offre et une demande de main d'œuvre rémunérée ; les échanges portent sur l'exécution de tâches ou la résolution de problèmes définis, et non sur des emplois ; les services sont fournis sur demande, et trois parties au moins sont impliquées : la plateforme, le client et le travailleur, dans le cadre d'une relation commerciale.

En croisant ces distinctions avec la classification proposée par un rapport de l'IGAS³, les rapporteurs ont pour leur part identifié **plusieurs catégories d'opérateurs qui diffèrent par les interrogations qu'elles soulèvent.**

¹ O. Montel, *L'économie des plateformes : enjeux pour la croissance, le travail, l'emploi et les politiques publiques*, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), août 2017.

² A.-M. Nicot, « *Les enjeux du travail dans l'économie des plateformes* », *Regards* n° 55, octobre 2019.

³ M. Amar et L.-C. Viossat, *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale*, Rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), mai 2016.

- *Les plateformes de services organisés*

Les **opérateurs de services organisés qui fournissent des prestations « hors ligne » standardisées délivrées par des professionnels**, notamment dans les secteurs de la conduite de VTC¹ (*Uber, Kapten, Bolt*) et de la livraison de marchandises en véhicule à deux ou trois roues (*Deliveroo, Uber Eats, Stuart*), emblématiques du travail « *uberisé* », sont devenues depuis quelques années les plateformes les plus visibles et celles dont le développement soulève le plus de questions.

Ces plateformes déterminent à la fois les caractéristiques de la prestation fournie et son prix, et apparaissent de ce fait comme **les plus exposées au risque juridique de requalification en contrat de travail**. Ces plateformes se caractérisent en outre par un mode de management exécuté par des algorithmes et pouvant inclure d'efficaces outils de contrôle du travail effectué.

Les problématiques soulevées par ces opérateurs ne sont toutefois pas les mêmes en fonction des secteurs d'activité concernés. En particulier, la **question de la précarité** se pose avec plus d'acuité dans le cas des coursiers à vélo, une activité à faible valeur ajoutée et concernée par de forts risques professionnels.

- *Les plateformes de placement*

Certaines plateformes ont pour objet la **mise à disposition de travailleurs indépendants auprès d'entreprises pour des missions ponctuelles**. Ces intermédiaires peuvent déterminer le prix des prestations mais n'interviennent pas ou peu pour organiser les tâches, lesquelles sont définies en amont. C'est par exemple le cas des plateformes *Brigad* et *Club des Extras*, dans le secteur de la restauration, ou *StaffMe* et *Student Pop*, qui proposent des emplois étudiants dans les secteurs de l'événementiel, de l'animation commerciale, de la vente ou de la logistique.

Dans le cas de *Brigad*, le travailleur possède son matériel et est responsable de la réalisation de sa prestation, le rôle de la plateforme se voulant limité à la mise en relation. Un système de notation est toutefois prévu « *pour affiner la qualité de ces mises en relation* ».

Ces plateformes se proposent d'apparier l'offre et la demande de travail dans des secteurs en tension. Dans ce modèle, **le travailleur indépendant se substitue soit au recours à des intérimaires, soit à des contrats d'usage de très courte durée** et échappe donc aux règles applicables à ces contrats. Le risque de requalification en contrat de travail pèse alors non pas sur la plateforme mais sur l'entreprise cliente.

¹ Véhicules de transport avec chauffeur.

- *Les autres plateformes de mise en relation*

D'autres plateformes répondant à la définition du code général des impôts se bornent à un rôle de **mise en relation entre des travailleurs indépendants et des clients**. Celles-ci ne se distinguent des précédentes que par l'intensité du niveau d'intervention des plateformes.

Les plateformes de « *freelances* » comme *Malt* présentent ainsi des travailleurs indépendants qualifiés, notamment dans les métiers du numérique, à des entreprises. Au-delà de cette mise en relation, ces plateformes peuvent offrir à la fois aux travailleurs et aux entreprises un ensemble de services pour sécuriser leurs relations de travail et simplifier leurs démarches administratives.

Les travailleurs indépendants inscrits sur Malt choisissent leur prix librement, affiché sur leur profil sous la forme d'un tarif journalier moyen. La plateforme ne fixe pas les prix et n'interfère pas dans leur définition par le travailleur et leur négociation avec le client. La plateforme perçoit une commission de 5 % à 10 % du prix (en fonction de la durée de la prestation).

Il n'y a ni dépendance économique ni subordination des travailleurs à ces plateformes, même si des indépendants en mission longue peuvent réaliser la plus grande partie de leur chiffre d'affaires avec un seul client pendant une période donnée. Les indépendants sont libres de travailler avec leurs clients sans passer par la plateforme, même si cette dernière les a initialement mis en relation.

La plateforme n'est pas garante des prestations des travailleurs et n'exerce aucun contrôle sur les missions.

Ce type de plateforme est donc, *a priori*, le moins problématique au regard de l'objet de la mission d'information. Toutefois, du point de vue du **financement de la protection sociale**, il pourrait y avoir au moins autant à craindre de la multiplication des *freelances* que de l'irruption des plateformes de mobilité.

Pour leur part, les plateformes de « *jobbing* » (*Helpling*, *SuperMano*) offrent aux particuliers des services à domicile réalisés par des micro-entrepreneurs, au risque de créer une **concurrence déloyale** vis-à-vis d'entreprises et de travailleurs indépendants traditionnels.

- *Les plateformes de « micro-travail »*

À l'opposé, la notion de plateforme renvoie également au développement du « micro-travail », c'est-à-dire à l'**externalisation de tâches fortement fragmentées et à faible valeur ajoutée** que propose notamment *Amazon Mechanical Turk* : il s'agit par exemple de tâches en ligne telles que détourner une photo, associer un mot à une image ou corriger une phrase. Le micro-travail alimente en particulier l'industrie numérique, fondée sur l'exploitation de grandes masses de données, et participe à la production de l'intelligence artificielle. Il est également présent dans le secteur du marketing.

Les « micro-travailleurs » sont généralement rémunérés à la tâche pour des montants pouvant descendre jusqu'à quelques centimes¹.

Ces activités semblent se caractériser par une déshumanisation qui interroge : les travailleurs ne connaissent pas la finalité des tâches, généralement répétitives et dénuées de sens, qui leur sont confiées ; ils n'ont pas la possibilité de communiquer avec le client ni d'obtenir un retour sur leur prestation... Elles ne semblent donc pas pouvoir être porteuses d'une quelconque forme de satisfaction.

Toutefois, **le micro-travail représente une activité généralement très accessoire**, le revenu mensuel moyen généré sur les plateformes concernées ne dépassant pas quelques dizaines d'euros. Selon l'étude Digital Platform Labor (DIPLAB), le très grand nombre d'utilisateurs occasionnels fait ainsi baisser le revenu moyen à 21 euros par mois sur la plateforme *Foule Factory*, même si certaines personnes arrivent à tirer jusqu'à 1 500 voire 2 000 euros par mois de cette activité.

La fixation du prix par la plateforme, un critère déterminant ?

L'article 7342-1 du code du travail distingue les plateformes qui « *détermine[nt] les caractéristiques de la prestation de service fournie ou du bien vendu et fixe[nt] son prix* » pour leur confier une responsabilité sociale à l'égard des travailleurs.

Alors que la fixation du prix cristallise les revendications des travailleurs collaborant avec certaines plateformes, les points de vigilance à l'égard de ces opérateurs ne peuvent se réduire à ce seul critère. Ainsi, certaines plateformes d'intermédiation telles que *Brigad* fixent le prix des prestations en garantissant un revenu relativement élevé à ses utilisateurs. Dans le cas de l'EITI *Lulu dans ma rue*, la fixation du prix par la plateforme correspond en outre à une volonté de ne pas instaurer une concurrence entre les travailleurs.

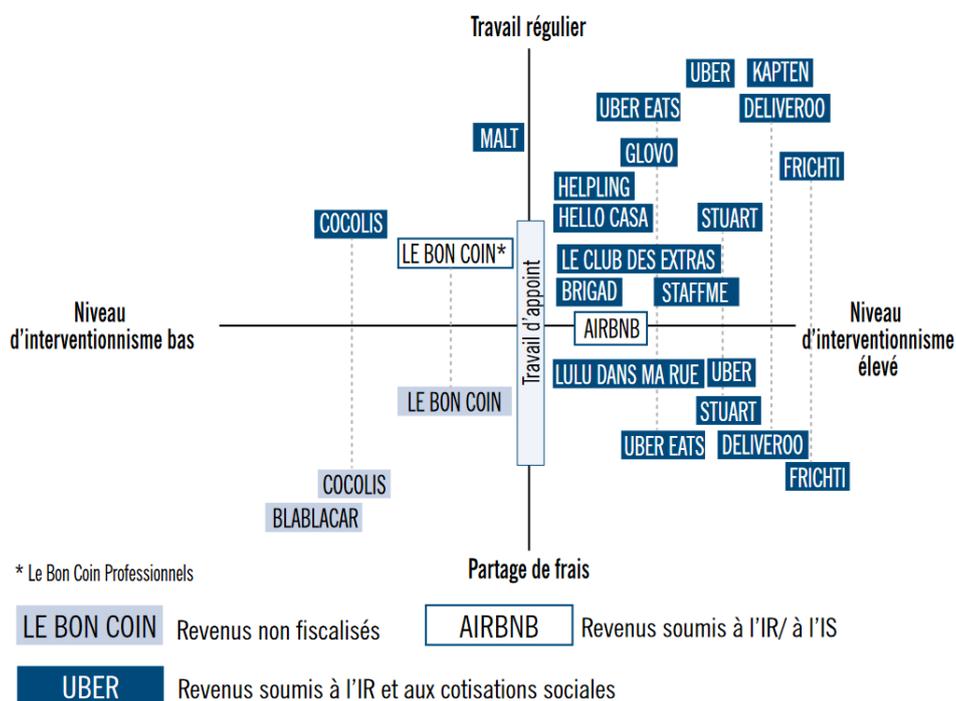
Dans le rapport *Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi*, l'Institut Montaigne propose une cartographie des plateformes de travail à la demande suivant deux axes principaux :

- l'un matérialisant le niveau d'interventionnisme de la plateforme, en considérant que « *plus ce niveau est élevé, plus la plateforme contribue à transformer le marché du travail sous-jacent à son intermédiation* » ;

- l'autre représentant à la fois l'intensité du travail sur la plateforme et la nature des revenus issus de ce travail, entre revenus de l'économie du partage et revenus professionnels soumis à l'impôt sur le revenu et à cotisations sociales.

¹ A. Casilli et P. Tubaro, *Le Micro-Travail en France. Derrière l'automatisation, de nouvelles précarités au travail ? Rapport final du projet DIPLAB, 2019.*

Cartographie des plateformes de travail



Légende : certaines plateformes sont présentes plusieurs fois, chacune des cases correspondant à des modes d'utilisation particuliers de la plateforme par les travailleurs (exemple avec Uber Eats) occasionnel ou régulier.

Source : Institut Montaigne

2. Des travailleurs visibles partout... sauf dans les statistiques

Il reste difficile d'évaluer avec précision le nombre de travailleurs ayant recours aux plateformes. En effet, cette population ne constitue pas une catégorie statistique en tant que telle et, jusqu'en 2019, le lien entre travailleurs et plateformes n'a pas fait l'objet d'un enregistrement administratif spécifique pouvant fournir des sources à la statistique.

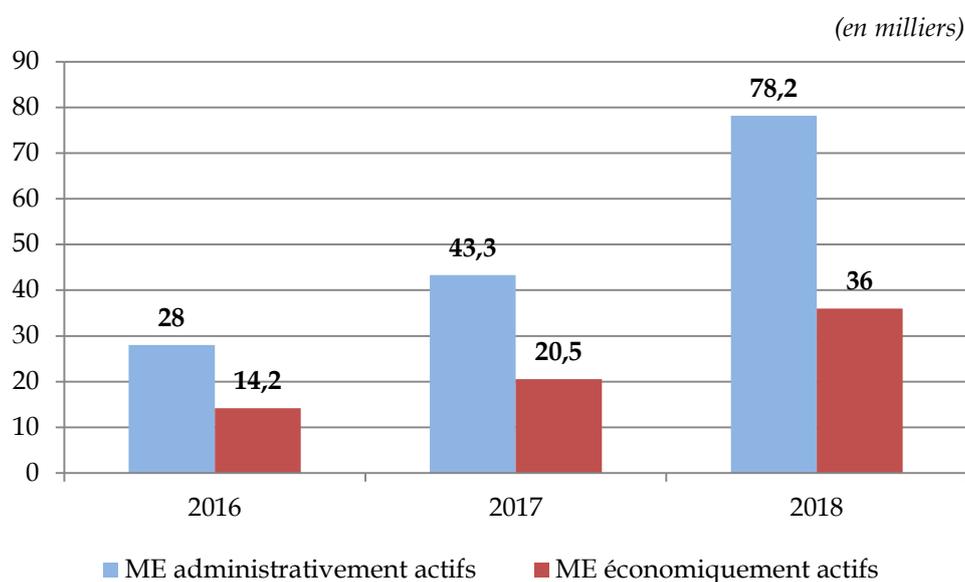
Par ailleurs, les plateformes elles-mêmes communiquent peu, ou de manière incomplète, sur le nombre de leurs utilisateurs, qui peuvent alternativement prendre en compte les inscrits ou les travailleurs actifs (réalisant des missions et un chiffre d'affaires). *Uber* indique travailler en France avec 30 000 chauffeurs dans le cadre de son activité de VTC et avec 25 000 coursiers à vélo pour la livraison de repas. *Deliveroo* revendique pour sa part 11 000 coursiers actifs¹.

¹ Ces données ne peuvent pas être additionnées car les travailleurs utilisent couramment plusieurs plateformes à la fois. Un même coursier peut ainsi être actif simultanément sur Deliveroo et Uber Eats.

Pour sa part, le projet de recherche DIPLAB estime à environ 260 000 le nombre de personnes inscrites sur les principales plateformes de « micro-travail » qui opèrent en France, mais à 15 000 seulement le nombre de celles qui les utilisent avec une fréquence au moins hebdomadaire¹.

Il est toutefois admis que le nombre de ces travailleurs est en croissance. Cette progression de l'emploi de plateformes au cours des dernières années peut être indirectement mesurée par des données sectorielles. Le nombre de VTC inscrits a ainsi fait un bond de 65 % entre 2017 et 2018, passant de 26 352 véhicules à 43 454 ; ce nombre était 2,8 fois plus important en 2018 qu'en 2016², ce qui donne un indice de la croissance du nombre de travailleurs de plateformes dans ce secteur. De même, le nombre de micro-entrepreneurs administrativement actifs dans le secteur des transports (qui comprend à la fois les VTC et les coursiers) connaît depuis plusieurs années une augmentation spectaculaire : il a crû de 80,6 % entre 2017 et 2018, pour atteindre plus de 78 000 entreprises, après avoir augmenté de 44 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2017³. Toutefois, seuls 40 % d'entre eux ont déclaré un chiffre d'affaires en 2018.

Nombre de micro-entrepreneurs actifs dans le secteur des transports



Source : commission des affaires sociales / données ACOSS

Note : Est considéré comme administrativement actif un micro-entrepreneur ayant été immatriculé avant ou pendant la période considérée et non radié au cours de cette période. Est considéré comme économiquement actif un micro-entrepreneur ayant déclaré un chiffre d'affaires positif sur la période considérée.

¹ A. Casilli et P. Tubaro, 2019.

² Source : rapport de l'Observatoire national des transports publics particuliers de personnes, janvier 2020.

³ Source : ACOSS Stat n° 289, juillet 2019.

Ces secteurs concentrent vraisemblablement la grande majorité des travailleurs de plateformes ayant des revenus significatifs. D'après une étude basée sur des données bancaires américaines, 90 % des comptes bancaires recevant un revenu d'une plateforme de travail aux États-Unis l'ont reçu d'une plateforme de mobilité¹.

La part des travailleurs de plateformes dans la population active n'en reste pas moins modeste. En 2017, un module *ad hoc* de l'enquête Emploi de l'INSEE a posé aux travailleurs indépendants la question : « *Quel est votre principal mode d'entrée en contact avec la clientèle ?* » A cette question, 3,5 % des indépendants, représentant environ **100 000 personnes, soit 0,4 % des travailleurs en emploi**, ont mentionné uniquement les plateformes et autres entreprises intermédiaires. Ce chiffre est imprécis car il inclut, d'une part, des personnes qui utilisent des intermédiaires autres que des plateformes électroniques mais ne comprend pas, d'autre part, les travailleurs de plateforme exerçant une autre activité à titre principal². En y ajoutant les 105 000 personnes ayant cité les plateformes et intermédiaires de manière non exclusive, les auteurs d'un rapport de l'Institut Montaigne estiment « *raisonnable de penser que le travail via plateforme numérique représente aujourd'hui significativement moins de 1 % de la population active en France* »³.

Depuis 2019, les plateformes ont l'obligation de communiquer à l'administration fiscale les relevés individuels des versements effectués auprès de leurs utilisateurs dès lors que ces versements dépassent 3 000 euros annuels pour au moins vingt transactions⁴. Ces nouvelles obligations déclaratives des plateformes pourraient, à l'avenir, alimenter des analyses statistiques plus précises.

En tout état de cause, l'écho médiatique de ces activités dépasse largement leur poids réel dans l'emploi en France.

3. La diversité des profils des travailleurs

Les travailleurs des plateformes sont **généralement des travailleurs indépendants**, plus rarement des salariés (par exemple, lorsque des sociétés de transport utilisent les plateformes)⁵. Les principales plateformes, tel *Uber* dans le secteur du transport de personnes, font ainsi de la création d'une société – micro-entreprise ou autre – un préalable à la collaboration.

¹ D. Farrell, F. Greig, A. Hamoudi, « *The Evolution of the Online Platform Economy: Evidence from five years of Banking Data* », *AEA Papers and Proceedings*, 2019.

² D. Babet, « *L'emploi lié aux plateformes : un phénomène difficile à mesurer* », annexe n° 5 au rapport 2019 du Groupe d'experts sur le SMIC.

³ *Travailleurs de plateformes : liberté oui, protection aussi*, Rapport de l'Institut Montaigne, avril 2019.

⁴ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude - Article 10.

⁵ *Uber estime que 25 % de ses utilisateurs sont des chauffeurs opérant via des sociétés de transport, qui sont elles-mêmes liées contractuellement avec des chauffeurs salariés ou indépendants.*

a) *Une diversité de situations...*

Les profils des travailleurs exerçant leur activité grâce à ces plateformes, leur niveau de revenus, leur éventuelle précarité et leur dépendance économique varient fortement d'un secteur à l'autre.

Le revenu net des travailleurs des plateformes dépend de leur chiffre d'affaires, d'une part, de leurs charges et de la forme juridique sous laquelle ils exercent leur activité, d'autre part. **La diversité des situations fait qu'il est impossible de connaître avec précision les revenus des travailleurs des plateformes.**

En outre, de nombreux travailleurs opérant simultanément sur plusieurs plateformes, il est complexe de reconstituer leurs revenus totaux. Au demeurant, l'activité exercée par l'intermédiaire de plateformes pouvant être accessoire ou intermittente, la rémunération perçue n'est pas nécessairement un indicateur pertinent.

À titre indicatif, environ 50 % des micro-entrepreneurs économiquement actifs dans le secteur des transports étaient aussi salariés du privé en 2018¹.

Il apparaît toutefois que **les travailleurs des plateformes n'ont pas tous de faibles revenus et ne sont pas tous économiquement dépendants** : *Malt* estime par exemple le revenu moyen d'un *freelance* dans le numérique entre 35 000 et 150 000 euros par an.

De manière générale, les données communiquées par les plateformes font apparaître un niveau de rémunération nette au moins égal au SMIC². D'après l'étude sur les revenus des chauffeurs en 2018 publiée par *Uber* en janvier 2019, laquelle n'est pas exhaustive mais fondée sur des cas types, le revenu horaire net d'un chauffeur VTC³, après déduction des charges⁴, est de 9,15 euros, soit un revenu net mensuel de 1 617 euros⁵.

En tout état de cause, les travailleurs des plateformes ne sont pas nécessairement plus précaires ni moins bien rémunérés que des personnes ayant le même profil (âge, origine, niveau d'études) et travaillant dans des secteurs d'activité ayant fortement recours aux contrats courts et aux autres formes particulières d'emploi.

Les nouvelles obligations déclaratives des plateformes, ainsi que l'intégration depuis le 1^{er} janvier 2020 de la Sécurité sociale des indépendants au sein du régime général, devraient permettre d'améliorer les outils statistiques relatifs au niveau de revenu de ces travailleurs.

¹ Source : *Acos* Stat n° 289, juillet 2019.

² Salaire minimum interprofessionnel de croissance.

³ L'étude est basée sur le cas type d'un chauffeur conduisant le véhicule le plus utilisé sur l'application *Uber* (Peugeot 508) et avec l'une des formes juridiques les plus couramment utilisées (EURL).

⁴ Coûts liés au véhicule, assurance, carburant, entretien, TVA et cotisations sociales.

⁵ Le SMIC net s'élève à 8,03 euros par heure, soit 1 219 euros par mois en 2020.

L'utilisation par les plateformes de la possibilité, ouverte par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018¹, d'effectuer les démarches déclaratives fiscales et sociales pour le compte de leurs partenaires indépendants pourrait également permettre de disposer de données plus fiables (*cf. infra*, [III.C.2](#)).

b) ... liée à la diversité des démarches

La **diversité des démarches** qui conduisent ces travailleurs vers l'emploi de plateforme rend également impossible toute généralisation.

Ainsi, si l'activité de conducteur de VTC s'est profondément professionnalisée, du fait notamment des coûts d'entrée représentés par l'obtention d'une licence et l'acquisition ou la location d'un véhicule, les services de livraison à vélo, qui subissent une forte saisonnalité et connaissent des pics d'activité aux heures de repas, semblent plus souvent correspondre à une activité à la fois temporaire et secondaire pour les travailleurs concernés. Selon les plateformes, la durée moyenne de collaboration d'un coursier serait de quatre mois avec *Uber Eats* et de six à neuf mois avec *Deliveroo*.

À l'opposé, d'après l'étude annuelle de *Malt* sur « *Le freelancing en France* » de 2019, 90 % des *freelances* le sont par choix et 92 % voient cette situation comme une situation de long terme.

Le **cumul de plusieurs statuts**, parfois au cours de la même journée de travail, apparaît toutefois comme un **trait commun à de nombreux travailleurs de plateformes**.

C. UN DÉFICIT DE PROTECTION SOCIALE QU'IL CONVIENT DE RELATIVISER

1. Une protection sociale en partie universelle

En matière de protection sociale, **les règles applicables aux travailleurs indépendants varient en fonction du régime juridique choisi par ces travailleurs**.

Ainsi, les dirigeants de société par action simplifiée unipersonnelle (SASU), statut choisi par un nombre important de chauffeurs VTC, sont « **assimilés salariés** » au regard de la législation de sécurité sociale et sont affiliés au régime général². Ils bénéficient de la même protection sociale que les salariés, à l'exception de l'assurance chômage.

¹ Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 - Article 15.

² Art. L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

De manière générale, **les travailleurs sous un régime d'indépendant bénéficient de couvertures obligatoires du même type que celle des salariés** concernant les principaux risques : maladie, maternité, retraite de base et complémentaire, invalidité-décès, prestations familiales, formation professionnelle.

Le renforcement des droits sociaux des travailleurs indépendants au cours des dernières années a cependant suivi **plusieurs logiques distinctes** :

- pour les droits de nature universelle, tels que les frais de santé ou la politique familiale, les régimes des indépendants ont été alignés sur le régime général ;

- pour les droits de nature plus contributive (retraites, prestations en espèces), les droits acquis sont généralement plus faibles, en raison d'un effort contributif moins élevé¹.

Ainsi, en cas d'**arrêt de travail**, les travailleurs indépendants perçoivent une indemnité journalière (IJ) égale à 1/730^e du revenu d'activité annuel moyen des trois dernières années civiles (contre 50 % du salaire journalier pour les salariés) après un délai de carence de sept jours (contre trois jours pour les salariés, pouvant être pris en charge par l'employeur dans le cadre des conventions collectives de branche), ou, depuis le 1^{er} janvier 2018, de trois jours en cas d'arrêt de travail dépassant sept jours ou d'hospitalisation. Les micro-entrepreneurs gagnant moins de 3 806,80 euros par an ne perçoivent toutefois aucune indemnité journalière.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019² a aligné la durée du **congé de maternité** des travailleuses indépendantes avec celle bénéficiant aux salariées. Le versement de l'indemnisation est désormais conditionné à un arrêt d'une durée minimale de huit semaines.

La Sécurité sociale des indépendants (issue de la suppression du régime social des indépendants, le RSI) a été intégrée au régime général au 1^{er} janvier 2020, sans modifier pour autant la nature de leur couverture sociale.

2. Une couverture sociale pourtant incomplète

Il n'en reste pas moins que certaines protections ne sont pas assurées aux travailleurs indépendants.

En premier lieu, la Sécurité sociale des indépendants n'assure pas les **accidents du travail et les maladies professionnelles**. Tout travailleur indépendant a cependant la possibilité de souscrire auprès de la Sécurité sociale une **assurance volontaire et individuelle** contre ce risque, moyennant le paiement d'une cotisation³. Celle-ci est calculée sur la base d'un revenu annuel de référence qui ne peut être inférieur à 18 575,56 euros au 1^{er} avril 2019.

¹ Cf. rapport du HCFIPS sur la protection sociale des non-salariés et son financement, octobre 2016.

² Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

³ Art. L. 743-1 du code de la sécurité sociale.

Le taux de cotisation est le taux collectif fixé pour l'activité professionnelle exercée par cet assuré diminué de 20 %.

En deuxième lieu, la généralisation de la **complémentaire santé**, désormais obligatoire pour tous les salariés et financée à hauteur de 50 % au moins par l'employeur, ne concerne pas les indépendants ; il revient donc à ces derniers de souscrire une assurance complémentaire.

En troisième lieu, jusqu'en 2019, les indépendants ne bénéficiaient d'aucune **protection contre la perte d'activité**, n'étant pas affiliés à l'assurance chômage. Toutefois, depuis le 1^{er} novembre 2019, une **allocation aux travailleurs indépendants** est versée par Pôle emploi, sous conditions de ressources¹, de durée d'activité² et de revenus antérieurs d'activité³, aux non-salariés dont l'activité a cessé du fait d'une liquidation judiciaire ou d'un redressement judiciaire. Ces **conditions restrictives** excluent de fait la grande majorité des travailleurs de plateformes du bénéfice de ce dispositif.

L'ouverture du droit au chômage pour les indépendants

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018⁴ a inséré dans le code du travail (art. L. 5424-24 et suivants) des dispositions relatives à l'allocation chômage des travailleurs indépendants. Les conditions d'application de cette loi ont été précisées par le décret du 26 juillet 2019⁵ qui a réformé l'assurance chômage à la suite de l'échec des négociations conventionnelles des partenaires sociaux.

Cette allocation, distincte de l'allocation de retour à l'emploi et financée par des recettes fiscales, est ouverte aux indépendants justifiant d'une activité d'au moins deux ans ayant généré un revenu d'au moins 10 000 euros par an et dont les ressources personnelles sont inférieures au montant du revenu de solidarité active (559,74 euros par mois).

Elle est versée pendant six mois au maximum aux travailleurs indépendants ayant perdu leur emploi du fait du placement en liquidation ou en redressement judiciaire de leur entreprise.

Son montant est forfaitaire, fixé à 800 euros par mois.

Ces conditions rendent peu probable un recours autre que ponctuel par les travailleurs de plateformes qui, s'ils peuvent justifier d'un revenu antérieur suffisant, font rarement l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire. Au demeurant, son montant forfaitaire et sa durée de versement limitée à 6 mois rendent cette allocation spécifique nettement moins favorable que l'allocation versée aux salariés bénéficiant de l'assurance chômage.

¹ L'intéressé doit bénéficier de ressources personnelles inférieures au montant du revenu de solidarité active (RSA).

² Le bénéficiaire doit avoir exercé une activité non salariée pendant au moins deux ans au titre d'une seule et même entreprise.

³ Au moins 10 000 euros par an en moyenne sur les deux dernières années au titre de l'activité non salariée.

⁴ Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

⁵ Décret n° 2019-796 du 26 juillet 2019 relatif aux nouveaux droits à indemnisation, à diverses mesures relatives aux travailleurs privés d'emploi et à l'expérimentation d'un journal de la recherche d'emploi.

Tableau récapitulatif des couvertures sociales des salariés et non-salariés

Type de couverture	Non-salariés	Salariés
Frais de santé	Sécurité sociale	
Arrêts de travail	<p>IJ égale à 1/730^e du revenu d'activité annuel moyen des trois dernières années civiles</p> <p>Délai de carence de 7 jours (3 jours en cas d'arrêt de plus de 7 jours)</p> <p>Aucune IJ pour les micro-entrepreneurs gagnant moins de 3 806,80 euros par an</p>	<p>IJ égale à 50 % du salaire journalier</p> <p>Délai de carence de 3 jours</p>
Congé de maternité	<p>Durée alignée sur celle des salariées</p> <p>Indemnisation conditionnée à une durée minimale de 8 semaines</p>	Durée d'indemnisation de 16 semaines
Complémentaire santé	Pas de couverture obligatoire	<p>Obligation pour l'employeur de proposer une couverture complémentaire à tous ses salariés</p> <p>Participation financière de l'employeur au moins égale à 50 % de la cotisation</p>
Prestations familiales	Sécurité sociale	
Validation de trimestres pour la retraite de base	<p>Cotisation minimale de retraite de base (égale à 827 euros par an en 2019) permettant d'acquérir trois trimestres pour les indépendants percevant de faibles revenus</p> <p>Les micro-entrepreneurs doivent avoir réalisé des montants minimaux de chiffre d'affaires</p>	Validation d'un trimestre pour chaque tranche de salaire de 150 SMIC horaire
Accidents du travail / maladies professionnelles	Pas de couverture obligatoire	Branche AT-MP de la Sécurité sociale
Chômage/ perte d'activité	Allocation aux travailleurs indépendants	Assurance chômage

3. Une équité en question

Cette couverture sociale incomplète, qui résulte d'un compromis acceptable pour les indépendants traditionnels, dans le cadre d'une logique d'auto-assurance et compte tenu d'une certaine hostilité aux prélèvements, peut s'avérer plus **problématique dans le cas de travailleurs précaires avec de faibles revenus**. Le rapport aux cotisations sociales semble d'ailleurs plus conflictuel pour ces « petits indépendants », comme le montre une enquête sociologique menée en 2016 et 2017 auprès d'usagers des guichets sociaux¹.

De manière générale, **le retour sur prélèvement apparaît moins favorable pour les travailleurs indépendants que pour les salariés** s'agissant des revenus de remplacement, selon le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS), et **ce constat est particulièrement net pour les indépendants ayant de faibles rémunérations**.

Pour un revenu net proche du niveau du SMIC, le niveau des prélèvements sociaux acquittés par un travailleur indépendant apparaît, dans la plupart des cas, supérieur à celui acquitté par un salarié et son employeur². Cet écart résulte, d'une part, des règles d'assiette applicables aux travailleurs indépendants, pour lesquels la CSG et la CRDS³ sont assises sur le revenu net majoré des cotisations, et, d'autre part, de l'existence d'allègements généraux de cotisations patronales sur les salaires proches du SMIC.

En sens contraire, à niveau de prélèvements identiques, les travailleurs indépendants s'ouvrent moins de droits directs que les salariés. En particulier, le revenu pris en compte pour la retraite est plus faible pour l'indépendant que pour le salarié. Le projet de loi instituant un système universel de retraites pourrait répondre en partie à ce déséquilibre.

Les dispositions du projet de loi instituant un système universel de retraites concernant les travailleurs indépendants

L'article 4 du projet de loi étend à tous les travailleurs indépendants le système universel de retraite par points visant à ce qu'« *un euro cotisé donne les mêmes droits, quel que soit le moment où il a été versé, quel que soit le statut de celui qui a cotisé* ».

Les articles 20 et 21 visent à établir progressivement un barème de cotisation unique pour l'ensemble des travailleurs indépendants et à fixer des taux alignés sur ceux des salariés. Cette réforme s'accompagne d'une simplification des modalités de calcul et de déclaration des cotisations et contributions sociales (CSG-CRDS) des travailleurs indépendants, en mettant fin à la circularité actuelle du calcul de l'assiette actuelle des cotisations et de celle de la CSG.

¹ A. Spire, « Consentement et résistance au recouvrement social », *Droit Social*, Dalloz, 2019.

² En dehors du cas des travailleurs rattachés au régime général en vertu de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale.

³ Contribution sociale généralisée et contribution pour le remboursement de la dette sociale.

L'article 22 prévoit de maintenir une cotisation minimale d'assurance vieillesse obligatoire pour tous les travailleurs indépendants. Pour les micro-entrepreneurs, il substitue à l'option pour le paiement de la cotisation minimale d'assurance vieillesse, une option pour s'acquitter d'un montant supplémentaire de cotisations permettant de se garantir l'acquisition d'un nombre minimal de points.

L'existence de ces iniquités, ainsi que la méconnaissance de leurs droits par de nombreux travailleurs, semblent contribuer à la persistance du sentiment, pourtant en grande partie infondé, selon lequel les indépendants ne bénéficieraient d'aucune protection.

4. Les protections spécifiques accordées aux travailleurs des plateformes numériques

a) La reconnaissance législative d'une responsabilité sociale des plateformes

Les lacunes de la protection sociale des travailleurs indépendants ont poussé le législateur à réagir devant l'irruption des plateformes de travail.

La loi « El Khomri » du 8 août 2016¹ a fait des travailleurs de plateformes répondant à la définition de l'article 242 *bis* du code général des impôts, **l'une des catégories protégées par des règles spécifiques** au sein de la septième partie du code du travail.

L'article L. 7342-1 du code du travail dispose ainsi que, **lorsqu'elles déterminent les caractéristiques de la prestation de service ou du bien fourni et fixent son prix, les plateformes ont, à l'égard des travailleurs concernés, une responsabilité sociale.**

Cette responsabilité sociale s'exerce par la **prise en charge des éventuelles cotisations d'assurance souscrite à titre volontaire par le travailleur contre le risque d'accident du travail**, à hauteur de la cotisation due au titre de l'assurance volontaire de la Sécurité sociale². Elle s'accompagne d'une **contribution de la plateforme à la formation professionnelle** et de la prise en charge des frais d'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE)³. Toutefois, le travailleur ne peut bénéficier de ces prises en charge que s'il a réalisé sur une plateforme un chiffre d'affaires au moins égal à 13 % du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 5 268,12 euros en 2019, si bien que **ces dispositions semblent concerner peu de travailleurs en pratique.**

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Art. L. 7342-2 du code du travail.

³ Art. L. 7342-3 du code du travail.

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM)¹ a complété ces dispositions en prévoyant **l'abondement du compte personnel de formation (CPF)** des travailleurs par les plateformes sur lesquelles ils réalisent un chiffre d'affaires supérieur à un seuil fixé par décret.

Cette loi a par ailleurs introduit des dispositions spécifiques aux secteurs des VTC et de la livraison de marchandises, et notamment la possibilité pour les plateformes d'établir une **charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de leur responsabilité sociale**². Une telle charte a vocation à préciser, dans le respect des dispositions législatives, les droits et obligations des travailleurs indépendants en relation avec chaque plateforme, notamment « *les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services* », « *les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels* », les mesures visant à « *améliorer les conditions de travail* » et « *prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers* », ainsi que, « *le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme dont les travailleurs peuvent bénéficier* ».

b) Les initiatives des plateformes

Sans attendre l'élaboration de telles chartes, **les principales plateformes ont développé certains avantages sociaux innovants** au profit de leurs partenaires indépendants. Ces initiatives peuvent faire l'objet d'une concurrence entre les plateformes dans l'optique d'attirer le plus grand nombre de travailleurs.

Ainsi, *Uber* offre gratuitement à ses chauffeurs et coursiers une assurance couvrant notamment les frais médicaux et la perte de revenus en cas d'arrêt de travail dû à une maladie ou à des blessures corporelles survenues pendant ou en dehors des courses, comprenant également une indemnité forfaitaire en cas de naissance d'un enfant. Les chauffeurs et coursiers bénéficient également d'offres de formation professionnelle. De même, *Deliveroo* propose une couverture maladie à ses livreurs en complément de l'indemnisation de la Sécurité sociale.

Pour leur part, les partenaires de *Brigad* (dits « Brigaders ») ont accès à une complémentaire santé à un tarif négocié, avec un remboursement progressif par la plateforme en fonction du niveau d'activité du travailleur.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Art. L. 7342-9 du code du travail.

Contrairement à une idée fréquemment avancée par les plateformes, **le développement de tels avantages sociaux au profit de travailleurs indépendants ne semble pas comporter de risque juridique** pour ces opérateurs. L'existence de tels avantages et, plus généralement, l'environnement social ne sont en effet jamais retenus par le juge au sein du faisceau d'indices permettant d'établir un lien de subordination, le critère de l'appartenance à un service organisé étant fondé sur la prestation elle-même.

Si elles peuvent être bénéfiques aux travailleurs, **ces initiatives restent toutefois en deçà d'une véritable protection sociale face aux risques majeurs, en particulier celui d'accident du travail.**

II. LE DÉVELOPPEMENT DES PLATEFORMES : DES OPPORTUNITÉS ET DES RISQUES

A. UNE OPPORTUNITÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI ET DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

1. Une évolution du rapport au travail dont les moteurs sont les évolutions tant technologiques que sociétales

L'essor actuel du travail indépendant, et en particulier du travail *via* des plateformes de mise en relation s'inscrit dans un contexte d'évolution du rapport au travail dans notre société.

Cette évolution est par exemple décrite par l'observatoire Sociovision, qui notait en 2015 que le succès de la société Uber « *ne reflète pas seulement l'efficacité d'un modèle économique. Il traduit également - et peut-être avant tout - les évolutions qui sont à l'œuvre depuis plusieurs décennies dans l'Hexagone* »¹.

Cette tendance a d'ailleurs poussé le Conseil d'État à consacrer en 2017 une étude au développement de l'économie des plateformes, dans laquelle il notait que « *l'économie issue de l'"ubérisation" répond aussi à une demande d'autonomie dans l'activité professionnelle qui, sans être un phénomène massif, n'en est pas moins réelle, conduisant une part croissante d'actifs à privilégier des conditions de travail dans lesquelles ils conservent une indépendance réelle, ne serait-ce qu'en termes de gestion de leur temps* »².

Le succès des plateformes de mise en relation de travailleurs indépendants et de clients s'expliquerait ainsi en grande partie par un souhait d'autonomie exprimé par les actifs, de moins en moins enclins à accepter la subordination que suppose le statut de salarié. Cette indépendance est d'ailleurs mise en avant par les plateformes dans leur communication à destination des travailleurs.

¹ Sociovision, *La Société française au miroir d'Uber*, 2015.

² *Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'« ubérisation »*, rapport du Conseil d'État, 29 septembre 2017.

2. Une utilité sociale et économique

a) Un effet positif sur l'emploi

Il ne semble pas possible d'affirmer que, d'une manière globale, le développement du travail indépendant *via* des plateformes s'est fait au détriment d'emplois classiques.

Dans les secteurs faisant appel à une main d'œuvre peu qualifiée, le travail indépendant a pu permettre à un grand nombre de travailleurs de contourner les obstacles qui les éloignent de l'emploi salarié, à commencer par les discriminations à l'embauche.

Une étude économique portant sur les chauffeurs utilisant l'application *Uber* et publiée en 2016 tend à démontrer que « les chauffeurs travaillant avec *Uber* appartiennent aux segments de la population active qui ont été particulièrement touchés par le chômage »¹.

Le Conseil d'État relevait d'ailleurs dans son étude de 2017 que « l'ouverture d'un marché du travail "à la demande" a constitué pour certains une réponse à la crise économique ».

b) Un impact sur l'activité économique

En offrant un service nouveau, les plateformes peuvent être un facteur de soutien à l'activité. Si cet effet est difficile à mesurer, la société *Deliveroo* estimait en 2019 avoir généré un supplément de chiffre d'affaires de l'ordre de 438 millions d'euros en un an dans le secteur de la restauration.

c) Une réponse à des besoins exprimés par la société

En outre, bien qu'un certain nombre de plateformes de mise en relation peinent à trouver leur rentabilité, leur succès semble indiquer qu'elles répondent à une demande des utilisateurs, qu'il s'agisse de besoins de mobilité non satisfaits par l'offre traditionnelle (taxis, transports en commun...), de livraison de biens ou de repas ou encore de recrutement ponctuels.

3. Les plateformes comme relais de l'action publique

Si l'on peut parfois s'interroger sur la capacité qu'ont les États à imposer et réguler des entreprises multinationales aux capacités financières en apparence illimitée, le mode de fonctionnement de ces plateformes peut également constituer un élément sur lequel les pouvoirs publics pourraient s'appuyer.

¹ Travailler sur une plateforme internet ; une analyse des chauffeurs utilisant *Uber* en France, Augustin Landier, Daniel Szomoru, et David Thesmar, 4 mars 2016.

Le fait que les flux financiers entre le travailleur indépendant et son client passent par l'intermédiaire d'une plateforme rend moins probable leur dissimulation ou l'omission de leur déclaration. Dans certains secteurs, le développement des plateformes a ainsi pu contribuer à une réduction du travail dissimulé.

Plus généralement, les outils numériques utilisés par les plateformes dans leur rôle d'intermédiaire entre les travailleurs indépendants et les plateformes peuvent être **des vecteurs efficaces de mise en œuvre de règles fixées par le législateur** ou le pouvoir réglementaire.

Ainsi, le législateur a pu par le passé imposer aux plateformes des obligations de transmission d'informations à l'administration fiscale ou encore ouvrir le bénéfice du CPF à l'ensemble des travailleurs de plateformes¹.

B. LE RISQUE DE FAVORISER L'APPARITION D'UNE NOUVELLE CLASSE DE TRAVAILLEURS PRÉCAIRES

1. Un risque de contournement du droit du travail par des acteurs en mutation permanente

a) Les plateformes s'affranchissent des contraintes du droit du travail

Le droit du travail a été construit afin d'organiser les relations entre salariés et employeurs². Il ne s'applique pas aux relations, relevant du code de commerce, entre un prestataire indépendant et son client, ni à la relation entre un professionnel et un intermédiaire.

Ainsi, les travailleurs indépendants, par hypothèse libres d'organiser leur activité professionnelle, ne bénéficient pas des dispositions du code du travail relatives, par exemple, au salaire minimum, au repos, aux congés payés, à la participation aux résultats de l'entreprise ou encore à la rupture du contrat de travail.

En outre, l'employeur étant responsable de la sécurité dans son entreprise, il court le risque d'être pénalement sanctionné en cas d'accident affectant l'un de ses salariés. En revanche, cette responsabilité incombe au travailleur indépendant lorsqu'il est victime d'un accident.

¹ Art. L. 7342-3 du code du travail.

² Art. L. 1111-1 du code du travail. Les dispositions de ce code s'appliquent également aux salariés de droit privé des personnes publiques.

Les abus du recours au travail indépendant, visant pour certaines entreprises à contourner les obligations et les coûts liés au salariat, **sont aussi anciens que le droit du travail**. La dissimulation d'emploi salarié par le recours à de faux travailleurs indépendants peut notamment être établie dans les conditions précisées par l'article L. 8221-6 du code du travail. Une telle situation peut être identifiée par des administrations de contrôle (URSSAF, inspection du travail) et, en dernier lieu, par le juge.

Toutefois, **l'essor très rapide des plateformes numériques de mise en relation et l'innovation permanente qu'elles mettent en œuvre rend moins aisément applicables les cadres juridiques traditionnels**, dont les frontières habituelles se trouvent brouillées. Tel est le cas, notamment, de la distinction entre travailleurs salariés et indépendants.

Ainsi, le fait que le statut d'indépendant d'un chauffeur ayant exercé son activité sur *Uber* entre octobre 2016 et avril 2017 ait récemment été qualifié de fictif par la Cour de cassation¹ ne signifie pas que tous les travailleurs de plateformes doivent être considérés comme des salariés, ni que le modèle économique des plateformes s'en trouve bouleversé.

Premièrement, *Uber* peut rapidement faire évoluer les conditions de fait dans lesquelles exercent ses utilisateurs, dans le sens d'une plus grande liberté d'utilisation pour les chauffeurs, de manière à déplacer les lignes de démarcation identifiées par les juges.

Deuxièmement, *Uber* ne représente qu'un modèle de plateforme parmi d'autres et s'est d'ores et déjà positionné dans de nouveaux services². Ainsi, dans le cas des plateformes de placement « *B to B* » telles que *StaffMe* ou *Brigad*, aucun risque de requalification ne pèse sur la plateforme elle-même. S'il y avait un lien de subordination dans un tel modèle, il ne pourrait être établi qu'entre l'entreprise cliente et le travailleur. Afin de prémunir leurs clients contre ce risque, ces plateformes fixent généralement une limite de durée de collaboration entre un établissement et un travailleur indépendant. Cette limite a toutefois essentiellement un rôle psychologique, la durée ne faisant pas partie des critères pris en compte par la Cour de cassation pour établir un lien de subordination.

En France, la rencontre entre de nouvelles capacités technologiques, matérialisées par des applications performantes nécessitant un coût de développement important, et le statut très souple d'auto-entrepreneur puis de micro-entrepreneur a pu créer une brèche dans laquelle se sont engouffrées les plateformes pour s'affranchir des contraintes liées au salariat. Il n'en reste pas moins qu'**en dépit des soupçons qu'inspire leur modèle, leurs utilisateurs doivent, en principe, toujours être regardés comme des travailleurs indépendants** lorsqu'ils sont immatriculés au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers.

¹ Arrêt n° 374 du 4 mars 2020 (19-13.316).

² En octobre 2019, *Uber* a ainsi lancé aux États-Unis l'application de placement *Uber Works*, qui met en relation des chercheurs d'emploi et des entreprises pour des missions courtes.

Dans le cas des plateformes de micro-travail, situées à la frontière entre plateformes de travail et plateformes « collaboratives », des entreprises externalisent des tâches répétitives et à très faible valeur ajoutée, lesquelles pourraient être réalisées en interne, à une « foule » de particuliers auxquels il est proposé de rentabiliser leur temps libre, sans que ceux-ci soient considérés comme des travailleurs. Ceci n'a pas empêché la Cour d'appel de Douai de condamner, le 10 février 2020, la plateforme de « *crowd marketing* » *Clic and Walk* pour travail dissimulé¹.

Pour les sociologues Pauline Barraud de Lagerie et Luc Sigalo Santos, certaines de ces plateformes « *rejouent (...) la configuration du tâcheronnat* » du XIX^e siècle : « *un travail à la tâche, non qualifié, réalisé chez soi, pour un salaire de misère* »².

b) Le législateur a progressivement donné des garanties aux travailleurs de plateformes sans pencher vers une assimilation au salariat

Face au risque de déséquilibre entre des travailleurs précaires et leur donneur d'ordres dans le cadre d'une relation à la qualification mal identifiée, la loi « El Khomri » du 8 août 2016 a étendu aux travailleurs de plateformes certaines **garanties fondamentales**.

Il leur a ainsi été accordé **une ébauche de droit de grève** : aux termes de l'article L. 7342-5 du code du travail, les « *mouvements de refus concerté de fournir leurs services (...) en vue de défendre leurs revendications professionnelles ne peuvent, sauf abus, ni engager leur responsabilité contractuelle, ni constituer un motif de rupture de leurs relations avec les plateformes, ni justifier de mesures les pénalisant dans l'exercice de leur activité* ». Faute d'obligation pour les plateformes de motiver la « déconnexion » d'un travailleur, ces dispositions restent toutefois d'une portée surtout symbolique.

L'article L. 7342-6 du code du travail confère par ailleurs à ces travailleurs **le droit de constituer une organisation syndicale**, d'y adhérer et de faire valoir par son intermédiaire leurs intérêts collectifs, ce qui, s'agissant de travailleurs indépendants, ne va pas sans soulever des questions au regard du droit européen de la concurrence (*cf. infra, III.C.3*).

La LOM du 24 décembre 2019 a complété ces garanties en définissant un **droit d'accès des travailleurs aux données personnelles** relatives à leur activité sur les plateformes³. Elle a également habilité le Gouvernement à **déterminer par ordonnance les modalités de représentation des travailleurs indépendants** ayant recours à des plateformes.

¹ CA Douai, 10 février 2020, n° 19/00137.

² « *Les plateformes de microtravail : le tâcheronnat à l'ère numérique ?* », in *Les Nouveaux Travailleurs des applis*, sous la direction de S. Abdelnour et D. Méda, Puf, 2019.

³ Art. L. 7342-6-1 du Code du travail.

Cette loi a par ailleurs introduit dans le code des transports **de nouveaux droits pour les travailleurs des secteurs du VTC et de la livraison** :

- le droit de se voir communiquer par la plateforme, avant chaque prestation, la distance couverte et le prix garanti, ainsi que celui de refuser une proposition de prestation (art. L. 1326-2 du code des transports) ;

- le libre choix des plages horaires d'activité et périodes d'inactivité (art. L. 1326-4).

Elle oblige également les plateformes à publier des indicateurs liés à l'activité et aux revenus des travailleurs (art. L. 1326-3).

En protégeant la liberté des travailleurs de ces secteurs face aux capacités de contrôle et à l'opacité des plateformes, **ces dispositions pourraient avoir pour effet de sécuriser juridiquement leur statut d'indépendant**, tout en répondant à certaines de leurs revendications.

c) Les risques liés à l'incertitude

L'incertitude dans laquelle se trouvent les acteurs peut être de nature à pénaliser tant les travailleurs que les consommateurs.

En effet, le risque de requalification incite les plateformes à éviter certaines démarches qui pourraient être favorables aux travailleurs. Par exemple, certains acteurs auditionnés par les rapporteurs craignent que le fait de proposer des garanties ou des avantages dépassant ce qui est prévu par la loi dans le cadre de la responsabilité sociale des plateformes puisse être interprété par un juge comme un indice de subordination.

Par ailleurs, dans certains secteurs d'activité fortement concurrentiels, laisser aux travailleurs la liberté de fixer eux-mêmes leurs tarifs pour éviter toute requalification peut conduire à tirer les rémunérations vers le bas, ainsi que semble le montrer l'expérience menée au début de l'année 2020 par *Uber* en Californie à la suite de l'entrée en vigueur de la loi « AB 5 ».

Du point de vue du consommateur, alors que les juges ont analysé la capacité des plateformes à déconnecter certains travailleurs faisant l'objet de réclamations de la part des clients comme un pouvoir de sanction, le fait de ne pas exclure les chauffeurs de VTC ou les livreurs au comportement indélicat pourrait nuire à la qualité du service rendu.

2. Une fragilité économique et sociale, source d'une nouvelle précarité ?

La fragilité économique de certaines activités est étroitement liée à la faiblesse de la protection sociale des travailleurs.

À l'évidence, l'activité de coursier à vélo ne relève pas d'une démarche entrepreneuriale. Il s'agit en effet d'une activité à faible valeur ajoutée, généralement exercée à temps partiel et dans laquelle il n'existe guère de perspectives de développement. Les coursiers étant payés à la tâche, l'attente, parfois longue, entre deux courses, n'est pas rémunérée : les travailleurs supportent l'ensemble du risque de variabilité de l'activité. Lorsqu'ils n'exercent pas cette activité en parallèle de leurs études ou en complément d'une activité salariée, et à moins de parvenir à réaliser un grand nombre d'heures de travail par semaine, ces travailleurs peuvent donc se trouver dans une situation très précaire.

À long terme, les travailleurs concernés risquent de s'enkyster dans cette situation économique et sociale. Ainsi, **les indépendants ayant de faibles revenus acquièrent peu de droits à la retraite**. Depuis 2016, une cotisation minimale de retraite de base (égale à 827 euros par an en 2019) permet aux travailleurs indépendants percevant de faibles revenus d'acquiescer trois trimestres, au lieu de deux trimestres en 2015 et d'un seul précédemment¹. Toutefois, celle-ci ne s'applique que sur option aux micro-entrepreneurs qui doivent en principe avoir réalisé des montants minimaux de chiffre d'affaires² au cours de l'année d'activité pour valider des trimestres d'assurance vieillesse. Au demeurant, elle n'a d'effet que sur la durée de cotisation.

Ainsi, selon le HCFIPS, **67 % des micro-entrepreneurs n'avaient validé aucun trimestre pour leur retraite au sein de la Sécurité sociale des indépendants en 2018**, tandis que seuls 17 % en avaient validé quatre. Tous régimes confondus (c'est-à-dire en prenant en compte leurs éventuelles autres activités, y compris salariées), 37 % n'avaient validé aucun trimestre.

Pour l'Union des entreprises de proximité (U2P), cette réalité porte en germe « *les gilets jaunes de demain* ».

L'absence de couverture du risque d'accident du travail est également, en soi, un facteur de précarité pour les travailleurs concernés. La faiblesse de leurs revenus ainsi que leur préférence pour le présent n'incitent pas ces travailleurs à prendre l'initiative de s'assurer. Leur non-rattachement au régime général de la sécurité sociale rend quasiment inexistantes les données sur les risques professionnels auxquels ils s'exposent. Ces activités n'en sont pas moins, à l'évidence, accidentogènes. L'expérience menée en Belgique par la coopérative SMART, qui a « hébergé » sous statut de salarié entre 2015 et 2017 de nombreux travailleurs collaborant avec les plateformes de livraison *Take Eat Easy* et *Deliveroo*, constituant ainsi l'une des seules bases d'information sur l'accidentologie des coursiers à deux-roues, a confirmé le caractère particulièrement exposé de cette activité.

¹ Décret n° 2015-1856 du 30 décembre 2015.

² En 2019, de 2 246 euros (professions libérales réglementées BNC) à 4 137 euros (ventes, hôtellerie, restaurant BIC) pour un trimestre selon l'activité concernée.

Or, en cas d'accident de la circulation ou d'agression, les couvertures offertes par les plateformes sont loin d'être suffisamment protectrices, et la perte de revenus n'est pas compensée pour le travailleur.

Les représentants des entreprises de travail temporaire ont également alerté les rapporteurs sur les risques liés à la mise à disposition par certaines plateformes d'étudiants sous le statut de micro-entrepreneur, sans formation spécifique et sans contrôle de leur aptitude physique, dans des secteurs à forts risques professionnels tels que la logistique.

Enfin, **l'absence de protection effective contre le risque de perte subie d'activité accroît la dépendance de ces travailleurs** à l'égard des plateformes. Certes, le chômage ne constitue pas la perspective la plus probable pour les travailleurs de plateformes : les « déconnexions » sont rares, et elles n'empêchent pas celui qui en est l'objet de continuer son activité *via* d'autres applications. Cependant, le risque de fermeture des plateformes est bien réel, comme le rappellent, dans le secteur de la livraison de repas, la faillite de *Take Eat Easy* en 2016 ou le retrait du marché français de *Foodora* en 2018.

À cet égard, il convient de rappeler que de nombreuses plateformes numériques ont en commun leur absence de rentabilité. Il est permis de s'interroger sur la soutenabilité d'un modèle économique qui semble reposer sur la recherche d'une position hégémonique se traduisant par des pertes conséquentes, compensées par des levées de fonds auprès d'investisseurs.

3. L'idée peu convaincante d'une « bombe à retardement » pour les finances sociales

Le coût est une des motivations de l'externalisation de travaux à des travailleurs indépendants, de même que la perspective d'un revenu net plus élevé peut motiver pour le travailleur le choix de ce statut. Ceci conduit à se demander si le développement actuel du travail indépendant, notamment par l'intermédiaire des plateformes, est de nature à menacer le financement de la Sécurité sociale.

Il convient de rappeler que les coûts économisés par le recours à un travailleur indépendant ne se réduisent pas aux cotisations sociales. Ceux-ci incluent notamment les autres coûts liés à l'emploi direct ou indirect d'un salarié : surcoûts liés à l'emploi en contrat à durée déterminée (CDD), financement de la complémentaire santé, prise en charge éventuelle des titres-restaurant et des frais de transport, intéressement et participation, etc. Ils peuvent également comprendre la rémunération d'autres intermédiaires, tels qu'une entreprise de services numériques (ESN), un cabinet de recrutement ou une entreprise de travail temporaire. Ces éléments qui participent, tout comme la recherche et de simplification, de l'arbitrage en faveur du recours au travail indépendant sont sans impact direct sur les finances sociales.

La question de l'incidence pour les comptes sociaux du recours croissant aux travailleurs indépendants, notamment à des micro-entrepreneurs en début d'activité, n'est pas tranchée. Cependant, **il ne semble pas que ces derniers, et en particulier les travailleurs des plateformes, soient bénéficiaires nets du système de protection sociale.** Pour l'Institut Montaigne, il est « probable que le micro-entrepreneur aux revenus d'activité faibles (chiffre d'affaires inférieur à 15 000 euros par an) contribue significativement plus au financement de la protection sociale que s'il était rémunéré au SMIC. »¹ Ceci s'explique en grande partie par les exonérations de cotisations sociales qui s'appliquent aux bas salaires.

Le problème pourrait toutefois se poser de manière plus nette pour les hauts revenus, à l'image de ceux que peuvent atteindre de nombreux *freelances*. Toutefois, **l'idée parfois évoquée de « bombe à retardement sociale » est peu convaincante.** En effet, des mécanismes de solidarité complexes sont à l'œuvre entre les différents régimes et varient suivant les types de couverture. De manière générale, l'effort contributif moindre des travailleurs indépendants est associé à des couvertures plus faibles. De plus, il convient de rappeler que le travail intermédié par les plateformes demeure un phénomène très minoritaire à l'échelle de la population active.

Si le développement des plateformes peut avoir un impact financier, c'est peut-être davantage parce qu'il existe **une « zone grise » en matière de finances sociales** du fait de l'absence de critère simple et objectif permettant de distinguer entre « particuliers » et « professionnels » pour déterminer si un revenu doit être soumis à cotisations, comme l'a montré un rapport d'information de 2017 de la commission des finances du Sénat². Une personne effectuant une tâche occasionnelle lui apportant un revenu accessoire *via* une plateforme devrait ainsi, en principe, s'affilier à la Sécurité sociale des indépendants - ce qui peut en pratique s'avérer dissuasif. Comme le relevaient les auteurs du rapport, « une requalification en travail dissimulé condamnerait le modèle économique de nombreuses plateformes, mais à l'inverse, la rareté des contrôles laisse prospérer des activités dans des conditions de concurrence déloyale ». Le groupe de travail préconisait ainsi, à l'instar de l'IGAS dans un rapport de 2016³, de « clarifier les règles d'affiliation à la sécurité sociale des travailleurs collaboratifs et la prise en compte de leurs revenus dans des conditions de concurrence équitable avec les secteurs traditionnels ».

¹ *Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi. Rapport de l'Institut Montaigne, avril 2019.*

² *La fiscalité de l'économie collaborative : un besoin de simplicité, d'unité et d'équité. Rapport d'information n° 481 (2016-2017) du groupe de travail sur les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique, fait au nom de la commission des finances, 29 mars 2017.*

³ *Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale, Rapport IGAS, mai 2016.*

Par la suite, la loi de 2018 relative à la lutte contre la fraude¹ a imposé aux plateformes, à l'article 242 *bis* du code général des impôts, des obligations d'information renforcées vis-à-vis de leurs utilisateurs ainsi que de nouvelles obligations déclaratives à l'égard de l'administration fiscale.

Reste que le développement des plateformes rend particulièrement sensible la **question des distorsions de concurrence** que peut générer pour certaines activités l'application de statuts sociaux ou fiscaux différents. Ces distorsions existent par exemple dans les transports publics particuliers de personnes (T3P). Elles se retrouvent également dans les secteurs du commerce, de la logistique ou de l'hôtellerie-restauration dans lesquels des plateformes « placent » des micro-entrepreneurs en s'affranchissant des règles applicables aux intérimaires, alors même que le travail temporaire est soumis à des charges sociales plus importantes que le droit commun.

Enfin, se pose la **question du partage de la valeur entre les différents acteurs** (le travailleur indépendant, la plateforme, l'entreprise cliente et le consommateur) et de leur contribution aux prélèvements publics envisagés de manière globale.

III. ACCOMPAGNER LES MUTATIONS SOCIOÉCONOMIQUES EN RENFORÇANT LA PROTECTION DES ACTIFS

A. SORTIR DE LA QUESTION DU STATUT

1. Dépasser la question de la requalification

Le débat sur le droit social qu'il convient d'appliquer aux travailleurs indépendants économiquement dépendants, et singulièrement aux travailleurs des plateformes numériques, s'est souvent focalisé sur la question d'une éventuelle requalification en travail salarié.

Jusqu'à présent, le législateur n'a ni souhaité instaurer une présomption irréfragable de non-salariat, ni conférer aux travailleurs des plateformes le statut de salariés.

La première option semble devoir être écartée dans la mesure où elle conduirait à valider ce qui s'apparente parfois à des stratégies de contournement du droit du travail au détriment des travailleurs. La seconde ne paraît pas plus satisfaisante car elle conduirait à dénaturer la notion actuelle de salariat en incluant des travailleurs qui ne sont objectivement pas dans une situation de subordination.

Les rapporteurs estiment donc qu'il convient de dépasser ce débat.

¹ Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude - Article 10.

a) *Le droit existant permet au juge d'apprécier les situations in concreto*

Lorsqu'il est saisi d'une demande tendant à requalifier en travail salarié une prestation de service, le juge fait application d'une jurisprudence classique et bien établie¹.

Les premières décisions de la Cour de cassation au sujet du statut des travailleurs des plateformes s'inscrivent dans la continuité de cette jurisprudence et tendent, aux yeux des rapporteurs, à démontrer que le droit actuel est suffisant.

L'application à une nouvelle forme de travail d'une jurisprudence classique

La question de la frontière entre le salariat et le travail indépendant s'est souvent posée lorsque sont apparues de nouvelles formes de travail remettant en cause les conceptions classiques².

L'apparition des plateformes numériques de mise en relation a été l'occasion pour les juges faire application de la jurisprudence « Société Générale » à un nouveau cas de figure.

Dans un premier temps, les jugements rendus par les conseils de prud'hommes et les arrêts rendus par les cours d'appel ont, majoritairement, rejeté les demandes de requalification en salariat, au motif que la liberté du travailleur de déterminer ses zones et ses horaires de travail excluait tout lien de subordination.

Toutefois, deux décisions récentes de la Cour de cassation sont allées dans le sens inverse.

Dans un arrêt du 28 novembre 2018, la Cour a requalifié en contrat de travail la relation entre un livreur travaillant sur la plateforme *Take Eat Easy*, aujourd'hui disparue, en retenant d'une part l'existence d'un système de géolocalisation permettant la comptabilisation du nombre de kilomètres parcourus et d'autre part l'existence d'un pouvoir de sanction, par exemple en cas de refus de livraisons, de désinscription tardive ou de retards³.

¹ Aux termes de l'arrêt « Société Générale » de la Cour de cassation du 13 novembre 1996, « le lien de subordination est caractérisé par l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné ». Cet arrêt précise que « le travail au sein d'un service organisé peut constituer un indice du lien de subordination lorsque l'employeur détermine unilatéralement les conditions d'exécution du travail ».

² Selon Alexandre Fabre, professeur à l'université d'Artois, cette question est « l'équivalent d'un "marronnier" pour les journalistes. Cycliquement, l'apparition de "nouvelles" formes de travail donne l'occasion [aux spécialistes] de se replonger avec bonheur et profit dans la lecture de théories, auteurs et arrêts illustres » (Droit Social 2018, p. 547).

³ En cela, la Cour de Cassation a contredit les juges de la cour d'appel de Paris, qui avait estimé que « si de prime abord un tel système est évocateur du pouvoir de sanction que peut mobiliser un employeur, il ne suffit pas dans les faits à caractériser le lien de subordination allégué, alors que les pénalités considérées, qui ne sont prévues que pour des comportements objectivables du coursier constitutifs de manquements à ses obligations contractuelles, ne remettent nullement en cause la liberté de celui-ci de choisir ses horaires de travail ».

Dans un arrêt du 4 mars 2020, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi de la société *Uber* contre un arrêt de la cour d'appel de Paris qui avait requalifié sa relation avec un de ses chauffeurs. Les juges de la cour d'appel avaient estimé que le statut de travailleur indépendant du chauffeur était fictif dans la mesure où la société *Uber* lui adressait des directives, en contrôlait l'exécution et avait exercé un pouvoir de sanction.

Ces décisions s'inscrivent dans la continuité de la jurisprudence constante de la Cour de Cassation (celle du 4 mars 2020 s'y réfère d'ailleurs explicitement).

Si elles ont été abondamment commentées, il semble qu'il convient de rester prudent sur leurs conséquences.

Premièrement, les juges s'appuient sur les circonstances de l'espèce. Or, les plateformes changent régulièrement leurs conditions d'utilisation afin d'écartier les risques de requalification. Par exemple, les clauses d'exclusivité interdisant à des chauffeurs ou à des livreurs de travailler pour plusieurs plateformes à la fois ont aujourd'hui disparu. Ainsi, le raisonnement suivi par la Cour en 2018 et en 2020 ne conduirait pas nécessairement aux mêmes conclusions à propos d'une plateforme n'appliquant pas les mêmes règles, notamment en matière de sanctions.

Par ailleurs, si les plateformes du secteur de la livraison de repas et des VTC semblent relativement exposées au risque de requalification, la situation des plateformes de placement apparaît différente¹.

b) Le risque de déstabilisation d'un secteur économique porteur

Des mesures conduisant à remettre en question le modèle économique des plateformes existantes pourraient avoir un impact important en termes d'emploi et d'activité économique. En outre, un même modèle juridique est partagé par une grande diversité d'acteurs dont le fonctionnement diffère profondément et qui ne sont pas tous dotés des moyens financiers des grandes multinationales des secteurs des VTC ou de la livraison de repas.

Les interventions des pouvoirs publics susceptibles de fragiliser ces acteurs émergents doivent donc être calibrées avec précaution.

c) Ce n'est pas une demande des travailleurs

Bien qu'une jurisprudence commence à naître, le statut de salarié et son corollaire, c'est-à-dire la subordination à un employeur, ne semble pas être une demande massivement exprimée par les travailleurs concernés.

Selon une étude interne menée par la société *Brigad*, seuls 54 % des travailleurs qui utilisent cette plateforme accepteraient une proposition de salariat si elle leur était proposée.

¹ Dans le cas des plateformes de placement, un risque de requalification existe davantage vis-à-vis du client que de la plateforme.

Lorsqu'ils demandent à être reconnus comme salariés, les travailleurs de plateformes souhaitent avant tout bénéficier des protections que ce statut offre. La requalification est ainsi généralement demandée *a posteriori* par des travailleurs souhaitant, par exemple, bénéficier d'une couverture à la suite d'un accident du travail¹.

Les contentieux en la matière, s'ils sont fortement médiatisés et abondamment commentés, ne semblent au demeurant pas très nombreux au regard du nombre de travailleurs concernés.

À l'étranger : dans le silence du législateur, des jurisprudences encore peu claires

Le développement des activités des plateformes numériques touche la plupart des pays occidentaux, et interroge les distinctions classiques entre travail indépendant et travail salarié².

En Europe, les législateurs ne se sont à ce jour pas emparés de la question et ont laissé les juges arbitrer au cas par cas sans nécessairement parvenir à des jurisprudences claires.

Au Royaume-Uni, des chauffeurs travaillant avec *Uber* ont obtenu la requalification en *worker*³ dans une décision rendue en décembre 2018 par la Cour d'Appel⁴ et contre laquelle un recours devant la Cour Suprême est engagé. En revanche, dans une décision rendue presque au même moment⁵, la Haute Cour de Justice a jugé que les livreurs de la plateforme *Deliveroo* étaient bien des indépendants et ne bénéficiaient pas à ce titre du droit de négocier des accords collectifs.

En Espagne, une décision d'un tribunal de Madrid⁶ a considéré les livreurs travaillant avec la plateforme *Glovo* comme des salariés, mais aucune décision du Tribunal Suprême n'a encore été rendue à ce sujet.

En Californie, une décision judiciaire⁷ tendant à établir une présomption de salariat pour certains travailleurs indépendants a été codifiée par le législateur de l'État au travers de la loi dite « AB 5 »⁸, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

¹ Le requérant qui a obtenu gain de cause en 2018 dans l'affaire *Take Eat Easy* avait subi deux accidents du travail.

² Il convient de noter que les protections juridiques et sociales accordées par les législations nationales aux travailleurs en fonction de leur statut varient fortement d'un pays à l'autre. Certains pays connaissent en outre un statut intermédiaire entre le salariat et l'indépendance.

³ En droit britannique, le *worker* constitue une catégorie intermédiaire, plus protégée que le travailleur indépendant mais moins que le salarié.

⁴ *Uber BV v Aslam* [2018] EWCA Civ 2748.

⁵ *Independent Workers Union of Great Britain v. Central Arbitration Committee* [2018] EWHC 3342 (Admin).

⁶ *Juzgado de lo Social, n° 33 de Madrid, Sentencia 53/2019 du 11 février 2019.*

⁷ *Supreme Court of California, Dynamex operations west inc. v. Superior Court*, 30 avril 2018.

⁸ *California Assembly Bill 5, promulguée le 18 septembre 2019.*

Aux termes de ce texte, un travailleur fournissant une prestation rémunérée est présumé être un salarié à moins que l'entité qui lui fournit un travail parvienne à prouver : (A) que le travailleur est réellement autonome dans l'exercice de son travail, (B) que la prestation fournie ne relève pas de l'activité habituelle de l'entreprise et (C) que le travailleur exerce habituellement, à son compte, une activité économique ou commerciale ou une profession de même nature que les tâches prévues au contrat.

Cette loi a suscité une forte opposition des grandes plateformes de VTC mais également de plusieurs professions¹. Ses conséquences dépendront de la capacité des grandes plateformes à faire évoluer leurs conditions d'utilisation (tarification, sanctions en cas de refus de course) afin d'échapper à la présomption de salariat.

Le développement des plateformes est parfois également remis en cause sur d'autres terrains que celui du statut et des droits des travailleurs.

En décembre 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans un arrêt concernant l'activité de la société *Uber* en Espagne², estimé qu'elle ne pouvait être regardée comme une prestation de services numériques, bénéficiant à ce titre du principe de libre prestation, mais faisait partie intégrante « *d'un service global dont l'élément principal est un service de transport* », dont la réglementation relève des États membres³.

Le régulateur des transports de l'agglomération londonienne, *Transport for London* (TfL), a suspendu en novembre 2019 l'agrément de la société *Uber*⁴ au motif, notamment, que l'application utilisée ne permettait pas d'empêcher des chauffeurs ne bénéficiant pas d'une licence de s'inscrire sous une fausse identité, créant un risque pour la sécurité des passagers⁵.

Sur la même base, une décision d'un tribunal de Francfort du 19 décembre 2019 a affirmé que l'activité de la société *Uber* en Allemagne était soumise aux règles encadrant l'activité de location de véhicules.

Dans ces conditions, les rapporteurs estiment nécessaire que le législateur intervienne afin de définir des règles que les plateformes sont tenues d'appliquer.

¹ Le texte « AB 5 » prévoit un certain nombre d'exceptions mais a été critiqué notamment par les chauffeurs routiers indépendants et les journalistes pigistes, qui sont dans son champ d'application, au motif qu'il remettrait en cause un *modus vivendi* qui leur convient.

² Cour de justice de l'Union européenne, décision n° 434/15 « *Elite Taxi c/ Uber* » du 20 décembre 2017.

³ À l'inverse, l'activité de la plateforme *Airbnb* doit être qualifiée de « service de la société de l'information » et échappe à la réglementation française applicable aux activités de location immobilière, ainsi que l'a jugé la CJUE à l'occasion d'une question préjudicielle posée par le tribunal de grande instance de Paris (décision n° C-390/18 du 19 décembre 2019).

⁴ La société *Uber* a fait appel de cette décision et peut continuer à opérer à Londres jusqu'au jugement, prévu le 6 juin 2020.

⁵ On peut à ce sujet se demander si ce type de fraude est mieux contrôlé s'agissant de taxis traditionnels.

2. Écarter la piste du « tiers statut »

a) Troisième statut et fragilisation des salariés précaires

Face aux défis posés par l'essor du travail indépendant, des propositions tendant à la création d'un tiers statut, plus protecteur que le statut d'indépendant sans pour autant être assimilé au salariat, ont été formulées. **Le rapport « Antonmattei-Sciberras »¹ publié en 2008, soit avant l'irruption des plateformes numériques, soutenait ainsi la création d'un statut du travailleur indépendant économiquement dépendant.**

Il semble néanmoins qu'un certain consensus existe désormais pour rejeter une telle idée.

On peut en effet craindre que ce tiers statut exerce une force d'attraction vis-à-vis des salariés les plus fragiles et conduise donc, au lieu de protéger les travailleurs indépendants, à précariser certains salariés.

Surtout, ainsi que le souligne le rapport 2019 du groupe d'expert sur le SMIC², *« les difficultés auxquelles la création d'une telle catégorie veut répondre peuvent être amplifiées par la création même de cette catégorie de travailleurs »*. En effet, créer un tiers statut conduirait à substituer à une frontière aujourd'hui brouillée deux frontières qui ne seraient pas nécessairement plus nettes.

Certains de nos voisins européens se sont engagés dans la voie du tiers statut. Leur exemple tend à montrer d'une part qu'il existe un risque de précarisation pour certains travailleurs qui sont aujourd'hui salariés et d'autre part que l'existence d'un tel statut ne résout pas nécessairement la question du statut des travailleurs de plateformes.

b) L'idée d'un salariat autonome ne peut être retenue

Il a pu être proposé de créer un statut de salarié « autonome », libre de choisir ses périodes de travail³ et rémunéré sur une base horaire.

On peut comprendre l'intérêt que pourrait trouver un travailleur dans un statut lui permettant de ne travailler que si et quand il le souhaite, tout en bénéficiant des avantages du salariat.

En revanche, la gestion de salariés à éclipses choisissant eux-mêmes les horaires pendant lesquels ils sont rémunérés, indépendamment de la demande et du travail effectué, semblerait particulièrement délicate pour une entreprise.

¹ *Le travailleur économiquement dépendant : quelle protection ? Rapport à M. le Ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité remis par MM. Paul-Henri Antonmattei et Jean-Christophe Sciberras, novembre 2008.*

² *Rapport du groupe d'experts sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance, 28 novembre 2019.*

³ *Cette proposition a notamment été formulée par les membres du collectif des livreurs autonomes de Paris (CLAP), auditionnés par les rapporteurs.*

Au demeurant, il est probable que, pour un coût du travail équivalent, les entreprises auraient tendance à conclure des contrats classiques, à durée déterminée ou non, leur permettant de disposer d'un pouvoir de direction sur leurs salariés.

3. Étendre aux travailleurs indépendants des protections liées au statut de salarié

Plutôt que de définir la responsabilité sociale des plateformes, il pourrait être pertinent de définir, au sein de la septième partie du code du travail, un socle de dispositions applicables, sous réserve d'adaptations, aux travailleurs des plateformes. Cette orientation est cohérente avec la logique de portabilité des droits sociaux illustrée par la création du compte personnel d'activité (CPA)¹, au sein duquel est contenu le compte personnel de formation (CPF), désormais ouvert aux travailleurs des plateformes.

a) La difficulté d'imposer une rémunération minimale

Il est parfois proposé d'imposer aux plateformes de garantir une rémunération horaire minimale aux travailleurs qui utilisent leurs services.

Toutefois, ainsi que le souligne le rapport 2019 du groupe d'experts sur le SMIC, « si l'instauration de rémunérations minimales pour certains indépendants très subordonnés économiquement semble légitime, elle présente aussi certains risques et de nombreuses difficultés »².

Premièrement, elle suppose de définir le temps de travail.

Retenir le temps de connexion ne peut être une approche satisfaisante dans le cas de chauffeurs ou de livreurs pouvant être connectés simultanément à plusieurs applications et libres d'accepter ou non une course ou une commande. Pour d'autres travailleurs, notamment les utilisateurs de plateformes de placement ou de *jobbing*, ce critère n'aurait pas de sens.

À l'inverse, retenir le temps effectivement travaillé ne permettrait pas, dans le cas des livreurs et des chauffeurs, de prendre en compte le temps passé à attendre une commande ou une course, qui peut être long aux périodes où l'offre est supérieure à la demande.

Deuxièmement, la rémunération versée par les plateformes peut constituer un indicateur pertinent pour les travailleurs ayant de faibles charges (les livreurs à vélo par exemple) mais l'est nettement moins pour les chauffeurs de VTC dont le revenu dépend du chiffre d'affaires mais également du statut social et des charges liées au véhicule³.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Rapport du groupe d'experts sur le SMIC, 28 novembre 2019.

³ Une étude publiée par Uber à partir de plusieurs cas-types et assimilant le temps passé en ligne au temps passé en course fait apparaître des écarts de revenus allant de 7,82 €/h à 9,84 €/h en fonction du statut et du type de véhicule.

Enfin, la détermination du niveau minimal qu'il serait souhaitable de fixer n'est pas aisée.

Retenir le niveau du SMIC ne semble pas pertinent. On constate en effet que, ramenée au temps de travail effectif, la rémunération des travailleurs de plateformes est généralement supérieure à ce niveau.

Retenir un prix minimal supérieur au SMIC, avec les difficultés et les risques que supposent un tel interventionnisme économique, pourrait être inéquitable vis-à-vis de ceux qui effectuent un travail comparable sous le statut du salariat et renforcer l'attraction vers le travail indépendant.

La définition par les pouvoirs publics d'un niveau de rémunération minimale ne saurait donc avoir un sens que dans le cadre d'une régulation sectorielle et locale.

b) L'interdiction des discriminations

Bien que les travailleurs des plateformes ne semblent pas être particulièrement victimes de discriminations¹, il serait pertinent d'adapter les dispositions des articles L. 1132-1 et suivants du code du travail aux utilisateurs de plateformes.

Recommandation n° 1 : Transposer aux travailleurs indépendants ayant recours à des plateformes les dispositions du code du travail relatives à l'interdiction des discriminations à l'embauche.

c) L'impossibilité d'imposer une durée maximale de travail

L'extension aux travailleurs des plateformes des dispositions relatives au temps de travail et au repos se heurte au principe de la liberté d'entreprendre et pourrait conduire à limiter la capacité de gain de travailleurs dont les revenus sont déjà faibles.

En outre, comme pour la détermination d'une rémunération minimale, il est difficile de mesurer le temps de travail effectif d'un travailleur de plateforme. Pour les livreurs à vélo ou les chauffeurs de VTC, par exemple, retenir le seul temps passé en course conduirait ignorer le temps d'attente. Retenir le temps de connexion ne paraît pas plus satisfaisant, dans la mesure où un travailleur peut être connecté tout en ne souhaitant pas travailler.

Enfin, un même travailleur pouvant être inscrit sur plusieurs plateformes, instaurer une forme de temps de connexion maximum avec l'une d'entre elles ne permettrait pas de limiter effectivement le temps de travail.

¹ Au contraire, le travail indépendant peut constituer une solution face aux discriminations sur le marché du travail salarié.

En revanche, l'idée d'une cotisation par les plateformes à un système de caisses de congés payés, permettant aux travailleurs de plateformes de bénéficier d'un droit qui n'est aujourd'hui ouvert qu'aux salariés, pourrait être explorée.

Recommandation n° 2 : Créer un système de caisses de congés payés pour les travailleurs utilisant de manière régulière une plateforme numérique.

d) Protection contre les ruptures abusives de contrat

Les travailleurs indépendants ne sont pas liés avec les plateformes par un contrat de travail. Le droit du licenciement ne peut donc pas leur être applicable. Dans la mesure où l'inscription sur une plateforme, comme le fait de travailler ou non sont libres, il semblerait curieux que la simple inscription soit créatrice de droits. Pour autant, il peut être envisagé d'encadrer le contrat commercial liant les plateformes et leurs partenaires afin qu'il prévoie de manière explicite et claire les conditions dans lesquelles il peut être unilatéralement dénoncé.

Recommandation n° 3 : Imposer la motivation écrite de toute rupture temporaire ou définitive de la relation entre un travailleur indépendant et une plateforme numérique à l'initiative de celle-ci.

La directive n° 2019/1152 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019

La directive du 20 juin 2019 relative à des conditions de travail transparentes et prévisibles dans l'Union européenne tend à harmoniser et à renforcer les droits des travailleurs dans l'Union européenne.

Le huitième considérant de cette directive précise qu'elle a vocation à s'appliquer à différentes catégories de travailleurs, dont les « *travailleurs des plateformes* » « *pour autant qu'ils remplissent* » les critères retenus par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne pour déterminer le statut d'un travailleur.

Cette directive doit inciter le législateur français à dépasser les logiques classiques de statut et à développer une protection sociale et un droit du travail qui ne se limitent pas aux seuls travailleurs salariés.

4. Construire une protection indépendante du statut

Si la protection sociale s'est historiquement construite selon une logique corporatiste, des pans entiers ont depuis été universalisés.

Alors que la frontière entre travail salarié et travail indépendant a tendance à se brouiller et que les trajectoires individuelles apparaissent de moins en moins linéaires, il est sans doute pertinent de poursuivre cette évolution vers une protection sociale déconnectée du statut.

Cette évolution apparaît d'autant plus justifiée que la part des recettes fiscales affectées et de la CSG dans le financement de la protection sociale tend à s'accroître.

a) Transposer l'obligation de proposer une complémentaire santé

La loi du 14 juin 2013¹ a posé pour les employeurs l'obligation de proposer à leurs salariés une couverture santé complémentaire collective. Le coût de cette couverture doit être pris en charge au moins à 50 % par l'employeur. Dans certains cas, la souscription au contrat collectif peut être remplacée par un versement santé par l'employeur.

Certaines plateformes numériques de mise en relation proposent d'elles-mêmes une offre similaire aux travailleurs qui utilisent leurs services de mise en relation. Le législateur pourrait décider de généraliser ces initiatives en les rendant obligatoires et en définissant un panier de soins obligatoirement couverts.

Une telle transposition aux travailleurs indépendants d'une disposition concernant aujourd'hui le travail salarié suppose un certain nombre d'adaptations.

Premièrement, alors que les salariés qui ne bénéficient pas par ailleurs d'une complémentaire santé sont tenus, sauf exceptions, d'adhérer à la couverture proposée par l'employeur, une telle obligation ne semble pas compatible avec le statut d'indépendant. Les travailleurs des plateformes pourraient ainsi être laissés libres de souscrire ou non à la complémentaire proposée par la plateforme.

Deuxièmement, dans la mesure où les travailleurs des plateformes sont libres de travailler ou non et de choisir la quotité de travail qu'ils effectuent, il serait probablement nécessaire de prévoir un seuil de chiffre d'affaires réalisé à partir duquel l'obligation de proposer une couverture complémentaire s'appliquerait.

Recommandation n° 4 : Imposer aux plateformes numériques de proposer aux travailleurs qui ont recours à leurs services d'intermédiation un contrat collectif d'assurance complémentaire santé répondant à un cahier des charges défini par l'État.

¹ Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

b) Chômage : ne pas étendre l'assurance mais aller vers un filet de sécurité universel

Le droit à l'indemnisation du chômage est aujourd'hui conditionné, d'une part, à l'affiliation préalable au régime d'assurance - et donc au versement de contributions par l'intermédiaire de l'employeur - et, d'autre part, au caractère involontaire de la privation d'emploi. L'extension aux travailleurs indépendants de l'assurance chômage est, au regard de ces deux critères, difficilement envisageable.

À cet égard, il convient de noter que, alors que le président de la République avait annoncé pendant sa campagne électorale¹ vouloir étendre le droit à l'indemnisation du chômage aux indépendants, la mesure en ce sens prévue par la réforme mis en œuvre à l'été 2019 est nettement en deçà des objectifs initialement affichés.

Cette expérience pousse à la prudence quant à une éventuelle extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants ayant recours à l'intermédiation de plateformes numériques.

Pour autant, alors que la dimension assurantielle du régime d'indemnisation du chômage tend à s'estomper quelque peu du fait de la reprise en main de la définition de ses règles par l'État et de la fiscalisation de ses ressources, une réflexion est engagée depuis quelques années² sur une réforme des minimas sociaux. Si cette réflexion devait aboutir sur la mise en place d'un filet de sécurité universelle, qui pourrait prendre la forme d'un « revenu de base »³, le besoin de protection des travailleurs indépendants les plus précaires contre le risque de perte d'emploi pourrait s'en trouver satisfait.

c) Protéger contre les accidents du travail

Dans la mesure où elles ne sont pas l'employeur des travailleurs concernés, les plateformes ne sont pas soumises aux règles de prévention et de responsabilité en matière de santé et de sécurité au travail. Au demeurant, la responsabilité de l'employeur a pour corollaire son pouvoir de direction vis-à-vis de ses salariés, auxquels il peut imposer, sous peine de sanction, des mesures de prévention ou le port d'équipements de protection.

¹ Le programme électoral publié par Emmanuel Macron annonçait ainsi : « Nous permettrons à tous les travailleurs d'avoir droit à l'assurance-chômage. Les artisans, les commerçants indépendants, les entrepreneurs, les professions libérales et les agriculteurs disposeront, comme les salariés, de cette protection ».

² Voir notamment le rapport de M. Christophe Sirugue, « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune », remis au Premier ministre le 18 avril 2016 ou les travaux actuels sur la mise en place d'un revenu universel d'activité (RUA).

³ Rapport d'information n° 35 (2016-2017) – 13 octobre 2016 de M. Daniel Percheron, fait au nom de la mission d'information sur le revenu de base.

De plus, les travailleurs des plateformes travaillent souvent avec plusieurs d'entre elles, de sorte que la notion de responsabilité en cas d'accident ou, *a fortiori*, de maladie professionnelle serait difficile à transposer.

La loi du 8 août 2016 a imposé aux plateformes à prendre en charge les cotisations d'assurance couvrant le risque d'accident du travail ou l'adhésion volontaire des travailleurs au régime d'assurance de la Sécurité sociale (art. L. 7342-2). Il pourrait être pertinent, du moins dans les secteurs particulièrement exposés au risque d'accident du travail, de rendre une telle assurance obligatoire.

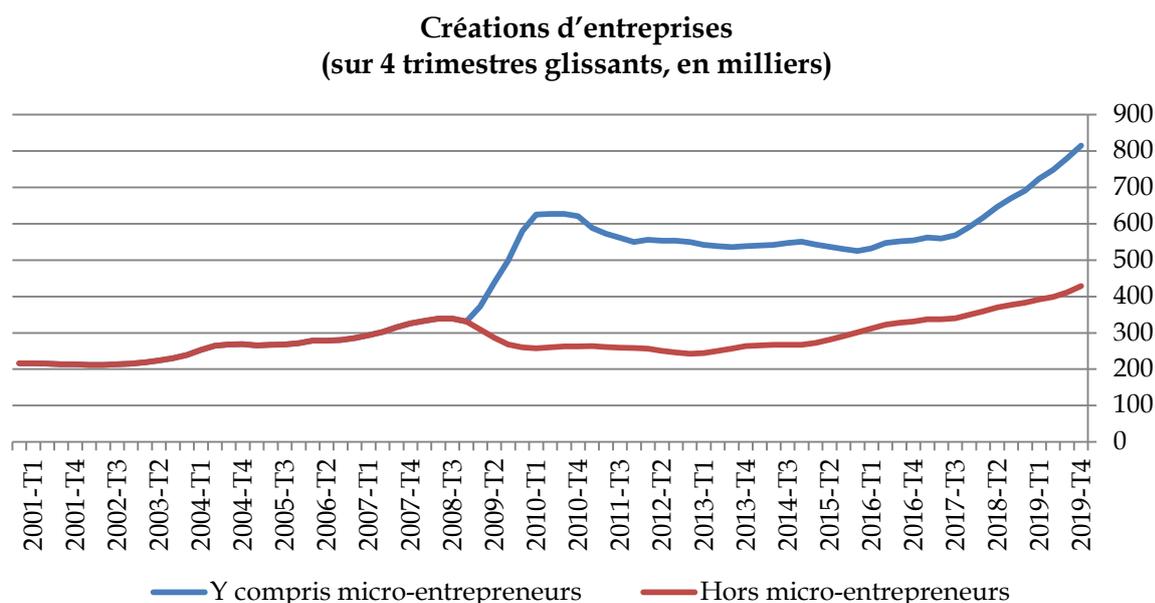
Recommandation n° 5 : Imposer aux plateformes d'assurer les travailleurs contre le risque d'accident du travail.

B. INTERROGER LES RÈGLES DE LA MICRO-ENTREPRISE

1. Les effets pervers d'un régime très favorable

Le régime de l'auto-entrepreneur¹, devenu en 2016 celui de la micro-entreprise, a été créé pour faciliter la création d'activités économiques.

Le succès de ce régime a été spectaculaire dès sa création, les micro-entreprises constituant une partie importante des créations d'entreprises observées.



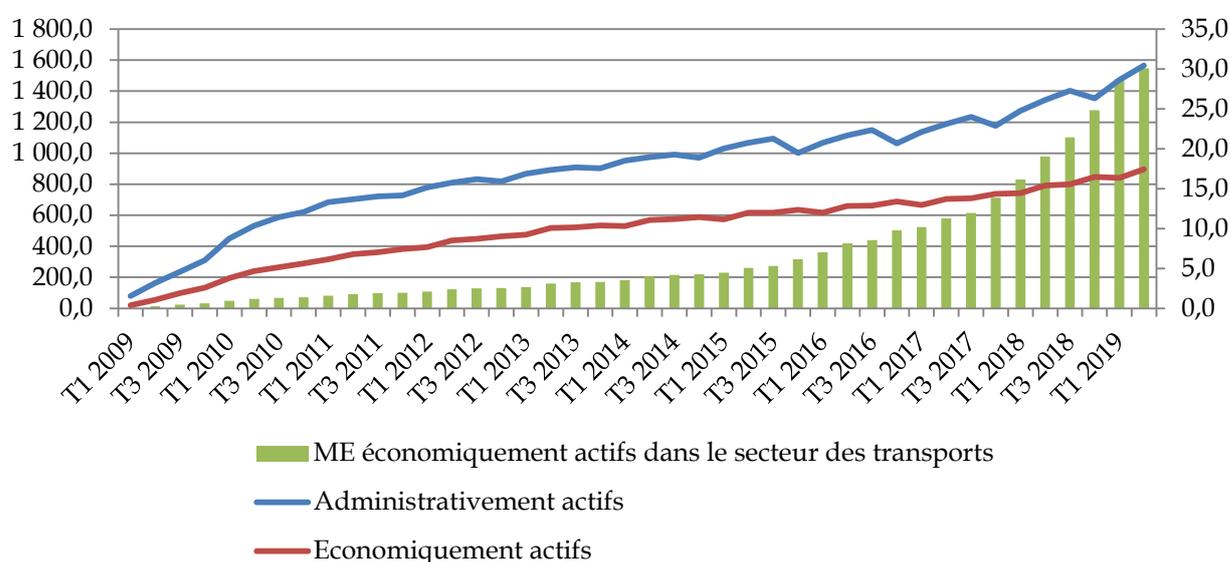
Source : Insee

¹ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Fin juin 2019, l'Acoss dénombrait ainsi 1,57 million de comptes de micro-entrepreneurs, dont 896 000 économiquement actifs¹.

Cette dynamique touche de nombreux secteurs et ne peut donc pas être liée uniquement à l'essor des plateformes numériques. Elle est néanmoins particulièrement marquée dans le secteur des transports, dans lequel le nombre de micro-entrepreneurs administrativement actifs² a progressé de 80,6 % en 2018, après une progression annuelle moyenne de 44 % entre 2011 et 2017, ou encore dans le secteur des activités de nettoyage (+ 18 % en 2018) et des autres services personnels (+ 20 %).

Evolution du nombre de micro-entrepreneurs (en milliers)



Source : Acoss

Le régime de la micro-entreprise est ouvert aux entrepreneurs individuels dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas un certain seuil (170 000 euros pour les activités de commerce et de fourniture de logement et 70 000 euros pour les prestations de service)³.

Les micro-entrepreneurs s'acquittent de cotisations assises non pas sur leurs revenus mais sur leur chiffre d'affaires. Ces cotisations sont calculées selon un taux global qui varie selon le secteur d'activité (22 % pour les prestations de services) et sont nulles en l'absence de chiffre d'affaires.

¹ « Les auto-entrepreneurs fin juin 2019 », Acoss Stat n° 303, Acoss, janvier 2020.

² L'Acoss identifie comme économiquement actif les micro-entrepreneurs déclarant un chiffre d'affaires positif au moins un trimestre dans l'année. Les micro-entrepreneurs qui dépassent les seuils du régime ou qui ne déclarent aucun chiffre d'affaires pendant 8 trimestres consécutifs sont radiés d'office.

³ Ces plafonds ont été doublés à compter du 1^{er} janvier 2018.

Les micro-entrepreneurs dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas un certain seuil (33 200 euros pour les activités de service) bénéficient en outre d'une franchise en base de TVA.

Enfin, les micro-entrepreneurs peuvent opter, sous condition de revenu fiscal du foyer, pour un versement libératoire de l'impôt sur le revenu, qui est alors versé en même temps que les cotisations sociales et calculé selon un taux forfaitaire (1,7 % pour les prestations de service).

Ces règles dispensent les travailleurs de tenir une comptabilité complexe de leur activité.

La comparaison entre le taux de cotisation applicable aux micro-entrepreneurs et celui qui est applicable aux autres travailleurs indépendants est rendue difficile par la différence de bases.

En outre, pour un même taux de cotisations sur le chiffre d'affaires, la situation d'un micro-entrepreneur dépend du montant de ses charges. Celles-ci peuvent être négligeables pour un livreur à vélo mais être nettement plus importantes pour un chauffeur de VTC qui doit financer son véhicule et son carburant.

L'attractivité du régime de la micro-entreprise a pu être renforcée au cours des dernières années par l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (ACRE), consistant en une baisse de cotisations sociales au titre de la première année d'activité. Les micro-entrepreneurs pouvaient également bénéficier de l'ACRE, de manière dégressive, au titre de la deuxième et de la troisième année¹.

Pour autant, **il est probable que, en facilitant la création d'activité, le régime de la micro-entreprise contribue à solvabiliser des activités faiblement créatrices de valeur** et rende possible le développement de certaines plateformes.

Cette hypothèse est particulièrement plausible s'agissant des plateformes de placement dédiées aux étudiants, dont le public est par hypothèse fortement composé de bénéficiaires de l'ACRE.

Par ailleurs, si l'absence de cotisation minimale permettant de valider trois trimestres au titre de l'assurance vieillesse est justifiée pour les activités naissantes ainsi que pour les activités accessoires, elle peut constituer un phénomène de « trappe à précarité » pour les travailleurs tentés de privilégier le court terme.

¹ Constatant une explosion du nombre de bénéficiaire de l'ACRE, pour un coût budgétaire dépassant largement les prévisions, le Gouvernement a décidé, dans le cadre du PLF pour 2020, de resserrer fortement les conditions d'éligibilité et de modifier les modalités de calcul des exonérations de cotisations dans un sens défavorable aux micro-entrepreneurs. Il est encore trop tôt pour dire si cette mesure aura un effet sur les créations de micro-entreprises ou sur le revenu disponible de la population des micro-entrepreneurs.

2. La nécessité de revoir les règles

Il semble donc qu'une réflexion doive être engagée sur le calibrage du régime de la micro-entreprise.

Cette réflexion, qui n'a de sens qu'en lien avec la future réforme du système de retraites, devra prendre en compte la diversité des situations des micro-entrepreneurs et des risques de déstabilisation des situations existantes que pourraient avoir des mesures mal calibrées.

Cette réflexion pourrait conduire à introduire une progressivité dans le temps des taux de cotisation applicables aux micro-entrepreneurs, afin que ce régime se rapproche progressivement du régime applicable aux autres entrepreneurs.

Afin de ne pas mettre en difficulté les micro-entrepreneurs ayant un chiffre d'affaires, et donc un revenu, limité ou de fragiliser l'activité annexe de ceux qui ont par ailleurs, à titre principal, une autre activité, cette progressivité pourrait être appliquée à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires. Les micro-entrepreneurs exerçant par ailleurs une autre activité pour laquelle ils bénéficient d'une couverture sociale pourraient également être exonérés de ce mécanisme.

Recommandation n° 6 : Remettre à plat les règles applicables au régime de la micro-entreprise afin de limiter les effets d'aubaine et de renforcer la protection des travailleurs indépendants.

3. Promouvoir des modèles alternatifs

Le droit du travail offre des alternatives à la micro-entreprise pour permettre à un travailleur indépendant de lancer son activité. Il s'agit notamment des modes d'organisation permettant à un entrepreneur individuel de bénéficier du support d'un tiers employeur, à l'image de l'expérience menée par la coopérative *SMART* avec les coursiers à vélo en Belgique.

Dans un rapport de 2018 sur le secteur des VTC¹, l'IGAS et le CGEDD² préconisent de « *faire connaître, promouvoir ou élargir les modalités d'organisation juridiques alternatives, notamment le statut d'entrepreneur salarié ou le portage salarial, parmi les statuts susceptibles d'améliorer la pérennité économique et les conditions de travail des conducteurs* ».

¹ N. Amar, V. Maymil, L.-C. Viossat, M. Leconte, A. Sauvart, *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis, Rapport IGAS-CGEDD, décembre 2018.*

² Conseil général de l'environnement et du développement durable.

La loi « Hamon » de 2014¹ a, en effet, consacré l'existence d'un nouveau type de contrat de travail, le **contrat d'entrepreneur salarié et associé** (CESA). Il s'agit d'un contrat à durée indéterminée, assorti de toutes les protections du salariat, conclu entre un porteur de projet et une coopérative d'activité et d'emploi (CAE).

Ce contrat défini à l'article L. 7331-2 du code du travail présente la particularité de ne pas lier le salaire au temps de travail mais au chiffre d'affaires réalisé par l'entrepreneur salarié. Au bout de trois ans au maximum, l'entrepreneur salarié peut devenir associé de la coopérative.

L'entrepreneur salarié bénéficie donc à la fois d'une protection sociale complète et de l'autonomie professionnelle d'un travailleur indépendant. Il reçoit de la coopérative une rémunération versée mensuellement après déduction des charges et d'une contribution au fonctionnement de la structure.

Bien que cette possibilité existe, **elle n'est pas utilisée aujourd'hui par les travailleurs de plateformes**, notamment en raison de son coût.

En janvier 2020, le Sénat a rejeté une proposition de loi² tendant à rendre obligatoire le choix de ce statut par les travailleurs de plateformes. Les rapporteurs considèrent pour leur part que l'adhésion à une coopérative suppose un engagement volontaire et qu'une telle solution ne saurait satisfaire l'ensemble des travailleurs concernés.

Un rapport de la Fondation Jean Jaurès publié concomitamment³ a plaidé pour faire la promotion de ce statut sans l'imposer.

L'État et les collectivités territoriales pourraient en effet **participer, sous la forme de sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC)**, à la constitution de CAE destinées à « héberger » certains travailleurs de plateformes engagés dans un projet de long terme.

Quant aux plateformes, elles devraient lever les éventuels obstacles techniques au choix d'un tel statut par leurs utilisateurs.

<p>Recommandation n° 7 : Accompagner le développement du modèle coopératif en créant sous forme de SCIC des entreprises porteuses pour certains travailleurs de plateformes.</p>

¹ Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

² Proposition de loi n° 155 (2019-2020) visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques, déposée le 28 novembre 2019 par Mme Monique Lubin et plusieurs de ses collègues.

³ J. Giusti et Th. Thévenoud, *Pour travailler à l'âge du numérique, défendons la coopérative !*, Fondation Jean Jaurès, janvier 2020.

C. L'ENJEU DE LA RÉGULATION DES PLATEFORMES

1. Le contrôle administratif des plateformes

a) *Les chartes : « mieux que rien »... mais presque rien*

Les rapporteurs sont très réservés à l'égard de la charte de responsabilité sociale introduite par la LOM du 24 décembre 2019, qui apparaît, aux yeux de nombreuses personnes auditionnées dans le cadre de la présente mission d'information, comme **un outil de régulation insuffisant**.

Premièrement, cette charte est **facultative** et son établissement est à la discrétion de chaque plateforme.

Deuxièmement, la charte est **rédigée unilatéralement** par la plateforme, qui n'a qu'une obligation de consultation « *par tout moyen* » des travailleurs indépendants.

Une garantie est toutefois prévue par l'article L. 7342-9 du code du travail : une fois établie, la charte devra être transmise à la plateforme à l'autorité administrative en vue de son homologation. Ceci permettra notamment aux services du ministère du travail d'avoir une visibilité sur le fonctionnement de ces opérateurs. Toutefois, il est probable que l'administration doive se contenter de contrôler la conformité du contenu aux thèmes prévus par la loi.

Il convient enfin de rappeler que ce dispositif ne concerne que les plateformes opérant dans les secteurs des VTC et de la livraison.

Le contenu des chartes de responsabilité sociale

Aux termes de l'article L. 7342-9 du code du travail, la charte précise notamment :

1° Les conditions d'exercice de l'activité professionnelle des travailleurs avec lesquels la plateforme est en relation, en particulier les règles selon lesquelles ils sont mis en relation avec ses utilisateurs ainsi que les règles qui peuvent être mises en œuvre pour réguler le nombre de connexions simultanées de travailleurs afin de répondre, le cas échéant, à une faible demande de prestations par les utilisateurs. Ces règles garantissent le caractère non exclusif de la relation entre les travailleurs et la plateforme et la liberté pour les travailleurs d'avoir recours à la plateforme et de se connecter ou se déconnecter, sans que soient imposées des plages horaires d'activité ;

2° Les modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leur prestation de services ;

3° Les modalités de développement des compétences professionnelles et de sécurisation des parcours professionnels ;

4° Les mesures visant notamment :

a) à améliorer les conditions de travail ;

b) à prévenir les risques professionnels auxquels les travailleurs peuvent être exposés en raison de leur activité ainsi que les dommages causés à des tiers ;

5° Les modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle ;

6° Les modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité professionnelle ;

7° La qualité de service attendue, les modalités de contrôle par la plateforme de l'activité et de sa réalisation et les circonstances qui peuvent conduire à une rupture des relations commerciales entre la plateforme et le travailleur répondant aux exigences de l'article L. 442-1 du code de commerce ainsi que les garanties dont le travailleur bénéficie dans ce cas ;

8° Le cas échéant, les garanties de protection sociale complémentaire négociées par la plateforme dont les travailleurs peuvent bénéficier.

Si elles résultent d'un compromis pragmatique du point de vue du Gouvernement, ces chartes risquent donc de n'avoir qu'un faible apport en matière de protection des travailleurs et pourraient avoir pour effet de complexifier les relations entre les acteurs au lieu de les clarifier.

Promue par les plateformes, la charte répond prioritairement à un enjeu de sécurisation juridique pour ces dernières, qui considèrent qu'elles augmentent les risques de requalification en salariat en développant des mécanismes de responsabilité sociale à l'intention de leurs partenaires indépendants. Il a été démontré plus haut ([partie I.C.4](#)) que cette préoccupation est probablement infondée.

Il est ainsi précisé que l'existence d'une telle charte, si elle est homologuée par l'autorité administrative, ne peut caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et les travailleurs et, par conséquent, l'existence d'un contrat de travail. En revanche, **le Conseil constitutionnel a censuré la disposition prévoyant que le respect des engagements pris par les plateformes dans ce cadre ne pourrait lui-même caractériser l'existence d'un lien de subordination**¹. Au regard des attentes des plateformes, le Conseil a ainsi privé d'une grande partie de sa portée ce dispositif.

¹ Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019.

La censure partielle de la loi d'orientation des mobilités

L'article 44 précisait que, lorsqu'une charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de la responsabilité sociale d'une plateforme est homologuée par l'autorité administrative, le fait que la plateforme ait établi une telle charte et qu'elle respecte les engagements qu'elle contient ne peut caractériser l'existence d'un lien de subordination juridique entre la plateforme et un travailleur indépendant.

Dans sa décision du 20 décembre 2019, le Conseil constitutionnel a relevé qu'une partie des éléments susceptibles de figurer dans la charte font aujourd'hui partie du faisceau d'indices utilisé par le juge pour apprécier l'existence d'une relation de subordination et requalifier une prestation de service en contrat de travail. Ainsi, une plateforme aurait été en mesure de restreindre unilatéralement le pouvoir d'appréciation du juge, faculté qui ne saurait revenir qu'au législateur.

Le Conseil constitutionnel a donc censuré les dispositions qui faisaient obstacle à ce que le juge s'appuie sur le respect par une plateforme des engagements pris dans le cadre d'une charte pour apprécier l'existence d'une relation de subordination juridique. En revanche, le juge ne pourra pas se baser sur la simple existence formelle d'une charte pour établir un tel lien de subordination.

b) L'agrément, un outil pertinent pour réguler certains secteurs

Parmi les voies possibles de régulation des plateformes, les rapporteurs ont étudié la proposition de **soumettre à un agrément leur activité de mise en relation**.

Dans leur rapport de 2018 sur le secteur du T3P¹, l'IGAS et le CGEDD ont en effet émis l'idée d'un dispositif d'autorisation préalable des plateformes.

Cette possibilité existe en droit français moyennant des règles qui en posent les conditions. Si le principe est la liberté d'entreprendre, le Conseil constitutionnel reconnaît qu'il est loisible au législateur d'y apporter « *des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi* »². De fait, il existe de nombreux exemples d'activités économiques encadrées par un régime d'autorisation préalable, d'agrément, de licence ou d'approbation.

À titre d'exemple, le rapport IGAS-CGEDD fait un rapprochement entre les plateformes et le secteur des jeux en ligne, secteur « *qui fait largement appel aux nouvelles technologies, qui comporte de nombreux opérateurs basés hors du territoire français, ce qui conduit à prévoir la désignation de personnes domiciliées en France, et pour lequel des conditions d'honorabilité des acteurs sont requises* ». Les entreprises de ce secteur sont soumises à l'agrément d'une autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs importants de contrôle et de sanction, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

¹ « *La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis* », Rapport IGAS-CGEDD, décembre 2018.

² *Décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018.*

Pour le secteur des VTC, il est possible de s'appuyer sur **deux exemples internationaux**.

À Londres, l'agence *Transport for London* (TfL), placée sous l'autorité du maire du Grand Londres, délivre une licence payante d'une durée maximale de cinq ans aux véhicules, aux chauffeurs et aux plateformes. L'agence dispose d'une large gamme de sanctions, de l'avertissement au retrait de licence. Ainsi, TfL a récemment suspendu la licence d'*Uber*, en reprochant à la plateforme des failles dans son contrôle de la sécurité des courses. *Uber* a fait appel de cette décision.

À New York, la *Taxi and Limousine Commission* (TLC) a également mis en place une licence d'une durée de trois ans pour les plateformes de mise en relation. Chaque véhicule, lui-même soumis à agrément, est affecté exclusivement à une seule plateforme, qui contrôle sa conformité à la réglementation, mais une plateforme peut mettre en relation un client avec un véhicule rattaché à une autre plateforme.

Une telle proposition semble pertinente dans certains secteurs comme celui des transports urbains, dans une logique de régulation de l'offre et de sécurité des usagers. L'agrément pourrait alors relever des autorités organisatrices de mobilité (AOM) dans le cadre de leur compétence de régulation des transports qui serait étendue aux T3P.

Cette proposition a également pu être évoquée concernant les plateformes de placement ou d'« intermédiation en ressources humaines ».

Elle présente néanmoins des inconvénients : une certaine lourdeur administrative, et un risque de favoriser les acteurs les plus importants en érigeant des barrières à l'entrée.

Pour remplir leurs objectifs, de tels agréments devraient de préférence être **temporaires, sectoriels** et, lorsque cela est possible, **de niveau national** plutôt que local.

L'opportunité de la mise en place de tels agréments déborde l'objet du présent rapport d'information ainsi que les compétences de la commission des affaires sociales. **Dans les cas où elle s'avèrerait pertinente, il serait possible d'y introduire des critères sociaux**, tels que des garanties en matière de prévention et de couverture des accidents du travail ou des maladies professionnelles à défaut d'assurance obligatoire contre ces risques. Les rapporteurs considèrent cependant qu'en matière de droit social, il est préférable d'édicter des règles générales et impératives, à l'image des propositions développées plus haut.

Un tel agrément pourrait également contenir **des garanties en matière de tarification** de manière à assurer un revenu décent aux travailleurs.

Considérant qu'il appartient aux plateformes de se valoriser, certaines d'entre elles ont avancé l'idée alternative d'un « **label de plateforme responsable** » qui permettrait de promouvoir les meilleures pratiques en matière de revenu des travailleurs ou d'avantages sociaux. Un tel outil présenterait toutefois les inconvénients de l'agrément sans offrir les mêmes garanties en cas de manquement.

Recommandation n° 8 : Dans les secteurs où un régime d'autorisation préalable s'avèrerait nécessaire, introduire dans l'agrément des critères sociaux liés notamment à la santé et à la sécurité ainsi qu'au revenu des travailleurs.

2. Sécuriser les bonnes pratiques des plateformes

a) La sécurisation des plateformes face au risque de requalification

Certaines initiatives vertueuses des plateformes peuvent être inhibées par des risques juridiques réels ou supposés.

En particulier, les récentes décisions de justice tendant à requalifier en contrat de travail la relation de plusieurs plateformes avec des chauffeurs de VTC ou des livreurs pourraient dissuader ces plateformes de développer des dispositifs sociaux comportant une part de contrainte pour les travailleurs.

Or, il est parfois nécessaire de protéger les travailleurs malgré eux. En particulier, dans certaines activités qui sont en elles-mêmes peu qualifiantes, ne permettent pas d'acquérir des compétences spécifiques et n'offrent pas de perspective de développement professionnel, il serait bénéfique que la plateforme puisse prévoir, dans le cadre de sa responsabilité sociale à l'égard des travailleurs, des obligations de formation.

Une disposition prévoyant que de telles obligations ne peuvent pas être considérées par le juge comme un indice de lien de subordination devrait, pour être opérante, être inscrite dans la loi.

Recommandation n° 9 : Inscrire dans le code du travail que, dans certaines activités considérées comme peu qualifiantes, le fait pour une plateforme de prévoir des formations obligatoires pour les travailleurs indépendants ne peut pas être un indice de lien de subordination.

Pour éviter toute mauvaise surprise vis-à-vis des Urssaf ou de l'inspection du travail, dont les contrôles sont devenus récurrents, la piste d'une validation *a priori* de la qualification de la relation de travail sous la forme d'un rescrit pourrait également être suivie.

Le « **rescrit Pôle emploi** » concernant les mandataires sociaux fournit dans cette perspective un exemple probant. Introduit par la loi du 10 août 2018¹, il **permet aux employeurs de demander à Pôle emploi de se prononcer explicitement sur l'assujettissement ou non à l'assurance chômage des mandataires sociaux** ou des personnes titulaires d'un mandat social.

Pôle emploi se prononce dans un délai de deux mois et sa décision est notifiée à l'employeur et à la personne concernée.

La décision est opposable pour l'avenir à l'employeur, à Pôle emploi et aux organismes recouvrant les contributions d'assurance chômage, tant que la situation de fait exposée dans la demande ou la législation n'ont pas changé. **Si Pôle emploi conclut au non-assujettissement du mandataire social, aucune action, poursuite ou recouvrement des contributions d'assurance chômage pendant toute la période couverte par cette décision n'est possible.**

Les plateformes peuvent d'ores et déjà demander aux Urssaf le **rescrit social** prévu par l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, mais cette procédure qui concerne tout cotisant ou futur cotisant ne leur est pas spécialement adressée.

Une procédure spécifique de rescrit permettant aux plateformes de demander à l'administration de se prononcer *ex ante* sur le caractère non-salarié de l'emploi de leurs partenaires **sécuriserait la relation de travail et la pérennité de leur activité**, étant entendu qu'elle ne lierait pas le juge en cas de contentieux avec un travailleur.

Un organisme *ad hoc* pourrait être chargé de cette procédure qui concerne à la fois le droit du travail et le droit de la Sécurité sociale.

<p>Recommandation n° 10 : Créer à destination des plateformes une procédure de rescrit portant sur le caractère salarié ou non de la relation avec les travailleurs.</p>

b) La sécurisation des obligations sociales des travailleurs

Introduit par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018², **l'article L. 613-6 du code de la sécurité sociale permet aux travailleurs de mandater la plateforme** afin de réaliser pour leur compte les démarches déclaratives de début d'activité, la déclaration du chiffre d'affaires ou des recettes réalisés par son intermédiaire ainsi que le paiement des cotisations et contributions de sécurité sociale auprès des organismes de recouvrement concernés.

¹ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance – Article 21.

² Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 – Article 15.

Dans ce cas, les cotisations et contributions sociales sont prélevées par la plateforme sur le montant des transactions effectuées par son intermédiaire.

Cette démarche qui peut permettre aux travailleurs de s'acquitter plus simplement de leurs obligations sociales est à ce jour peu utilisée. Or, selon le Syndicat des chauffeurs privés - VTC, les travailleurs de plateformes seraient très peu informés de leurs obligations fiscalo-sociales.

Pour l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), cette possibilité de mandatement des plateformes est une voie de sécurisation intéressante à encourager.

Afin de simplifier et de fiabiliser les démarches des travailleurs concernés, **ceux-ci pourraient être tenus de désigner une plateforme de référence afin de réaliser leurs démarches déclaratives** ainsi que le paiement de leurs charges sociales. Il leur reviendrait de compléter par eux-mêmes ces démarches s'ils ont d'autres activités par ailleurs. Les plateformes seraient pour leur part tenues d'accepter de jouer ce rôle de « tiers de confiance ».

Recommandation n° 11 : Rendre obligatoire le mandatement par les travailleurs d'une plateforme pour la réalisation de leurs démarches déclaratives et le paiement de leurs charges sociales.

3. La voie du dialogue social

a) *Un paysage social atomisé*

La construction d'une représentativité des travailleurs de plateformes apparaît comme une voie possible de régulation.

En effet, de nombreuses revendications de ces travailleurs, concernant notamment les tarifs et les conditions de travail, pourraient être satisfaites s'ils s'organisaient pour peser face aux plateformes. Selon le collectif *Sharers & Workers*, la première revendication des chauffeurs VTC vis-à-vis des plateformes est ainsi de pouvoir négocier les prix en adéquation avec les coûts induits par leur activité.

Comme dans les entreprises classiques, le droit des travailleurs de plateformes pourrait se construire par le dialogue social, au moyen d'accords collectifs, éventuellement au sein de branches professionnelles.

Dans cette optique, l'article 48 de la LOM habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois, soit d'ici au 24 décembre 2020, des mesures déterminant « les modalités de représentation des travailleurs indépendants définis à l'article L. 7341-1 du code du travail recourant pour leur activité aux plateformes (...) et les conditions d'exercice de cette représentation ».

En janvier 2020, le Gouvernement a missionné Jean-Yves Frouin, ancien président de la chambre sociale de la Cour de cassation, « *afin de définir les différents scénarios envisageables pour construire un cadre* » permettant cette représentation.

Des obstacles se dressent toutefois face à un développement du dialogue social : le droit de la concurrence, d'une part ; l'atomicité des travailleurs et leur désir d'indépendance, d'autre part ; enfin, la volonté d'autonomie des plateformes.

La première limite vient de ce que le droit de l'Union européenne considère comme une entrave à la libre concurrence toute entente entre travailleurs indépendants en tant qu'ils constituent des entreprises. L'article 101, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose en effet que « *sont incompatibles avec le marché intérieur et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché intérieur* ». Toutefois, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé en 2004 que « *la disposition d'une convention collective de travail (...) prévoyant des tarifs minimaux pour les prestataires de services indépendants (...) qui effectuent pour un employeur, en vertu d'un contrat d'entreprise, la même activité que les travailleurs salariés de cet employeur, ne relève pas du champ d'application de l'article 101, paragraphe 1, TFUE uniquement si ces prestataires constituent de "faux indépendants", à savoir des prestataires se trouvant dans une situation comparable à celle desdits travailleurs* »¹. On peut se demander ce qu'il en est lorsque le droit national considère les travailleurs concernés comme de véritables indépendants tout en reconnaissant une situation de dépendance économique.

Pour *Sharers & Workers*, il est nécessaire de dépasser cette opposition entre le droit de la concurrence et le droit du travail en tenant compte de la position de faiblesse relative des travailleurs indépendants des plateformes. Il convient notamment de relever l'affirmation par le droit international du travail du fait que la liberté d'association et le droit à la négociation collective s'appliquent également aux travailleurs indépendants. Ainsi, aux termes de la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail (OIT), « *les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières* ».

¹ CJUE, 4 décembre 2004, *FNV Kunsten Informatie en Media c. Pays-Bas*, C-413/13.

La deuxième limite tient à l'apparent isolement des travailleurs qui a jusqu'à présent empêché leur structuration. Certaines organisations, telles que le Collectif des livreurs autonomes parisiens (CLAP), ont néanmoins émergé depuis plusieurs années et acquis une certaine résonnance médiatique, ainsi qu'une forme de reconnaissance de la part de certaines plateformes. Elles semblent toutefois composées d'un noyau très restreint de travailleurs, actifs ou non, et leur audience ne se mesure qu'au nombre de leurs interactions sur les réseaux sociaux.

De manière générale, la catégorie des travailleurs indépendants possède une forte identité individuelle. Ainsi, les chauffeurs réunis au sein du Syndicat des chauffeurs privés - VTC revendiquent une identité entrepreneuriale et souhaitent être reconnus comme une organisation patronale. En outre, les jeunes travailleurs qui ont choisi le statut d'indépendant sont particulièrement éloignés du syndicalisme, et leur culture de l'immédiateté ne les incite pas à s'inscrire dans une démarche de défense d'intérêts collectifs. Pour les sociologues Sarah Abdelnour et Sophie Bernard, « *les chauffeurs Uber ont ainsi tendance à se penser davantage comme concurrents que comme solidaires* »¹.

Néanmoins, plusieurs organisations syndicales représentatives au niveau national et interprofessionnel ont indiqué aux rapporteurs avoir entrepris d'investir le champ des plateformes après que des travailleurs les avaient approchés. La CFDT a notamment annoncé, en novembre 2019, un rapprochement avec l'Union des autoentrepreneurs (UAE) afin de créer un nouveau syndicat destiné à représenter les travailleurs indépendants des plateformes.

En outre, des tentatives de structuration des collectifs existants se dessinent, à l'image de l'association *Indépendants.co*, récemment créée afin de « *fédérer les travailleurs indépendants* » et de « *faire entendre leur voix* ».

La troisième limite est liée à la volonté d'autonomie des plateformes et à la tendance de ces acteurs à mettre les pouvoirs publics devant le fait accompli.

Ainsi, les chartes de responsabilité sociale, qui doivent lorsqu'elles existent préciser les « *modalités de partage d'informations et de dialogue entre la plateforme et les travailleurs sur les conditions d'exercice de leur activité professionnelle* » ainsi que les « *modalités selon lesquelles les travailleurs sont informés de tout changement relatif aux conditions d'exercice de leur activité professionnelle* », se veulent un outil très souple de dialogue social à la disposition des plateformes de VTC et de livraison : l'article L. 7342-9 du code du travail prévoit simplement que « *la plateforme consulte par tout moyen les travailleurs indépendants sur la charte qu'elle a établie* » préalablement à sa demande d'homologation du document par l'autorité administrative ; la charte peut donc entrer en vigueur sans qu'un quelconque accord soit nécessaire, sinon celui du travailleur indépendant qui entre en relation commerciale avec la plateforme.

¹ « *Quelles résistances collectives face au capitalisme de plateforme ?* », in Les Nouveaux Travailleurs des applis, sous la direction de S. Abdelnour et D. Méda, Puf, 2019.

Avant même l'établissement de leur charte, certaines plateformes ont tenté de mettre en place de manière unilatérale des instances de dialogue. Ainsi *Deliveroo* a-t-il créé, en novembre 2019, un « Forum » des livreurs, instance de consultation réunissant vingt-cinq représentants élus des travailleurs ainsi que la direction de la plateforme. Les associations de livreurs contestent toutefois la représentativité de ce forum.

b) Vers un modèle ad hoc de représentation des travailleurs

Pour le Conseil national du numérique (CNNum), le développement de l'économie des plateformes constitue **une opportunité pour repenser le dialogue social et en renouveler les modalités**, tout en remplissant la finalité de rétablir une symétrie entre les travailleurs et les plateformes.

L'enjeu est en effet de parvenir à construire un cadre de représentation **sans le calquer sur celui du salariat**, qui correspond à une situation juridique très différente.

- Parmi les problèmes à résoudre pour élaborer un modèle de représentation *ad hoc*, se pose d'abord la **question de l'échelle pertinente**.

D'une part, il apparaît souhaitable que cette représentation soit mise en place **au niveau du secteur professionnel**. En effet, la seule plateforme ne saurait constituer un cadre suffisant, ne serait-ce que parce que les travailleurs utilisent couramment plusieurs plateformes de manière simultanée ; par ailleurs, il a déjà été démontré qu'une plateforme peut cesser subitement d'opérer. A l'inverse, une représentation située à un niveau interprofessionnel ne paraît pas à ce stade répondre à la problématique en raison de la pluralité des modèles de plateforme.

D'autre part, **cette représentation se devrait d'être territoriale**, à une échelle pertinente déterminée en fonction du secteur. En effet, les plateformes se sont organisées sur de multiples marchés locaux avec leurs caractéristiques et leurs règles propres, notamment dans le secteur de la mobilité. Comme dans le cas des très petites entreprises (TPE), une dimension territoriale du dialogue social permettrait ainsi de tenir compte de la diversité des situations.

Pour leur part, les travailleurs indépendants ne disposent probablement pas de la disponibilité pour participer à des instances de représentation à un niveau national.

Les « élections TPE »

Tous les quatre ans, les salariés des entreprises de moins de onze salariés ainsi que les employés à domicile sont appelés à voter dans le cadre d'un scrutin régional « sur sigle »¹.

Ce vote contribue, directement ou indirectement :

- en étant additionné avec les résultats des élections professionnelles, à mesurer l'audience des syndicats de salariés, qui constitue un des critères de leur représentativité ;

- à désigner les salariés qui siégeront dans les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) ;

- à déterminer la répartition des conseillers prud'hommes représentant les salariés.

Mises en place le 1^{er} juillet 2017, les CPRI sont composées de vingt membres, dont dix désignés par les organisations syndicales de salariés et dix par les organisations professionnelles d'employeurs. Entre les organisations syndicales de salariés, la répartition des sièges s'effectue proportionnellement aux voix obtenues à l' « élection TPE ».

• Il convient ensuite de **définir quels acteurs doivent être représentés**. L'enjeu étant en effet de donner un cadre à la discussion entre travailleurs et plateformes, ces dernières devraient également avoir leur propre représentation.

Deux organisations professionnelles d'employeurs sont actuellement représentatives de la branche du numérique, de l'ingénierie, du conseil et de l'événement². À ce titre, elles comptent des plateformes parmi leurs membres.

Toutefois, c'est en tant que plateformes et non en tant qu'employeurs que ces opérateurs devraient être représentés dans le cadre qu'il faut aujourd'hui construire. Des règles de représentativité spécifiques devraient donc être définies à cette fin.

¹ Ils votent pour l'organisation syndicale de leur choix et non pour une personne rattachée à un syndicat.

² Il s'agit de la fédération SYNTEC et de la fédération CINOV.

Les règles de représentativité des organisations patronales

Le cadre juridique de la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs a été fixé en 2014 dans le but de renforcer la légitimité de la négociation collective et du dialogue social¹. Il a été modifié pour la dernière fois par la loi « El Khomri » du 8 août 2016², à la suite de l'accord intervenu le 2 mai 2016 entre la CGPME, le MEDEF et l'UPA.

L'article L. 2151-1 du code du travail dispose que la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs est déterminée d'après les critères cumulatifs suivants :

- le respect des valeurs républicaines ;
- l'indépendance ;
- la transparence financière ;
- une ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation ;
- l'influence, prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience ;
- l'audience, qui se mesure en fonction du nombre d'entreprises adhérentes ou de leurs salariés soumis au régime français de sécurité sociale et suivant des règles distinctes selon le niveau de négociation (branche, national et interprofessionnel ou national et multi-professionnel).

Au niveau de la branche professionnelle, sont représentatives les organisations professionnelles d'employeurs satisfaisant aux critères mentionnés ci-dessus, et, s'agissant du critère d'audience :

- qui disposent d'une « *implantation territoriale équilibrée au sein de la branche* » ;
- dont les entreprises et les organisations adhérentes à jour de leur cotisation représentent soit au moins 8 % de l'ensemble des entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs de la branche, soit au moins 8 % des salariés de ces mêmes entreprises³.

Ainsi, le critère de l'audience pourrait difficilement, s'agissant des plateformes, reposer sur un pourcentage consolidé du nombre de travailleurs affiliés car ces derniers peuvent être actifs sur l'ensemble des plateformes d'un même secteur.

Il serait en revanche possible de définir cette représentativité à l'aune d'un critère de **nombre de transactions**.

¹ Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

² Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

³ Art. L. 2152-1 du code du travail.

Par ailleurs, dans les secteurs concernés par le placement de travailleurs indépendants pour des missions courtes, tels que l'événementiel, l'animation commerciale, la vente ou la logistique, ou par la mise à disposition de *freelances*, pourraient également être présentes les organisations professionnelles représentatives au titre de la **représentation des entreprises utilisatrices**.

Enfin, **les représentants des travailleurs de plateformes devraient être élus**. Compte tenu de la brièveté de la durée moyenne de collaboration avec les plateformes, l'ancienneté pour prendre part aux élections devrait être définie à un niveau relativement bas, à l'instar de celui prévu dans le code du travail pour les intérimaires (trois mois de mission au cours de la dernière année civile)¹. Elle pourrait en outre reposer sur un autre critère que celui de la durée du travail.

À titre indicatif, l'ancienneté nécessaire pour être candidat à un siège au sein du *Forum Deliveroo* a été définie sur la base d'un nombre minimum de commandes au cours des douze dernières semaines.

L'élection pourrait avoir lieu tous les deux ou trois ans afin d'assurer à la fois la capacité de l'instance de représentation à travailler dans la durée et un renouvellement suffisant compte tenu du rythme de rotation du corps électoral.

Recommandation n° 12 : Créer des instances de dialogue social à un niveau à la fois sectoriel et local réunissant des représentants des travailleurs indépendants et des représentants des plateformes, voire le cas échéant des entreprises utilisatrices.

Les conclusions de la mission confiée à M. Jean-Yves Frouin permettront d'éclairer les pouvoirs publics quant à la mise en œuvre de cette recommandation.

c) Les modalités de la négociation d'accords

- Actuellement définis de manière non contraignante à la discrétion des plateformes de mobilité, **les huit thèmes des chartes de responsabilité sociale pourraient devenir des thèmes de négociation** en vue de la conclusion d'accords collectifs.

En particulier, **les modalités visant à définir un « prix décent » pourraient être un axe fécond** car répondant à une revendication majeure des travailleurs, notamment dans les secteurs du VTC et de la livraison.

À cet égard, les expériences visant à permettre au travailleur de fixer lui-même le prix de sa prestation semblent se révéler peu concluantes.

¹ Art. L. 1251-54 du code du travail.

Selon *Uber*, un tel mode de fonctionnement conduit en effet à tirer les prix à la baisse.

De même ces négociations pourraient-elles utilement aborder les modalités de développement des compétences professionnelles, en particulier dans les métiers les moins susceptibles d'offrir des débouchés stables.

Elles pourraient également porter sur l'amélioration des conditions de travail et notamment sur la prévention des risques professionnels, ce qui contribuerait à réguler les professions les plus concernées par le risque d'accident.

Recommandation n° 13 : Définir des thèmes de négociation obligatoires au sein de ces instances, tels que les modalités de fixation du tarif, les modalités de développement des compétences professionnelles et l'amélioration des conditions de travail.

• **Toutefois, la difficulté majeure de la conception de tels accords porte sur leur applicabilité à des travailleurs indépendants.**

À titre de comparaison, les conventions et accords collectifs de branche s'appliquent en principe aux entreprises qui ont adhéré. Une convention ou un accord peut toutefois être étendu par arrêté du ministre chargé du travail ; ses stipulations deviennent alors obligatoires pour tous les salariés et employeurs compris dans le champ d'application de cette convention ou de cet accord. L'extension est soumise au droit d'opposition d'une ou de plusieurs organisations professionnelles d'employeurs reconnues représentatives au niveau considéré, dont les entreprises adhérentes emploient plus de 50 % de l'ensemble des salariés pris en compte¹.

Un tel mécanisme d'extension par arrêté pourrait être imaginé s'agissant des accords concernant les travailleurs de plateformes. La collectivité correspondant au niveau territorial de la négociation pourrait être compétente pour procéder à cette extension.

Les accords signés dans ce cadre seraient ainsi applicables en deux temps, d'abord aux travailleurs indépendants appartenant aux organisations signataires, puis en cas d'extension à l'ensemble des travailleurs du secteur.

Ils pourraient s'appliquer aux plateformes suivant les mêmes modalités.

Recommandation n° 14 : Prévoir un mécanisme d'extension des accords conclus dans ce cadre à l'ensemble des travailleurs indépendants du secteur.

¹ Art. L. 2261-19 du code du travail.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 mai 2020, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport d'information de M. Michel Forissier, Mmes Catherine Fournier et Frédérique Puissat sur le droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants.

M. Michel Forissier, rapporteur. – *Le rapport que nous vous présentons ce matin est le fruit de plusieurs mois de travaux, entamés en octobre dernier, et de près de quarante auditions.*

La mission qui nous était confiée portait sur le droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants. Derrière cette formulation complexe se cache une réalité qui ne l'est pas moins et si ceux qu'on a coutume d'appeler les travailleurs des plateformes sont au cœur du sujet les deux notions ne se recoupent pas totalement. Pour autant, la question des plateformes donne une acuité nouvelle à une problématique ancienne, et nos travaux se sont fortement concentrés sur ce sujet.

Ce prisme a été validé par l'actualité : pendant la période de confinement dont nous sortons, certains travailleurs de plateformes, en particulier les livreurs à deux-roues qui ont poursuivi leur activité, ont été plus visibles que jamais, ce qui a alimenté le débat sur leur fragilité économique et leur exposition aux risques.

Plusieurs remarques nous semblent devoir être faites à titre liminaire.

Premièrement, malgré un effet de loupe médiatique, il convient de ne pas exagérer l'ampleur du phénomène que nous étudions. Les travailleurs de plateformes sont visibles partout, sauf dans les statistiques. Il n'existe guère de recensement exhaustif des travailleurs utilisant des plateformes numériques, mais les différents travaux disponibles laissent penser que le nombre de travailleurs indépendants utilisant une plateforme numérique de mise en relation est compris entre 100 000 et 200 000 personnes. Encore faut-il garder à l'esprit qu'une partie importante des utilisateurs de plateformes ne cherche qu'un revenu d'appoint plus ou moins ponctuel à côté d'une activité principale, qui peut être un travail salarié ou des études.

Par ailleurs, tous les utilisateurs de plateformes de mise en relation ne sont pas économiquement dépendants. Un certain nombre d'entre eux en tirent d'ailleurs des revenus substantiels et ne voient dans le recours à une plateforme numérique qu'un moyen plus aisé d'accéder à une clientèle. Des travaux de l'Insee laissent penser que 4 % des indépendants, soit 0,5 % de la population active occupée, sont économiquement dépendants d'un intermédiaire, qu'il s'agisse ou non d'une plateforme. Il ne s'agit donc pas d'un phénomène aussi massif que son poids dans le débat public le laisserait penser.

Deuxièmement, la définition d'une plateforme comme intermédiaire de mise en relation entre un client et un travailleur indépendant recouvre une multitude de situations très différentes les unes des autres. Ce qu'on désigne comme « travailleur de plateforme » peut en réalité être aussi bien un chauffeur de voiture de transport avec chauffeur (VTC), un livreur à vélo ou un consultant en informatique. Les profils de ces travailleurs varient également fortement. Alors que les chauffeurs de VTC exercent généralement cette activité à titre principal, voire exclusif, les livreurs à vélo sont souvent des étudiants et collaborent en moyenne pendant quelques mois avec une plateforme. Dans le domaine de l'hôtellerie-restauration, l'arrivée de plateformes comme Brigad conduit certains travailleurs qui étaient en CDI à temps partiel ou qui enchaînaient les contrats courts à exercer le même métier dans d'autres conditions. La temporalité des activités dont il est question n'est pas non plus la même d'une plateforme à l'autre.

Troisièmement, si Uber ou Deliveroo sont des multinationales dont la stratégie est tournée vers la recherche de profits, il existe des plateformes de l'économie sociale et solidaire. La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ainsi créé, à titre expérimental, le statut d'entreprise d'insertion par le travail indépendant afin d'offrir une nouvelle voie d'insertion à des publics éloignés de l'emploi pour lesquels un emploi classique est inadapté.

Enfin, si le développement des plateformes numériques pose un certain nombre de problèmes, il convient de ne pas oublier les opportunités qu'elles représentent. Certains travailleurs des plateformes font partie de populations connaissant des difficultés multiples d'accès à l'emploi, du fait de leur niveau d'études ou de leur origine. Les services proposés par les plateformes peuvent en outre répondre à des besoins ou du moins avoir des effets bénéfiques pour leurs utilisateurs, qu'il s'agisse de particuliers – je pense notamment à l'effet des VTC sur l'offre de transport urbain – ou d'entreprises, et notamment de restaurants dans le cas des livreurs.

Cette diversité de modèles regroupés sous une même appellation incite les pouvoirs publics à la prudence quant aux mesures qui doivent être prises. Une mesure mal calibrée pourrait ainsi avoir des effets indésirables en fragilisant le modèle de certaines plateformes qui ne posent aujourd'hui aucune difficulté particulière. Au demeurant, il convient de garder à l'esprit que si certaines plateformes internationales ont la capacité financière d'absorber de nouvelles contraintes, d'autres, et notamment des jeunes entreprises innovantes françaises, qui sont souvent plus vertueuses, n'en n'ont pas les moyens.

Les travailleurs des plateformes sont avant tout des indépendants. Il s'agit généralement de micro-entrepreneurs, même si d'autres statuts peuvent être choisis, notamment dans le cas des VTC.

Par hypothèse, ils ne relèvent donc pas du droit du travail et ne bénéficient pas des dispositions du code du travail relatives, par exemple, au salaire minimum, aux congés payés ou à l'encadrement de la rupture du contrat de travail. Depuis le début de la crise sanitaire, ils n'ont pas bénéficié de la large ouverture de l'activité partielle prévue au titre des mesures d'urgence pour faire face aux conséquences de l'épidémie du Covid-19.

En revanche, les indépendants bénéficient d'une couverture sociale que l'on ne peut pas qualifier de dérisoire, même si elle est moins complète que celle des salariés. Ils bénéficient de la même couverture que les ressortissants du régime général en matière de prise en charge des frais de santé. Les prestations de la branche famille sont également décorrélées du statut.

Pour les droits de nature plus contributive, tels que l'assurance vieillesse ou les prestations en espèces, les droits acquis sont généralement plus faibles en raison d'un effort contributif moins élevé.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – *Ces droits sont encore plus limités s'agissant des micro-entrepreneurs qui ne cotisent pour leur retraite que dans la mesure où ils réalisent un chiffre d'affaires, alors que les entrepreneurs individuels classiques sont soumis à une cotisation minimale leur permettant de valider au moins trois trimestres par an.*

En revanche, certaines protections ne sont pas assurées aux travailleurs indépendants. Ainsi, les indépendants ne sont couverts contre les accidents du travail que s'ils souscrivent une assurance volontaire. Ils ne sont pas couverts par l'assurance chômage, et la promesse du Président de la République de mettre en œuvre une assurance universelle s'est, au contact de la réalité, transformée en une mesure nettement moins ambitieuse. Elle est en effet soumise à des conditions restrictives qui en excluent de fait la grande majorité des travailleurs de plateformes.

Cette couverture sociale incomplète peut s'avérer problématique dans le cas de travailleurs précaires avec de faibles revenus qui ne peuvent pas s'auto-assurer et ont, du reste, une préférence pour le présent qui ne les incite pas à le faire. De plus, pour ces « petits indépendants », des questions d'équité se posent quant au rapport entre le niveau des prélèvements et les droits qui leur sont ouverts.

Il n'en reste pas moins que ce déficit de protection sociale, s'il constitue le cœur de notre sujet, doit être relativisé.

Le débat sur le droit social applicable aux travailleurs des plateformes s'est trop souvent focalisé sur la question de la requalification en travail salarié de prestations accomplies par des travailleurs indépendants. Il nous semble qu'il conviendrait de dépasser cette question.

La distinction entre travail indépendant et salariat n'est pas clairement posée dans la loi. Elle est opérée par le juge, au cas par cas, en fonction d'un faisceau d'indices permettant ou non de constater l'existence d'un lien de subordination. Notons que le choix des parties de conclure un contrat commercial ne fait en rien obstacle à la capacité du juge de requalifier ce contrat en contrat de travail. Par ailleurs, selon une jurisprudence constante, le juge n'a jamais accepté de retenir la notion de dépendance économique, au demeurant difficile à définir, pour caractériser l'existence d'un contrat de travail.

La jurisprudence en la matière n'est pas nouvelle et les récentes décisions de la Cour de cassation s'inscrivent dans une continuité certaine. La Cour a ainsi récemment donné raison à un chauffeur Uber, considérant notamment que le pouvoir de sanction de la plateforme était constitutif d'une relation de subordination.

Dans d'autres cas, pour lesquels les mêmes éléments n'étaient pas réunis, les décisions des juges ont été différentes.

Il nous semble qu'il n'est pas pertinent que le législateur intervienne, ni pour créer une présomption irréfragable de non-salariat qui conduirait à valider des stratégies de contournement, ni pour inclure l'ensemble des travailleurs de plateformes dans le champ du salariat.

Il serait en effet curieux et quelque peu artificiel de considérer que, dès lors qu'un travailleur a recours aux services d'une plateforme, il en devient le salarié quand bien même il conserverait une indépendance réelle en matière de choix de ses horaires et ne serait soumis à aucun pouvoir de direction. Par ailleurs, il semble que le salariat n'est pas une revendication majoritaire parmi les travailleurs des plateformes. En effet, il n'est pas apparu au cours de nos auditions que les intéressés seraient prêts à travailler sous la direction d'un employeur qui leur dirait quand et comment ils doivent exercer leur activité.

Les propositions tendant à créer un troisième statut nous semblent également devoir être écartées. En effet, une telle solution conduirait à substituer à une frontière aujourd'hui brouillée deux frontières qui ne seraient pas nécessairement plus nettes. Surtout, les exemples étrangers montrent que la création d'un troisième statut peut exercer une force d'attraction sur les salariés précaires, qui seraient alors moins protégés.

Nous écartons également la proposition tendant à créer un statut de salarié autonome, sur laquelle notre commission aura prochainement à se prononcer. Un tel statut, permettant au travailleur de choisir unilatéralement ses heures de travail indépendamment des besoins de l'entreprise, est certes séduisant et pourrait d'ailleurs intéresser nombre de nos concitoyens, mais convenons que la gestion de tels salariés « à éclipses » serait pour le moins complexe.

Si les travailleurs indépendants ne demandent pas massivement à être requalifiés en tant que salariés, ils demandent néanmoins davantage de protection et il nous semble que cette demande est légitime.

Un certain nombre de règles issues du droit du travail et de garanties de sécurité sociale ont progressivement été étendues au-delà des seuls salariés. Nous recommandons de pousser plus loin cette logique.

La loi El Khomri a créé, au sein de la septième partie du code du travail, un chapitre dédié aux travailleurs des plateformes, et la loi d'orientation des mobilités (LOM) a contribué à lui donner de la substance. Nous proposons de compléter ces dispositions en transposant notamment les règles applicables aux salariés en matière de non-discrimination à l'embauche et de droit aux congés. Une obligation de motivation pourrait également être imposée pour lutter contre les ruptures abusives de relations commerciales.

Il nous semble en revanche difficile d'introduire une rémunération minimale. Les rémunérations horaires constatées sont en effet généralement déjà supérieures au SMIC et les pouvoirs publics n'ont pas forcément la capacité ni la légitimité pour fixer, secteur par secteur, des prix minima.

Par ailleurs, il nous semble que la logique d'universalisation de la sécurité sociale peut être prolongée. Les employeurs sont aujourd'hui tenus de proposer une complémentaire santé à leurs salariés qui n'en sont pas dotés par ailleurs. Cette obligation pourrait être étendue aux plateformes de mise en relation.

De plus, les travailleurs de plateformes ont la possibilité de s'assurer contre les accidents du travail ou de s'affilier à la sécurité sociale pour la couverture du risque accident du travail. Les cotisations sont alors prises en charge par la plateforme. Cette faculté pourrait être rendue obligatoire.

S'agissant de l'autre grand risque qui n'est pas couvert pour les indépendants, le risque de chômage, il nous semble difficile d'étendre la logique assurantielle actuelle, qui repose sur des contributions et sur la notion de perte involontaire d'emploi. Pour autant, la réforme des minima sociaux pourrait déboucher sur la création d'un véritable filet de sécurité universel, dont bénéficieraient les travailleurs indépendants perdant leur emploi.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – *Nous recommandons en outre d'examiner les règles de la micro-entreprise.*

Ce régime a été créé en 2008 afin de faciliter les créations d'activités indépendantes par des personnes sans emploi ou souhaitant développer une activité accessoire. Il est aujourd'hui largement utilisé par les travailleurs des plateformes en raison de sa simplicité et du taux de cotisations sociales relativement faible qu'il suppose. Dans ce cadre, le régime de la micro-entreprise peut conduire à solvabiliser artificiellement des activités peu créatrices de valeur. Cet effet peut être renforcé par les réductions de cotisations au titre de l'aide aux créateurs d'entreprise (ACRE), ce qui a d'ailleurs conduit le Gouvernement à resserrer les conditions d'éligibilité à cette aide à compter de 2020.

Il conviendrait sans doute de s'interroger sur ce régime et, par exemple, de prévoir une convergence progressive avec le régime de l'entrepreneur individuel classique. Cette convergence pourrait n'être prévue que pour les micro-entrepreneurs réalisant un chiffre d'affaires supérieur à un certain seuil, afin de ne pas remettre en cause les activités accessoires.

Là encore, les actions des pouvoirs publics devront être mesurées avec précaution de manière à concilier les objectifs d'emploi et de protection sociale.

Enfin, des alternatives à ce régime pourraient être encouragées, tel le statut d'entrepreneur salarié de coopérative qui permet d'allier les protections du salariat à la liberté du travail indépendant. Cette solution est peu utilisée aujourd'hui en raison de son coût pour les travailleurs. En tout état de cause, elle ne saurait être imposée, car l'adhésion à une coopérative suppose un engagement volontaire.

En matière de régulation des plateformes, nous sommes très réservés à l'égard des chartes de responsabilité sociale, facultatives et établies unilatéralement par les plateformes, qui ont été introduites par la LOM. La charte, lorsqu'elle existe, doit être homologuée par l'administration qui vérifiera sa conformité à la loi. C'est sans doute « mieux que rien », mais, en termes de protection des travailleurs, ce n'est presque rien.

Cet outil a d'abord été promu par les plateformes de mobilité à des fins de sécurisation juridique. En censurant une partie du dispositif, le Conseil constitutionnel a presque totalement désamorcé cette fonction de la charte.

Parmi les voies possibles de régulation, nous avons étudié la possibilité de soumettre certaines plateformes à un dispositif d'autorisation préalable. Une telle restriction à la liberté d'entreprendre est possible, si elle est justifiée par l'intérêt général et à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Dans le secteur des VTC, il existe des exemples internationaux, tels que la licence délivrée à Londres aux véhicules, aux chauffeurs et aux plateformes par l'agence Transport for London.

Une telle proposition présente des inconvénients : une certaine lourdeur administrative, et un risque de favoriser les acteurs les plus importants en dressant des barrières à l'entrée.

Elle pourrait toutefois s'avérer pertinente pour des raisons de sécurité des usagers ou de régulation de l'offre, dans des secteurs comme celui des transports urbains, éventuellement dans le cadre des compétences des autorités organisatrices de mobilité. Dans les cas où il s'imposerait, un tel agrément pourrait inclure des critères sociaux : par exemple, des garanties en matière de prévention et de couverture des accidents du travail, à défaut d'assurance obligatoire, ou en matière de tarification, de manière à assurer un revenu décent aux travailleurs.

Par ailleurs, pour répondre au besoin de sécurisation des plateformes ayant des pratiques vertueuses, le rescrit est un outil souple qui permet à une entreprise de demander à l'administration de se prononcer ex ante sur la qualification de sa situation. À l'image du « rescrit Pôle emploi » créé par la loi pour un État au service d'une société de confiance, un rescrit spécifique pourrait être spécialement adressé aux plateformes pour leur permettre de s'assurer du caractère non salarié de la relation avec leurs partenaires.

Quant aux travailleurs, ils ont la possibilité de mandater la plateforme afin qu'elle réalise pour leur compte leurs démarches déclaratives ainsi que le paiement de leurs cotisations et contributions sociales. Nous proposons de rendre obligatoire ce mandatement afin de simplifier et de fiabiliser les démarches des travailleurs concernés.

Nous croyons que le dialogue social et la construction d'une représentativité des travailleurs de plateformes sont une voie de régulation féconde.

Plusieurs obstacles se dressent face au développement d'un dialogue social structuré entre travailleurs et plateformes. Premièrement, le droit de l'Union européenne considère a priori toute entente entre travailleurs indépendants comme une entrave à la libre concurrence. Des instruments internationaux peuvent néanmoins nous permettre de dépasser l'opposition entre droit de la concurrence et droit du travail.

Deuxièmement, l'atomicité et l'isolement des travailleurs ne favorisent pas leur inscription dans une démarche de défense d'intérêt collectif. De manière générale, il est difficile de construire une solidarité entre les travailleurs indépendants. Les jeunes travailleurs des plateformes sont aujourd'hui particulièrement éloignés du syndicalisme, et les organisations qui ont réussi à se faire entendre, comme le Collectif des livreurs autonomes de Paris (CLAP), ont une audience difficile à mesurer parmi les livreurs.

Troisièmement, la volonté d'autonomie des plateformes les rend rétives à l'organisation d'un dialogue social dont elles ne fixeraient pas les règles, comme dans le cadre de la charte.

L'enjeu est donc de parvenir à bâtir un cadre de représentation sans le calquer sur celui du salariat. Il est souhaitable que cette représentation soit mise en place dans le cadre d'instances ad hoc au niveau du secteur professionnel et non au niveau d'une plateforme. En outre, elle devrait être territorialisée, comme dans le cas des TPE, et mise en place à une échelle pertinente déterminée en fonction du secteur.

Dans ce cadre, pourraient être représentés les plateformes, les travailleurs indépendants, mais aussi, le cas échéant, les entreprises utilisatrices de leurs services.

Nous pensons que les représentants des travailleurs devraient être élus, avec des critères d'éligibilité qui tiennent compte de la brièveté de la durée moyenne de leur collaboration avec les plateformes.

Des thèmes de négociation obligatoire pourraient être définis en vue de la conclusion d'accords collectifs au sein de ces instances. Dans cette optique, les huit items fixés dans le code du travail pour les chartes de responsabilité sociale pourraient devenir des thèmes de négociation.

Toutefois, la difficulté majeure de la conception de tels accords porte sur leur applicabilité à des travailleurs indépendants. Pour surmonter ceci, nous recommandons de prévoir un mécanisme d'extension des accords à l'ensemble des travailleurs d'un secteur, sur le modèle du mécanisme applicable aux entreprises pour les accords de branche. Les accords pourraient s'appliquer aux plateformes suivant les mêmes modalités.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Voilà, mes chers collègues, les principaux résultats de nos travaux sur ce sujet d'actualité, situé au croisement du droit du travail et de celui de la protection sociale.

Contrairement à la présentation qui en est souvent faite, nous pensons, en résumé, que la question du statut n'est pas l'essentiel. Plaquer le modèle du salariat sur des situations auxquelles il n'est pas adapté ne saurait être une solution satisfaisante et ne répondrait ni aux aspirations des travailleurs concernés ni aux besoins de la société. Il importe plutôt d'encourager des mutations qui s'imposent à nous en renforçant la protection de l'ensemble des actifs. La crise que nous connaissons actuellement rend d'ailleurs plus évidente la nécessité de ne laisser personne au bord du chemin.

M. Alain Milon, président. – Merci pour cet excellent rapport.

Mme Pascale Gruny. – Je remercie les trois rapporteurs pour le travail de fond qu'ils ont mené sur un sujet complexe. La jurisprudence n'est pas uniforme, ce qui est dommage. Dans le domaine du transport, un chauffeur a été requalifié en salarié, car il ne travaillait que pour un seul client – le lien de subordination était évident.

Je retiens la volonté d'une partie de ces travailleurs d'avoir la liberté de s'organiser : le cadre du salariat n'est donc pas envisageable. La protection sociale est essentielle : ces travailleurs doivent être protégés. En outre, j'estime qu'une rémunération horaire minimale pourrait être envisagée.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Je remercie également les rapporteurs pour leur travail.

Nous allons examiner en commission le 27 mai prochain une proposition de loi déposée par mon groupe sur les travailleurs des plateformes numériques. La crise sanitaire actuelle fragilise encore davantage ces personnes déjà vulnérables. Les travailleurs ont droit à un statut salarial, protecteur, avec des droits à une couverture maladie et à la retraite. Certains sont malades, alors même qu'ils n'ont pas de couverture sociale. Ce type de situation ne doit pas s'étendre.

Nous nous abstiendrons sur ce rapport, car nous reconnaissons le travail important qui a été effectué.

Mme Monique Lubin. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail d'une grande qualité, qui alimentera le débat que nous aurons – je l'espère – dans les mois à venir.

Je ne suis pas d'accord avec tout ce qui a été dit, mais je partage certains constats. Nous avons, nous aussi, déposé une proposition de loi sur le sujet. Nous considérons que les conditions de travail sur un grand nombre de plateformes constituent une atteinte grave au droit du travail, et un recul important. Cette situation me fait penser au tâcheronnage ou au métayage, en vigueur dans les Landes il y a plus de 70 ans. Ce retour en arrière est absolument insupportable.

Nous souhaitons que ces travailleurs puissent accéder à des droits identiques à ceux des salariés. Nous sommes foncièrement opposés au statut de travailleur indépendant lorsque des plateformes d'intermédiation gagnent énormément d'argent sur le dos de personnes particulièrement précaires.

Nous nous battons dans les mois à venir sur cette question qui nous tient à cœur. Dans un premier temps, l'important était que le sujet soit au moins abordé. Ces métiers se sont développés anonymement ; or tout ce qui est anonyme finit par être accepté. Vous vous êtes saisis de cette question, tout comme nous et nos collègues du groupe communiste. C'est déjà un progrès. J'espère que nous parviendrons à des résultats concrets.

Nous nous abstiendrons sur ce rapport.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les plateformes représentent un ensemble hétérogène. On constate que certaines plateformes permettent aux utilisateurs de gagner 120 euros par an, d'autres 150 000 euros par an : elles ne peuvent donc être traitées de la même façon.

On ne peut pas dire que les utilisateurs des plateformes, généralement sous le statut de micro-entrepreneurs, soient dépourvus de tout droit. Ils sont couverts par l'assurance maladie et ont droit aux prestations familiales. On ne peut pas apporter une solution unique, car – j'insiste – les situations sont très variées.

Madame Lubin, il faut trouver un terrain d'entente qui nous permette d'avancer, notamment en matière de droit du travail. Je ne suis pas certaine que nous le trouvions dans la proposition de loi qui va être examinée.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – *Le modèle des plateformes est limité, puisqu'il représente seulement 1 % de la population active.*

Mme Gruny a évoqué le cas du chauffeur qui avait bénéficié d'une requalification, car il ne travaillait que pour un seul client d'une plateforme. Je précise que la requalification s'est faite à l'encontre non pas de la plateforme, mais du client.

Mme Apourceau-Poly estime que chaque travailleur a droit au statut de salarié. Je ne suis pas d'accord avec ce postulat : si ce modèle économique fonctionne, c'est parce que nombre d'indépendants ne souhaitent pas un statut de salarié. Ce qu'ils veulent, c'est une protection sociale et, surtout, une reconnaissance des maladies professionnelles et des accidents du travail.

Mme Lubin a évoqué le fait que les plateformes gagnaient beaucoup d'argent : ce n'est pas vrai ! À l'heure actuelle, nombre d'entre elles ne font pas de bénéfices.

Néanmoins, nous devons rester vigilants, particulièrement dans le contexte de la crise actuelle. De nombreuses personnes pauvres ou au chômage risquent de voir dans les plateformes le seul moyen d'obtenir un revenu.

M. Michel Forissier, rapporteur. – *Avec ce rapport, nous avons voulu éclairer la commission qui est saisie de propositions de loi sur le sujet. Notre travail est avant tout une photographie de la situation existante. Celle-ci découle d'un principe simple : la nature a horreur du vide. Si le modèle des plateformes s'est développé, c'est parce que tout le monde ne trouve pas sa place dans le salariat ou dans une entreprise classique.*

Il faut sans doute faire évoluer le statut du micro-entrepreneur : alors que le législateur l'avait conçu pour permettre le démarrage d'une activité, on constate qu'il se pérennise.

Certains collègues ne voient que l'aspect négatif des plateformes, mais il ne faut pas oublier qu'elles permettent une forme d'insertion et qu'elles fournissent ce qu'on a coutume d'appeler des « jobs » étudiants.

Aujourd'hui, on ne peut pas résoudre par une proposition de loi la question complexe des plateformes. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé quatorze recommandations, qui forment une base de travail. J'invite nos collègues à lire attentivement notre rapport. Le législateur doit respecter la liberté d'entreprendre, tout en protégeant les travailleurs indépendants d'une dépendance excessive, de la captation du marché et d'une fixation arbitraire des tarifs.

Des modèles nouveaux doivent pouvoir se développer. Aujourd'hui, ce sont les plateformes – il faut veiller à ce que leur développement n'ait pas d'effet négatif ; demain, il y aura d'autres systèmes.

Le Président de la République a émis le souhait d'une protection sociale universelle. Le mot est peut-être un peu excessif. Tout le monde a droit à une protection sociale de base, minimale ; ensuite, chacun est libre d'épargner davantage pour avoir une retraite plus importante. C'est le premier problème à régler.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Direction générale du travail (DGT)**
 - Charlotte Carsin**, adjointe à la sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail
 - David Errard**, chef du bureau des relations individuelles du travail
- **France Stratégie**
 - Antoine Naboulet**, adjoint à la directrice du département « Travail, emploi, compétences »
 - Cécile Jolly**, cheffe de projet
- **Sharers & Workers**
 - Odile Chagny**, économiste
 - Franck Bonot**, co-animateur du réseau Sharers and Workers
 - Christophe Teissier**, responsable de projets, association Astrees
- **Inspection générale des affaires sociales (IGAS)**
 - Louis-Charles Viossat**, membre de l'Inspection générale des affaires sociales
 - Nicolas Amar**, membre de l'Inspection générale des affaires sociales
- **Projet Digital Platform Labor (DiPLab)**
 - Antonio Casilli**, enseignant-chercheur à Télécom ParisTech, coordinateur du projet DiPLab
 - Paola Tubaro**, chargée de Recherche au Laboratoire de Recherche en Informatique (LRI) du CNRS, coordinatrice du projet DiPLab
- **Malt**
 - Vincent Huguet**, dirigeant et co-fondateur
 - Marion Bernès**, chargée de communication

- **Brigad**
 - Florent Malbranche**, cofondateur et CEO
 - Florence Boyer**, responsable relations presse
 - Assane-Stéphane Jouenne**, Brigader
 - Alice Tixier**, Brigader
- **Institut Montaigne**
 - Charles de Froment**, fondateur du cabinet Pergamon Consulting, rapporteur général du rapport « Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi »
 - Faustine Pô**, consultante, cabinet Pergamon
- **Group Up** (Chèque déjeuner)
 - Arnaud Breuil**, responsable Ecosystème et Engagements
 - Gweltaz Frigout**, directeur affaires publiques et engagements
- **Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle** (DGEFP)
 - Morad Ben Mezian**, adjoint au chef du département stratégie
- **Agence centrale des organismes de sécurité sociale** (Acos)
 - Emmanuel Dellacherie**, directeur de la réglementation, du recouvrement et du contrôle
 - Alan Disegni**, secrétaire général aux nouvelles mesures
 - Alain Gubian**, directeur centrale trésorerie banque financement et investissement et directeur des statistiques, des études et de la prévision
- **#Le plus important**
 - Mathias Dufour**, président
 - Florian Forestier**, directeur du pôle plateformes numériques
- **Uber**
 - Laurène Guardiola**, responsable affaires publiques
 - Marine Charpentier**, Employment Counsel Europe de l'Ouest et du Sud
- **Stuart**
 - Damien Bon**, CEO

- **Fédération nationale des autoentrepreneurs et microentrepreneurs (FNAE) / Observatoire de l'uberisation**
 - Grégoire Leclercq, président de la FNAE
 - Adrian Brown, administrateur de la FNAE
- **Collectif des livreurs autonomes de Paris (CLAP)**
 - Jean-Daniel Zamor, président et cofondateur
 - Edouard Bernasse, secrétaire général et cofondateur
 - Jérôme Pimot, porte-parole et cofondateur
- **Syndicat des chauffeurs privés - VTC**
 - Sayah Baaroun, secrétaire général
 - Samir Toubi, trésorier
- **Deliveroo**
 - Louis Lepioufle, directeur des affaires institutionnelles
- **Union des auto-entrepreneurs (UAE)**
 - François Hurel, président
 - Monique Sentey, déléguée générale
- **Union des entreprises de proximité (U2P)**
 - Pierre Burban, secrétaire général
 - Thérèse Note, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement
- **Smart**
 - Anne-Laure Desgris, co-dirigeante du groupe Smart
 - Stéphane Veyer, conseiller à la direction générale
- **Jean-Emmanuel Ray, professeur de droit du travail à l'université Paris 1 Sorbonne et Sciences-po**
- **Student Pop**
 - Ouriel Darmon, fondateur et président de Student Pop
 - Pierre-Jean Le Mauff, directeur chez Taddeo
 - Elvire Charbonnel, consultante chez Taddeo
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**
 - Eric Chevée, vice-président en charge des affaires sociales
 - Florian Faure, directeur des affaires sociales et de la formation
 - Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe

- **Metalaw Avocats Associés**
 - Jérôme Giusti, associé fondateur
 - Thomas Thévenoud, consultant
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**
 - Jean-Marc Cicuto, conseiller confédéral en charge des questions liées à la transition numérique
 - Nassim Chibani, conseiller technique Protection sociale
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**
 - Marylise Leon, secrétaire générale adjointe
 - Emilie Durlach, secrétaire confédérale
- **Confédération générale du travail (CGT)**
 - Hélène Viart, conseillère confédérale
 - Ludovic Rioux, membre du collectif national des livreurs à vélo
- **Confédération Force ouvrière (FO)**
 - Béatrice Clicq, secrétaire confédérale au secteur de l'égalité et du développement durable
 - Victor Pietriga, assistant
- **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**
 - Raphaëlle Bertholon, secrétaire nationale confédérale à l'économie, l'industrie, le numérique et le logement
 - Nicolas Blanc, délégué national confédéral au numérique
 - Camille Alex, chargé d'études emploi
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)**
 - Vanessa Jereb, secrétaire générale adjointe
 - Guillaume Trichard, secrétaire général adjoint
 - Jérôme Leleu, conseiller économie
- **Elsa Lederlin, avocate spécialisée en droit du travail**
- **Etienne Pujol, avocat spécialisé en droit social**

- **Conseil national du numérique (CNNum)**
 - Salwa Toko, présidente
 - Joséphine Hurstel, rapporteure apprentie
 - Hind Elidrissi, CEO et co-fondatrice de WeMind
- **Luludansmarue**
 - Emma Virey, directrice des opérations
 - Maïté Guiraud, directrice de l'accompagnement socio-professionnel des Lulu
- **Wirk.io (ex Foule Factory)**
 - Daniel Benoïlid, directeur
- **Cour de cassation - Deuxième chambre civile**
 - Bruno Pireyre, président de chambre
 - Xavier Prétot, conseiller doyen
- **Syntec Numérique**
 - Lauranne Poulain, chargée des relations institutionnelles
 - Florent Malbranche, CEO de Brigad
- **Prism'Emploi**
 - Isabelle Eynaud-Chevalier, déléguée générale
 - Mathilde Bonnichon, responsable des affaires européennes
- **Cour de cassation - Chambre sociale**
 - Jean-Guy Huglo, doyen de la chambre sociale
 - Marie-Anne Valéry, conseiller référendaire

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Pôle emploi**
- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**