

La régulation du secteur des voitures de transport avec chauffeur et des taxis

RAPPORT

Établi par

Nicolas AMAR
Vincent MAYMIL
Louis-Charles VIOSSAT

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales



N°2018-050R

Manuel LECONTE
Alain SAUVANT

Membres du Conseil général de
l'environnement et du développement durable



N°012070-01

SOMMAIRE

SYNTHESE	7
RAPPORT	11
INTRODUCTION	11
1 LE T3P EST UNE COMPOSANTE SIGNIFICATIVE DES SOLUTIONS DE MOBILITE, QUI EST EN PLEIN BOULEVERSEMENT ET DONT LA REGULATION EST COMPLEXE ET EVOLUTIVE	14
1.1 Le T3P, une composante significative des solutions de mobilité et qui est en croissance	14
1.1.1 Une composante ancienne et originale de la mobilité	14
1.1.2 Une offre de taxis et de VTC croissante, variable sur le territoire et encore faiblement concentrée au niveau des exploitants	15
1.2 Un secteur en plein bouleversement	17
1.2.1 Des innovations technologiques profondes et rapides	17
1.2.2 L'émergence de nouveaux acteurs, de nouvelles solutions et de nouvelles politiques de mobilité	18
1.3 Une réglementation complexe et évolutive	19
1.3.1 Trois types de réglementation du T3P aux justifications multiples	19
1.3.2 Une grande diversité réglementaire au plan international	20
1.3.3 Une réglementation française complexe et qui présente quelques traits saillants	21
1.3.4 Des tendances lourdes d'évolution de la réglementation du T3P dans le monde	24
2 LES CHAUFFEURS DU T3P SONT EXPOSES A DES RISQUES PROFESSIONNELS ET A UNE SINISTRALITE QUI JUSTIFIENT DE NOUVELLES MESURES D'ENCADREMENT DU TEMPS DE CONDUITE	25
2.1 Une exposition potentiellement importante aux risques professionnels qui est à l'origine de conditions de travail et d'un état de santé insatisfaisants	25
2.1.1 Une exposition potentiellement importante aux risques professionnels	25
2.1.2 Des conditions de travail et un état de santé insatisfaisants	29
2.2 Une sinistralité des taxis et des VTC pour partie au moins liée au temps de travail et/ou de conduite	30
2.2.1 Une sur-sinistralité probable des VTC	31
2.2.2 Une sinistralité pour partie liée au temps de travail et/ou de conduite	32
2.3 Un renforcement souhaitable de l'encadrement du temps de conduite des chauffeurs du T3P ..	33

2.3.1	Des formes d'encadrement du temps de travail et de service limitées aux chauffeurs de taxis parisiens et aux chauffeurs salariés du T3P.....	34
2.3.2	Des initiatives récentes et intéressantes d'encadrement du temps de conduite.....	36
2.3.3	Un encadrement justifié du temps de conduite des chauffeurs de VTC comme première étape	37
3	L'AMELIORATION DE LA VIABILITE DU MODELE ECONOMIQUE DES CHAUFFEURS DU T3P PASSE PAR L'ADOPTION DE MESURES CORRECTRICES.....	41
3.1	Une viabilité du métier très diverse et fonction de variables pour partie hors de portée des chauffeurs.....	41
3.1.1	Des revenus des chauffeurs du T3P variables dans un contexte de bouleversements de l'équilibre économique du secteur.....	41
3.1.2	Une viabilité du modèle économique des VTC qui dépend de paramètres clés dont certains ne dépendent pas des chauffeurs	44
3.2	Une amélioration du modèle économique des chauffeurs de VTC qui passe par une palette de mesures échelonnables dans le temps	48
3.2.1	Actionner les leviers qui peuvent l'être rapidement comme l'accès des chauffeurs au véhicule et des dispositifs d'accompagnement ciblés à créer.....	48
3.2.2	La diversification des statuts professionnels (statut d'entrepreneur salarié-associé, portage salarial).....	49
3.2.3	Le lancement souhaitable d'un processus de concertation sur le revenu des chauffeurs, assorti de l'imposition d'un prix minimum en cas d'échec	52
3.3	Une poursuite souhaitable de la modernisation du cadre économique des taxis.....	56
3.3.1	Une expérimentation de flexibilisation des prix de la réservation préalable.....	56
3.3.2	La fusion des ADS au niveau des bassins de déplacement	56
4	PLUSIEURS AUTRES EVOLUTIONS, REGLEMENTAIRES NOTAMMENT, DU T3P SONT SOUHAITABLES.....	57
4.1	Une optimisation de l'occupation de l'espace urbain autour des points névralgiques	57
4.2	La protection de l'environnement	58
4.2.1	La possibilité d'une norme locale plus stricte des véhicules contre la pollution de l'air.....	58
4.2.2	La contribution nationale à la lutte contre le changement climatique.....	59
4.3	Une meilleure contribution à l'insertion sociale.....	59
4.4	L'amélioration de la couverture des zones rurales, des périphéries et des heures creuses	60
4.4.1	Des possibilités locales d'amélioration de la couverture territoriale et temporelle du T3P..	60
4.4.2	Des services de T3P pouvant être aidés localement en zones peu denses	60
4.5	L'accès aux données.....	61
5	LA MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF D'AUTORISATION PREALABLE DES PLATEFORMES EST ADAPTEE AUX PRINCIPAUX ENJEUX ACTUELS.....	62

5.1 Des mesures de régulation des centrales de réservation mises en place en France qui présentent encore des limites qu'il convient de corriger	62
5.1.1 Les mesures de régulation mises en place depuis 2014.....	62
5.1.2 Un contenu de la fonction de mise en relation, aujourd'hui à peine esquissé dans la loi, qui soulève des difficultés appelant une clarification juridique.....	63
5.1.3 Des obligations qui pèsent aujourd'hui sur les centrales de réservation VTC sur le point d'être étendues aux centrales de taxis, mais des sanctions encourues en cas de non-respect qui doivent être renforcées.....	64
5.2 Au-delà des contrôles aujourd'hui insuffisants des conditions d'exercice des professionnels du T3P, des centrales de réservation qui auront à l'avenir un rôle essentiel et croissant d'information des pouvoirs publics et de relais des actions de régulation.....	65
5.3 Un régime d'autorisation préalable qui permettrait un meilleur encadrement de l'activité des opérateurs de mise en relation.....	67
5.3.1 Des exemples français et étrangers d'autorisation qui présentent un réel intérêt.....	67
5.3.2 La mise en place d'un régime d'autorisation préalable est particulièrement nécessaire dans le contexte français qui a vu les centrales de réservation prendre progressivement une partie de la régulation du secteur du T3P.....	69
5.3.3 Un régime d'autorisation qui doit répondre à certaines conditions	70
5.3.4 Les voies de l'articulation du national et du local	71
CONCLUSION.....	75
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	77
LETTRE DE MISSION	81
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	85
LISTE DES ANNEXES.....	97
SIGLES UTILISES.....	99

SYNTHÈSE

[1] La ministre du travail et la ministre chargée des transports ont confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission sur la régulation du secteur du transport public particulier de personnes (T3P), qui regroupe les taxis, les voitures de transport avec chauffeur (VTC) et les véhicules motorisés à deux ou trois roues (VMDTR).

[2] La mission a porté en priorité sur les conditions de travail des chauffeurs, qui sont très majoritairement des travailleurs indépendants (95 % des taxis et environ 2/3 des VTC), et en particulier sur l'encadrement de leur temps de conduite, sur leur modèle économique, notamment l'instauration d'un tarif minimum, ainsi que sur la délivrance d'autorisations préalables aux plateformes de mise en relation, appelées « centrales de réservation » en France. Elle a également analysé d'autres aspects du T3P, comme l'occupation de l'espace public rare et la prise en compte de l'environnement et de l'insertion sociale et territoriale.

[3] La mission a fondé ses constats et ses recommandations sur des entretiens avec les principales parties prenantes et des experts du secteur, des échanges avec les principales administrations publiques et des organisations internationales concernées, une revue de la littérature publiée en France et à l'étranger et des visites de terrain. En raison des trop rares données exploitables issues de la statistique et des administrations publiques, la mission a dû aussi faire appel à des sources privées qui ne présentent pas les mêmes garanties d'exactitude ou d'impartialité.

[4] Les différents objectifs énoncés par la lettre de mission interagissent entre eux dans le cadre d'un secteur dont l'économie est marquée par une réglementation complexe, l'existence de marchés bi-faces (plateformes digitales) qui ont pris une grande importance et celle, ancienne mais malheureusement persistante, de comportements frauduleux.

➤ Une composante ancienne et en plein bouleversement des solutions de mobilité locale

[5] Le T3P est une composante ancienne et significative des solutions de mobilité locale, qui représente dans une métropole comme Paris de l'ordre de 15 % du trafic des véhicules sur la voirie. La proportion de taxis et de VTC par habitant est trois à quatre fois plus élevée dans certaines métropoles équivalentes telles Londres et New-York qu'à Paris. En revanche, elle est beaucoup plus basse dans les métropoles de province (0,5 taxi pour 1 000 habitants contre 3 environ à Paris).

[6] Une réglementation duale existe en France à la différence d'autres pays. On y distingue les taxis d'une part (sous condition d'une autorisation de stationnement (ADS), ils ont le monopole de la prise en charge en station et de la maraude, peuvent rouler dans les voies réservées aux bus ou bénéficient d'une détaxe du carburant) et les VTC d'autre part. Ces derniers, réglementés de façon moins contraignante (pas de tarif maximum ni d'obligation de prise en charge ni ADS), ont connu un essor important après la loi Novelli de 2009 et le lancement d'Uber ; ils sont en concurrence directe avec les taxis sur le marché de la réservation préalable et sont principalement concentrés en Ile-de-France où ils sont sans doute devenus majoritaires dans le T3P depuis 2018.

[7] Le T3P est un secteur en plein bouleversement en raison de plusieurs facteurs qui se conjuguent. Les smartphones et leurs applications, le haut débit, et la géolocalisation permettent désormais une mise en relation instantanée des clients et des chauffeurs par l'intermédiaire de

plateformes digitales. Cette mise en relation, qui améliore beaucoup l'efficacité des VTC, a engendré une concurrence féroce, en raison de la préférence des clients pour les moindres temps d'attente qui mènent au « winner takes all¹ », de quelques grands acteurs mondiaux (Uber, Lyft, Ola, Didi, Txfy...) disposant d'énormes fonds propres financés par des fonds d'investissement et structurant le marché du VTC sur des milliers de marchés locaux. Ces évolutions posent des défis redoutables au secteur plus traditionnel des taxis.

[8] Pour autant, le rapport et ses annexes ne préconisent pas de modifications fondamentales de la réglementation du T3P qui a déjà évolué par touches successives au cours des dernières années (Loi Novelli en 2009, loi Thévenoud en 2014 et loi Grandguillaume en 2016). Il recommande néanmoins de faire évoluer la réglementation en vigueur et d'en améliorer la qualité sur une série de points précis, tout en veillant à accompagner le développement du T3P et les nouvelles solutions de mobilité sur tout le territoire.

➤ **Un encadrement renforcé du temps de conduite**

[9] Les chauffeurs du T3P sont potentiellement exposés à des risques professionnels multiples et significatifs. Il s'agit de risques liés à la conduite comme les risques physiques (accidents), les risques chimiques et biologiques, les risques psychosociaux (travail de nuit, stress, violences) et les risques liés aux comportements individuels des chauffeurs eux-mêmes. Il s'agit aussi de risques propres à leur statut de travailleur indépendant ou de salariés de TPE², souvent moins protégés que les salariés des grandes entreprises, et surtout des nouveaux risques liés aux caractéristiques mêmes du travail de plateformes et des méthodes actuelles de gestion digitalisée par les algorithmes. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que leurs conditions de travail et leur état de santé soient perfectibles.

[10] L'examen des rares données disponibles sur les accidents de la route fait ressortir une probable sur-sinistralité des chauffeurs de VTC et confirme le lien existant dans les autres activités de transport entre durée du temps de travail / conduite d'une part et taux de sinistralité d'autre part. Ces constats conduisent à préconiser un renforcement de l'encadrement du temps de conduite des chauffeurs du T3P, au-delà des dispositions déjà existantes pour les taxis parisiens et les salariés.

[11] Dans la lignée des mesures prises volontairement par certaines centrales de réservation et par plusieurs villes américaines dont New-York, le rapport préconise que le temps de conduite des chauffeurs VTC au moins de la zone de Paris et des 80 communes, décompté - au moins dans un premier temps et en attendant les résultats d'une étude de faisabilité approfondie pour la mise en place d'une solution électronique de suivi du temps de conduite (OBU) -, comme le temps avec passager plus le temps d'approche plus un forfait de quelques minutes (forfait adaptable au vu d'une enquête -carnet), soit plafonné à hauteur de 11 heures par jour et de 60 heures par semaine. Le rapport recommande aussi l'instauration d'un repos hebdomadaire de 24 heures consécutives au minimum, à n'importe quel moment de la semaine, applicable à l'ensemble des chauffeurs du T3P de toute la France. A cette fin, la mission recommande d'obliger les centrales de réservation VTC à suivre le temps de conduite de chaque chauffeur et à adresser les données à un organisme totalisateur tout en lançant une étude pour la mise en place d'une solution électronique embarquée du suivi du temps de conduite comme il en existe en Suède.

➤ **Les voies d'une amélioration du modèle économique des chauffeurs de VTC**

[12] S'agissant du modèle économique, le rapport souligne que la viabilité du métier de chauffeur de VTC est très diverse et qu'elle est fonction de variables qui échappent pour partie aux chauffeurs. En particulier, le prix des courses n'est pas fixé par eux (ils ne peuvent que refuser la course) compte tenu de la place clé prise par les centrales de réservation VTC. En revanche, les chauffeurs ont plus

¹ Le gagnant emporte tout.

² Très petites entreprises.

de liberté de choix du véhicule, de son mode d'acquisition (achat ou location), de la forme juridique d'exploitation et des horaires de conduite. Toutefois, leurs choix sont en partie contraints et ne sont pas nécessairement toujours optimaux.

[13] Plusieurs leviers pourraient être actionnés rapidement afin d'améliorer le modèle économique des chauffeurs de VTC. C'est le cas des normes techniques minimales des véhicules VTC qu'il est proposé d'aligner sur celles des taxis parisiens, et d'un dispositif d'accompagnement des chauffeurs pour mieux choisir leur véhicule, comme il serait opportun de vérifier le bon fonctionnement du marché de la location de véhicules. De même, la mise en place d'un fonds d'amorçage et d'un fonds de soutien aux chauffeurs VTC en difficulté, financé par les centrales de réservation VTC, ainsi que la promotion de la diversification des statuts professionnels (par exemple le statut d'entrepreneur salarié-associé et le portage salarial) serait utile. L'arrêt de la Cour de cassation du 28 novembre 2018, en ouvrant la voie à la requalification des chauffeurs indépendants en salariés, pourrait avoir des conséquences significatives pour le modèle économique des centrales.

[14] S'il n'est pas possible juridiquement d'instaurer un tarif minimum des VTC qui s'imposerait aux clients, le rapport recommande toutefois de lancer un processus de concertation, sous l'égide de l'Etat, sur le prix décent de la prestation des chauffeurs VTC, une notion d'ailleurs incluse dans « l'amendement Taché » repris dans le projet de loi d'orientation sur les mobilités (LOM). En cas d'échec, l'Etat pourrait imposer par la loi, comme le fait la ville de New-York, un tarif horo-kilométrique minimum chauffeur.

[15] En ce qui concerne les taxis, le rapport préconise d'expérimenter, sous l'égide du Comité national du T3P, en Ile-de-France et dans quelques métropoles, une libéralisation des prix des courses sur réservation préalable, ainsi que la fusion des autorisations de stationner, délivrées aujourd'hui au niveau communal, au niveau des bassins de déplacement.

➤ **Une meilleure gestion de l'espace urbain rare et une amélioration de la prise en charge des personnes à faible revenu, en situation de handicap et des patients**

[16] Partant du constat que l'occupation de l'espace urbain rare pourrait être améliorée autour de quelques points névralgiques comme les grandes gares parisiennes et les principales places aéroportuaires, le rapport propose des pistes concrètes que les commissions locales du T3P pourraient utilement explorer. Il recommande également la possibilité de l'instauration par les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) qui le souhaiteraient de normes locales plus strictes des véhicules contre la pollution de l'air, de mesures d'insertion sociale pour les publics à faible revenu et les personnes en situation de handicap et de mesures d'amélioration de la couverture des zones péri-urbaines, des petites villes et de la ruralité. De façon générale, un plus large accès aux données anonymisées, serait également opportun et utile au développement du T3P.

➤ **Une autorisation préalable des centrales de réservation**

[17] Le législateur a engagé un processus de régulation des centrales de réservation VTC et taxis depuis les lois Thévenoud et Grandguillaume. La définition légale de la fonction de mise en relation confiée aux centrales de réservation du T3P, aujourd'hui aussi large que vague dans son contenu, devrait néanmoins être précisée comme devraient être mis en place un registre officiel des centrales de réservation et un net relèvement des sanctions du non-respect de leurs obligations.

[18] Dans un contexte où les centrales de réservation auront à l'avenir un rôle croissant d'information des pouvoirs publics et de relais des actions de régulation à jouer, le rapport préconise la mise en œuvre d'un régime d'autorisation préalable qui leur serait applicable, comme aujourd'hui à Londres et, dans une certaine mesure, à New-York. Ce type de dispositif existe déjà en France dans de nombreux secteurs dont celui des transports ou des jeux en ligne par exemple. En dépit des inconvénients qu'elle pourrait entraîner (nécessité d'un processus d'instruction), une autorisation préalable des centrales de réservation présente des avantages importants comme le rééquilibrage

des capacités d'action des parties prenantes, le regroupement de l'ensemble des démarches et des mesures d'encadrement actuelles dans une procédure unique et, enfin, un meilleur respect par les centrales de réservation de leurs obligations (référencement des chauffeurs, transmission des données aux autorités).

[19] Dans le cadre de ce nouveau régime d'autorisation préalable, les obligations imposées aux centrales devraient être limitées et proportionnées, l'autorité publique en charge de délivrer les autorisations devrait avoir des moyens suffisants et la gamme des sanctions possibles devrait être graduée, large et dissuasive.

[20] Le rapport préconise enfin un système mixte combinant une autorisation temporaire (quelques années), délivrée en couvrant les frais de son processus d'instruction, au vu de critères nationaux complétés par des critères locaux listés et encadrés par la loi et fixés par les autorités organisatrices de la mobilité, avec une vérification du respect du principe de proportionnalité aux enjeux par une autorité indépendante de type Arafer.

[21] En conclusion, le rapport souligne l'importance de faire progresser rapidement le dialogue social et professionnel dans le secteur, la nécessité d'arbitrer entre des impératifs contradictoires et difficiles à concilier (plafonnement du temps de conduite *versus* revenu des chauffeurs par exemple...), le souhait de la plupart des parties prenantes de stabiliser le cadre législatif et réglementaire et la difficulté à réguler un secteur très innovant, en forte recomposition et en rapide croissance. Il rappelle également le besoin que les pouvoirs publics ont à anticiper dès maintenant les conséquences sur le secteur du T3P de l'avènement, à un horizon peut-être pas si lointain, de la voiture sans chauffeur.

RAPPORT

INTRODUCTION

[22] Le transport public particulier de personnes, qui regroupe les taxis, les voitures de transport avec chauffeur (VTC) et les véhicules motorisés à deux ou trois roues (VMDTR ou moto-taxis), est, au sein du transport public de personnes³, un secteur qui a profondément changé au cours des dix dernières années.

[23] Des évolutions technologiques rapides et majeures, comme la large diffusion auprès de millions de consommateurs d'outils de géolocalisation, du très haut débit et des smartphones dotés d'applications ainsi que l'apparition de grandes plateformes digitales sur le marché de la mobilité ont bouleversé les marchés des taxis et des VTC et, plus largement, celui de la mobilité de proximité compte tenu également de la mise à disposition de flottes de plus en plus nombreuses de vélos, de trottinettes ou de voitures en auto-partage.

[24] La croissance parfois très agressive et sur tous les grands marchés mondiaux, dont le marché français, de plateformes dotées, comme Uber, Lyft, Taxify, Ola ou Didi, d'énormes fonds propres et se concurrençant entre elles pour acquérir des positions dominantes a contribué, parmi d'autres éléments, à créer un nouvel environnement économique et industriel.

[25] Le cadre législatif et réglementaire lui-même a contribué à faire évoluer le secteur. En France, il n'a pas été à l'origine, comme dans des pays tels la Finlande, de changements radicaux mais il a plutôt évolué par touches successives depuis la loi Novelli de 2009, qui a libéralisé les VTC, la loi Thévenoud d'octobre 2014 qui a encadré leur développement et la loi Grandguillaume de décembre 2016 qui a notamment limité l'activité des capacitaires LOTI et dont les dispositions rentrent progressivement en application depuis cette date. Le projet de loi d'orientation sur les mobilités (LOM), en cours d'examen par le Conseil d'Etat au moment de la rédaction du présent rapport, prévoit également des dispositions sur le T3P.

[26] Ces changements rapides et profonds du secteur ont suscité régulièrement des mouvements sociaux chez les chauffeurs de taxis comme ceux de VTC, notamment en 2015 et en 2016. Leurs revendications comme leurs motifs d'insatisfaction restent forts, notamment sur le plan des rémunérations, des conditions de travail et de la santé et de la sécurité au travail. De surcroît, le thème de l'« ubérisation » du travail, c'est-à-dire de la plateformes des emplois, a débordé largement le champ de la mobilité et en est venu à caractériser les interrogations des salariés et des syndicats sur l'avenir du travail en général.

[27] C'est dans ce contexte que, par note conjointe du 31 janvier 2018⁴, la ministre du travail et la ministre chargée des transports ont confié à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission sur « la régulation du secteur des VTC ».

[28] Les cheffes de l'IGAS et du CGEDD ont désigné au mois de mai 2018 les quatre membres qui venaient d'achever une précédente mission sur les examens des chauffeurs VTC (MM. Nicolas AMAR et Vincent MAYMIL pour l'IGAS ainsi que MM. Manuel LECONTE et Alain SAUVANT pour le CGEDD),

³ Cf. annexe 5 qui présente le panorama complexe des différents types de transports publics de personnes.

⁴ Cf. lettre de mission infra.

auxquels s'est adjoint M. Louis-Charles VIOSSAT pour l'IGAS. La nouvelle mission a conduit ses travaux entre le mois de mai et le mois de novembre 2018.

[29] La lettre de mission des ministres demande à l'IGAS et au CGEDD d'analyser trois champs prioritaires :

- la régulation des conditions de travail des chauffeurs, et en particulier l'encadrement de leur temps de conduite ;
- la régulation des plateformes de mise en relation, appelées centrales de réservation en droit français⁵, et en particulier la délivrance de licence (ou d'autorisation préalable selon la terminologie retenue par le présent rapport) à ces nouveaux acteurs ;
- la régulation de l'activité économique des chauffeurs, et en particulier l'instauration d'un revenu ou d'un tarif minimum.

[30] La mission a traité le sujet de la régulation sous un angle large qui lui a paru le seul pertinent. Ainsi, avec l'aval de ses commanditaires, elle n'a pas restreint ses analyses aux seuls VTC mais systématiquement pris en compte la situation des taxis⁶, et elle a également abordé d'autres sujets comme l'occupation du domaine public, la prise en compte des contraintes environnementales ainsi que le rôle du T3P en matière d'insertion sociale et dans le domaine du transport de patients. De façon générale, la priorité a été donnée à la situation des taxis et des VTC à Paris et en région parisienne.

[31] La méthodologie adoptée par la mission n'a pas présenté de particularités notables. Elle repose sur :

- une vaste analyse des rapports officiels, des notes et des nombreuses productions des directions et des services administratifs en France (DGITM, DGT, DSR, SGAE, INSEE, ACOSS, DGFIP, CNAM, ANACT, INRS...), des organisations internationales (OCDE, BIT...), de la littérature académique publiée en France et à l'étranger, qui croît chaque jour, et des innombrables informations disponibles sur internet ;
- des entretiens avec les principales parties prenantes, notamment dans le cadre d'auditions organisées à Paris dans les locaux du ministère des transports en juin et en juillet 2018 ;
- de déplacements de terrain en France (Ile-de-France mais aussi Nice, qui est le second marché du T3P par importance) et à l'étranger (Londres, Bruxelles).

[32] Les travaux de la mission ont été compliqués par le manque de données quantitatives et qualitatives disponibles en France sur les VTC, et dans une moindre mesure sur les taxis, en dépit des débats nombreux les concernant dans la presse et l'opinion publique. La mission a donc été obligée de faire largement appel à des données d'origine privée, et notamment d'Uber, sans les garanties d'exactitude offertes par la statistique publique. Faute de temps et de moyens adaptés, la mission n'a pas pu réaliser de sondages ni d'enquêtes auprès des exploitants et des chauffeurs de taxis et de VTC qui auraient permis, sous réserve des limites liées aux règles en vigueur relatives au secret des affaires et au secret commercial, de réunir des éléments nouveaux et précis d'information.

⁵ La terminologie utilisée pour décrire les plateformes digitales opérant dans le secteur de la mobilité n'est pas encore stabilisée. « Opérateurs de mise en relation » et « opérateurs de plateforme en ligne » sont des appellations génériques communes aux différents secteurs d'activités dans lesquels ces opérateurs peuvent intervenir. L'appellation de « centrales de réservation » est celle qui s'applique en France au secteur du T3P depuis la loi Grandguillaume alors que le terme fréquemment utilisé au niveau international en anglais est « Transportation Network Company (TNC) ».

⁶ Les moto-taxis (VMDTR), dont des représentants ont toutefois été auditionnés, ont été généralement écartés par la mission du champ de ses analyses et de ses réflexions. Ce segment très spécifique représente une part tout à fait mineure (de l'ordre de 10M€, essentiellement à Paris et Nice) du marché du T3P.

[33] La mission adresse tous ses remerciements aux administrations publiques, aux entreprises et à tous les autres acteurs rencontrés ou contactés qui lui ont fourni, à l'occasion de nombreux échanges, des informations et des réponses à ses questions.

[34] De façon générale, le rapport ne préconise pas de modifications radicales de la réglementation comme d'autres pays en ont mis en œuvre et continuent à le faire. Il vise à une régulation plus moderne et de meilleure qualité des acteurs du secteur tout en veillant à accompagner le développement du T3P et les nouvelles solutions de mobilité sur le territoire.

[35] Les constats et recommandations de la mission sont retracés dans quatre rapports thématiques qui figurent en annexe numérotées de 1 à 4. Les constats et les recommandations qui figurent dans le présent rapport sont ceux qui ont paru les plus importants à la mission. Les annexes incluent notamment d'autres recommandations complémentaires sur chacun des thèmes.

[36] Le rapport final est, lui-même, structuré en cinq parties. La première partie souligne combien le secteur du T3P est important, encore mal connu et fait l'objet de rapides évolutions notamment réglementaires (1). La seconde partie montre que l'amélioration de la soutenabilité du modèle économique des chauffeurs appelle des mesures correctrices (2). Dans la troisième partie, la mission insiste sur le fait que les chauffeurs sont exposés à des risques professionnels et à une sinistralité qui justifient de nouvelles mesures d'encadrement du temps de conduite (3). La quatrième partie recommande plusieurs séries de mesures notamment pour optimiser l'occupation de l'espace urbain et protéger l'environnement (4). La cinquième et dernière partie expose en quoi un dispositif d'autorisation préalable des centrales de réservation est adapté aux enjeux actuels du T3P (5).

1 LE T3P EST UNE COMPOSANTE SIGNIFICATIVE DES SOLUTIONS DE MOBILITE, QUI EST EN PLEIN BOULEVERSEMENT ET DONT LA REGULATION EST COMPLEXE ET EVOLUTIVE⁷

1.1 Le T3P, une composante significative des solutions de mobilité et qui est en croissance

1.1.1 Une composante ancienne et originale de la mobilité

[37] Les taxis, héritiers des fiacres puis des voitures dites de place, et les véhicules de transport avec chauffeur, héritiers des voitures dites de remise, occupent depuis très longtemps une place à part dans les solutions de mobilité.

[38] Au total, il est vraisemblable que le T3P ne représente que 1 à 2 % du marché des transports urbains. Pourtant, ce chiffre est plus élevé dans le cœur des grandes métropoles, de l'ordre de 15 % dans le centre de Paris et de plus de 50 % dans le centre de New-York⁸. De même, les taxis jouent un rôle important dans le transport de patients en milieu rural.

[39] Quoiqu'ayant un coût élevé au kilomètre comparé aux autres modes de transport de personnes comme les transports publics collectifs, les taxis et les VTC sont une solution clé, et presque irremplaçable, de mobilité rapide et flexible pour les déplacements de porte à porte. Ils jouent aussi dans de nombreux pays un rôle clé pour les passagers handicapés et à faible mobilité.

[40] La distinction entre les taxis et les VTC repose largement sur les distinctions réglementaires propres à chaque pays⁹ héritées de l'histoire. En France, selon une récente enquête réalisée à la demande de l'Ademe¹⁰, les premières motivations d'usage du VTC sont la facilité d'usage par rapport aux taxis (40 %) ainsi que le prix par rapport à ces derniers (29 %).

[41] Les principaux segments du marché du T3P¹¹ sont les suivants :

- le stationnement dédié¹² et la maraude, dont le monopole est attribué par la loi aux taxis. Le client est pris en charge à la station à laquelle il s'est rendu, souvent aux abords des gares, aéroports ou carrefours urbains) ou bien après avoir hélé le taxi sur la voie publique ;
- la réservation préalable, soit par appel du client à une centrale de réservation téléphonique soit par utilisation d'un site internet ou d'une application mobile, est un marché concurrentiel ouvert aux taxis et aux VTC.

[42] Il faut également compter avec les différents marchés du transport subventionné, notamment par les collectivités locales et par l'assurance maladie.

[43] Le secteur du T3P présente surtout la caractéristique de reposer sur des marchés fondamentalement locaux (villes, agglomérations), dépendant des circonstances géographiques, de

⁷ Voir tableau en annexe 5 sur la place du T3P dans le transport de personnes

⁸ Cf. annexe 3 sur l'occupation du domaine public.

⁹ Cf. OCDE, *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services*, juin 2018. Dans certains pays, comme les Pays-Bas ou la Suède par exemple, cette distinction n'existe plus.

¹⁰ Voir <https://www.ademe.fr/realisation-dune-etude-differentes-formes-services-vehicules-transport-chauffeur-vtc-point-vue-lorganisation-services-usages>

¹¹ Cf. avis du 20 mars 2017 de l'autorité de la concurrence.

¹² Par exception, des possibilités additionnelles de stationnement (1 heure maximum) sont accordées aux VTC aux abords des gares et aéroports (ou dans leur enceinte), dans le cas où un client a déjà réservé préalablement, de manière à pouvoir gérer facilement d'éventuels retards.

la densité des territoires et de la qualité de la couverture en transports publics collectifs. Cela explique au demeurant pourquoi l'Union européenne n'a pas voulu inclure jusqu'à présent le T3P dans le champ des réglementations communautaires. La segmentation des marchés est également économique, au sens où l'offre de transport répond à des besoins et des clientèles différentes : le stationnement dédié, la maraude, le marché des entreprises sous contrats, le marché des clients d'affaires, le marché des touristes, la desserte des gares et des aéroports, celui des personnes éprouvant des difficultés à se déplacer, les courses locales et les marchés subventionnés...

Encadré 1 : La place du T3P dans la mobilité durable

Le T3P répond à des attentes spécifiques et diverses de mobilité des personnes. Il s'agit en général pour le voyageur d'arriver plus vite à destination et d'éviter des ruptures de charge, sans disposer au moment de son besoin de mobilité d'un véhicule ni souhaiter le conduire lui-même.

Le besoin du voyageur, qui aurait pu conduire son propre véhicule, en louer un, ou bien recourir aux transports collectifs, relève souvent du confort. Toutefois, il peut parfois aussi ne pas pouvoir être satisfait autrement, par exemple pour des personnes éprouvant des difficultés à conduire, ou lors des ruptures de charges, ou bien en cas d'absence ou d'insuffisance des transports collectifs, souvent dans les territoires peu denses ou aux heures creuses.

Lorsqu'il facilite le regroupement de plusieurs voyageurs dans le même véhicule, ou favorise l'abandon du véhicule personnel, le T3P peut réduire les nuisances liées à l'automobile. En revanche, il n'en va pas de même lorsqu'il se substitue à un transport collectif.

1.1.2 Une offre de taxis et de VTC croissante, variable sur le territoire et encore faiblement concentrée au niveau des exploitants

[44] L'offre de T3P semble moindre en France qu'elle ne l'est dans d'autres grands pays comparables. C'est un constat qui avait été souligné par le rapport Attali en 2008¹³ et a été corroboré en 2014 par le rapport Thévenoud¹⁴ qui dénombrait 3 chauffeurs de taxi et de VTC pour 1 000 habitants en Ile-de-France, contre 10 à Londres et 13 à New-York.

[45] Aujourd'hui, alors qu'on estime le nombre de chauffeurs du T3P à 50 000 environ en Ile-de-France, on aurait atteint en 2018 un ratio de l'ordre de 5 chauffeurs pour 1 000 habitants dans cette région, ce qui resterait donc encore assez significativement inférieur à celui de Londres et de New-York, mais dans des contextes historiques, topographiques, politiques, économiques et sociaux différents. La croissance rapide du marché du T3P, et en particulier du nombre des VTC, actuellement constatée en France montre néanmoins qu'il y a, tant en Ile-de-France que dans les grandes agglomérations de province, un potentiel de croissance pour ce mode de transport.

[46] Selon une étude du commissariat général au développement durable (CGEDD), la densité de taxis rapportée à la population est plus élevée en Ile-de-France, mais aussi dans les espaces ruraux. En France entière, le ratio moyen de taxis est de 8 pour 10 000 habitants, avec une concentration à Paris (30,2 pour 10 000¹⁵) contre 5 pour les grandes agglomérations de province. Ce ratio s'élève à 10 pour 10 000 en zone rurale, en lien avec le développement du transport de malade assis.

¹³ Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, janvier 2008.

¹⁴ Thomas Thévenoud, « Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France », Avril 2014.

¹⁵ Toutefois ce ratio chute significativement à 7,7 taxis pour 10 000 habitants si l'on intègre la fréquentation touristique.

[47] Les VTC sont, quant à eux, implantés essentiellement en Ile-de-France et quelques grandes agglomérations. L'Ile-de-France concentre ainsi 72 % de l'offre nationale, total qui monte à 80% avec la région Provence-Alpes-Côte d'azur (PACA) où les VTC sont présents depuis longtemps, sous la forme des voitures de grande remise, en particulier dans les agglomérations de Cannes et de Nice.

Tableau 1 : Répartition des véhicules VTC en 2016 et 2017

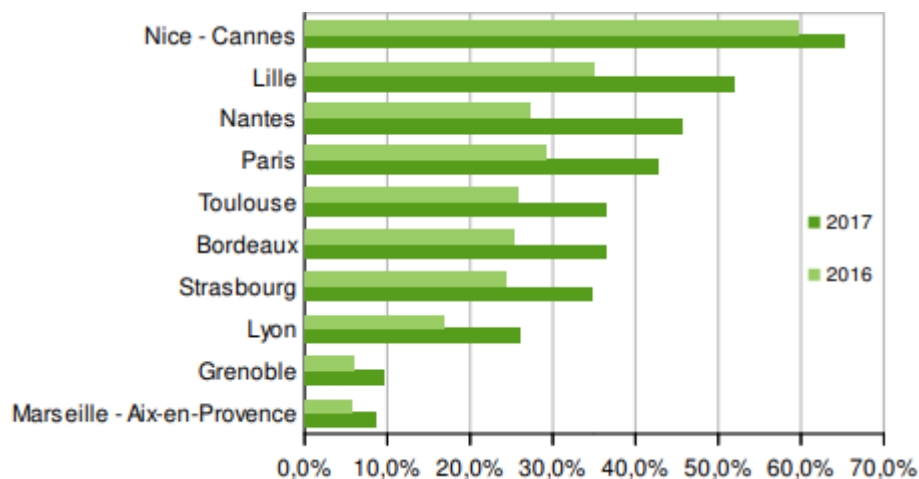
	Nombre de VTC au 31/12/2016	Part dans l'ensemble des VTC en 2016 (%)	Nombre de VTC au 31/12/2017	Part dans l'ensemble des VTC en 2017 (%)
Ile-de-France	10 723	68,4	18 912	71,8
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	1 950	12,4	2 505	9,5
Auvergne-Rhône-Alpes	934	6,0	1 483	5,6
Hauts-de-France	471	3,0	950	3,6
Autres régions	1 607	10,2	2 502	9,5
France entière	15 685	100,0	26 352	100,0

Source : calculs SDES d'après REVTC, DGTIM

Source : CGDD, rapport pour l'observatoire national du T3P ("Les taxis et VTC en 2016-2017").

[48] Les VTC sont même majoritaires dans l'offre de T3P dans les agglomérations de Nice et Cannes, et sans doute devenus majoritaires à Paris en 2018, mais tout à fait minoritaires à Marseille voire à Lyon.

Graphique 1 : Part des VTC dans le T3P en 2016 et 2017 dans les dix plus grandes agglomérations



Source : CGDD, rapport pour l'observatoire national du T3P ("Les taxis et VTC en 2016-2017").

Encadré 2 : Un secteur encore mal connu

En dépit des appels à disposer de données quantitatives solides sur le secteur repris dans de nombreux rapports, comme le rapport Armand-Rueff il y a soixante ans environ, ou le rapport Attali dans les années 2000, le T3P demeure malheureusement encore mal connu comme cela est souligné à de nombreuses reprises au travers des différentes annexes du présent rapport.

Par exemple, on ne dispose que d'estimations approximatives de son chiffre d'affaires total, notamment du fait des limites de la nomenclature 4932Z de la NAF mais aussi de la sous-déclaration par les exploitants de taxis et de VTC. De même, le nombre précis de chauffeurs en activité, en particulier VTC, est encore incertain et leur répartition exacte entre travailleurs indépendants et salariés l'est aussi.

La différence avec la quantité et la qualité des données produites par les autorités de New-York et de Londres par exemple est nette.

Compte tenu des limites de la statistique publique, la mission a dû souvent faire appel à des données issues de source privée, et notamment d'Uber, sans pouvoir s'assurer strictement de leur exactitude.

[49] La concentration des exploitants dans le secteur du T3P est, par ailleurs, encore très limitée. S'agissant des taxis, le nombre moyen d'ADS par titulaire est de 1,47 sur la France entière et en-dehors de l'Île de France (où six unités légales, mais en fait deux groupes – G7 et Gescop -, possèdent plus de 200 ADS chacune) et de Lyon (où trois sociétés ont entre 65 et 90 autorisations chacune), il n'y a que 7 entreprises en tout et pour tout qui ont plus de 20 autorisations. S'agissant des VTC, le nombre moyen de véhicules par exploitant est encore moindre : 1,39. 82 % des exploitants de VTC n'ont qu'un seul véhicule et on ne compte que quelques grandes flottes seulement.

1.2 Un secteur en plein bouleversement

[50] Le secteur du T3P est en plein bouleversement depuis une dizaine d'années en raison d'innovations technologiques profondes et rapides et de l'émergence de nouveaux acteurs et de nouvelles solutions de mobilité.

Encadré 3 : Principales particularités économiques du secteur du T3P

Lorsqu'il y a une réservation préalable, le voyageur et le conducteur sont mis en relation par une centrale. Cette composante du T3P constitue donc un exemple de marché dit « bi-face », la première face voyageur et l'autre conducteur, avec la fixation d'un prix par la centrale pour chaque face (prix de la course, prix payé au chauffeur).

On note également la présence d'une externalité de demande, au sens où le voyageur privilégie, toutes choses égales d'ailleurs, la centrale qui dispose de l'offre la plus abondante et donc un moindre temps d'attente. Ce type de marchés évolue le plus souvent vers une situation où l'une d'entre elles finit par disposer d'une position concurrentielle très forte, voire dominante, avec les enjeux de risques de réduction de bien-être économique liés à une situation se rapprochant de celle d'un monopole de fait.

Certes, il demeure un marché de rue (stationnement et maraude) sans intermédiation, mais ce marché désintermédié devient de moins en moins attractif au fur et à mesure que les temps d'attente dans le marché intermédié se réduisent, grâce notamment aux outils numériques.

1.2.1 Des innovations technologiques profondes et rapides

[51] Le secteur du T3P a été marqué par des innovations technologiques et de processus majeurs, qui se sont accélérées au cours de la dernière décennie. Après l'apparition des centrales de

réservation téléphoniques dans les années 1960-1970, qui ont étendu l'activité des taxis sur le marché de la réservation préalable et ont aussi permis dans de nombreux pays le développement très significatif des VTC dès cette période, la révolution digitale a introduit une série de changements majeurs dans le T3P à partir de la fin des années 2000 : avec le smartphone, introduit avec le GPS en 2007, sont apparus l'internet haut débit, les technologies de paiement en ligne et des algorithmes sophistiqués. Autre facteur majeur d'innovation « disruptive », la mise en relation instantanée des clients avec une multitude de chauffeurs par l'intermédiaire de plateformes digitales. Il faut néanmoins tenir compte qu'une partie de la population ne possède pas ou n'utilise pas ces technologies, et notamment les smartphones¹⁶.

1.2.2 L'émergence de nouveaux acteurs, de nouvelles solutions et de nouvelles politiques de mobilité

[52] Depuis le lancement d'Uber aux Etats-Unis en 2009, et son développement rapide en France à partir de 2012-2013, un marché mondial de l'intermédiation des VTC s'est constitué autour de quelques grands acteurs (Uber, Lyft, Ola, Didi, Taxify) qui sont en concurrence très vive et mobilisent des fonds propres très élevés, financés par des fonds d'investissement qui ont des objectifs de rentabilité à un horizon de plusieurs années à la différence de la bourse, afin d'acquérir une position dominante sur la myriade de marchés locaux sur lesquels ils interviennent.

[53] Ces plateformes se sont imposées dans le paysage du transport particulier de personnes. Ainsi, le taux de pénétration des plateformes était estimé par l'OCDE à 8,3 % en 2017 pour un montant de 44 Md\$ de chiffre d'affaires mondial, qui pourrait doubler au cours des cinq prochaines années¹⁷.

[54] Cette expansion rapide du marché des VTC au travers des plateformes a un impact très significatif sur les exploitants traditionnels de taxis, en particulier dans les grandes villes. Par exemple, la proportion des courses en taxis dans le total des trajets en automobile a été divisée par plus de deux à San Francisco entre 2013 et 2017. Elle a provoqué, et provoque toujours des réactions parfois vives des acteurs en place, les taxis en particulier mais aussi des pouvoirs publics.

[55] Les plateformes de VTC doivent leur succès à une réduction des coûts de transactions (absence de taximètres et de dispatcheurs, système de paiement intégré), une meilleure allocation des ressources (taux d'utilisation du véhicule accru, temps d'attente réduit¹⁸) et, en principe, une plus grande efficacité de l'information sur les prix. La notation des chauffeurs par les clients vise aussi à standardiser le service et à contrôler la qualité de la prestation par les centrales à moindre coût.

[56] Les principales centrales de réservation de VTC opérant en France sont Uber, qui aurait de l'ordre de 70 à 80 % de parts de marché des VTC en France¹⁹, Heetch, TxFy, Chauffeur Privé, LeCab

¹⁶ Selon le « Baromètre du numérique 2018 » du CREDOC relatif aux équipements, usages et compétences numériques des Français, 25 % des 12 ans et plus ne possèdent pas de smartphone (-2 points depuis 2017 et -58 points depuis 2011) mais c'est encore le cas de 65 % des 70 ans et plus.

¹⁷ Cf. OCDE *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services*, juin 2018. Le taux de pénétration est défini par l'OCDE comme le nombre des clients (ou des comptes) actifs sur les plateformes par rapport à la population totale. Il est calculé pour 49 pays du monde. A noter que l'agrégat présente, pour notre sujet, la limite importante de consolider les revenus des plateformes de VTC mais aussi de taxis et de co-voiturage et doit donc être interprété avec prudence.

¹⁸ D'après certaines estimations, les taxis ne facturent que moins de la moitié de leur temps de travail/conduite contre près de 70 % pour les VTC.

¹⁹ Selon des chiffres fournis à la mission par ses interlocuteurs, à prendre avec précaution. D'autres sources mentionnent 45 %.

ou Allocab et Snapcar. Elles proposent des services comparables dans leur principe et plus ou moins développés selon leur stratégie commerciale.

[57] Les principales centrales de réservation de taxi sont la G7 et Gescop – Alpha Taxis. Les centrales des métropoles et autres villes de province sont de moindre taille. Elles proposent en général les mêmes services que les plateformes VTC, modulo la mise en relation par téléphone et l'intermédiation financière. Elles ont également développé des applications sur smartphones.

[58] L'essor de la mise en relation électronique a conduit à un important élargissement des zones de chalandises en mettant en visibilité les chauffeurs en activité dans un périmètre géographique donné, en tout état de cause bien plus large que la rue ou le quartier, et surtout en temps réel. La mise en relation apparaît ainsi comme un facteur de concentration du marché de la réservation préalable dans les métropoles et les grandes villes.

[59] A mesure de la progression des centrales de réservation VTC, l'équation économique des chauffeurs de VTC est devenue très dépendante du poids de quelques grandes centrales VTC sur le segment de la réservation préalable. En outre, l'innovation qu'a constitué l'essor des plateformes a notamment conduit à une porosité et un brouillage croissants pour le consommateur des différents marchés et de la distinction entre taxis et VTC sur lesquels est basée la réglementation, à savoir la distinction :

- entre maraude et réservation préalable, en raison de la facilité de réservation quasi-instantanée offerte par les applications sur smartphones ;
- entre centrales de réservation de taxis et centrales de réservation VTC, qui opèrent toutes en pratique une même fonction de mise en relation ;
- entre professionnels et particuliers, puisque jusqu'à l'interdiction d'UberPop en France, en Allemagne et dans d'autres pays européens (mais pas dans certains pays étrangers dont les Etats-Unis), tout le monde pouvait en pratique offrir une prestation de transport T3P grâce au seul téléchargement de l'application et l'usage de sa voiture personnelle.

[60] L'apparition des plateformes digitales dans le T3P crée aussi des risques accrus de cartellisation, d'abus de position dominante, de pratiques anticoncurrentielles, de prix excessifs et de discrimination par le prix auxquelles les autorités de concurrence dans le monde sont de plus en plus attentives. Il faut aussi citer les difficultés créées par les plateformes transfrontalières (établies par exemple en Belgique et opérant aussi en France) voire par celles qui sont quasiment «hors-sol»²⁰.

1.3 Une réglementation complexe et évolutive

1.3.1 Trois types de réglementation du T3P aux justifications multiples

[61] Cela fait plusieurs siècles que les cochers, les taxis, les véhicules de grande et petite remise et aujourd'hui le T3P font l'objet d'une réglementation (depuis 1630 à Londres et 1657 à Paris).

[62] Les justifications d'une telle réglementation sont à rechercher dans plusieurs voies. Il s'agit d'abord de gérer la congestion du domaine public dû à un excès d'offre, constatée dès le XVIIIème siècle et plus encore après la crise des années 1930. Il s'agit aussi de protéger la sécurité des usagers de la voie publique. Certains spécialistes citent également des motifs de défaillance du marché et de

²⁰ Cf. l'exemple de la plateforme Arcade mentionné par l'annexe 4.

réputation des agglomérations. Selon l'OCDE²¹, il existe trois types de réglementation du secteur du T3P, qui sont combinés à des degrés divers dans les différents pays du monde :

- la réglementation de l'offre est très fréquente et assez simple. Elle concerne en particulier le nombre de véhicules et/ou de chauffeurs : limitation du nombre des autorisations de stationner pour les taxis ; gel de la croissance du nombre de VTC comme décidé par le maire de New-York récemment. Elle concerne aussi l'imposition de restrictions géographiques : interdiction pour les taxis de stationner ou de se faire héler en-dehors de la zone de leur ADS ; interdiction pour les VTC de faire de la maraude et de stationner ou règle du retour à la base ;
- la réglementation des prix est également fréquente et justifiée par la recherche de protection du consommateur face à l'asymétrie d'information qu'il subit et/ou pour éviter la négociation sur la voie publique. En général, les tarifs des taxis sont strictement réglementés, sous forme de tarifs maxima, mais pas ceux des VTC ;
- la réglementation qualitative semble plus adaptée aux objectifs recherchés par la régulation mais plus difficile à mettre en œuvre. Elle concerne notamment les règles fixées en matière d'assurances, d'exigences d'accessibilité, d'examens des chauffeurs, de qualité et de formation des chauffeurs ou de normes de véhicules...

1.3.2 Une grande diversité réglementaire au plan international

[63] De façon générale, tous les pays de l'OCDE ont mis en œuvre des réglementations strictes pour les taxis et les VTC. C'est une situation différente qui prévaut globalement dans les pays émergents où il n'y a pas de réglementation ou bien une réglementation qui n'est pas appliquée.

[64] Le degré de rigidité de la réglementation varie néanmoins assez fortement entre Etats²². Ainsi, quelques Etats-membres de l'Union européenne ont totalement libéralisé leur marché, comme la Slovaquie ou la Suède. D'autres ont, au contraire, des réglementations particulièrement rigides, comme l'Italie, l'Espagne ou la région de Bruxelles, qui visent à éviter la concurrence entre taxis et VTC. Une troisième catégorie d'Etats-membres ont des réglementations touffues mais qui autorisent un certain niveau de concurrence entre taxis et VTC sur le marché de la réservation préalable : c'est le cas de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne. La plupart des Etats européens ont mis en place une réglementation duale, qui distingue entre taxis et VTC, comme en Grande-Bretagne, mais certains ont une réglementation unique : c'est le cas du Luxembourg, du Portugal, de la Suède ou des Pays-Bas.

[65] De façon générale, en Europe, la réglementation des taxis est nationale et est complétée par des réglementations locales. En matière de VTC, certains pays ont retenu une approche nationale, comme les Pays-Bas ou le Portugal, alors que d'autres pays reposent sur une approche principalement locale, comme l'Allemagne, l'Italie ou l'Espagne.

[66] Tous les pays européens attribuent des licences, que l'on appelle autorisations de droit de stationner ou ADS en France, aux taxis et/ou à leurs chauffeurs mais les conditions d'obtention diffèrent beaucoup. Dans certains pays, notamment les pays de l'Est, mais aussi à Londres et à Berlin, il n'y a pas de numérus clausus des taxis. L'Espagne serait le seul pays où il existe un quota pour les VTC (1 pour 30 taxis), même si plusieurs villes italiennes ont de facto empêché leur activité. En général, la licence des taxis ne vaut que dans un ressort géographique déterminé, sauf aux Pays-Bas et en Suède où elle est nationale. La règle du retour à la base des VTC existe dans tous les pays européens. En matière de tarifs des taxis, il existe une liberté tarifaire dans quelques pays (Lituanie,

²¹ Cf. OCDE, *Taxi, ride-sourcing and ride-sharing services*, juin 2018.

²² Cf. notamment pour une revue récente : Grimaldi & Wavestone, *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*, Report for the European Commission, September 2016.

Slovaquie et Suède). S'agissant des VTC, seules la région de Bruxelles et la Grèce imposeraient des règles (minimum d'heures de réservation).

[67] S'agissant des centrales de réservation, sujet peu étudié spécifiquement, il n'existerait que cinq pays européens dans lesquels elles sont réglementées (France, Hongrie, Pays-Bas, Irlande et Royaume-Uni) et deux dans lesquels elles sont agréées (Hongrie et Royaume-Uni).

1.3.3 Une réglementation française complexe et qui présente quelques traits saillants

1.3.3.1 Une réglementation complexe, construite par touches successives depuis l'entre-deux guerres

[68] La réglementation des taxis et des VTC est caractérisée, en France comme à l'étranger, par sa très grande complexité. La mission a pu en trouver de nombreuses illustrations et notamment : le nombre de pages (plus de 200) de textes dans le recueil élaboré par le ministère des transports ; le fait que les services locaux de contrôle (police, Dreal, Direccte, Urssaf...) soulignent tous la difficulté de connaître et d'appliquer la législation ; l'existence de questions posées par la mission auxquelles elle n'a pas obtenu de réponse évidente (quelle est la législation sur le temps de travail qui s'applique exactement aux chauffeurs de taxis salariés à Paris ? comment définit-on exactement la chaussée ?...).

[69] Le socle de la réglementation actuelle vient d'évolutions intervenues au cours du XXe siècle

- une loi encadre la profession de taxi en 1937, avec l'apparition d'une limite de onze heures de temps d'utilisation du véhicule à Paris pour les conducteurs propriétaires. Il s'agit du texte-socle de la réglementation de la profession de taxis. Un service de contrôle (les « Boers ») est également créé dès 1938 dans la capitale ;
- en 1955, un décret, modifié en 1990, réglemente les véhicules de grande remise ;
- en 1973, les propriétaires obtiennent le droit de céder leur autorisation de stationnement lorsqu'elle a été exploitée plus de cinq ans ;
- en 1977, une loi réglemente les véhicules de petite remise en posant l'interdiction d'avoir une marque distinctive, et l'obligation du retour à la base. En pratique, la petite remise est restée quasi-inexistante en France, en raison d'instructions données par les ministres de l'intérieur aux préfets : il y avait seulement 100 licences à Paris en 2008 à la veille de la loi Novelli ;
- en 1995, une loi modernise la loi de 1937, définit la profession de taxi et rend obligatoire le certificat professionnel de capacité pour y entrer, sanctionné par un examen.

Tableau 2 : Principaux segments du marché du T3P

Segment	Maraude	Stationnement	Pré-réservation	
Taxi ou VTC	Monopole Taxis	Monopole Taxis	Taxis	VTC
Règlementation des prix	Plafond de prix (pour le consommateur) Encadrement horokilométrique ou forfait pour certains trajets	Plafond de prix pour le consommateur Encadrement horokilométrique ou forfait pour certains trajets	Plafond de prix pour le consommateur	Déréglementé (ni minimum ni maximum)
Autorité fixant les prix	Préfets, avec cadrage national DGCCRF	Préfets, avec cadrage national DGCCRF	Préfets (cadrage national DGCCRF)	Par les plateformes ou l'exploitant VTC pour la clientèle privée
Contrainte d'exécution	- Pas de maraude en dehors du ressort de l'ADS - Interdiction de vente à la place en maraude - Obligation de prise en charge	- Obligation de prise en charge		Obligation de retour à la base ou de stationnement en-dehors de la chaussée après chaque course sauf nouvelle réservation
Conditions pour les chauffeurs	Détenteur de la carte professionnelle taxi	Détenteur de la carte professionnelle taxi	Détenteur de la carte professionnelle taxi	Détenteur de la carte professionnelle VTC

Source : Mission IGAS/CGEDD

[70] Depuis dix ans, les changements législatifs et réglementaires ont été particulièrement nombreux : trois lois successives sont venues restructurer le secteur du T3P et toiletter progressivement le cadre juridique existant, avec là encore une combinaison de mesures de libéralisation et d'encadrement.

[71] En 2009, la loi Novelli a créé les véhicules de tourisme avec chauffeur (VTC). Il s'est agi en pratique d'une libéralisation de la grande remise. Sans limitations quantitatives, les chauffeurs devaient désormais simplement justifier du permis de conduire B et d'une condition d'aptitude professionnelle, et les véhicules répondre à des exigences techniques et de confort. Les prix étaient libres, ainsi que l'installation sous réserve des conditions mentionnées ci-dessus. Le régime d'autorisation préfectoral a été supprimé et remplacé par un régime déclaratif. Le nombre de véhicules par entrepreneur n'a plus été plafonné. Le stationnement est cependant resté impossible sur la voie publique en l'absence de réservation préalable.

[72] En 2014, la loi Thévenoud a créé des autorisations de stationnement (ADS) incessibles pour les taxis, imposé une assurance de responsabilité professionnelle aux exploitants VTC, créé des registres VTC et imposé aux VTC le retour à la base ou à un stationnement en dehors de la chaussée en l'absence de réservation préalable, et a renforcé diverses sanctions en cas d'infractions. Elle a fixé aussi l'interdiction d'organiser une mise en relation de clients avec des personnes qui se livrent aux activités de transport public à titre onéreux visées à l'article L. 3120-1 du code des transports, sans être ni entreprises de transport routier pouvant effectuer les services occasionnels, ni taxis, véhicules motorisés à deux ou trois roues ou VTC. En 2015, le Conseil constitutionnel a confirmé la conformité de cette disposition à la Constitution, aboutissant à l'interdiction effective du service dit « UberPop ».

[73] En 2016, enfin, la loi Grandguillaume a créé un examen commun aux taxis et aux VTC, réaffirmé l'interdiction aux capacitaires LOTI de proposer des courses dans des véhicules de moins de huit places (chauffeur exclus)²³, interdit le refus de l'usage de la carte bancaire pour les taxis, renforcé diverses sanctions en cas d'infractions, et institué un Comité national du T3P, ainsi que des comités locaux du T3P. Elle a précisé les obligations des acteurs de la mise en relation, y compris centrales de réservation, posé le principe d'une obligation pour ces acteurs de communiquer à l'autorité administrative toute donnée utile pour le contrôle du respect des lois et règlements en vigueur, ainsi que la fourniture de diverses données aux autorités administratives.

1.3.3.2 Une réglementation française qui présente quelques traits saillants et ne met pas en échec la fraude

[74] La réglementation des taxis et des VTC en France présente, dans une perspective européenne et internationale, quelques traits saillants, et notamment :

- elle dissocie la réglementation des taxis et celle des VTC, même si la loi Thévenoud puis la loi Grandguillaume ont entamé un rapprochement ;
- elle pose des règles plutôt strictes en matière de taxis et de VTC (normes des voitures ; examen des chauffeurs...) avec des différences (accès aux voies de bus pour les taxis et pas d'accès pour les VTC, temps de conduite et signalétique visible pour les taxis...), mais permet la concurrence sur le marché de la réservation préalable ;
- elle recourt au *numerus clausus* pour les taxis mais pas pour les VTC et impose des tarifs *maxima* aux taxis pour l'ensemble de leurs activités ;
- elle interdit le co-voiturage à titre onéreux (UberPop) ;
- elle ne prévoit pas d'autorisation préalable des centrales de réservation comme Uber ou Taxis G7 mais leur impose des obligations juridiques (décrets en cours de publication).

Encadré 4 : La fraude dans le secteur des taxis et des VTC

L'existence de taxis et de VTC clandestins est bien connue dans les pays émergents comme dans les pays développés. La mission a constaté lors de ses déplacements à la gare du Nord et à l'aéroport d'Orly-Sud que les différentes formes de fraudes par les taxis, VTC et moto-taxis étaient toujours un phénomène bien présent, voire en expansion, qui met au défi les services de contrôle.

Si la fraude est observable, son ampleur n'est pas quantifiable, mais elle porte à l'évidence préjudice au modèle économique des acteurs respectueux des règles, notamment par la pression qu'elle exerce à la baisse des prix. Des conséquences de cette fraude sur le temps de travail pour atteindre une cible de recettes et donc sur les conditions de travail voire la sécurité routière sont vraisemblables, ainsi que sur la sûreté des passagers.

On peut distinguer plusieurs types de fraude, notamment :

- *l'exercice illégal de la profession de taxi ou de VTC, notamment par la fraude à la carte (fraude documentaire lors de la demande de VTC, fausses cartes professionnelles VTC). Les fausses cartes sécurisées semblent rares, mais des cas ont été trouvés. Le remplacement des cartes VTC papier par des cartes sécurisées au premier semestre 2019 devrait permettre de faire des progrès ;*

²³ Sauf dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants, ou pour un trajet situé d'un point situé dans un ressort territorial d'AOM vers un point non situé dans le ressort territorial de cette même AOM.

- *le travail dissimulé par dissimulation d'activité (article L. 8221-3 du code du travail), c'est-à-dire l'absence totale ou partielle de déclaration et d'accomplissement des obligations sociales, par exemple des chauffeurs salariés dont l'employeur dissimule une partie des heures réellement travaillées. Les Urssaf estiment la fraude en Ile de France à 7,4 M€. Les contrôles interservices (police nationale, inspection du travail, Urssaf, DRIEA) y ont constaté la fraude de 25 entreprises au premier semestre 2018 ;*
- *les faux indépendants : des chauffeurs se déclarent indépendants alors qu'ils sont en réalité salariés d'une société.*

Si le chauffeur déclare être salarié mais n'a pas fait l'objet d'une DPAE ou de remise de bulletin de salaire, il y a suspicion de dissimulation de salariat. Si le chauffeur déclare être micro-entrepreneur ou travailleur indépendant mais n'a pas de SIRET, il y a suspicion de défaut d'immatriculation ; s'il travaille avec une société intermédiaire, n'est pas propriétaire de son véhicule, partage son véhicule ou dispose d'une licence VTC au nom d'un tiers, il y a suspicion de faux indépendant.

La mission recommande infra un renforcement significatif des contrôles et de leur efficacité.

1.3.4 Des tendances lourdes d'évolution de la réglementation du T3P dans le monde

[75] Depuis l'apparition des voitures de louage et de remise, la réglementation du T3P a évolué de façon constante. C'est encore plus évident depuis une vingtaine d'années, dans l'OCDE comme dans les pays émergents. Le processus de réforme semble s'accélérer en Europe et dans le monde, avec des débats vifs entre partisans de la libéralisation des marchés ou de leur re-réglementation. Parmi les pays qui ont conduit des réformes importantes, on peut citer en Europe, en-dehors de la France, des pays comme l'Espagne, la Finlande, le Luxembourg, le Royaume-Uni, la Suède.

[76] De façon générale, on assiste dans la plupart des pays à un basculement de moins de réglementation quantitative (cf. supra) vers plus de réglementation qualitative (normes des voitures, formation des chauffeurs, statut des chauffeurs...). Une suppression ou une libéralisation des quotas et des tarifs est notamment intervenue dès les années 1980 dans de nombreuses villes américaines, mais aussi à Londres et à Dublin, et plus récemment aux Pays-Bas, en Suède ou dans les pays de l'Est. La Finlande est un exemple très récent de réforme allant dans le sens d'une plus grande libéralisation.

Encadré 5 : La réforme finlandaise

La Finlande avait un marché du T3P très réglementé jusqu'en 2018 sur la base de textes datant notamment de 2007 et 2009, avec la fixation de tarifs maxima par le gouvernement et la fixation par des autorités régionales (ELY) d'un quota annuel de taxis par municipalité. Les licences n'étaient pas cessibles. On dénombrait 10 000 taxis pour 9 500 titulaires de licences, sans changement depuis de nombreuses années, avec un chiffre d'affaires d'1 milliard € au total dont 40 % provenant du marché subventionné (en particulier le transport de patients). La majorité des taxis était affiliée à une centrale de réservation, qui devait garantir aux autorités régionales qu'elles fonctionnaient 24 heures sur 24 et qu'elles pouvaient prendre des réservations.

La loi sur les services de transport, promulguée en 2017, a supprimé au 1er juillet 2018 les quotas de taxis et la réglementation des prix maxima ainsi que toutes les restrictions géographiques. Les prix sont désormais fixés librement mais doivent être communiqués clairement avant la course. En cas de hausses déraisonnables, TRAFI, l'agence de sécurité des transports, peut imposer des prix maxima. La loi autorise aussi désormais l'activité des taxis à temps partiel. De nouveaux services de taxis low-cost sont également en train d'être lancés, sur la base de forfaits (10€). En raison du fait que les licences sont désormais liées aux opérateurs et pas aux voitures, n'importe quel véhicule peut être utilisé comme taxi. La réglementation sur la protection des consommateurs et leur sécurité demeure, les chauffeurs étant même soumis à des vérifications plus strictes de leur casier judiciaire.

Néanmoins, il convient de souligner que de grandes villes américaines, qui disposent depuis longtemps d'un nombre beaucoup plus important de voitures de T3P, et notamment de VTC, que Paris, ont amorcé un mouvement d'encadrement accru des centrales de réservation VTC : instauration de licences pour les « bases » VTC à New-York et annonce par la mairie de New-York

d'un revenu minimum chauffeur ainsi que d'un gel temporaire du nombre de VTC. Il s'agit aussi de la taxation des VTC pour optimiser l'occupation du domaine public à San Francisco.

Encadré 6 : L'exemple des dix principes généraux de réglementation de l'International Transport Forum

L'International Transport Forum est une organisation internationale adossée administrativement à l'OCDE et qui comprend 57 Etats-membres (économies développées et en développement). L'ITF est une sorte de think-tank pour la politique du transport. Elle a élaboré en 2016 une liste de dix principes généraux qui devraient guider la réglementation du T3P dans les différents pays : i) la réglementation devrait être limitée à la correction des défaillances du marché ; ii) la réglementation devrait reposer sur les outils les plus efficaces ; iii) la réglementation devrait être technologiquement neutre et ne devrait pas discriminer les opérateurs sur le marché ; iv) l'impact de la réglementation et son adéquation devrait être suivie et évaluée régulièrement ; v) la réglementation devrait pouvoir être adaptée ; vi) il devrait y avoir une division adéquate de la responsabilité de la réglementation ; vii) la réglementation devrait être claire et facile à appliquer ; viii) la réglementation devrait être ciblée ; ix) la réglementation devrait être fondée sur des principes économiques solides ; x) la réglementation devrait inclure tous les groupes sociaux.

2 LES CHAUFFEURS DU T3P SONT EXPOSES A DES RISQUES PROFESSIONNELS ET A UNE SINISTRALITE QUI JUSTIFIENT DE NOUVELLES MESURES D'ENCADREMENT DU TEMPS DE CONDUITE²⁴

2.1 Une exposition potentiellement importante aux risques professionnels qui est à l'origine de conditions de travail et d'un état de santé insatisfaisants

2.1.1 Une exposition potentiellement importante aux risques professionnels

[77] La question des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail, bien connue, analysée et réglementée pour de nombreuses professions des transports routiers de marchandises et de personnes, l'est beaucoup moins dans le secteur du T3P.

[78] S'il existe des études étrangères assez nombreuses qui documentent l'exposition aux risques professionnels et les conditions de travail des chauffeurs de taxis, il en existe peu dans notre pays. Les risques professionnels spécifiques des chauffeurs de VTC sont encore moins connus, en dépit de la croissance très forte de leur nombre et de nombreux articles de presse. Les enquêtes générales comportent des échantillons statistiquement trop réduits de chauffeurs de VTC pour en tirer des conclusions, et aucune enquête spécifique à ce secteur n'a été identifiée par la mission.

[79] Afin de combler le déficit de données, de recherches et d'études et d'amorcer le dialogue social et professionnel au niveau national à tout le moins, deux mesures semblent opportunes :

²⁴ Cf. annexe 1 pour plus de détails.

- la première consisterait à financer de façon régulière des enquêtes, quantitatives et qualitatives, sur les conditions de travail, la santé et la sécurité des chauffeurs du T3P, conduites sous l'égide des services statistiques et des études des ministères des transports et du travail, ainsi que par l'ANACT et l'INRS, avec un volet sectoriel T3P d'enquêtes plus vastes, ou des enquêtes ad hoc. Le lancement et le financement de programmes de recherche sur les différents aspects des conditions de travail et de la santé/sécurité au travail des chauffeurs du T3P, en seraient un utile complément ;
- la seconde mesure préconisée par la mission consiste à créer, au sein du CNT3P, une commission spécialisée sur les conditions de travail, la santé et la sécurité au travail, associant des représentants salariés et non-salariés des chauffeurs du T3P, des exploitants de taxis et de VTC, des centrales de réservation et des pouvoirs publics notamment. Il paraît important de susciter le dialogue dans ce secteur et cette formation spécialisée serait un lieu privilégié d'échanges entre parties prenantes sur les problématiques liées aux conditions de travail, à la santé et à la sécurité des chauffeurs du T3P.

2.1.1.1 Les facteurs de risques liés à la conduite

[80] Les facteurs de risques professionnels liés à la conduite, bien étudiés pour les travailleurs du secteur des transports, et en particulier les transporteurs routiers de marchandises, sont moins connus dans le domaine du T3P et portent principalement sur les taxis. S'agissant des VTC, on peut faire l'hypothèse que les mêmes constats s'appliquent à eux. Les principaux risques liés à la conduite et rapportés dans la littérature sont physiques, chimiques et biologiques ainsi que psychosociaux auxquels s'ajoutent ceux qui découlent des comportements et de l'hygiène de vie des chauffeurs.

■ Les risques physiques

[81] Les chauffeurs du T3P sont exposés à plusieurs types de risques physiques. Le risque d'accidents de la route est le plus évident et le plus dangereux²⁵ mais il y en a d'autres :

- la position sédentaire prolongée expose à des risques significatifs de troubles musculo-squelettiques (TMS) qui affectent notamment le cou (contractures cervicales), les épaules et le dos (tassements lombaires), et à des maladies cardio-vasculaires ou digestives. Ces risques sont accrus en cas de mauvaises postures des chauffeurs et de sièges de voitures inadaptés ;
- les chauffeurs du T3P sont appelés à porter les bagages et les colis de leurs clients et à aider les passagers à faible mobilité à monter et descendre de leurs voitures. Cela peut entraîner des pathologies lombaires dont la prévalence élevée est documentée chez les chauffeurs de taxis.

■ Les risques chimiques et biologiques

[82] Les chauffeurs du T3P sont également exposés à l'inhalation permanente des composants de la pollution urbaine et des gaz d'échappement de la circulation automobile. A Paris, une étude conduite dès 1997, confirmée depuis, a montré que les chauffeurs de taxis étaient très nettement surexposés à la pollution automobile et a plaidé pour un suivi médical de cette population. La qualité de l'air intérieur de l'habitacle peut également poser d'autres problèmes sanitaires sérieux.

■ Les risques psychosociaux

[83] Les risques psychosociaux liés aux longues durées de travail, aux horaires atypiques et aux risques de stress et d'incivilités voire de violence sont élevés dans la profession.

- Des durées du travail très longues et des horaires de travail atypiques

²⁵ Cf. infra 3.2 pour une analyse de la sinistralité routière du T3P.

[84] La durée effective du travail des chauffeurs de taxis parisiens est retracée dans une étude publiée par le bureau d'études 6t en novembre 2016, fondée sur une enquête auprès 1 000 chauffeurs²⁶. Ils déclarent une durée de travail très élevée : en moyenne 11,1 heures par jour, 67,9 heures par semaine et 6,1 jours par semaine²⁷, avec des faibles variations autour de cette moyenne selon le statut du chauffeur : artisan, locataire de sa licence, coopérateur, salarié.... Les chauffeurs de taxis parisiens déclarent travailler plus de 3 330 heures par an en moyenne compte tenu de congés limités à trois semaines seulement. Ils déclarent commencer leur service majoritairement entre 5 heures et 9 heures du matin.

[85] S'agissant des VTC, on connaît malheureusement très mal leur temps de travail effectif réel en France, au-delà des chiffres anecdotiques mentionnés dans la presse. Dans son rapport de janvier 2017, Jacques Rapoport a évoqué la situation de chauffeurs qui passaient un nombre d'heures dans leur voiture pouvant excéder les 60 heures par semaine, mais sans fournir de statistique précise²⁸.

[86] Les données fournies à la mission par les plateformes ou centrales de réservation semblent insuffisamment fiables et, de toute façon, ne peuvent pas prendre en compte le fait que la plupart des chauffeurs conduisent pour plusieurs centrales de réservation dans la même journée.

[87] Selon Uber, la durée médiane de conduite (au sens d'approche et course avec passager) de ses chauffeurs sur sa plateforme serait de 19,7 heures par semaine. 70 % des chauffeurs Uber conduiraient moins de 30 heures et 90 % moins de 43 heures par semaine. Uber note aussi qu'il existe de fortes variations d'une semaine à l'autre, les horaires de conduite les plus fréquents étant le soir et le week-end.

[88] La plateforme LeCab a déclaré à la mission que le temps de connexion moyen (bien supérieur au temps de conduite avec approche : cf. encadré infra) de ses chauffeurs était de 25 à 30 heures par semaine, et que très peu de chauffeurs dépassaient 50 heures. Peu de chauffeurs travailleraient la nuit sur cette plateforme, la plupart travaillant soit de 4 heures du matin à midi, soit de 16 heures à minuit.

➤ Les risques de stress et les incivilités, violences et agressions

[89] La responsabilité permanente de la vie des passagers et des autres usagers de la route, la forte demande psychologique qui pèse sur des professionnels qui doivent faire preuve d'une grande vigilance dans le cadre d'une activité de conduite répétitive et monotone et doivent rester courtois face à tous les clients, l'isolement et le faible support social dont ils bénéficient sont autant de contraintes qui accroissent notablement le risque de stress des chauffeurs.

[90] Le risque élevé d'agressions des chauffeurs du T3P, démontré dans de nombreux pays, peut s'expliquer par des aspects du métier, comme le contact direct avec les clients, transporter des passagers potentiellement dangereux, qui ont trop bu ou consommé de la drogue, détenir de l'argent liquide, travailler seul, la nuit et dans des quartiers dangereux. En France, contrairement à d'autres professions (pompiers, policiers...), il n'existe pas de nature d'infraction relative aux actes commis sur ou par des chauffeurs du T3P, et le ministère de l'intérieur ne dispose donc pas de statistiques en la matière. Selon Uber, la France ne connaîtrait néanmoins pas de problème particulier de violence à l'encontre de ses chauffeurs ou de ses passagers, à la différence de la situation qui prévaut dans d'autres pays. L'entreprise a décidé toutefois de mettre en œuvre plusieurs mesures à compter de la

²⁶ Le caractère déclaratif de cette enquête conduit néanmoins à en relativiser les conclusions.

²⁷ La notion de « durée de travail » ne fait pas l'objet de définition précise dans le questionnaire d'enquête. Des réponses différentes ont pu donc être apportées aux questions, en confondant notamment durée de service et temps de travail.

²⁸ Jacques Rapoport, *Médiation VTC. Rapport du médiateur*, janvier 2017.

mi-octobre 2018, dont une fonctionnalité de bouton d'appel d'urgence qui permet d'appeler un numéro de service d'urgence directement depuis l'application.

- Les risques liés aux comportements individuels

[91] La surconsommation par les chauffeurs de T3P de stimulants comme le tabac et la caféine ou de substances psychoactives comme les somnifères est mentionnée dans plusieurs études internationales. Les chauffeurs souffrent aussi de mauvaises habitudes alimentaires, mangent peu à leur domicile, peu de repas chauds, à des heures irrégulières et parfois indues. Le manque d'exercice physique et de pratique sportive ainsi que le travail de nuit sont d'autres facteurs de risque reconnus.

[92] Par ailleurs, selon les études disponibles, peu de chauffeurs de taxis portent une ceinture de sécurité. En France, les chauffeurs de taxis, mais pas ceux de VTC, pour des raisons sans doute historiques, font partie des quelques catégories de personnes bénéficiant d'une dispense à l'obligation du port de la ceinture de la sécurité prévue par le code de la route (article R. 412-1). C'est pourtant un facteur de risque bien documenté. Selon l'observatoire interministériel de la sécurité routière, la proportion de chauffeurs de taxis impliqués dans des accidents corporels ne portant pas leur ceinture de sécurité était entre trois et quatre fois plus élevée que pour les chauffeurs des véhicules de tourisme en général. Du coup, les clients des taxis la portent également moins.

[93] Pour des raisons de sécurité des chauffeurs et de leurs passagers, mais également pour des motifs d'exemplarité, la mission recommande donc l'abrogation de la dispense dont bénéficient les chauffeurs de taxis de l'obligation du port de la ceinture de sécurité.

Recommandation n°1 : Abroger la dispense pour les chauffeurs de taxis de l'obligation du port de la ceinture de sécurité.

2.1.1.2 Les facteurs de risques liés au statut d'emploi et aux caractéristiques des entreprises

[94] Les chauffeurs du T3P, qui ont majoritairement le statut de travailleurs indépendants, sont, pour cette raison, privés du socle de droits qui protègent les salariés, tels que les droits syndicaux ou les droits sur le temps de travail et sur la sécurité et la santé au travail²⁹. Ils se trouvent également hors du champ de compétence des services de l'inspection du travail.

[95] S'agissant des salariés, les données publiées par l'observatoire national du T3P montrent que les entreprises du secteur sont essentiellement des TPE, aussi bien chez les taxis que chez les VTC (82 % des exploitants VTC n'ont qu'un seul véhicule). Or les TPE ont généralement une connaissance moindre que les grandes entreprises des principes de santé et de sécurité au travail, les organisations représentatives de salariés y sont peu présentes, on y trouve davantage de contrats atypiques et le *turn-over* du personnel y est plus élevé.

2.1.1.3 Les facteurs de risques liés au travail de plateformes et aux méthodes de gestion digitalisée

[96] La pression concurrentielle constante entre travailleurs de plateformes, l'intensification du travail due aux algorithmes, le système de la tarification dynamique³⁰ mis en œuvre par la plupart des plateformes, l'asymétrie d'information entre plateformes et travailleurs, le caractère unilatéral des décisions prises par les plateformes, notamment le montant des commissions et le niveau des

²⁹ Modulo les dispositions de l'article 60 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016, dite « loi travail », qui n'ont pas encore produit beaucoup d'effet.

³⁰ Ou « surge pricing » qu'Uber définit, par exemple, comme suit sur son site : « Lorsque la demande est très élevée, le prix des courses peut augmenter pour garantir que les personnes ayant besoin d'une course en trouvent une. Ce système permet de continuer à proposer un service fiable. Lorsque les prix sont sujets à la tarification dynamique, un coefficient est apposé au prix standard sur la carte, par exemple 1,8x ou 2,5x, qui indique le taux de multiplication du prix de base pour le client ».

prix³¹, ou le monitoring électronique constant auquel ils sont sujets sont autant de facteurs potentiels de déshumanisation et de détérioration des conditions de travail qui sont documentés notamment par l'OIT. Les travailleurs deviennent, en quelque sorte, des exécutants des machines et des algorithmes. Ils souffrent également des déréférencements abrupts, point souligné notamment pour les chauffeurs VTC par Jacques Rapoport³².

Dans leurs travaux respectifs, l'INRS insiste sur la notation par les clients, devenue une véritable obsession pour les chauffeurs de VTC qui les conduirait à adopter des comportements déviants pour éviter une mauvaise note, et l'ANACT note les risques liés à l'absence de collectif de travail « réel et agissant » pour favoriser l'entraide et la discussion sur les résultats du travail : le collègue devient un rival dans une logique de mobilisation « à la criée » du travail. La faiblesse du dialogue social et professionnel effectif sur les plateformes est réelle, même s'il semblerait que la pratique de « réunions de chauffeurs » informelles à l'initiative des plateformes soit en progression. Cette faiblesse est un problème structurel, qui n'est pas propre à la France, et qui est bien documenté par le BIT notamment, mais qui dépasse largement le champ du présent rapport et de ses annexes.

2.1.2 Des conditions de travail et un état de santé insatisfaisants

[97] Les conditions de travail et l'état de santé des chauffeurs du T3P sont insatisfaisants. Il existe toutefois des différences de situations importantes entre chauffeurs, entre chauffeurs de taxis selon qu'ils habitent en province ou en région parisienne, entre artisans ayant remboursé leur autorisation de stationner ou pas, locataires-gérant ou salariés, mais aussi entre chauffeurs de VTC.

2.1.2.1 La situation dégradée des chauffeurs de taxis

[98] On dispose d'un certain nombre d'études et d'enquêtes sur les conditions de travail des taxis et, dans une moindre mesure, de leur état de santé. En France, l'étude du bureau de recherche 6t sur les conditions de travail des taxis parisiens mentionnée supra corrobore les conclusions des études internationales : globalement, les chauffeurs de taxis parisiens jugent leurs conditions de travail mauvaises³³. Parmi les motifs avancés à l'appui de ces constats, on note la « concurrence déloyale » des VTC ainsi que le trop faible nombre de courses.

[99] Les entretiens menés par la mission avec les représentants des chauffeurs de taxis confirment ce constat insatisfaisant sans que des données précises aient été fournies par les centrales de réservation ou par les organisations professionnelles rencontrées.

[100] Chez les chauffeurs de taxis, diverses études internationales signalent une incidence élevée des troubles musculo-squelettiques (TMS), des maladies cardio-vasculaires, du surpoids, du stress et des problèmes d'addictions... En France, on dispose malheureusement de très peu de données en dépit d'un dispositif assez complet d'examens médicaux d'aptitude à la conduite, auquel tous les conducteurs professionnels de véhicules terrestres à moteur, salariés ou non-salariés, sont soumis en principe³⁴, selon une périodicité qui augmente avec l'âge. On peut citer une étude réalisée par le Régime social des indépendants (RSI) portant sur 2 000 visites médicales d'artisans taxis en 2013,

³¹ Des points soulignés dans le rapport de médiation de Jacques Rapoport et dans les revendications des représentants des chauffeurs de VTC.

³² Cf. référence supra.

³³ Elles sont considérées comme majoritairement « mauvaises » ou « très mauvaises » (56 %) alors qu'un très faible nombre de taxis estime ses conditions de travail « très bonnes » ou « bonnes » (13 %) et un tiers « acceptables ». Seuls les chauffeurs de plus de 70 ans ainsi que les coopérateurs jugent en majorité leurs conditions de travail « bonnes » ou « acceptables » mais ils représentent une part minoritaire de l'échantillon.

³⁴ Cf. articles R. 221-10 et 221-11 du code de la route.

selon laquelle 84 % des chauffeurs sont concernés par une pathologie et 61 % par au moins deux pathologies.

2.1.2.2 La situation également dégradée des chauffeurs de VTC

[101] Les conditions de travail des chauffeurs de VTC n'ont pas encore fait l'objet d'enquêtes détaillées et objectives en France, en dépit de nombreux articles de presse qui font état de conditions de travail très détériorées. Les personnes rencontrées par la mission soulignent que les constats dressés pour les chauffeurs de taxis s'appliquent également, *a minima*, aux chauffeurs de VTC qui seraient, par ailleurs, exposés à des facteurs additionnels de risques professionnels (cf. supra).

[102] Selon les données d'une étude réalisée pour une centrale de réservation VTC opérant en France, les conclusions sont plutôt mitigées, avec un niveau moyen de satisfaction au travail (51 % satisfaits et 49 % pas satisfaits), un niveau moyen de fatigue ou d'épuisement après une journée de travail (51 %, dont 30 % souvent et 21 % très souvent), corrélé à la durée de conduite et à l'ancienneté dans le métier, et un niveau de stress perçu de 33 %. Elles ne permettent cependant pas de dresser de conclusions générales.

[103] Plusieurs études notent toutefois également quelques éléments positifs sur les conditions de travail des chauffeurs de VTC, notamment la liberté de choix des horaires de travail et la souplesse permise par les plateformes. L'absence de charges financières liées à l'achat ou à la location d'une autorisation de stationner est aussi un facteur de moindre stress pour les chauffeurs de VTC par rapport aux taxis souligné par le responsable de 6t.

Encadré 7 : Les dispositifs et programmes d'amélioration des conditions de travail des chauffeurs du T3P

La mise en œuvre de dispositifs et de programmes d'amélioration des conditions de travail est compliquée dans le secteur du T3P par le caractère principalement indépendant du statut des chauffeurs, la nature de TPE de l'essentiel des entreprises et, désormais, le recours important à des centrales de réservation VTC.

Au plan international, l'OIT, avec son travail récent sur le « travail décent » dans le secteur du T3P, et la Commission européenne, avec la proposition de directive sur les prescriptions minimales en matière de conditions de travail, ont pris des initiatives intéressantes.

Au plan national, la mise en œuvre des recommandations du rapport Lecocq sur la santé au travail permettrait une amélioration significative des conditions de travail des chauffeurs du T3P. Le régime d'autorisation préalable des centrales de réservation, proposé par la mission, devrait aussi être l'occasion de progresser dans cette direction

2.2 Une sinistralité des taxis et des VTC pour partie au moins liée au temps de travail et/ou de conduite

[104] La sécurité routière concerne autant les clients du T3P que les conducteurs eux-mêmes et les autres usagers de la route et piétons. La mission a été sur ce point frappée de constater, là encore, la faiblesse des données françaises sur les accidents impliquant des VTC, et les taxis dans une moindre mesure, et sur l'impossibilité dans laquelle se trouvent les pouvoirs publics d'isoler le T3P dans les données de sécurité routière afin d'en tirer des enseignements utiles.

[105] En France, la source officielle principale est la Délégation à la sécurité routière (DSR) du ministère de l'intérieur. Le fichier des accidents corporels tenu par la DSR est renseigné par les forces de l'ordre appelées sur les lieux des accidents ; il n'est exhaustif que pour les accidents mortels, et ne recense qu'environ un accident sur quatre pour l'ensemble des accidents corporels. Il comporte une

case « taxi », mais pas de case « VTC », et ne répertorie donc aucune information susceptible de repérer et de quantifier l'accidentologie rattachable aux VTC.

[106] La mission propose donc que la fiche de renseignement qui alimente la base de données de la DSR, soit élargie au-delà des seuls taxis, en y ajoutant une case intitulée « VTC », le nombre de véhicules de VTC étant maintenant supérieur à celui des taxis sur la zone centrale de l'agglomération de Paris et continuant de croître partout en France.

2.2.1 Une sur-sinistralité probable des VTC

[107] Lors des auditions menées par la mission, les interlocuteurs représentant les chauffeurs de taxis et de VTC ont formulé de nombreuses assertions et des récits anecdotiques, mais qui ne fournissent pas de preuves claires de la sur-sinistralité des VTC. Les organisations ont ainsi reproché aux compagnies d'assurance d'avoir « triplé le tarif pour les VTC », voire de refuser totalement d'assurer les chauffeurs. Cette conséquence d'une forte sinistralité présumée des VTC alourdit la charge obligatoire que constitue l'assurance, et pèserait donc sur les revenus nets des chauffeurs. Elle aurait aussi des effets de bord sur le niveau des primes d'assurance des chauffeurs de taxis, selon certaines organisations de taxis.

[108] Sollicitées par la mission, les compagnies d'assurance disposent manifestement de données précises sur le sujet, y compris distinguant VTC et taxis, mais n'ont pas voulu en rendre publics les éléments « couverts par le secret commercial ». Ces éléments sembleraient confirmer l'existence d'une sur-sinistralité des VTC par rapport aux taxis, qui pourrait être forte.

[109] Tous les accidents ne donnent pas lieu à déclaration, encore moins à une présence des forces de l'ordre. Les données détenues par les centrales de réservation, même si elles n'ont pas connaissance de tous les événements et sont d'abord renseignées par les déclarations des clients et chauffeurs, seraient utiles pour permettre aux pouvoirs publics de mieux mesurer l'accidentologie propre au T3P, faire apparaître les éléments factuels permettant de tirer des enseignements en termes de politiques publiques : causes et circonstances de l'accident (endormissement, temps de conduite...), éventuelles infractions commises en lien avec l'accident (défaut de port de la ceinture de sécurité, conduite avec alcool ou drogues...), présence d'un passager à bord du véhicule... Les centrales de réservation ne pourront apporter cet éclairage que si elles sont légalement tenues de fournir ces données aux pouvoirs publics, ce qui n'est pas le cas actuellement, mais pourrait l'être si cette obligation est prévue dans les critères d'obtention des autorisations préalables³⁵.

[110] Les données nécessaires à l'établissement d'indicateurs ne pourront pour l'essentiel que provenir des sources habilitées à constater les accidents, c'est à dire les forces de l'ordre, et c'est donc d'abord aux pouvoirs publics qu'il incombe d'adapter leurs outils de suivi statistique de l'accidentologie routière aux besoins de régulation d'un secteur du T3P en pleine extension et sans doute bientôt confronté à de nouveaux types d'accidents avec l'arrivée des véhicules autonomes.

Recommandation n°2 : Faire évoluer les outils statistiques publics en matière de sécurité routière afin qu'ils produisent des données exhaustives et fiables sur l'accidentologie des chauffeurs et véhicules du T3P, et notamment ajouter une case intitulée « VTC » à la fiche accident qui alimente le fichier de la DSR.

³⁵ Cf. partie 5 du présent rapport.

2.2.2 Une sinistralité pour partie liée au temps de travail et/ou de conduite

[111] L'objectif de politique publique de lutte contre l'insécurité routière conduit à réfléchir aux mesures à prendre pour réduire cette sinistralité, et à s'intéresser en priorité au temps de conduite ou au temps de travail, documenté comme l'un des facteurs d'insécurité routière et déjà réglementé pour cela en ce qui concerne les salariés de droit commun³⁶ et tous les travailleurs, même indépendants, de professions du transport comme les chauffeurs routiers³⁷.

[112] Il est communément établi qu'un travail comme la conduite, nécessitant une concentration et une attention permanentes, devient particulièrement fatigant au bout d'une certaine durée de travail continu. Mais il est difficile d'établir des seuils incontestables à partir desquels cette conduite devient dangereuse.

[113] L'apparition de la conduite dangereuse varie vraisemblablement entre individus, selon leur âge, leurs facultés de récupération, leur alimentation, la consommation ou non d'alcool ou d'autres substances. Elle varie aussi selon qu'il s'agit de conduite de jour ou de nuit, de conduite régulière et monotone sur autoroute ou de conduite urbaine, même si la fatigue accumulée conduit toujours à des risques accrus d'accident. Aussi les réglementations existantes associent le plus souvent des durées maximales de temps de conduite avec des durées minimales de repos, journaliers ou hebdomadaires.

[114] Les études du Bureau International du travail (BIT)³⁸ développent tous ces éléments en insistant sur l'importance des pauses et des repos. S'agissant du secteur des transports, où le risque ne porte pas seulement sur le travailleur concerné mais aussi sur son environnement, la fixation de limites de durée du travail, ou de conduite, est la réponse la plus fréquemment adoptée.³⁹

[115] Quelques études propres au secteur des transports établissent un lien entre temps de conduite, fatigue et accidents⁴⁰. Ces études font apparaître notamment :

- un pic d'accidents entre deux et six heures du matin et entre trois et quatre heures de l'après-midi ;
- un risque accru pour les jeunes et pour le travail par « rotation » (« shift »), ce qui est le cas des taxis et des VTC ;
- le problème du manque de conscience de la fatigue et du risque par les chauffeurs, et de leurs erreurs sur les solutions à la fatigue (une sieste de quinze minutes et boire de la caféine...).

³⁶ Le code du travail (partie 3, livre 1) comporte toute une série de dispositions relatives à la durée maximale du travail et aux temps de repos minimaux, journaliers ou hebdomadaires.

³⁷ Cf. code des transports, articles L. 3312-4 et suivants.

³⁸ Cf BIT, *Working Time, Health, and Safety: a Research Synthesis Paper*, 2012.

³⁹ A New York, le site web de la Taxi and Limousine Commission (TLC) justifie vis-à-vis de ses chauffeurs sa décision de limiter le temps de conduite avec client comme suit : « *Les études ont démontré que la conduite en état de fatigue est tout aussi dangereuse que la conduite en état d'ébriété. Les nouvelles règles de prévention de la fatigue au volant portent sur deux types de fatigue qui peuvent avoir un impact sur la conduite - la fatigue aiguë et la fatigue chronique. La fatigue aiguë provient ... du manque de sommeil dans une journée. La fatigue chronique résulte du manque de sommeil sur une période de temps prolongée. Ces types de fatigue sont liés à un risque plus élevé d'accidents sur la route.* »

⁴⁰ Cf. en particulier : BIT, *The issues of fatigue and working time in the road transport sector*, 2005 ou ROSPA, *Driver fatigue and road accidents*, 2001.

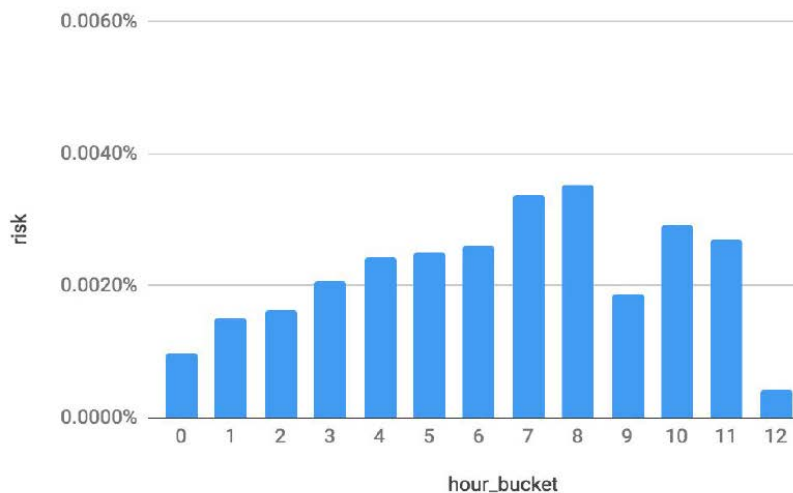
[116] La DSR ne dispose pas, pour sa part, de données sur le lien entre temps de conduite des véhicules et accidentologie, ni en général, ni sur le secteur du T3P.

[117] La société Uber a produit pour la mission un graphique (cf. infra) montrant que le nombre d'accidents⁴¹, rapporté à un nombre de courses par tranche horaire réalisées sur leur seule plateforme, augmente avec le temps de conduite avec clients depuis la dernière pause longue de plus de six heures de déconnexion de cette plateforme, et cela sur la période de janvier à juin 2018. Le taux d'accidents y est multiplié par 3,5 entre la première et la neuvième heure (au-delà, le faible nombre d'observations rend les données non-probantes).

[118] Au total, la conduite dans le secteur du T3P présente des particularités (environnement urbain, moindre monotonie, vitesse plus faible du véhicule, meilleur éclairage de la voirie la nuit...) qui peuvent réduire la gravité moyenne des accidents. Mais le stress, la multi activité des chauffeurs comme les interactions avec les clients pendant la course peuvent aussi, *a contrario*, favoriser la sinistralité routière.

[119] Dans ces conditions, la mission considère qu'un encadrement de la durée de conduite et des repos, journaliers et/ou hebdomadaires des chauffeurs du T3P est une réponse souhaitable aux enjeux de sécurité routière dans ce secteur et un garde-fou face à des pratiques dangereuses pour les chauffeurs comme pour les passagers, les usagers de la route et les piétons, comme il l'est pour les autres segments du secteur des transports.

Graphique 2 : Nombre d'accidents rapportés au nombre de courses par tranche horaire réalisées sur la plateforme Uber



Source : Uber ; « hour bucket » = nombre d'heures accumulées depuis la dernière grande pause

2.3 Un renforcement souhaitable de l'encadrement du temps de conduite des chauffeurs du T3P

[120] Pour les raisons évoquées de sécurité routière et d'amélioration de la santé au travail, l'encadrement du temps de travail et de conduite des chauffeurs du T3P, qui s'applique aujourd'hui

⁴¹ Définis comme les accidents reportés au service support de la plateforme par les passagers ou les chauffeurs ; il n'y a pas d'indication de leur gravité qui dépend de l'appréciation personnelle des passagers ou des chauffeurs.

principalement aux chauffeurs VTC salariés, minoritaires, et aux chauffeurs de taxis parisiens, fait l'objet d'initiatives en nombre croissant aux plans national et international.

[121] En dépit d'évidentes difficultés de mise en œuvre, des mesures permettant une meilleure traçabilité du temps de travail et de conduite ainsi que la fixation de règles relatives au temps de travail et aux temps de repos quotidiens et hebdomadaires semblent opportunes, en commençant par les chauffeurs de VTC de Paris et de ses environs.

2.3.1 Des formes d'encadrement du temps de travail et de service limitées aux chauffeurs de taxis parisiens et aux chauffeurs salariés du T3P

Encadré 8 : Temps de connexion, temps d'utilisation du véhicule, temps de travail...

L'une des difficultés concernant la durée du travail des chauffeurs du T3P tient à l'existence de plusieurs notions distinctes qui peuvent faire l'objet d'un encadrement mais qui ne se recoupent pas tout à fait et qui n'ont pas le même sens pour les taxis et pour les VTC :

La durée d'utilisation du véhicule, notion utilisée dans le cadre du statut des taxis parisiens, correspond à la durée pendant laquelle le taxi circule ou stationne dans un lieu public avec le lumineux « taxi » non recouvert de sa gaine opaque et où l'horodateur est enclenché. Les VTC n'ont ni lumineux ni horodateur et il n'est pas possible, pour l'instant, de calculer une telle durée d'utilisation du véhicule.

Le temps de conduite dans le T3P est la somme de quatre temps différents :

- le temps d'approche, qui démarre au moment de l'acceptation de la commande du client sur l'application ou de l'instruction de la centrale de réservation donnée au chauffeur, et s'achève au moment de la prise en charge du client*
- le temps de conduite avec passager, depuis sa prise en charge jusqu'à son arrivée à destination*
- le temps de « retour à la base » ou à un stationnement hors de la chaussée pour les VTC*
- les autres temps de conduite sans client (par ex. aller ou retour à vide...).*

Le temps d'attente correspond aux moments pendant lesquels le chauffeur de taxi est en station ou le chauffeur de VTC est « à la base » ou sur un stationnement hors de la chaussée.

Le temps de réalisation de travaux divers et autres tâches (nettoyage, plein d'essence, chargement / déchargement). Cela représente un temps assez faible pour les chauffeurs du T3P.

Le temps de travail effectif est la somme du temps de conduite, du temps d'attente et des temps de réalisation de travaux divers et autres tâches.

L'amplitude de la journée de travail est l'intervalle existant entre deux repos journaliers successifs ou entre un repos hebdomadaire et le repos journalier suivant.

Pour les chauffeurs de VTC connectés à une ou plusieurs plateformes, mais aussi pour les chauffeurs de taxis utilisant des applications, le temps ou la durée de connexion correspond au temps pendant lequel le chauffeur s'est connecté à l'application. Ce temps est supérieur au temps de conduite et même à l'amplitude de la journée de travail car les chauffeurs peuvent, par exemple, se connecter chez eux pendant leur période de repos pour suivre l'évolution de la demande sur le marché.

Source : Mission IGAS/ CGEDD

2.3.1.1 Un encadrement limité du temps de conduite de tous les taxis parisiens

[122] Des dispositions anciennes n'existent que pour les taxis parisiens (Paris et 80 communes de la petite couronne – ancien département de la Seine). Elles sont précisées dans l'arrêté du préfet de police de Paris du 15 janvier 2010⁴² portant « statut des taxis parisiens », complété par plusieurs autres arrêtés. Ce statut s'applique indistinctement aux taxis indépendants, de loin les plus nombreux, et aux taxis salariés. L'encadrement prévu par les arrêtés mentionnés *supra* a toutefois été motivé principalement par un souci de répartition équitable de la charge de travail entre taxis, et non par des soucis de sécurité routière ou de santé au travail.

[123] Le statut n'est pas très contraignant et porte sur quelques aspects seulement :

- La « durée maximale d'utilisation du taxi » est limitée à onze heures par jour⁴³ ;
- La durée d'utilisation du taxi peut être interrompue par trois coupures dont la durée totale cumulée ne peut excéder cinq heures et la durée minimale est de trente minutes ; c'est une faculté. L'amplitude maximale d'utilisation du taxi, est donc de seize heures par jour (11 + 5) ;
- Un taxi ne peut sortir en principe qu'une fois par jour, sauf exceptions, notamment pour les véhicules électriques. Aucune nouvelle sortie du conducteur de taxi ne peut commencer pendant la période de six heures qui suit la fin de la précédente sortie. Cette disposition n'est pas formulée comme un temps de repos obligatoire mais y ressemble néanmoins.

[124] Il n'existe donc pas de règles sur la durée maximale hebdomadaire de travail ou de conduite, ni sur le temps de repos hebdomadaire ni non plus d'obligation de faire des pauses.

[125] Des dispositions spécifiques existent également pour tous les taxis, quel que soit leur statut salarié ou indépendant, dans quelques agglomérations de province (Marseille, Nice). Ces dispositions ont toutefois pour objectif de répartir l'activité en période creuse par une alternance de jours de travail et de jours de repos obligatoires, et non pas la sécurité routière ni la santé au travail.

2.3.1.2 Un encadrement du temps de travail des chauffeurs salariés de taxis et de VTC mais qui est difficilement contrôlable

[126] La réglementation relative au temps de travail des chauffeurs salariés du T3P repose sur la combinaison du code du travail et du code des transports (article L.1311-1). Elle porte sur : la durée quotidienne (dix heures en principe) et hebdomadaire (48 heures en principe) maximale de travail effectif et de nuit ; la durée maximale d'amplitude de la journée de travail (douze heures) ; le repos (dix heures sur toute période de 24 heures ; 34 heures de repos hebdomadaire) et les pauses (30 minutes puis 45 minutes selon le temps de conduite). Elle n'encadre pas le temps de conduite en tant que tel.

[127] Le contrôle de la réglementation de la durée du travail dans le secteur du T3P est compliqué et soulève plusieurs difficultés. Les principales tiennent aux caractéristiques du secteur et de l'activité même de conduite dans le T3P, et plus particulièrement chez les VTC. Les services de l'administration du travail soulignent ainsi que :

- le livret individuel du chauffeur (LIC), qui repose sur l'auto-déclaration, est aisément falsifiable. Contrôler la conformité des données déclarées à la situation réelle est complexe ;

⁴² Fondé notamment sur la loi du 13 mars 1937 relative à l'organisation de l'industrie du taxi.

⁴³ Cf. article 10 du statut.

- le caractère éphémère de beaucoup de sociétés de VTC rend le contrôle compliqué ; ainsi, « lors du dernier contrôle coordonné réalisé [à Paris] en mai 2018, sur sept entreprises contrôlées, deux étaient en cours de liquidation ou l'ont été tout de suite après ». Beaucoup de TPE, même non liquidées, ne répondent pas aux courriers qui leur sont adressés.

[128] L'inspection du travail n'est pas compétente pour intervenir (ni sanctionner) sur la durée du travail des chauffeurs VTC indépendants travaillant au-delà des durées maximales prévues par le code du travail. Elle ne peut qu'essayer de constater le travail dissimulé si le travailleur indépendant n'est pas immatriculé correctement, ou la dissimulation d'emploi salarié (faux travail indépendant).

2.3.2 Des initiatives récentes et intéressantes d'encadrement du temps de conduite

2.3.2.1 Des initiatives privées

[129] Plusieurs initiatives intéressantes ont été prises récemment par les centrales de réservation VTC en matière d'encadrement du temps de conduite.

[130] C'est particulièrement le cas de la principale d'entre elles, Uber, qui a introduit au premier trimestre 2018 en France ainsi que dans d'autres pays du monde une fonctionnalité appelée « heures de conduite » pour tous ses chauffeurs. Il s'agit d'un dispositif de déconnexion automatique des chauffeurs après dix heures de temps de conduite, non consécutives obligatoirement, défini par Uber comme le temps de conduite depuis l'acceptation d'une course jusqu'à la dépose du passager (temps d'approche + temps de course avec passager)⁴⁴.

[131] Le dispositif répond au souhait des chauffeurs indépendants de gérer eux-mêmes leur temps et leur organisation, mais avec un objectif de prévention routière (et sans doute aussi le souhait de limiter la responsabilité de la centrale en cas d'accident dû à un temps de conduite excessif). La limite de dix heures, « limite maximale de sécurité », provoque la déconnexion du chauffeur de l'application. Le compteur est remis à zéro après six heures passées hors connexion.

[132] Le dispositif mis en œuvre par Uber est peu contraignant pour plusieurs raisons :

- Les dix heures de temps d'approche et de conduite avec passager prises en compte correspondent à des amplitudes de travail des chauffeurs bien supérieures (15 h ?), compte tenu de la proportion du temps passé par les chauffeurs en conduite à vide et en attente ;
- Les durées de courses par l'intermédiaire d'autres plateformes qu'Uber et pour des clients en direct ne sont pas décomptées.

[133] Une autre centrale de réservation, Le Cab, a mis en place un dispositif d'alerte, sans déconnexion, de ses chauffeurs quand ils sont connectés au-delà de douze heures consécutives. Snapcar serait en cours de mise en place d'un dispositif de déconnexion proche de celui d'Uber, avec un plafond plus élevé fixé à douze heures. Chez Chauffeur privé, il existe un dispositif d'alerte des chauffeurs qui est activé en fonction non pas du nombre d'heures de connexion mais en fonction du montant de chiffre d'affaires réalisé sur la centrale. Les chauffeurs concernés sont alors appelés par les gestionnaires de celle-ci, mais ne font pas l'objet d'une déconnexion.

⁴⁴ A noter que si la limite des dix heures est atteinte au milieu d'une course, le chauffeur peut terminer la course avant de devoir prendre une pause de six heures.

2.3.2.2 Des initiatives des pouvoirs publics

[134] A l'étranger, quelques pays ont mis en place des dispositifs d'encadrement du temps de conduite qui concernent les chauffeurs de VTC (et de taxis). C'est le cas de New-York et d'autres villes des Etats-Unis, Los Angeles, Seattle ou Santa Fe.

[135] Ainsi, à New-York, le maire a durci la réglementation existante et limite le temps de conduite des taxis et des VTC de la façon suivante : il est désormais interdit aux chauffeurs de taxis et de VTC de transporter des passagers pendant plus de dix heures par période de 24 heures et pendant plus de 60 heures par semaine. Il est aussi prévu dix heures de repos quotidien minimum. La TLC⁴⁵ examine les heures de conduite par la collecte des données qu'elle reçoit des 29 « bases » auxquelles chaque voiture est obligée de s'enregistrer. Chaque base est obligée de soumettre la date, l'heure et l'emplacement de chaque débarquement pour chaque voyage. La TLC émet alors des avertissements aux chauffeurs qui conduisent au-delà de la limite permise, pour information d'abord afin qu'ils modifient leurs horaires, avant des sanctions plus fortes possibles à compter de la fin de l'année 2018.

[136] A Los Angeles, la réglementation applicable aux taxis et aux VTC est différente : 10 heures de conduite maximum consécutives ou 10 heures non consécutives mais sur une période de 15 heures par période de 24 heures, et temps de repos minimum de 8 heures par période de 24 heures.

[137] En Europe, les chauffeurs indépendants sont généralement exemptés de réglementation sur le temps de conduite alors que les chauffeurs salariés se voient appliquer soit les règles générales sur le temps de travail soit des règles spécifiques. En Suède, la réglementation prévoit pour les chauffeurs de T3P, les taxis et les VTC étant unifiés au sein de la même profession, une période de repos minimum de 11 heures par période de 24 heures et la division de la période de repos en deux périodes, dont l'une doit faire 8 heures au moins.

2.3.3 Un encadrement justifié du temps de conduite des chauffeurs de VTC comme première étape

[138] La mise en place d'un encadrement du temps de travail et de conduite des chauffeurs de T3P rencontre certes un certain nombre de contraintes :

- des contraintes juridiques et de périmètre : cet encadrement doit être juridiquement fondé, non discriminatoire et proportionné ;
- des contraintes opérationnelles : avoir une connaissance effective et vérifiable de la durée encadrée, fondée sur des techniques fiables de collecte et de transmission de données ;
- des contraintes d'acceptabilité : les organisations professionnelles rencontrées par la mission sont souvent défavorables côté taxis, notamment les taxis de province ; les organisations de VTC sont plutôt favorables, ou pas opposées mais avec scepticisme sur son applicabilité ;
- l'impact potentiel d'une éventuelle réduction du temps de travail effectif sur le revenu des chauffeurs ; mais le modèle économique doit être en mesure d'assurer la viabilité de l'activité tout en garantissant la sécurité des personnes, car cet objectif de sécurité est un impératif.

[139] Malgré ces contraintes ou ces obstacles, la mission estime que les indices de croissance de la sinistralité routière avec la durée de conduite sont suffisamment forts pour fonder des mesures d'encadrement de ce temps de conduite. Pour cela, il faut d'abord définir le temps pris en compte.

⁴⁵ TLC : Taxi and Limousine Commission, organe de régulation et de contrôle du T3P à New-York.

[140] Pour mettre en œuvre un encadrement, la mission écarte deux options :

- le temps de connexion ; facile à suivre pour les centrales, qui connaissent précisément le moment où un chauffeur se connecte et celui où il se déconnecte de l'application, la durée de connexion n'a pas de lien direct avec le temps de conduite, celui qui est significatif pour la sécurité routière, et n'a pas de signification pour le temps de conduite hors plateformes.
- le temps d'utilisation du véhicule ; l'avantage de cette notion de temps est qu'il s'agit de celle déjà retenue pour les taxis parisiens ; cependant, elle repose, pour son contrôle notamment, sur la présence à bord du véhicule d'un horodateur, qui n'existe pas pour les VTC ; équiper tous les véhicules VTC de cet appareil paraît disproportionné ; enfin, ce temps inclut les temps d'attente en stationnement qui ne répondent pas aux préoccupations de sécurité routière.

[141] S'agissant du décompte du temps de conduite hors temps d'approche et de prise en charge, la mission a exploré deux solutions alternatives qui ne sont pas contradictoires mais complémentaires dans le temps. La première, à court terme, consiste à retenir un forfait représentatif du temps de repositionnement vers un stationnement après la course, qui est nécessairement imparfait. La seconde, adaptée au moyen terme, consiste à équiper les véhicules d'un chronotachygraphe électronique, dont il faut explorer la faisabilité en termes de coûts et de complexité.

[142] A court terme, la majorité des membres de la mission recommande de privilégier un temps de conduite défini comme le temps d'approche ajouté au temps de conduite avec passager, augmenté d'un forfait de cinq ou dix minutes par course jugé représentatif du temps de repositionnement vers un stationnement après la course, tout en étant consciente que cela ne correspond pas au temps de conduite ou de travail ressenti par les chauffeurs et en précisant que ce forfait devrait être ajusté en fonction des données du terrain. Une autre option aurait consisté à intégrer dans le calcul du temps de conduite le temps de repositionnement post course majoré du temps de pause recommandé par la sécurité routière, soit 15 à 20 mn pour deux heures de conduite, temps de pause qui peut notamment être mis à profit par le chauffeur pour satisfaire ses besoins physiologiques. En tout état de cause, les recommandations de pause de la sécurité routière doivent être suivies.

[143] La première de ces deux options est la seule définition du temps de conduite parfaitement connue des centrales de réservation, qui disposent déjà de toutes les informations pour le calculer précisément. Avec un numéro d'identifiant propre à chaque chauffeur, celui de sa carte professionnelle par exemple, on pourrait donc suivre le temps de conduite ainsi défini des chauffeurs qui travaillent avec plusieurs centrales, cas fréquent. C'est aussi la notion de temps utilisée par Uber dans son dispositif interne.

[144] Le défaut de cette définition du temps de conduite est certes qu'elle ne prend pas en compte la totalité des temps de conduite : il manque en effet les temps de retour à la base ou à une place de stationnement hors de la chaussée, les temps de conduite sans client et de conduite avec un client qui a réservé sa course sans passer par une centrale. Mais tous ces temps sont mal ou pas du tout connus des plateformes, d'où un problème de source, et restent généralement minoritaires. C'est pourquoi la mission propose à ce stade de retenir un temps forfaitaire (cinq ou dix minutes par course).

[145] Encadrer le temps de conduite plutôt que l'amplitude paraît préférable, pour une activité dont les périodes de plus forte activité (et de plus forte rentabilité) sont d'une part le matin, d'autre part la soirée et la nuit, avec une longue période de moindre activité entre les deux.

[146] Les dispositions actuellement applicables aux taxis parisiens ou aux chauffeurs salariés ne paraissent pas directement transposables aux chauffeurs de VTC travailleurs indépendants, pour des raisons de difficulté de computation des temps ou de particularités des métiers du transport.

[147] La mission propose, en définitive, de retenir les limites suivantes :

- une durée maximum du temps de conduite « approche + course avec passager + forfait » de onze heures par jour (avec possibilité de finir une course entamée avant d'atteindre la limite) ;
- une durée maximum du temps de conduite « approche + course avec passager + forfait » de 60 heures par semaine (avec dérogations ponctuelles possibles – cinq ou six fois par an) ;
- un repos hebdomadaire de 24 heures consécutives minimum obligatoire, pouvant être pris à n'importe quel moment de la semaine ;

[148] Eventuellement, il serait possible de fixer un repos quotidien de huit heures consécutives minimum pouvant commencer à tout moment de la journée.

[149] Cet encadrement permettrait d'éviter les durées de conduite excessives des chauffeurs VTC et donc d'atteindre une bonne efficacité en termes de sécurité routière. Il paraît facilement contrôlable s'agissant de la conduite avec client pour une application de plateforme comme indiqué supra et pouvant s'additionner pour toutes les plateformes pour lesquelles un même chauffeur est susceptible de conduire. Enfin pour le temps de repos, les plateformes, informées par l'organisme totalisateur, peuvent là aussi le maîtriser en déconnectant automatiquement les chauffeurs qui voudraient conduire sept jours consécutifs ou rester connectés plus de 16 heures par jour. Il sera possible d'ajuster le forfait et les durées mentionnées supra à la suite d'enquêtes de terrain telles que les « enquêtes carnet » qui pourront fournir une réalité plus fine des différents temps de conduite.

[150] Pour le périmètre de la mesure, la mission préconise de retenir, dans un premier temps, s'agissant des durées maximales journalière et hebdomadaire de conduite, la zone centrale de l'agglomération parisienne (Paris et 80 communes), considérant qu'une forme de réglementation du temps de conduite existe déjà sur ce périmètre pour les taxis.

[151] S'agissant de l'encadrement du repos hebdomadaire obligatoire de 24 heures consécutives, la mission estime très souhaitable que cette disposition s'applique à tous les chauffeurs de T3P (VTC, taxis et motos-taxis) de Paris et de province. Dans les faits, l'enquête 6t citée plus haut montre que le nombre moyen de jours travaillés par semaine pour les taxis parisiens est d'ores et déjà de 6,1 jours. Un plafond réglementaire de six jours aurait donc un impact limité pour la plupart des chauffeurs, tout en évitant les cas dangereux de durée manifestement excessive de conduite.

Recommandation n°3 : Encadrer par la loi le temps de conduite, décompté dans un premier temps avec passager + approche + forfait, quotidien et hebdomadaire, des chauffeurs VTC indépendants et salariés de la zone de Paris et des 80 communes et le temps de repos de tous les chauffeurs du T3P

[152] Pour mettre en œuvre ces mesures d'encadrement, il faut demander à toutes les plateformes de suivre, pour chaque chauffeur et sur la base d'un numéro qui lui serait attaché, ce temps de conduite « approche + course avec client à bord + forfait » et d'adresser, comme c'est le cas à New-York, les données à un organisme totalisateur qui pourrait être l'Arafer ou un tiers de confiance placé sous sa supervision, chargé de calculer de façon automatisée la somme du temps de conduite de chaque chauffeur pour l'ensemble des centrales de réservation.

[153] L'organisme totalisateur devrait être doté par la loi des pouvoirs de contrôle et de sanction des chauffeurs ne respectant pas l'encadrement de leur temps de conduite et de repos. Après de simples avertissements, des sessions de formation obligatoires pourraient être imposées. Puis, l'organisme totalisateur pourrait adresser une injonction à la centrale de réservation de déréférer le chauffeur pour une durée courte. Dans les cas les plus graves, la carte professionnelle serait suspendue, voire retirée.

[154] Une étude spécifique de l'organisation et du fonctionnement de l'organisme totalisateur et des modalités de transmission des données par les centrales de réservation (protocoles d'échange de données et d'interopérabilité uniformisés...) ainsi que de leur consolidation devrait être engagée sans délai.

[155] L'obligation nouvelle susceptible d'être imposée aux centrales de réservation relève d'une disposition législative, fondée sur des motifs d'intérêt général, la sécurité routière et la santé des chauffeurs. La loi doit également prévoir les sanctions en cas de non-respect de l'obligation par les centrales de réservation. La mesure pourrait aussi évidemment être intégrée dans un dispositif d'autorisation préalable plus large des centrales de réservation, au titre des critères de délivrance de cette autorisation⁴⁶.

Recommandation n°4 : Obliger par la loi les centrales de réservation à suivre le temps de conduite de chaque chauffeur VTC et à adresser les données à un organisme totalisateur

[156] La proposition ci-dessus ne prenant pas en compte certains temps de conduite, temps qui peuvent être dans certains cas significatifs, il faut se poser la question de leur intégration. La solution technique, dans l'état actuel des informations disponibles, passerait par l'installation d'un On Board Unit (OBU), sorte de chronotachygraphe électronique, sur les véhicules, capable de détecter tous les temps de conduite et de transmettre ces informations de façon automatisée à un organisme ou une autorité désignée, comme cela se pratique en Suède. Chaque chauffeur devrait introduire lorsqu'il prend le volant son numéro personnel dans l'OBU pour indiquer à l'appareil que c'est lui qui conduit, afin que le temps de conduite lui soit attribué en cas de partage du véhicule avec d'autres chauffeurs.

[157] C'est la réponse la plus complète au problème de sécurité routière qui est posé. L'inconvénient est qu'elle suppose que près de 100 000 véhicules, c'est-à-dire tous les taxis et tous les VTC de France, soient équipés de l'OBU, ce qui coûterait environ 1 000 € par appareil en l'état de la technologie, selon les données recueillies par la mission. Il est possible aussi que le côté intrusif de ce type d'appareil de contrôle soit mal accepté par un certain nombre de chauffeurs.

[158] La mission considère que la solution de type OBU, théoriquement la meilleure, n'est pas suffisamment mûre pour être retenue en France. Elle recommande qu'une étude approfondie soit lancée rapidement pour étudier les conditions de mise en place à moyen terme d'une solution technique telle que l'OBU, pouvant concerner tous les chauffeurs du T3P. Cette étude devrait rechercher la solution technique la moins coûteuse selon les dernières évolutions de la technologie, appareil lié au véhicule, application sur smartphone ou autre, mais qui soit une solution facile à contrôler.

Recommandation n°5 : Lancer une étude de faisabilité approfondie pour la mise en place d'une solution électronique de suivi du temps de conduite (OBU) qui soit financièrement accessible pour les chauffeurs du T3P en France entière

⁴⁶ Cf. dernière partie du rapport.

3 L'AMELIORATION DE LA VIABILITE DU MODELE ECONOMIQUE DES CHAUFFEURS DU T3P PASSE PAR L'ADOPTION DE MESURES CORRECTRICES⁴⁷

3.1 Une viabilité du métier très diverse et fonction de variables pour partie hors de portée des chauffeurs

3.1.1 Des revenus des chauffeurs du T3P variables dans un contexte de bouleversements de l'équilibre économique du secteur

3.1.1.1 Des statuts et une pluriactivité des chauffeurs VTC mal connus

[159] 95 % des taxis sont des indépendants⁴⁸. S'agissant des VTC, la part des entrepreneurs individuels dans le code NAF 4932Z⁴⁹ est majoritaire mais la proportion exacte des chauffeurs VTC indépendants n'est pas connue à ce jour de façon évidente. Selon les chiffres fournis par Uber à la demande de la mission, 67,5 % des chauffeurs VTC utilisant l'application de cette centrale de réservation étaient indépendants et 32,5 % étaient salariés et travaillaient avec un gestionnaire de flotte⁵⁰. La pluriactivité des chauffeurs indépendants reste également mal connue même si elle est très importante chez les micro-entrepreneurs du code NAF 49.32Z (près de 30 % de multi-actifs en fin d'année en 2015 selon l'INSEE).

[160] Une difficulté supplémentaire est que les bases déclaratives sont sujettes à des phénomènes de mal ou de sous-déclaration, voire de fraude. L'amélioration de la nomenclature NAF ne dispensera pas de la poursuite des efforts pour une meilleure connaissance du secteur par un renforcement des informations à transmettre par les centrales de réservation VTC et taxis.

Encadré 9 : Les limites du code NAF 4932Z pour la connaissance du secteur du T3P

Le code NAF 4932Z est plus large que le secteur T3P proprement dit puisqu'il comprend le transport de voyageurs par taxis, y compris les services des centrales de réservation, et la location de voitures particulières avec chauffeur, les radios-taxis et le transport de voyageurs par moto-taxis, mais également le transport non médicalisé de personnes à mobilité réduite, ainsi que vraisemblablement les véhicules sanitaires légers (VSL).

Les bases administratives (fiscales, Acoiss, Insee) constituées sur ce code et étudiées pour la mission, présentent ainsi plusieurs difficultés pour suivre finement le secteur :

- *Les données déclaratives ne sont pas toujours les plus exactes (risque de mal ou sous-déclaration, fraude).*
- *Le périmètre statistique est peu précis car il n'est pas possible de distinguer les professions VTC et taxis et il comprend, outre les conducteurs, l'ensemble des autres métiers (les conseillers clientèle des centrales de réservation, responsables RH, marketing...)*

Par construction les statistiques de la DGFIP, de l'Insee et de l'Acoiss sont difficiles à réconcilier, malgré la grande qualité des travaux, en raison de leurs différents objets (personnes morales, physiques, salariés, travailleurs indépendants) qui ne se recoupent pas totalement. De la même manière, il est difficile de recouper ces statistiques avec celle des immatriculations au registre des VTC.

⁴⁷ Voir annexe 2 pour plus de détails.

⁴⁸ Cf. enquête 6t.

⁴⁹ Cf. infra encadré.

⁵⁰ Chiffre moyen sur les quatre semaines comprises entre le 22 octobre 2018 et le 12 novembre 2018, en prenant en compte les chauffeurs qui ont réalisé au moins une course pendant l'une des 4 semaines.

[161] Il n'y a pas non plus en France, à la différence de certains pays étrangers, de dispositif d'observation des marchés, des prix et des revenus dans le T3P. Certes un observatoire national du T3P (ONT3P) a été mis en place auprès du conseil national du T3P (CNT3P), ainsi que des commissions locales avec des dispositifs d'observation locaux, mais en pratique cette observation se limite aujourd'hui au recueil de quelques éléments de nature administrative (nombre de licences, ...). L'évolution des prix de course est donc mal appréciée. Dans ces conditions, des travaux d'amélioration substantielle de la nomenclature et des études statistiques mériteraient d'être menés pour mieux suivre le secteur.

Recommandation n°6 : Elargir le champ de l'ONT3P à l'observation coordonnée des marchés, des prix, des revenus y compris horaires, et des métiers et améliorer le suivi du secteur T3P par la création de plusieurs sous-classes dédiées spécifiquement aux taxis, aux VTC, aux VMDTR et aux VSL dans le code NAF 49.

3.1.1.2 Des revenus d'activité des chauffeurs modestes et dispersés

[162] Les revenus moyens d'activité des travailleurs indépendants du T3P seraient de 16 736 € en 2016, soit 1 394 € par mois. Les indépendants VTC et taxis, à l'aune de ces chiffres, génèrent des revenus comparables aux non-salariés exerçant dans les services aux particuliers (hors santé). Par exemple, l'Insee évaluait le revenu mensuel moyen dans les services aux particuliers (hébergement, restauration, enseignement, coiffure et soins de beauté) à 1 550 € en 2015⁵¹, qui sont également touchés par le phénomène de plateformisation.

Tableau 3 : Revenus d'activités dans le secteur 4932Z

Revenus d'activité	2015	2016	2017
Salariés	24 952	26 711	28 154
<i>Salaire mensuel par tête des salariés (SMPT)</i>	1 568 €	1 483 €	1 423 €
Non-salariés	33 592	34 786	<i>n.c.</i>
<i>Revenu d'activité annuel moyen TI</i>	16 599 €	16 736 €	<i>n.c.</i>
<i>Revenu d'activité annuel moyen ME</i>	4 271 €	4 381 €	<i>n.c.</i>
<i>Revenu d'activité annuel moyen ensemble TI&ME</i>	15 468 €	15 344 €	<i>n.c.</i>

Source : Acoess à la demande de la mission

[163] Les revenus des travailleurs non-salariés pris en compte dans la nomenclature Insee intégrant les conducteurs du T3P sont néanmoins particulièrement dispersés : seulement 10 % des travailleurs indépendants, micro-entrepreneurs compris, au sein du code NAF 4932Z gagnaient plus de 31 253 €/an en 2016, soit 2 600 € mensuels, tandis que 10 % ont gagné moins de 2 390 € cette année-là, signe vraisemblablement d'une activité occasionnelle ou incomplète sur l'année, de revenus très faibles ou de fraude. Le décile médian générerait pour sa part environ 11 800 € par an, soit 983 € par mois.

⁵¹ INSEE, *Les revenus d'activités des non-salariés en 2015*, février 2018. La comparaison avec le revenu moyen des travailleurs indépendants (3 340€ par mois en 2015) est délicate compte tenu de la très grande diversité de professions et la grande dispersion des revenus parmi ceux-ci.

[164] Le salaire mensuel par tête des salariés (SMPT) du T3P s'élève à 1 483 €. Il est donc apparemment légèrement supérieur aux revenus mensuels d'activité moyen des chauffeurs indépendants. Mais il est vrai, pour notre étude, que ces salariés comprennent des emplois divers, dans une proportion inconnue, et non seulement des conducteurs (RH, marketing, fonctions supports, direction.). Les revenus sont aussi relativement dispersés pour les salariés de ce secteur.

3.1.1.3 Des chiffres d'affaires variables selon les chauffeurs

[165] Le taux de défaillance modéré des entreprises du secteur, compris entre 0,43 % et 0,77 % par an, ne suffit pas à apprécier la relative fragilité du modèle économique des chauffeurs VTC indépendants. Ceux-ci se caractérisent par la grande diversité de leurs modèles et de leurs situations économiques, selon le choix de leur statut fiscal et social, de leur véhicule, de leur horaire de travail mais aussi selon leur compétence (capacité à fidéliser une clientèle privée ou d'entreprises), la conjoncture et l'environnement économique local (marché dynamique ou non).

[166] Selon les chiffres fournis par Uber à la mission, qu'elle n'a pas pu vérifier faute d'accès aux données brutes, le chiffre d'affaires horaire net des frais d'utilisation de l'application, c'est-à-dire du montant de la commission perçue par Uber⁵², serait compris en 2018 entre 23,5 € et 27,7 € selon les profils (voir détails en annexe 2).

[167] Selon les mêmes sources, le chiffre d'affaires médian des chauffeurs utilisant l'application Uber, et non leur chiffre d'affaires total qui comprend aussi le recours à d'autres centrales de réservation ou le service d'une clientèle privée, était de 25,8 € par heure de connexion (temps en ligne, approche et course avec passager inclus), pour un temps de conduite (approche et course avec passager) médian de 19,7 heures entre le 1^{er} janvier et 1^{er} juillet 2018.

[168] Début 2017, le rapport du médiateur Jacques Rapoport avait présenté une analyse des chiffres d'affaires et des revenus nets des chauffeurs. Le chiffre d'affaires versé par les centrales de réservation au chauffeur était estimé entre 15 € et 18 € par heure de travail début 2017. De son côté, la CFDT a effectué une enquête fin 2017 auprès de chauffeurs VTC, concluant à un chiffre d'affaires par chauffeur de 56 000 € pour 3 360 heures travaillées annuelles (70 heures par semaine environ), soit 16,7 € par heures de connexion décomptée. La comparaison avec les données de prix de courses sur un panel de sept liaisons réalisé par Huffington Post en juin 2018 permet de situer le revenu versé par Uber aux chauffeurs à 30,1 € par heure de connexion à cette centrale. Cela semble proche des données de revenus horaires publiées par Uber, ce qui explique pourquoi le cas type présenté par la mission part, faute de mieux sur ce point, des données communiquées par Uber⁵³.

[169] L'évolution des prix et des conditions de marché depuis début 2017 peuvent expliquer une partie des divergences d'estimations existantes concernant les rémunérations horaires et mensuelles, mais pas la totalité de l'écart. Ces écarts d'analyse concernant les chiffres d'affaires horaires doivent conduire à la réalisation d'une enquête statistique représentative et à la méthodologie partagée en utilisant un carnet de suivi des temps pour apprécier les horaires de conduite et de connexion sur une période donnée et en déduire une estimation des revenus horaires des chauffeurs.

⁵² Et avant le versement de la TVA due par les conducteurs.

⁵³ Cf. annexe 2 encadré 6.

[170] La mission a procédé de son côté à des travaux qui la conduisent à estimer le revenu net « à vivre » des chauffeurs, de l'ordre de l'ordre de 1 493 € par mois ce qui correspond à 8,2 € par heure de conduite (approche + course avec passager) pour un profil :

- conduisant 27,2 heures par semaine, dont 19,7 heures sur l'application Uber et 7,5 heures sur d'autres plateformes ;
- réalisant au moins 60 % des courses en heures pleine, sur l'application Uber, dont le chiffre d'affaires horaire est alors d'environ 27,2 €, selon Uber ;
- une structure professionnelle EURL ou SASU conduisant à un taux de prélèvements sociaux de l'ordre de 45 %.

[171] De son côté, Uber estime, sur une base mensuelle en 2018, qu'un micro-entrepreneur travaillant 45 heures par semaine et conduisant une Renault Talisman, en location de courte durée, entre 10 heures et 19 heures générerait un revenu net estimé de 1 064€, pour 6 409€ de chiffre d'affaires mensuel. Avec la même location de véhicule, le revenu net d'un chauffeur, sous statut d'EURL mais conduisant du jeudi au lundi, atteindrait 1 705 € pour un chiffre d'affaires mensuel de 6 409 €. Tandis que le chauffeur en EURL, ayant acheté une Ford Mondeo neuve et conduisant matin et soir tous les jours sauf le mardi, gagnerait un revenu net atteignant de 1 640€, et un chiffre d'affaires mensuel très légèrement inférieur de 5 994€ (voir graphique 3 en annexe 2).

3.1.2 Une viabilité du modèle économique des VTC qui dépend de paramètres clés dont certains ne dépendent pas des chauffeurs

3.1.2.1 Des prix brut et net de course qui dépendent de moins en moins fréquemment des chauffeurs compte tenu de la place centrale prise par la fonction de mise en relation

[172] La fonction de mise en relation devient très importante, en particulier pour les VTC, en ce qu'elle influence l'évolution des prix sur le marché de la réservation préalable et qu'elle se traduit par des taux de commissions variables selon les centrales de réservation mais globalement élevés sur le montant de la course versé au chauffeur. Le marché de la réservation préalable peut s'analyser comme la conjonction d'un marché « direct » entre le chauffeur de VTC ou de taxi et sa clientèle privée (affaires, tourisme, luxe) – qui représenterait à dire d'acteurs au maximum 10 % des courses des chauffeurs qui ont fait le choix de développer cette clientèle dont la proportion est inconnue - et un marché de « gros ou intermédié » passant par une mise en relation via une centrale de réservation.

[173] La facilité d'utilisation des applications est devenue structurante pour l'activité VTC. D'une part, les prestations et activités VTC et taxis sont devenues assez largement substituables. D'autre part, l'élargissement des zones de chalandises pour les conducteurs est devenu quasiment indispensable pour développer une activité VTC, au moins en agglomération. Les effets de réseaux conduisent alors à un risque de concentration non négligeable : peu d'opérateurs, rétention des clients et des chauffeurs. Ces tendances semblent se traduire par une perte de maîtrise de la fixation du prix et de capacité de négociation du taux de commission des chauffeurs indépendants vis-à-vis de la centrale dominante.

[174] Dans ce contexte, les chauffeurs indépendants semblent alors dépendants économiquement s'ils n'ont pas réussi à développer une clientèle privée : la fixation des prix résulte pour l'essentiel de la puissance de marché de la principale centrale VTC. Le déterminant clé du chiffre d'affaires et *in fine* du revenu d'activité, à savoir le tarif de la course, n'est plus maîtrisé par les chauffeurs en dehors de leur clientèle privée, alors que la fixation des prix constitue traditionnellement un indice d'indépendance. Le retrait d'un chauffeur d'une centrale de réservation (« opt out ») pour aller s'affilier à une autre centrale ou son refus d'une course (sur les centrales de réservation qui

afficheraient les prix à l'avance) ne suffit pas à rééquilibrer le pouvoir de négociation. Les centrales ont ainsi la main sur le prix de course brut facturé au client et le taux de commission qui alimente leurs marges. Le prix net de frais de services s'impose alors au chauffeur VTC indépendant recourant aux centrales, ce qui est le cas de la grande majorité d'entre eux. Les frais d'acquisition ou de services, c'est-à-dire les commissions qui sont par exemple de 25 % chez Uber et de 15% chez Txfy, sont ainsi devenus un poste de charge déterminant pour les chauffeurs. Pour les profils précédents, roulant 45 heures par semaine, leur montant était compris entre 1 500 € et 1 600 € par mois.

3.1.2.2 Un choix du véhicule, de son mode d'acquisition, de la forme juridique d'exploitation et de l'optimisation des horaires qui sont à la main des chauffeurs

[175] Les chauffeurs VTC ont une maîtrise inégale de leur activité, même lorsqu'ils sont indépendants : ils ont surtout la main sur quelques postes de charges (choix du véhicule) et déterminants du produit (nombre d'heures travaillées, positionnement horaire).

[176] Le véhicule constitue ainsi le premier choix clé pour le chauffeur indépendant et ce, dès le lancement de l'activité, car de nombreux coûts fixes lui sont attachés comme les frais d'acquisition ou les mensualités de location durant en général plus de six mois, les frais de carburant, l'assurance et éventuellement les frais de garage. Or, plusieurs éléments influencent le choix du véhicule :

- les normes techniques minimales imposées aux véhicules T3P ;
- l'attribut symbolique : la grande berline pouvant répondre à certaines aspirations de réussite ou à la volonté de cibler une clientèle haut de gamme notamment touristique ;
- le cas échéant, certaines pratiques commerciales sur le mode d'acquisition du véhicule.

[177] Le choix d'un véhicule très puissant et/ou de grande taille peut se justifier pour un chauffeur visant à développer et fidéliser une clientèle privée, mais il n'apporte pas en général d'avantages commerciaux significatifs dans le cadre d'une activité sur centrales de réservation VTC (faible impact sur le prix de course ou le volume malgré la politique de gamme de certaines plateformes). L'impact du véhicule est, en revanche, significatif sur les coûts et la rentabilité de l'activité, en particulier la maîtrise des frais de carburant par le choix d'un véhicule moins consommateur.

[178] Le mode d'acquisition du véhicule (achat ou location) est également important. Le chauffeur indépendant peut acheter un véhicule neuf ou d'occasion, en général moins onéreux à l'achat mais générant des dépenses de maintenance plus importantes. Outre l'impact sur les charges d'exploitation récurrentes du chauffeur, le mode d'acquisition n'est pas non plus indifférent sur la capacité à entrer ou sortir du marché VTC. Si le chauffeur possédant son propre véhicule peut, de manière autonome, décider de quitter le marché – tout en essuyant le cas échéant des pertes financières dans l'opération – le locataire de véhicule en est bien moins libre, ce qui peut se traduire par la permanence d'une situation économique dégradée et de situations personnelles vécues comme inextricables pour les chauffeurs locataires n'atteignant pas l'équilibre économique. En cas d'achat, la valorisation du véhicule à la revente n'est pas toujours anticipée, participant de la difficulté de certains chauffeurs à boucler réellement leur modèle économique sur le long terme.

[179] Même si l'achat peut être profitable, en particulier en période de taux d'intérêt abordable, de nombreux chauffeurs manquent probablement de l'apport nécessaire et doivent opter pour une location : la location avec option d'achat (LOA) en général sur trois ans environ, la location en longue durée (LLD) pour environ deux ans ou la location de courte durée (LCD) pour quelques mois seulement. A dire d'experts, la LOA et la LLD seraient souvent plus intéressantes que la LCD sur un plan financier, mais ne permettent pas de changer de véhicule si le choix initial n'était pas adapté, ni de sortir de la profession à brève échéance aussi facilement qu'en LCD compte tenu des durées d'engagements exigées par les loueurs. De plus, en location, le chauffeur doit également fournir un

dépôt de garantie, souvent supérieur à 1 000 €. En cas de détérioration du véhicule, celui-ci peut ne pas lui être rendu. Le rendu tardif ou la saisie du dépôt par le loueur constitue un frein au changement de loueur par le chauffeur et un élément de fragilité.

[180] Le coût de possession (y compris maintenance et carburant) s'élève à un montant qui va de 1340 €/mois pour un véhicule optimisé (Ford Focus en achat), à 1680 €/mois pour un véhicule moyen en LLD (Skoda Superb) et 1950 € /mois pour une Mercedes classe C en LCD (voir tableau 4 en annexe 2).

[181] Le principal moyen des chauffeurs pour améliorer leur rentabilité, en particulier lorsqu'ils utilisent des applications, consiste à optimiser leurs horaires de travail soit en volume, soit les créneaux en heures pleines ou creuses. Certaines applications VTC s'étant dotées d'une tarification dynamique qui élève le prix lors des heures de pointe et l'abaisse en heures creuses, la conduite lors des pics, c'est-à-dire tôt le matin ou tard le soir en semaine et le week-end, est plus rémunératrice : pour un chauffeur à temps plein, l'effet sur le revenu net du chauffeur entre les profils les plus contrastés pourrait être de l'ordre de 350 € par mois, à nombre de km constants⁵⁴.

[182] Sans surprise, une conduite plus longue permet de générer davantage de revenus et présente un impact positif sur la rentabilité en raison de rendements croissants.

3.1.2.3 Un impact des prélèvements sociaux et fiscaux sur la viabilité économique qui varie selon le statut professionnel.

[183] Les prélèvements sociaux et fiscaux constituent le dernier élément structurant pour la viabilité ou non du modèle économique des chauffeurs VTC indépendants. Comme tout conducteur, les chauffeurs VTC sont redevables de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) qui porte sur les produits pétroliers et qui est collectée à la pompe, à la différence des taxis qui bénéficient d'un dispositif de défiscalisation⁵⁵. Plus encore, le choix du statut professionnel, qui n'est pas aussi ouvert qu'on peut le penser dès le lancement d'activité, est alors déterminant en matière de TVA, de contributions sociales et de taxes sur la rémunération.

[184] Classiquement, le chauffeur doit la TVA, qui est déductible. Quand ils utilisent une application, les chauffeurs VTC sont de plus redevables de la TVA pour frais de service. Pour une centrale établie à l'étranger comme Uber, le chauffeur est redevable de la TVA sur les frais de plateforme, estimée à 124 € par mois dans le cas-type⁵⁶ (25 % de frais de plateforme). Si la centrale est basée à l'étranger, le micro-entrepreneur normalement exempté de TVA doit lui aussi l'auto-livider mais ne peut déduire cette TVA pour frais de services (ne facturant pas de TVA au client).

[185] Concernant les contributions sociales et les prélèvements sur les rémunérations d'activité, plusieurs statuts sociaux et fiscaux sont à la disposition des chauffeurs VTC indépendants, présentant chacun des atouts et des inconvénients : le statut de micro-entrepreneur, entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) ou société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU). La complexité réglementaire et des régimes fiscaux rend néanmoins particulièrement difficile le choix d'un statut adéquat par les nouveaux entrants.

⁵⁴ L'écart de revenus horaires bruts entre ces deux profils en heures creuses et en heures pleines atteint environ 4,2 € de l'heure aux dires de Uber (27,7 contre 23,5 €/h). Voir l'annexe *op.cit.*

⁵⁵ Article 265 *sexies* du code des douanes. Les taux sont variables selon le carburant et les régions.

⁵⁶ Voir l'encadré ci-dessus.

[186] Les statuts SASU et EURL semblent plus adaptés pour les chauffeurs à temps plein, même si certaines règles, notamment la possibilité de rémunération en dividendes, impliquent une mise en réserve de trésorerie significative la première année⁵⁷. Ces statuts permettent, en effet, de déduire les charges d'exploitation du revenu imposable et de l'assiette des cotisations sociales, dans les mêmes conditions que l'exploitation économique de droit commun.

[187] Les deux différences notables entre la SASU et l'EURL sont la couverture sociale (l'exploitant en SASU est assimilé à un salarié du régime général, l'indépendant en EURL bénéficie de la même couverture que les artisans-commerçants) et les cotisations minimales (nulles en l'absence d'activité dans le cas d'une SASU, des cotisations provisionnelles - calculées sur une assiette forfaitaire correspondant à 19 % du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) - soit une dépense de 2 946 € en 2018 dans le cas de l'EURL).

[188] Ces deux statuts permettent au chauffeur VTC de décider la part du bénéfice qu'il se verse en salaire, celle qu'il se verse en dividendes et celle mise en réserve. Le montant des cotisations sociales et fiscales dans le cas d'une rémunération orientée vers la prise de dividendes est plus faible⁵⁸, toutefois le recours à ce mode nécessite d'attendre la fin du premier exercice soit environ une année pour se rémunérer et nécessite donc une mise en trésorerie importante dont on peut penser que la plupart des chauffeurs de VTC ne disposent pas. C'est d'ailleurs pourquoi entrepreneur.fr et l'ADIE ont mis en place une initiative originale pour l'amorçage⁵⁹.

[189] A dire d'experts, les choix fiscaux ouverts par ces statuts peuvent ainsi se traduire par un prélèvement social et fiscal de l'ordre de 20 % à 30 % de l'assiette nette de frais en cas de rémunération en dividendes, contre environ 45 % pour la rémunération en salaires, soit une économie sur le net chauffeur pouvant aller jusqu'à 500 euros environ / mois pour un célibataire et près de 800 euros / mois dans le cas le plus favorable (conjoint gagnant peu et présence d'enfants).

[190] Tandis que la microentreprise, dont les règles sociales et fiscales ne sont pas adaptées à une activité avec des coûts d'intrants fixes comme variables aussi élevés que dans le T3P, s'avère peu soutenable pour l'activité T3P à temps plein : l'abattement fiscal de 25 % sur le chiffre d'affaires est insuffisant pour compenser l'impossibilité de déduction dans un contexte où les frais fixes à amortir en particulier le véhicule et les frais variables en matière de carburant occasionnés par une activité T3P sont importants. La microentreprise facilite le lancement d'activité par la simplicité des démarches⁶⁰, mais semble surtout adaptée aux chauffeurs VTC occasionnels recherchant un complément de revenu et un statut simple pour régulariser une activité complémentaire.

[191] Enfin, d'autres charges d'exploitation semblent ne pas dépendre véritablement des chauffeurs, mais leur impact sur la viabilité économique de l'activité est modéré. Parmi ces frais quasi-fixes on peut compter : les frais de comptabilité⁶¹, l'abonnement téléphonique et internet, les frais de stationnement ; les frais de premier établissement à hauteur de 500 € environ, et les franchises pour « accidents ».

⁵⁷ A noter que ces statuts sont, comme la microentreprise, cumulables avec l'ACCRES.

⁵⁸ La principale optimisation consiste à adapter le niveau de dividendes versé pour bénéficier du prélèvement forfaitaire unique (PFU), entré en vigueur le 1er janvier 2018, afin de rechercher un taux de prélèvement global inférieur au taux de l'imposition à l'IR et des cotisations sociales. Les dividendes sont imposables au prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % (12,8 % d'impôt sur le revenu et 17,2 % de prélèvements sociaux).

⁵⁹ Cf. l'annexe 2 sur le modèle économique.

⁶⁰ Ce statut peut en outre s'avérer intéressant dans les premières années d'activité lorsque le micro-entrepreneur cumule son statut avec le dispositif d'aide au chômeur créateur ou reprenneur d'entreprise (ACCRES), dont l'avantage s'érode progressivement.

⁶¹ En particulier lorsque le chauffeur indépendant a opté pour un autre statut que celui de micro-entrepreneur. Il est alors souvent fait appel à un expert-comptable pour tenir une comptabilité. A dire d'experts, une offre de base coûterait environ 30 € par mois.

3.2 Une amélioration du modèle économique des chauffeurs de VTC qui passe par une palette de mesures échelonnables dans le temps

3.2.1 Actionner les leviers qui peuvent l'être rapidement comme l'accès des chauffeurs au véhicule et des dispositifs d'accompagnement ciblés à créer

3.2.1.1 Faciliter l'accès au véhicule

[192] Une norme de véhicule sans puissance minimale, et une longueur de 4,2 mètres, avec un coffre suffisant, en maintenant un âge maximum de six ans, hors véhicules hybrides et électriques améliorerait la viabilité du modèle économique des chauffeurs et réduirait par ailleurs les émissions de gaz à effet de serre. L'alignement sur les normes imposées aux taxis parisiens conduirait ainsi à un gain économique qui pourrait s'élever à environ 220 € par mois pour le revenu net⁶² d'un chauffeur VTC circulant à temps plein.

[193] Par ailleurs, l'abaissement des normes techniques minimales permettrait de limiter les dépenses en carburant. En effet, la dépense aux normes constructeurs peut être estimée à 250 € pour 5 000 km par mois contre 460 € pour un véhicule aux normes de la réglementation actuelle. Il faudrait faire converger les normes techniques nationales imposées aux véhicules VTC sur celles des taxis parisiens, et mieux accompagner les chauffeurs pour leur choix de véhicule à l'occasion de la formation ou du lancement d'activité.

[194] Dans un but de prévention des situations de difficulté, il conviendrait de vérifier que la location de véhicules est aujourd'hui un marché qui fonctionne bien. Les loueurs exigent légitimement des engagements de durée de location de sorte à limiter les coûts de gestion des stocks de véhicules, afin d'optimiser leur valorisation et garantir un mode de conduite qui n'endommage pas le véhicule. Ils cherchent, en particulier, à se prémunir contre un fort « *turn over* » des chauffeurs qui conduirait à des retours fréquents de véhicules. Ceci explique pourquoi les loyers de contrats de longue durée sont inférieurs à ceux prévus par les contrats de courte durée et associés à des périodes d'engagement plus longues. Mais certaines clauses contractuelles sont ainsi susceptibles de conduire à aggraver la situation ou sanctionner le retrait d'activité d'un chauffeur en difficulté.

[195] Une enquête mériterait d'être lancée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) auprès des loueurs afin de vérifier si les engagements demandés, contreparties du risque économique supporté, ne déséquilibreraient pas excessivement la relation commerciale ainsi que les droits et obligations des parties, notamment dans le cadre de l'article L. 442-6 du code de commerce. De la même manière, il convient d'établir si les clauses prévues en cas de dommages ou d'accidents ne sont pas excessivement pénalisantes. Il serait judicieux de demander à la DGCCRF d'effectuer une enquête sur les contrats de location VTC (durée d'engagement, traitement des dommages sur les véhicules...).

Recommandation n°7 : Assouplir les normes de véhicules et s'assurer du bon fonctionnement du marché de la location

⁶² Compte tenu des frais déductibles de l'ordre de 45 % et pour un chauffeur VTC indépendant sous statut d'EURL.

3.2.1.2 Des dispositifs d'accompagnement plus ciblés : fonds d'amorçage, fonds de soutien

[196] L'importance prise par les statuts sociaux et fiscaux sur la rentabilité économique des chauffeurs VTC indépendants incite à prévoir des dispositifs de nature à améliorer l'accompagnement de ceux-ci aux moments clés de leur activité : lors du lancement, en cas de difficulté ponctuelle mais sévère ou lors de la préparation d'une transition professionnelle.

[197] Pourrait par exemple être constitué un fonds d'amorçage pour les VTC, sur le modèle de ceux que mettent en œuvre l'ADIE et entrepreneurs.fr afin de faciliter le lancement d'activité et le choix d'un statut professionnel adéquat. Ce fonds relèverait d'un partenariat entre acteurs privés, des centrales VTC et des organismes de micro-crédit pour ce qui est du financement du dispositif, ainsi que des acteurs du secteur pour ce qui est de l'accompagnement des chauffeurs au cours de leurs première et deuxième années d'exercice. Le comité national T3P pourrait donner une impulsion dans ce sens par un avis et le cas échéant demander qu'il soit fait de même pour les taxis.

[198] Il serait utile de créer un fonds d'amorçage aux statuts SASU/EURL pour les chauffeurs de VTC en partenariat avec les organismes de micro-crédit et financé par les plateformes VTC. Un fonds similaire taxi serait possible.

[199] Afin d'accompagner l'assainissement économique des chauffeurs en difficulté, un fonds de soutien temporaire pourrait également être mis en œuvre, sur le modèle de ce qui existe déjà dans le secteur de l'intérim avec la création d'un fonds d'action sociale sous la forme d'une association Loi 1901. Il serait créé par des acteurs privés et il devra être financé exclusivement par les professionnels (centrales VTC, et le cas échéant taxis) pour ne pas être qualifié d'aide d'Etat au regard du droit de l'Union européenne. S'il revient aux acteurs membres du fonds d'en définir la gouvernance, il semblerait néanmoins judicieux d'y associer les représentants des chauffeurs. Son intervention devrait venir en contrepartie d'un accompagnement et d'un plan d'assainissement.

[200] De même, la création d'un fonds de soutien aux chauffeurs VTC « en difficulté » financé par les centrales VTC serait bienvenue. Son objet et les modalités devront être négociés par les centrales VTC et les OP VTC. Un fonds de soutien similaire taxi serait également possible.

Recommandation n°8 : Soutenir les chauffeurs au moment clé de leur activité (lancement, difficulté, transition professionnelle) par un fonds d'amorçage et un fonds de soutien

Recommandation n°9 : Créer un fonds de soutien aux chauffeurs VTC en difficulté financé par les centrales VTC, dont l'objet et les modalités devront être négociés par les centrales de réservation VTC et les organisations professionnelles de VTC (modèle du fonds social du travail temporaire FASTT), un fonds de soutien similaire pour les taxis étant possible

3.2.2 La diversification des statuts professionnels (statut d'entrepreneur salarié-associé, portage salarial)

[201] Outre le statut de travailleur indépendant et de salarié, il existe également d'autres possibilités dans le droit français. L'acceptabilité de ces statuts par les acteurs méritera d'être testée dans le cadre du CNT3P.

3.2.2.1 Le risque de la requalification juridique

[202] La question de la requalification a été tout récemment éclairée par la Cour de cassation à propos de la relation entre une plate-forme numérique et un chauffeur-livreur. Le risque de requalification pour les centrales de réservation du T3P est désormais significatif et, s'il venait à se réaliser, bouleverserait leur modèle économique.

[203] la Cour rappelle en outre dans sa décision que « l'existence d'une relation de travail ne dépend ni de la volonté exprimée par les parties ni de la dénomination qu'elles ont donnée à leur convention mais des conditions de fait dans lesquelles est exercée l'activité des travailleurs »⁶³.

3.2.2.2 Les coopératives et le statut d'entrepreneur salarié-associé (ESA)

[204] Depuis longtemps les taxis pratiquent le modèle coopératif, sous une forme antérieure aux formes coopératives les plus récentes (CAE et ESA). C'est par exemple le cas du groupement d'intérêt économique GIE GESCOP, qui compte environ 1130 conducteurs taxis en région parisienne, et de nombreux regroupements de taxis dans des villes moyennes et zones péri-urbaines et rurales.

[205] L'une des caractéristiques des formes coopératives est d'associer les affiliés à une gouvernance démocratique qui leur permet de partager les résultats. A cet égard, l'entrepreneur-salarié-associé (ESA) est un statut original de création récente par la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. Il est intéressant pour les conducteurs et centrales de réservation du secteur T3P. Ce statut hybride permet, en effet, de concilier salariat et travail indépendant autour d'un modèle économique novateur que les acteurs ne se sont cependant pas encore approprié malgré son existence dans d'autres secteurs (bâtiment, secteur du conseil, ...) et différents rapports préconisant son adoption dans le champ des plateformes numériques et des centrales de conducteurs⁶⁴.

[206] Le statut d'ESA offre aux conducteurs de VTC les garanties et la protection sociale identique à celles des salariés (couverture des risques santé, retraite, famille ; prévention et indemnisation des accidents du travail et maladies professionnelles ; droit au chômage et à la formation professionnelle), tout en leur permettant de s'organiser de manière autonome à la manière des indépendants.

[207] Techniquement, le revenu du chauffeur est calculé par référence au SMIC, celui-ci restant libre d'organiser son activité (dans les termes qu'il convient avec la CAE qui le loge), de l'exercer à temps plein ou partiel (SMIC horaire) et de bénéficier d'un intéressement aux résultats de la CAE.

[208] Le statut d'ESA couplé avec une CAE offre par ailleurs la possibilité au conducteur de construire son modèle économique pendant trois ans et de choisir son statut en connaissance de cause au plus tard au bout de ces trois ans. Il permet également de rééquilibrer le rapport de forces entre conducteurs et centrales pour négocier le taux de commission des centrales de réservation.

⁶³ La Cour rappelant alors « que 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 ».

⁶⁴ Un rapport du Conseil national du numérique (CNNum) de janvier 2016 et un rapport de l'IGAS de mai 2016 recommandaient déjà de recourir le cas échéant à des formes d'emplois hybrides (coopératives, portage, etc.) dans l'économie à la demande.

[209] Les charges d'exploitation du conducteur seront a priori d'autant plus faibles qu'il aura choisi de mutualiser au sein de la CAE le plus de services possibles (économies et gains d'échelle sur l'expertise-comptable, la gestion de la paie et les déclarations sociales, les frais de garage, d'entretien et de location/achat/leasing du véhicule...).

[210] Le regroupement des conducteurs sous statut d'ESA présente également des avantages pour l'Etat et les collectivités territoriales exerçant la fonction d'AOM : en effet, les CAE peuvent participer d'un développement territorialisé de la mobilité et de l'offre de transport⁶⁵, puisque, sous la forme juridique communément adoptée de sociétés coopératives d'intérêt collectif, elles accueillent dans leur gouvernance les bénéficiaires (clients, usagers, riverains...) et associent à leur capital des collectivités et des partenaires privés. Un autre intérêt de la solution ESA/CAE pour les pouvoirs publics est de favoriser une meilleure connaissance de la profession permettant à terme une structuration du secteur indispensable à sa régulation.

[211] Les centrales de réservation pourraient trouver un intérêt à cette forme juridique en tant qu'elle les protégerait des risques de requalification et permettrait une professionnalisation des chauffeurs même s'il faut également tenir compte des incertitudes sur la complexité créée par une relation désormais quadrangulaire⁶⁶ d'emploi, et sur l'effet sur les prix. Les centrales pourraient encourager l'adoption de cette forme de statut dans le cadre de la charte facultative prévue par le projet de loi LOM qui pourrait comprendre un nouvel alinéa incluant une information des chauffeurs VTC, lors de leur référencement, par les centrales de réservation sur ce statut, dans l'esprit de l'objectif de responsabilité sociale. On pourrait également prévoir des mesures comme un taux de commission préférentiel pour les conducteurs référencés ayant fait le choix de ce statut.

[212] La mission signale enfin l'existence de dispositifs de financement (publics et privés) pour encourager le recours au statut d'entrepreneur salarié-associé (ESA) sous la forme juridique de la coopérative d'activité et d'emploi (CAE)⁶⁷.

3.2.2.3 Le portage salarial

[213] Les entreprises de portage, qui répondent à des préoccupations proches, ne peuvent toutefois pas se développer dans le secteur T3P actuellement car l'offre de service de portage salarial est légalement subordonnée à un double critère de métiers (graphiques, design, prestations intellectuelles...) et de rémunération (la rémunération des salariés portés doit être supérieure à environ 2300 € mensuels, suivant différents cas prévus par la réglementation). L'assouplissement de ces conditions d'accès élargirait la palette des statuts possibles pour les chauffeurs VTC, mais les transformerait obligatoirement en salariés, ce qui risquerait de déstabiliser les entreprises de transports qui salariaient déjà de nombreux conducteurs VTC travaillant pour des centrales de réservation. Cet assouplissement nécessiterait en outre des mesures législative et réglementaire.

⁶⁵ Cette dernière possibilité est particulièrement intéressante dans le secteur du transport de personnes car elle permet de réunir tous les acteurs intéressés par un même projet territorial, acteurs parmi lesquels les communes, régions et autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

⁶⁶ Client, centrale, coopérative et chauffeur.

⁶⁷ Pour les besoins de financement initial et les besoins les plus importants, en particulier au profit des CAE qui se créeront au niveau national, il pourrait être fait appel au PIA et/ou à la BPI, tandis que les autres besoins de financement moins importants, par exemple pour soutenir des projets de niveaux régional ou métropolitain ou local, les collectivités territoriales et les AOM concernées pourraient être invitées à participer à des tours de table mobilisant différents financeurs publics tels que la Caisse des dépôts et consignations, ou à recourir à la forme juridique de la CAE/SCIC au capital et à la gouvernance de laquelle elles sont autorisées à participer. Les fonds de soutien de l'économie sociale et solidaire (ESS) pourraient également contribuer à des tours de table, ainsi que des opérateurs du transport collectif urbain.

Recommandation n°10 : Faire connaître, promouvoir ou élargir les modalités d'organisation juridique 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

[214] Face à la complexité des différents statuts professionnels et à la difficulté que peuvent éprouver les chauffeurs à choisir le plus adéquat, il apparaît en outre que la production d'un guide d'accompagnement, présentant les caractéristiques, atouts et inconvénients des différents statuts selon les situations professionnelles et types d'activités recherchées (à temps plein, occasionnelle...), serait nécessaire. Les acteurs du secteur, centrales, OP, en lien avec le CNT3P et la direction générale du travail (DGT) pourraient viser de réaliser et publier un tel guide au début de l'année 2019. La recommandation suivante vise à mieux faire connaître et valoriser les différents statuts et formes juridiques alternatives susceptibles d'améliorer la pérennité économique et les conditions de travail des conducteurs.

Recommandation n°11 : Produire un guide d'accompagnement pour aider les conducteurs à choisir un statut professionnel adapté à la situation des conducteurs de VTC et taxis.

3.2.3 Le lancement souhaitable d'un processus de concertation sur le revenu des chauffeurs, assorti de l'imposition d'un prix minimum en cas d'échec

[215] Il n'est pas possible d'imposer un tarif minimum client pour garantir un certain niveau de revenu aux chauffeurs. La réglementation des prix est très encadrée au plan constitutionnel et européen : elle n'est en principe autorisée que lorsqu'elle vise à protéger le consommateur (prix plafond), sauf exceptions limitées (voir partie 2.2.3).

[216] La mission propose, en conséquence, une méthode en plusieurs étapes pour garantir un filet de sécurité minimal aux chauffeurs VTC indépendants pour ce qui concerne le prix de la prestation via une centrale. D'un point de vue économique, la réglementation d'un prix est en effet justifiée en cas de défaillances de marché. C'est notamment le cas des oligopsones, ces structures de marchés où un petit nombre d'acheteurs (employeurs) sont confrontés à beaucoup de vendeurs (employés, prestataire de main d'œuvre) et qui se traduisent par la fixation de prix très bas par l'acheteur, voire une quantité de transactions (ou un volume d'emploi) limité. Dans cette situation, l'amélioration du revenu net de l'exploitant ou de l'employé peut se traduire par un équilibre de marché plus optimal. Cet effet a par exemple été observé⁶⁸ aux Etats-Unis dans le secteur de la restauration rapide (*fast food*) dans les années 1990, où l'augmentation du salaire minimum dans certains Etats a conduit à une hausse de l'emploi et une fidélisation des employés. Ce qui n'est pas sans rappeler le marché de gros de la mise en relation, et que des analyses de l'observatoire national du T3P (prix et marchés) pourrait confirmer.

[217] Cette méthode consisterait, à court terme, à promouvoir un engagement fort des acteurs eux-mêmes, à savoir les centrales VTC, pour assurer une rémunération décente aux chauffeurs recourant à leur service de mise en relation, sur le modèle de l'amendement du député rapporteur Aurélien Taché⁶⁹. Il prévoyait que les chartes portent des engagements relatifs « aux modalités visant à permettre aux travailleurs d'obtenir un prix décent pour leurs prestations de services ». Au-delà de

⁶⁸ David Card; Alan B. Krueger, *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*, American Economic Review, 1994.

⁶⁹ Amendement déposé dans le cadre du projet de loi concernant la liberté de choisir son avenir professionnel, mais censuré par le Conseil constitutionnel pour des questions de procédure parlementaire, et repris depuis lors dans le cadre du projet de loi LOM.

l'enjeu de la rémunération minimale, le dispositif vise à permettre un renforcement des garanties sociales notamment en matière de protection sociale complémentaire maladie professionnelle ainsi que de conditions de travail ou de déréférencement.

[218] Un tel dispositif de charte volontaire portant engagement sur un revenu décent présenterait l'avantage de ne pas contrevenir au principe constitutionnel (principe de liberté d'entreprendre) et européen (principe de libre circulation) ainsi que de laisser les acteurs libres d'innover en matière de dispositif de rémunération minimale. Il présenterait également des inconvénients : son caractère facultatif ne garantit par construction pas que toutes les centrales s'en doteraient, les dispositifs seraient moins sûrs juridiquement en l'absence de définition légale du « prix décent » et la diversité des modalités adoptées présente un risque de rétention des chauffeurs sur une plateforme privilégiée.

[219] Ensuite, une consultation ou concertation des acteurs du secteur pourrait être lancée afin de définir une garantie de prix décent de la prestation VTC. Le comité national T3P devrait d'ailleurs les aider à s'engager dans le sens d'un prix décent par la mise en place de l'observatoire des prix, qui aurait pour mission de documenter les charges, les facteurs de coûts et les règles adaptées pour garantir un revenu décent, et pourrait répondre aux sollicitations des acteurs.

Recommandation n°12 : Lancer, en parallèle à l'adoption d'un dispositif de chartes facultatives proposées par les centrales de réservation, une concertation entre centrales de réservation et représentants des chauffeurs de VTC sur la mise en place d'un dispositif garantissant un prix décent de la prestation

[220] En cas d'échec de la concertation, les pouvoirs publics pourraient fixer par la loi un prix minimum de course pour le chauffeur VTC (dû par la centrale VTC) sans remise en cause de son statut d'indépendant. Dans la ville de New York, le maire a décidé d'imposer aux plateformes le versement d'un revenu minimum par course aux chauffeurs de VTC, décision traduite dans une récente délibération de la Taxi and limousine commission applicable en janvier 2019. Les motivations affichées sont de deux ordres : garantir une rémunération décente aux chauffeurs de VTC, ainsi que limiter la pression sur les revenus horaires des taxis, qui a contribué à la baisse de la valeur des licences locales, passant d'environ 1 million de dollars à 100 000 dollars environ.

[221] Dans certaines situations, une réglementation des prix est autorisée sous réserve qu'elle réponde à des motifs d'intérêt général, comme par exemple la santé, la protection du travailleur, la sécurité ou l'ordre public, ou encore qu'elle fixe la rémunération de prestation de services publics. Toute atteinte à la liberté d'entreprendre doit, en outre, être proportionnée, et respecter le principe d'égalité. En conséquence toute réglementation innovante tenant compte des enjeux inédits posés par l'essor des plateformes dans le secteur de la mobilité T3P, en particulier en matière de dépendance économique, devra :

- répondre à un motif d'intérêt général : en l'espèce, l'on pourrait avancer un objectif de prévention du risque d'abus d'une situation de dépendance économique dans laquelle est placée l'indépendant recourant à ces plateformes ;
- être en lien direct avec ce motif : par exemple à travers un mécanisme de prix de course chauffeur plancher ;
- ne porter qu'une atteinte proportionnée au principe de la liberté d'entreprendre : le niveau de ce prix de course chauffeur plancher serait fixé à un niveau modéré avec l'objectif de couvrir les coûts des intrants et de garantir un reste à vivre défini de sorte à limiter l'impact sur le prix au consommateur final tout en assurant un revenu décent au travailleur ;
- corréler strictement l'entrave à la liberté d'établissement à un objectif admis par le droit de l'Union européenne : la prévention du risque d'abus de dépendance économique serait une

innovation, mais une notion « d'abus » proche existe déjà dans le code de commerce français (articles L. 420-2⁷⁰ et L. 442-6) dans le cadre d'une relation entre une entreprise et un sous-traitant. Cette notion, destinée à protéger l'ordre public économique, pourrait inspirer la démarche proposée pour protéger les chauffeurs VTC indépendants.

[222] Serait ainsi défini un barème comprenant une composante horaire (définition de l'assiette des temps de course et d'approche à prendre en compte pour l'application d'un taux € horaire), une composante kilométrique (taux €/km prenant en compte les frais engagés par le chauffeur), voire un minimum à la prise en charge, en restant sur cette dernière composante très prudent pour ne pas réduire les « petites » courses qui contribuent aussi à l'activité des chauffeurs VTC, ce qui leur serait préjudiciable. L'objectif serait d'instaurer un filet de sécurité qui garantisse aux chauffeurs VTC, qui en pratique sont dans une situation proche de celle d'un sous-traitant des centrales de réservation, un paiement correspondant, pour chaque course, à un minimum en dessous duquel on ne peut plus parler de rémunération décente de la prestation de transport effectuée pour le compte de la centrale.

Encadré 10 : Autres modalités de rémunération minimale non retenues

Deux autres modalités de rémunération minimale n'ont pas été retenues par la mission : le minimum de chiffre d'affaires et la requalification en salariat par assimilation législative.

- Le minimum de CA chauffeur pour temps plein paraît peu praticable au plan technique. Dans cette option, une rémunération minimum mensuelle serait garantie au chauffeur, mais sous conditions pour restreindre l'éligibilité aux chauffeurs à temps plein et non aux occasionnels. Ce revenu minimum net serait calculé à partir d'un chiffre d'affaires brut et de variables forfaitisées sur la base de choix de véhicule et de structure juridique raisonnables. Outre l'effet de seuil (qui crée des entrées et sorties du dispositif), la principale difficulté de cette option est la gestion très complexe des chauffeurs multi-connectés (collecte des données, répartir le financement entre centrales au prorata du CA qui est réalisé par leur intermédiaire...).

- L'extension du salaire minimum horaire (SMIC) par assimilation législative à la partie 7 du code du travail n'est adapté ni aux aspirations des chauffeurs VTC indépendants ni au modèle économique des centrales VTC. Une telle évolution majeure pour les intéressés s'accompagnerait d'inconvénients, notamment l'impossibilité de bénéficier de la rémunération en dividendes et de sa fiscalité avantageuse, un lien de subordination avec les centrales, se traduisant par une perte d'autonomie dans la manière d'organiser son temps de travail, qui éroderait l'attractivité du métier, et un cadre vraisemblablement moins souple contrevenant – selon les modalités spécifiques du statut particulier à définir – au modèle économique des centrales VTC pour appairer l'offre et la demande dans le temps et l'espace. Il va de soi que l'employeur et le salarié seraient, dans cette option, assujettis aux cotisations sociales.

[223] Seules les centrales de réservation au sens de l'art. L. 3142-1 du code des transports qui répondent, en outre, à la définition des plateformes soumises à une responsabilité sociale particulière donnée par les articles L. 7341-1 et L. 7342-1 du code du travail seraient redevables du prix de course plancher envers le chauffeur. Le législateur a récemment déjà fait un pas de plus dans la reconnaissance du caractère innovant et hybride de ces acteurs en adoptant le principe d'une responsabilité sociale des plateformes standardisant le service fourni et fixant son prix à l'article L.7341-1 du code du travail (loi Travail du 8 août 2016), leur imposant des normes de protection minimales en faveur des travailleurs indépendants (prise en charge de la cotisation de formation professionnelle et de l'assurance volontaire « accident du travail » sous conditions).

⁷⁰ « Est en outre prohibée, dès lors qu'elle est susceptible d'affecter le fonctionnement ou la structure de la concurrence, l'exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises de l'état de dépendance économique dans lequel se trouve à son égard une entreprise cliente ou fournisseur ».

[224] Une méthode d'objectivation de ce prix minimum décent pour la course effectuée par un chauffeur de VTC devra alors être précisément définie par exemple sur l'instar d'un *fair* ou *living wage*. Le barème pourrait éventuellement être différencié selon les aires géographiques, pour tenir compte des différences significatives de coût de la vie entre territoires. La fréquence de déclenchement des dispositifs de rémunération minimale obligatoire – quelles qu'en soient les modalités – dépendra en pratique du niveau de prix minimal qui sera fixé. Un organisme technique indépendant pourrait encadrer le dispositif.

[225] Même si une telle mesure était considérée comme une entrave à certains principes protégés par le droit de l'Union (libre prestation de service, liberté d'établissement), elle pourrait être jugée admissible : la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît, au nombre des raisons impérieuses d'intérêt général pouvant justifier une telle entrave, la protection des travailleurs⁷¹ ainsi que la sécurité routière⁷². A cet égard, un revenu horaire trop bas pourrait rendre difficile l'imposition d'un plafond d'heures de conduite pour des raisons de sécurité routière.

Recommandation n°13 : En l'absence d'issue favorable à la concertation, mettre en place un barème fixant un prix minimum de course pour les chauffeurs VTC conduisant par l'intermédiaire d'une centrale de réservation, visant à garantir un prix horaire décent.

[226] Composé d'un barème horokilométrique et d'un minimum de prise en charge, ce prix serait encadré réglementairement, et fixé par un organisme technique.

[227] En définitive, l'impact consolidé sur le secteur T3P, le niveau d'emploi et les revenus net des chauffeurs VTC (comme ceux des taxis vu la porosité en matière de pré-réservation) dépendront du niveau de garantie apporté par un éventuel dispositif de rémunération minimale. La nécessité d'étudier finement les conséquences d'une telle politique rend d'ailleurs indispensable l'extension du champ de l'ONT3P à l'observation des prix, des marchés et de l'emploi dans le secteur.

Encadré 11 : Impacts et risques économiques d'une rémunération minimale⁷³

La fixation d'une rémunération minimale des chauffeurs aurait vraisemblablement des conséquences économiques, en tout cas si le niveau fixé n'était pas conçu comme un plancher de sécurité mais dépassait le niveau qui aurait résulté de la confrontation de l'offre et de la demande. Dans ce cas :

- on peut s'attendre, outre l'amélioration des revenus des chauffeurs, à une certaine pression sur les marges des opérateurs, ainsi qu'une hausse des prix facturés aux clients, notamment en heures creuses, voire pour les courses les plus courtes en cas de composante fixe de la rémunération minimale ;
- les impacts sur l'emploi peuvent être positifs (fidélisation des chauffeurs) mais aussi négatifs, du fait de la réduction de l'activité liée à la hausse des prix clients ;
- au vu de données étrangères d'élasticité prix, il n'est pas impossible que la moitié environ de l'avantage prix donné aux chauffeurs soit absorbée par une chute de l'activité. Une observation de ces élasticités en France permettrait de préciser cette estimation.

⁷¹ Par exemple aff. C-145/88

⁷² aff. C-314/98

⁷³ Voir encadré 9 de l'annexe 2 pour plus de détails.

3.3 Une poursuite souhaitable de la modernisation du cadre économique des taxis

[228] Même si la plupart des taxis sont indépendants, leur modèle se différencie largement de celui des chauffeurs VTC indépendants. La divergence essentielle de leur modèle économique n'est pas tant celle des statuts professionnels que l'économie spécifique de l'autorisation de stationner (ADS) et la régulation tarifaire propre.

3.3.1 Une expérimentation de flexibilisation des prix de la réservation préalable

[229] En contrepartie de l'exclusivité accordée aux taxis sur la maraude, les prix de course pratiqués envers le consommateur sont plafonnés selon un barème horokilométrique, afin de le protéger notamment dans les situations de hélage où il est plus difficile de faire jouer la concurrence. En pratique, les remises commerciales sur les prix de courses taxi seraient rares et le prix plafond se confond le plus souvent avec le prix d'usage.

[230] La présence d'un prix maximum imposé par les pouvoirs publics semble constituer un point de repère auquel la profession de taxi est attachée en France, notamment par ce que la valeur des ADS lui est en partie liée : en effet, les prix de présentation sur le marché secondaire évoluent en fonction de l'offre et de la demande d'ADS cessibles et des anticipations sur les recettes futures dans la commune du ressort de la licence (soit les anticipations quant au prix et au volume de courses futures dans le bassin des déplacements concerné).

[231] Pourtant un assouplissement du plafond de prix sur le segment de la pré-réservation serait susceptible de limiter les phénomènes de rareté de l'offre de taxis observés à certaines heures de pointe, tout en rendant le service de ces horaires plus attractif pour les chauffeurs. De nombreux pays, notamment en Scandinavie et en Europe de l'Est ont supprimé le tarif maximum des taxis, au moins en pré-réservation, et au moins dans les grandes villes avec cependant parfois la possibilité pour une autorité publique compétente de maintenir un prix maximum en cas de dysfonctionnement des marchés, notamment dans les petites villes, et à des heures très chères.

[232] Un assouplissement du barème des prix maxima sur le marché de la pré-réservation, par heure et par zone, pourrait ainsi être expérimenté sous l'égide du CNT3P en Ile-de-France et dans quelques grandes agglomérations. Pour aller plus loin en cas de succès, des expérimentations de libéralisation des prix pour les taxis dans certaines villes sur le segment de la pré-réservation pourraient par la suite être envisagées. L'observatoire du T3P devra être étroitement associé à cette expérimentation pour éviter tout effet de bords contre-productifs (comme un renforcement du pouvoir de marché de quelques grandes centrales de réservation de taxi).

3.3.2 La fusion des ADS au niveau des bassins de déplacement

[233] La fluidité au sein du T3P pourrait être renforcée dans la perspective d'une plus grande convergence. Aujourd'hui un taxi peut devenir facilement VTC, mais pas le contraire. Une progression de la convergence et une meilleure fluidité entre les différents segments du marché pourraient inciter à favoriser les transitions d'une profession à l'autre, par des mécanismes d'équivalence pour devenir taxi lorsque l'on est chauffeur de VTC et l'habilitation à être à la fois chauffeur de taxi et de VTC, comme en Angleterre, où 22 % des chauffeurs possèderaient une double licence.

[234] Surtout, les ressorts des ADS actuelles ne semblent plus adaptés aux bassins des déplacements quotidiens. Les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) urbaines devraient, dans une grande agglomération, être compétentes pour délivrer les ADS et leurs ressorts géographique mériteraient d'être élargis jusqu'à correspondre aux bassins de vie. Ceci serait favorable tant au chauffeur, évitant des retours à vide en cas de point d'arrivée localisé en dehors de la commune de prise en charge, qu'au consommateur, en limitant les délais d'attente. Cet élargissement corrigerait ainsi les défauts d'une sectorisation actuellement trop étroite et destructrice de valeur pour tous.

[235] Dans cette perspective, les commissions locales de T3P devraient lancer des études sur les modalités de fusion des ADS au sein d'un périmètre plus vaste, idéalement celui des AOM urbaines. Ces études devraient notamment porter sur les prix de présentation constatées et l'impact sur les prix futurs dans les communes concernées, les modalités d'alignement des réglementations locales sur le territoire considéré, le nombre d'ADS cible pour la zone et, le cas échéant, toutes modalités d'indemnisation ou solutions d'accompagnement adaptées. Cette politique pourrait améliorer l'attractivité de la profession de taxis et améliorer aussi la couverture géographique.

Recommandation n°14 : Expérimenter un assouplissement du barème taxi sur le marché de la pré-réservation voire un déplafonnement sur ce même segment en cas de succès, et une fusion des ressorts géographiques des ADS dans un même bassin de déplacement.

4 PLUSIEURS AUTRES EVOLUTIONS, REGLEMENTAIRES NOTAMMENT, DU T3P SONT SOUHAITABLES

[236] Outre les questions relatives au revenu des chauffeurs, à leurs conditions et leur durée de travail ainsi qu'à l'agrément des centrales de réservation, la mission a également examiné une série d'autres problématiques importantes qui concernent le T3P. C'est l'objet de cette partie du rapport qui porte sur l'occupation de l'espace urbain, la protection de l'environnement, l'insertion sociale, la couverture des zones rurales et périphériques, l'accès aux données⁷⁴.

4.1 Une optimisation de l'occupation de l'espace urbain autour des points névralgiques

[237] A ce stade, le taux de T3P dans le trafic urbain moyen ne semble pas dépasser 15 % environ du trafic dans Paris intra-muros, soit un niveau moindre que dans des villes où le trafic T3P est plus intense comme Londres ou New-York (par exemple, ce taux est estimé près de 60% dans le centre de Manhattan). De ce fait, à ce stade, des mesures générales de limitation quantitative du T3P en général, ou de mise en place d'une redevance d'usage ne semblent pas s'imposer.

[238] Il serait sans aucun doute utile de mettre en place un suivi statistique (comptages) du taux de T3P dans la circulation des grandes villes, en distinguant taxis, VTC et VMDTR, pour mieux apprécier son évolution, selon les lieux et les plages horaires. Ce suivi permettrait d'identifier le moment venu les zones où le T3P pourrait contribuer significativement à la congestion. Par ailleurs, la mise en place d'enquêtes sur la provenance des voyageurs du T3P (leur voiture au cas par cas, abandon de l'usage d'une voiture, les transports collectifs, induction nouvelle) serait utile de manière à estimer l'impact du T3P sur la congestion urbaine.

⁷⁴ Pour plus de détails, voir l'annexe 3 qui est consacrée à ces différents sujets.

[239] L'occupation de l'espace urbain rare pourrait néanmoins être améliorée autour de quelques points névralgiques comme les grandes gares ferroviaires, les aéroports et quelques hauts lieux touristiques. Si chaque situation locale est certainement un cas d'espèce, on peut toutefois mentionner quelques pistes concrètes d'amélioration :

- mettre en place aux abords des points névralgiques des lieux de prise en charge et de dépose pour le T3P en réservation préalable (VTC mais aussi taxis pré-réservés, ainsi que les VDMTR en tenant compte de leurs spécificités) ;
- faciliter la rencontre entre le chauffeur du véhicule pré-réservé et le client, en prévoyant des points de rencontre à cet effet dans les gares, aéroports, ou lieux touristiques majeurs ;
- organiser lorsque cela est nécessaire en aval de la prise en charge voyageur des zones de stockage intermédiaires pour les véhicules pré-réservés, au besoin tarifés au sein d'une gamme cohérente ;
- en ville, près des grandes gares ou autres points névralgiques, procéder à des aménagements locaux de voirie destinés à fluidifier le trafic.

[240] De manière générale, il serait utile qu'aux abords de ces lieux névralgiques soient constitués auprès des commissions locales T3P (CLT3P) des comités de parties prenantes rassemblant les acteurs qui pourraient contribuer à la définition des objectifs fonctionnels de ces améliorations.

Recommandation n°15 : Constituer des comités de parties prenantes auprès des CLT3P pour optimiser l'occupation de l'espace urbain autour des points névralgiques

[241] Au niveau national, un suivi par le CNT3P des principaux points névralgiques nationaux (grands aéroports et grandes gares d'une demi-douzaine d'AOM en France) serait également souhaitable.

4.2 La protection de l'environnement

[242] Les véhicules de T3P roulent trois à quatre fois plus par an qu'une voiture particulière « normale ». De ce fait, des mesures visant à limiter leur impact sur la pollution de l'air locale d'une part et sur les émissions de gaz à effet de serre d'autre part sont opportunes.

4.2.1 La possibilité d'une norme locale plus stricte des véhicules contre la pollution de l'air

[243] Pour ce qui concerne la pollution locale de l'air, s'agissant d'une externalité locale, la décision devrait relever de l'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM)⁷⁵. En pratique, l'AOM pourrait définir un périmètre pertinent, puis prendre des mesures de deux types :

- norme minimale pour les nouveaux véhicules entrant dans le T3P, autour de 4 ans d'âge⁷⁶, soit en 2019 la norme euro 6b, et la norme euro 6c à compter de 2022 ;

⁷⁵ En cohérence avec les articles L. 2213-1 et suivants du CGCT qui donnent au maire, ou au président d'un EPCI, le pouvoir de police pour le motif de la protection de l'environnement, et de l'article L. 222-4 du code de l'environnement, qui demande au préfet d'élaborer, après avis des collectivités locales dont les conseils municipaux, des commissions départementales et les AMO, et en cohérence avec des plans ou schémas régionaux, un plan de protection de l'atmosphère (PPA) dans les agglomérations de plus de 250 000 habitants et d'autres zones.

⁷⁶ Par rapport à une norme de base d'âge maximum à six ans en VTC et sept ans en taxi parisien.

- instauration d'un quota minimum de véhicules zéro émission moteur (électrique, hydrogène,...) voire capables d'émissions zéro (zéro émissions moteur et véhicules hybrides rechargeables), pour les véhicules utilisés par les plateformes de mise en relation. Le quota devrait rester raisonnable pour ne pas devenir une forme de restriction quantitative de fait.

[244] Les difficultés logistiques d'usage d'un véhicule électrique à batterie ne peuvent en faire encore le véhicule de référence. Avec les progrès technologiques, cette situation devrait toutefois progresser dans les années à venir : à Londres par exemple, Uber compte proposer 100 % de véhicules électrique dans sept ans. Une autorité de régulation du T3P pourrait sûrement solliciter de temps en temps l'Ademe pour qu'elle émette une recommandation en la matière, et apprécier quel taux de véhicule zéro émissions pourrait rester proportionné aux enjeux. La référence à un seul palier alternatif plus strict unique (euro 6b aujourd'hui, euro 6c vers 2022) permettrait de garder une fluidité du parc de véhicules, notamment VTC. Les exploitants VTC qui voudraient être sûrs de pouvoir exploiter partout en France pourraient utiliser un véhicule conforme à cette norme renforcée.

[245] Egalement, pour diverses autorisations administratives, dont les ADS taxi en doublage, il pourrait être utilement attribué une priorité aux véhicules « zéro émissions moteur ».

4.2.2 La contribution nationale à la lutte contre le changement climatique

[246] L'effet de serre est une externalité globale, l'impact d'un gramme de CO₂ étant le même partout. La possibilité de fixer une norme, du fait du grand nombre de kilomètres parcourus par un véhicule de T3P, devrait davantage ressortir d'une démarche nationale. La norme minimale, donnant la possibilité de circuler avec des véhicules présentant un confort de bon niveau, et tenant compte d'un âge allant vers quatre ans, pourrait être fixée sur proposition annuelle de l'Ademe. Un regard sur les modèles commercialisés vers 2015 avec 4,2 mètres de long montre qu'une norme maximale unitaire aux alentours de 85 grammes de CO₂ par km semblerait raisonnable en 2019.

[247] L'abrogation d'une puissance minimale du véhicule (84 kW actuellement) contribuerait aussi à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ces éléments d'émissions unitaires de gaz à effet de serre (gCO₂/km) pourraient être contrôlés lors de l'enregistrement du véhicule au niveau national, où une déclaration de norme environnementale de pollution de l'air serait effectuée également. Pour les éléments plus locaux, outre les contrôles sur route ou en entreprise, les conditions de l'agrément pourraient être mobilisées en vue de la conformité des véhicules envoyés par les centrales de mise en relation.

4.3 Une meilleure contribution à l'insertion sociale

[248] Le T3P pourrait contribuer davantage à l'insertion sociale et au développement du droit à la mobilité.

[249] Un premier sujet est celui de la facilitation de l'accès aux personnes en situation de handicap, qui semble en retard en France sur quelques pays comparables, par exemple le Royaume-Uni ou les Etats-Unis. Dans tout ou partie de leur ressort territorial, les AOM pourraient définir des quotas minima de véhicules accessibles circulant pour des plateformes de mise en relation (VTC et taxis), avec un minimum national par exemple de 5 % (cas de New York en l'absence du dispositif WAV dispatcher). Idéalement, l'objectif pourrait être fixé sous forme de taux d'attente à quinze et à trente minutes par exemple, avec la possibilité de s'inspirer du dispositif d'adhésion des plateformes

à des « WAV dispatcher »⁷⁷ de New-York permettant une certaine mutualisation effective des véhicules accessibles, de manière à ne pas introduire de charge financière excessive.

[250] Par ailleurs, des mesures facilitant l'accueil de personnes en situation de handicap seraient utiles, en complément des services subventionnés de transport à la demande déjà mis en place par certaines collectivités territoriales, cette clientèle utilisant souvent le T3P faute d'un usage pratique des transports collectifs (difficulté à franchir des barrières de type escalier, contraintes liées au handicap visuel ou au handicap mental). Un renforcement de la sensibilisation et de la formation des chauffeurs pour les aider à mieux accueillir ces personnes serait donc souhaitable, qu'il s'agisse de la formation initiale ou au cours de la vie professionnelle.

[251] Les collectivités territoriales compétentes peuvent également souhaiter favoriser l'usage du T3P, au moins jusqu'à un plafond en volume de courses, pour des publics à revenus sociaux sous conditions de ressources, en compensant le producteur du service de transport, et en respectant les règles de transparence et d'achat public applicables. Un guide de bonnes pratiques permettant de faciliter cet usage social du T3P pourrait être utilement réalisé à cette fin.

4.4 L'amélioration de la couverture des zones rurales, des périphéries et des heures creuses

4.4.1 Des possibilités locales d'amélioration de la couverture territoriale et temporelle du T3P

[252] L'offre de T3P est, en général, assez importante dans les zones les plus denses, mais moins étendue dans les périphéries des villes ou dans les espaces ruraux. Les collectivités territoriales compétentes peuvent souhaiter favoriser l'usage du T3P dans ces zones moins denses, au moins jusqu'à un plafond, en combinant éventuellement pour des publics à revenus sociaux.

[253] Au sein du ressort territorial d'une AOM, pour les véhicules opérant pour une centrale de réservation, la mise en place d'un quota de présence territoriale minimale dans les zones les moins denses serait intéressante ; ce quota pourrait s'exprimer, soit sous forme de quota de véhicules, ou mieux sous forme de garantie de taux minimum d'attente à un seuil donné en minutes, avec la possibilité si cela est pertinent d'une mutualisation de l'offre de plusieurs centrales dans ces zones périphériques de faible densité. La mobilisation à cet effet du régime d'autorisation préalable des centrales de réservation recommandé par la mission serait utile.

[254] Il pourrait en aller de même pour l'offre de plateforme aux heures les plus creuses, par exemple en creux de nuit, et ce aussi dans les zones les plus denses.

4.4.2 Des services de T3P pouvant être aidés localement en zones peu denses

[255] On constate dans de nombreux pays étrangers le développement de services de transport en T3P aidés par les autorités organisatrices. Celles-ci définissent⁷⁸ par couple de zone origine et de zone destination des prix clients ainsi que des montants d'aide unitaire par trajet, puis procèdent à un appel d'offre. Dans les zones de densité faible, ce type de système donne souvent satisfaction, avec à la fois des coûts plus modérés qu'un service de transports collectifs urbains, ainsi que des temps d'attente souvent plus courts.

⁷⁷ Voir annexe 3 pour davantage de détails.

⁷⁸ Voir par exemple le cas de la ville de Innisfil au Canada cité en annexe 3.

[256] Ainsi, au Danemark, plusieurs collectivités locales, ainsi que l'assurance maladie mutualisent leurs commandes de T3P au moyen d'une plateforme informatique FlexDanmark⁷⁹. Des appels d'offre sont ainsi effectués pour des prestations de T3P avec des engagements de volume d'une part, ainsi que la possibilité de commandes plus ponctuelles (« spot ») d'autre part.

[257] Un guide de bonnes pratiques permettant de faciliter cet usage local et social du T3P pourrait aussi être utilement réalisé.

Recommandation n°16 : Donner aux autorités compétentes, en général les autorités organisatrices de la mobilité (AOM), la possibilité de fixer pour le T3P des normes environnementales minimales, des normes de desserte minimale en banlieue et en heures creuses, des normes de desserte pour les personnes en situation de handicap (avec minimum national), des possibilités de conventionner le T3P, ou de fixer des tarifs sociaux sous conditions de ressources en les compensant aux producteurs de transport

4.5 L'accès aux données

[258] Peu de données sont disponibles par le grand public comme par les opérateurs de transport eux-mêmes sur le T3P en France lorsqu'on compare la situation de notre pays avec celle de plusieurs pays étrangers. Ainsi, à New-York, sont publiées des données de localisation (origine et destination des véhicules) et de prix, qui sont utiles pour la planification urbaine. Los Angeles a été une des premières villes à définir une norme pour les données. Singapour publie des données analogues en temps réel toutes les 30 secondes. Enfin, Statistics England produit des enquêtes relatives aux usages du T3P (motifs, qualité perçue...). En France, la loi Grandguillaume prévoit toutefois la fourniture de données par les centrales aux administrations publiques compétentes (décret en cours, voir annexe 4), mais pas de publicité générale de ces données.

[259] Une plus large publication des données serait souhaitable, en respectant le secret des affaires, et le secret de la vie privée. La publication des données présente, en effet, de nombreux avantages :

- elle permet une régulation plus fine du secteur, sur de nombreux enjeux (sociaux, territoriaux, sociétaux, environnementaux), et ce aux échelons tant national que locaux ;
- l'accès aux données en temps réel facilite les services de type MaaS (Mobility as a service), notamment la recherche du meilleur itinéraire par le voyageur, y compris en temps réel avec son « smartphone » au cours du voyage ;
- elle permet d'éviter de donner un avantage indu aux opérateurs en place par rapport aux nouveaux entrants.

[260] Pour être utilisables et agrégeables, et alléger la charge des centrales, il conviendrait de définir une norme au moins nationale relative aux données, en tout cas celles échangées avec les pouvoirs publics (nationaux et locaux) et le public.

[261] Cette publication ne va pas de soi, dans la mesure où elle ne semble prévue ni par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques ni par la loi République numérique. Bien entendu, le dispositif devrait protéger les secrets que reconnaît la loi, notamment le secret des affaires et le secret de la vie privée.

⁷⁹ Voir annexe 3.

[262] Il existe certes des enquêtes sur la qualité du T3P organisées par la filière tourisme, soit au niveau national, soit au niveau local (en général les offices de tourisme). En revanche, par rapport à des pays comparables, il manque en France comme on l'a vu tout au long du rapport :

- des données sur la sociologie et le statut social des chauffeurs ;
- des données sur les revenus horaires et mensuels des chauffeurs (enquête carnet sur le modèle de l'enquête TRM) ;
- des données sur leurs conditions de travail et leur durée de travail et de conduite ;
- des données sur l'usage, notamment permettant de caractériser les élasticités prix dans les différentes composantes du T3P et dans divers contextes.

[263] Ces enquêtes devraient être réalisées en urgence et menées sous l'égide du CNT3P (enquêtes nationales) et des CLT3P (enquêtes locales).

5 LA MISE EN ŒUVRE D'UN DISPOSITIF D'AUTORISATION PREALABLE DES PLATEFORMES EST ADAPTEE AUX PRINCIPAUX ENJEUX ACTUELS⁸⁰

5.1 Des mesures de régulation des centrales de réservation mises en place en France qui présentent encore des limites qu'il convient de corriger

5.1.1 Les mesures de régulation mises en place depuis 2014

[264] Ces dernières années, dans le contexte du développement soutenu des VTC et de la recherche de solutions efficaces de mobilité que connaissent la plupart des pays développés, les pouvoirs publics ont généralement inscrit leur action dans une démarche de régulation de l'activité des acteurs intervenants dans ce secteur. La régulation n'est pas spontanée ni naturelle du fait des intérêts, divergents sur de nombreux points, des principaux acteurs dont les centrales de réservation. Elle passe inévitablement, en France comme ailleurs (cf. infra exemples de Londres et de New-York), par des réglementations d'intensité variable en fonction des contextes locaux et des traditions juridiques et économiques.

[265] En France, après plusieurs conflits sociaux, d'une part entre taxis et VTC, et d'autre part entre conducteurs de VTC et centrales de réservation, le législateur a engagé un processus de régulation en 2014 avec la loi dite "Thévenoud"⁸¹, poursuivi en 2016 avec la loi dite « Grandguillaume »⁸². Le décret d'application de l'article 1 de cette dernière loi a été publié au moment où la mission s'achevait⁸³. Ce décret du 26 novembre 2018, entrera en vigueur le 1er janvier 2019 et a pour objet de fixer les conditions : 1/ dans lesquelles les opérateurs mettant en relation

⁸⁰ Cf. annexe 4 pour plus de détails.

⁸¹ Cette loi a assis la distinction entre les activités de conducteur et celles de mise en relation (les opérateurs de mise en relation étant alors qualifiés « d'intermédiaires »), a obligé les centrales agissant dans le secteur des VTC à se déclarer à l'autorité administrative, et a autorisé les entreprises exploitant des voitures de transport avec chauffeur à exercer simultanément la fonction d'intermédiaire.

⁸² Cette loi qui visait à rapprocher les deux professions de conducteurs de taxis et de VTC a remplacé « intermédiaire » par « centrale de réservation » et a unifié cette notion dans une définition commune aux deux professions ; elle a également instauré des obligations pour ces centrales, notamment celle de communiquer aux autorités administratives les données nécessaires au contrôle du respect des lois et règlements, par les centrales elles-mêmes et par les conducteurs, les entreprises de transport qui les emploient et les véhicules qu'ils utilisent.

⁸³ Décret n°2018-1036 du 26 novembre 2018 pris pour application des articles L. 3141-2 et L. 3142-2 du code des transports.

des conducteurs ou des entreprises de transport avec des passagers s'assurent du respect par ces conducteurs et entreprises de leurs obligations – 2/ dans lesquelles ces opérateurs déclarent leur activité. Il précise les obligations des centrales pour le contrôle des conducteurs et la déclaration de leur activité, et les règles relatives aux constatations du non-respect de leurs obligations par les centrales et de mise en œuvre éventuelles des sanctions susceptibles de leur être infligées.

5.1.2 Un contenu de la fonction de mise en relation, aujourd'hui à peine esquissé dans la loi, qui soulève des difficultés appelant une clarification juridique

[266] La définition légale de la fonction de mise en relation confiée aux centrales de réservation du T3P est aussi large que vague dans son contenu et dans ses conséquences. Elle résulte de dispositions combinées des codes de la consommation et des transports ; elle ne définit pas en quoi consiste précisément l'activité de mise en relation et n'apporte aucun détail sur la façon dont cette mise en relation peut être réalisée concrètement.

[267] L'imprécision de cette définition a permis à la plupart des centrales VTC et des grandes centrales de taxis de compléter le service de mise en relation en offrant des prestations additionnelles aux conducteurs : accompagnement opérationnel pendant les courses ; aide à l'acquisition, à la location ou au leasing d'un véhicule ; formation initiale et/ou continue ; assurance collective pour le transport de personnes permettant de protéger conducteurs et passagers contre certains risques ; accompagnement administratif et juridique pour l'accomplissement des démarches nécessaires pour devenir chauffeur VTC et choisir une forme juridique d'exercice. Ces prestations⁸⁴ ont l'avantage pour les centrales de fidéliser les conducteurs et, ce faisant, de soutenir leur modèle opérationnel, fondé notamment sur le temps d'attente le plus court possible du client, temps qui est largement déterminé par le plus ou moins grand nombre de conducteurs référencés.

[268] Le service d'intermédiation financière (paiement de la course par prélèvement direct de son prix sur le compte bancaire du client) qu'offrent de façon quasi obligatoire les centrales VTC⁸⁵ est devenu aujourd'hui si évident pour les usagers / clients des VTC que ces derniers ne le distinguent pas eux-mêmes de la fonction de mise en relation. Or l'intégration de cette prestation additionnelle dans la fonction même de mise en relation chez les VTC interroge quant à la nature juridique de la relation qui lie les centrales de VTC à leurs clients / usagers et aux conducteurs qu'elles référencent, dans la mesure où elle va au-delà de la définition de la mise en relation telle qu'elle figure dans la loi, et qu'elle a pour conséquence de fidéliser l'utilisateur/client d'une façon qui peut paraître opaque.

[269] Enfin, les évolutions en cours en matière de mobilité, et le rôle croissant que jouent et joueront à l'avenir les AOM, bouleversent aussi la fonction d'intermédiation financière (VTC) et/ou de paiement (taxis) qu'assurent les centrales de réservation. Comme développé dans l'annexe 4 « présentation et régulation des centrales VTC », le concept de « Mobility as a service » (MaaS) pourrait impacter à moyen terme les modèles de mise en relation existant dans le secteur des VTC et taxis⁸⁶, et modifier les circuits de financement et de paiement traditionnels de ces acteurs du T3P.

⁸⁴ Prestations qui apparaissent le plus souvent internalisées au sein des centrales de taxis (et des entreprises de taxis qui ont aussi une activité de mise en relation) et plutôt externalisées s'agissant des centrales de VTC.

⁸⁵ Contrairement aux centrales et conducteurs de taxis auxquels la loi fait seulement obligation d'offrir à leurs clients la possibilité de payer leur course de façon dématérialisée via une carte de crédit. Cette différence de règles s'explique par le fait que le destinataire des flux financiers est dans ce cas le chauffeur de taxi (ou son employeur s'il est salarié), alors que c'est la centrale elle-même pour les VTC.

⁸⁶ Le MaaS propose, via une application unique, un service public territorial de mobilité complet pouvant inclure, combiner et chaîner différents modes, prestations et opérateurs de transports ; il change donc le contenu même et la nature de la mise en relation et intègre automatiquement une forme nouvelle d'intermédiation financière et de règlement du prix du

[270] Afin de donner un sens concret, clair et opposable à la fonction de mise en relation qui dans sa formulation légale actuelle, est imprécise et périmée, peut donner lieu à des interprétations variables et est susceptible de créer une inégalité de traitement entre les centrales de VTC et taxis, la mission estime nécessaire de la définir précisément dans la loi.

Recommandation n°17 : Préciser la définition légale de la fonction de mise en relation dans le secteur du T3P afin de clarifier le rôle des différents acteurs et de sécuriser leurs relations sur le plan juridique.

5.1.3 Des obligations qui pèsent aujourd'hui sur les centrales de réservation VTC sur le point d'être étendues aux centrales de taxis, mais des sanctions encourues en cas de non-respect qui doivent être renforcées

[113] Les obligations des centrales de réservation VTC déjà prévues par la loi dite Grandguillaume sont sur le point d'être étendues aux centrales de taxis, et précisées dans des projets de décret d'application de cette loi juste publiés ou en cours d'élaboration. Les textes communiqués à la mission à l'automne 2018 prévoient des sanctions peu dissuasives en cas de non-respect de ces obligations par les centrales, qui peuvent être classées en trois catégories.

➤ Obligations de déclaration d'activité au ministère chargé des transports

[271] L'article L.3143-2 du code des transports stipule que le non-respect de cette obligation par les centrales de réservation est passible d'une amende de 15 000 €⁸⁷. Si ces sanctions pécuniaires semblent peu dissuasives à l'égard des plus grandes centrales, notamment au regard des délais pour que les procédures judiciaires aboutissent et produisent leurs effets, elles le sont encore moins envers des types de centrales émergents « parallèles » et insaisissables, fondés sur une absence d'existence physique, ni territorialisée ni juridique, et sur de nouvelles ruptures technologiques.

[272] La mission a observé que cette obligation est en réalité peu appliquée et les informations demandées essentiellement de nature administrative. Ajouté à l'imprécision du codage INSEE (code NAF – cf. annexe modèle économique des conducteurs) qui ne permet pas aux administrations publiques (Insee, DGFIP, Acoss, DGITM...) d'identifier précisément les centrales et de connaître tant leur nombre que leurs données d'activité « de base », l'offre disponible en matière de mise en relation comme les centrales qui portent cette offre sont aujourd'hui très mal connues des pouvoirs publics.

Le décret du 26 novembre 2018 précité, s'il confirme cette obligation, ne prévoit en outre pas de mécanisme d'enregistrement formel ni de suivi de ces déclarations. Or l'absence d'un tel mécanisme n'est pas cohérente avec le rôle croissant que ces centrales sont appelées à jouer dans l'offre de T3P dans les relations et échanges au sein des trois acteurs structurants de ce secteur, au niveau national et aussi de plus en plus au niveau local. Outre le défaut de connaissance générale de ce secteur, un mécanisme d'enregistrement adapté devrait prévoir de rendre les données qu'il contient publiques et opposables, et indiquer a minima quels sont les villes et territoires que les centrales déclarées couvrent, et quels sont les professionnels qu'elles visent à mettre en relation⁸⁸.

service, selon des modalités variables qu'il appartient à chaque AOM de choisir, de déterminer et de contractualiser avec l'opérateur qu'elle désigne.

⁸⁷ Amende à laquelle s'ajoute pour les personnes morales l'interdiction d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales.

⁸⁸ Ajoutons que pour les pouvoirs publics, une liste exhaustive et opposable des centrales de réservation est par ailleurs la condition préalable à la mise en œuvre effective de leur obligation de fourniture de données statistiques prévue par le projet de décret précité relatif aux modalités d'application de l'article L. 3120-6 du code des transports.

➤ Obligations des centrales de contrôler les chauffeurs et leurs employeurs

Les centrales de réservation sont désormais soumises, en application du décret précité du 26 novembre 2018, à des obligations plus précises en matière de contrôle des chauffeurs et des exploitants qui peuvent les employer, sur la base d'informations fournies par ceux-ci. Suivant la nature des manquements à leurs obligations de contrôle, ces opérateurs seront passibles, pour chaque mise en relation, d'une amende prévue pour les contraventions de troisième, quatrième ou cinquième classe. Là encore, ces sanctions semblent peu dissuasives au regard des enjeux et de volumes d'affaires de certaines des centrales concernées.

➤ Obligation des centrales de fournir des données aux pouvoirs publics

[273] Cette obligation est prévue par la loi, celle-ci indiquant en outre que les données transmises sont anonymes et confidentielles, et soumises aux règles en vigueur en matière de secret (notamment commercial). Elle n'est aujourd'hui pas appliquée faute de décret d'application. Les projets de décret et arrêté précités dont la mission a eu communication (avant examen par la CNIL et le Conseil d'Etat), prévoient que les opérateurs de mise en relation et centrales de réservation communiquent une liste précise et détaillée d'informations⁸⁹ aux ministres ayant à en connaître.

[274] En cas de non-respect de leurs obligations de transmission de données, les centrales seraient passibles des amendes relevant, suivant les cas, des contraventions de 3ème et 5ème classes. Ces amendes semblent là encore très insuffisantes au regard des capacités financières des centrales de réservation les plus importantes pour lesquelles les montants de ces amendes sont modiques.

Recommandation n°18 : Sans attendre la mise en place d'une procédure d'autorisation préalable des centrales de réservation, instaurer un registre officiel de ces centrales, public et opposable, tenu par le ministère des transports, et relever nettement le niveau des sanctions dont sont passibles les centrales de réservation en cas de non-respect de leurs obligations en matière de déclaration d'existence, de contrôle de la situation des chauffeurs qu'elles référencent et de transmission de données aux pouvoirs publics.

5.2 Au-delà des contrôles aujourd'hui insuffisants des conditions d'exercice des professionnels du T3P, des centrales de réservation qui auront à l'avenir un rôle essentiel et croissant d'information des pouvoirs publics et de relais des actions de régulation

[275] La mission a été frappée de constater l'absence quasi-totale de données permettant de mesurer la bonne application des principales conditions d'aptitude à l'exercice des professions de VTC, taxis et VMDTR que sont l'honorabilité (casier judiciaire), la possession de la carte professionnelle, l'assurance et la possession d'un nombre de points suffisant sur le permis de conduire. Aujourd'hui, les contrôles dits « de bord de route » réalisés par les forces de la police, de la gendarmerie et de la douane, spécialisées (les « Boers ») ou non, parfois en commun avec les inspections des transports (contrôleurs des transports terrestres) et du travail (voire d'agents des Urssaf), ne donnent pas lieu à consolidation au niveau national permettant un retour d'expérience et se heurtent à de nombreuses difficultés : complexité et instabilité de la réglementation du secteur, difficultés techniques que rencontrent les agents pour authentifier les documents que doivent leur

⁸⁹ Ex de données qu'il est prévu de demander aux centrales de réservation : contenu des contrats liant les centrales aux conducteur ; nombre de courses effectuées et leur typologie ; horaires et jours travaillés ; données sur le calcul du prix de la course et la commission prise par la centrale ; résultat financier ; chiffre d'affaires ; nombre de courses effectuées et leur typologie ; horaires et jours travaillés ; données sur le calcul du prix de la course.

présenter les conducteurs et les marques qui doivent être apposées sur les véhicules. Or il existe des présomptions de fraudes importantes dans ce secteur (cf. typologie figurant dans l'annexe 2) dans lequel les opérations de contrôle, insuffisantes en nombre, font apparaître des taux d'irrégularités élevés⁹⁰, justifiant d'accroître les contrôles de terrain par l'ensemble des administrations concernées, d'en améliorer la coordination et de mieux en exploiter les résultats.

Recommandation n°19 : Renforcer les contrôles de bord de route envers les conducteurs et les véhicules, et les contrôles sur les entreprises du T3P, en veillant à ce que toutes les administrations concernées soient mobilisées, coordonnées et équipées du matériel de contrôle nécessaire (lecteurs de cartes professionnelles) pour détecter et sanctionner les cas de fraude documentaire aux titres professionnels, de fraude aux conditions d'exercice et de travail illégal.

[276] L'animation interministérielle aujourd'hui assurée par les préfets via les CODAF devrait être soutenue et dynamisée et les résultats des contrôles consolidés et exploités au niveau national.

[277] Au-delà de ces contrôles renforcés, qui ne pourront jamais couvrir de façon permanente et exhaustive l'activité quotidienne de plus de 100 000 conducteurs, la vérification des conditions d'aptitude des conducteurs repose aujourd'hui essentiellement - et plus encore à l'avenir avec les projets de décrets précités - sur l'effectivité et l'efficacité des contrôles administratifs « de premier niveau » que réalisent les centrales au moment où elles référencent les conducteurs⁹¹ (sous réserve du caractère encore peu dissuasif des sanctions mentionnées dans le paragraphe précédent).

[278] De même les centrales sont-elles déjà placées – et le seront bientôt encore davantage en vertu des décrets encore attendus – en position pivot pour permettre aux pouvoirs publics de réguler le secteur du T3P car ce sont elles qui sont à la source de toutes les données nécessaires à la supervision et à la connaissance de ce secteur ainsi que des conditions économiques de réalisation des prestations de transport du T3P. En effet, ce sont plus précisément les centrales :

- qui réaliseront les opérations précitées de contrôle administratif « de premier niveau » du respect par les conducteurs qui demanderont à être référencés par elles des règles d'exercice les concernant, et recueilleront les données nécessaires à une meilleure connaissance par les pouvoirs publics des atteintes à ces règles ;
- qui recueilleront et transmettront aux pouvoirs publics les données nécessaires à la connaissance de la situation économique et sociale des conducteurs, et du T3P dans son ensemble (tarifs des courses, prix clients et conducteurs, TVA, charges d'investissement et d'exploitation supportées par les conducteurs, temps de courses et de connexion, revenus des chauffeurs⁹².... cf. annexe 2), ainsi qu'à la mise en œuvre des réformes susceptibles de le concerner ;

⁹⁰ L'unité de contrôle spécialisée de la préfecture de police de Paris a indiqué à la mission avoir observé une hausse des infractions relevées lors de ces contrôles. Dans son bilan d'activité du 1er semestre 2018, le nombre total d'infractions est en hausse de près de 40 %, dont + 38,5 % pour les contraventions et + 46,7% pour les délits (dont l'usage de fausses cartes professionnelles ou de faux documents administratifs, et le travail dissimulé ou illégal). Les VTC représentent 54 % du type de transport verbalisé contre 17 % en 2017 ; les taxis 35 % contre 30 % en 2017.

⁹¹ D'autant que certains paramètres de contrôle, comme l'honorabilité des chauffeurs, sont du ressort des autorités publiques puisque les centrales ne peuvent avoir accès au casier judiciaire.

⁹² Les contrôles ayant montré une sous-déclaration des revenus et cotisations significative dans le secteur du T3P, des dispositions législatives ont été prises en 2016 en loi de finances pour la transmission des données nécessaires aux administrations fiscales et sociales. Ces mesures ont été précisées récemment par l'article 10 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, et vont progressivement entrer en application en 2019 et 2020.

- qui peuvent relayer l'action environnementale des autorités nationales et locales auprès des conducteurs et exploitants du T3P, car ce sont elles qui connaissent par exemple les types des véhicules exploités par les conducteurs (incluant leurs caractéristiques en termes d'impact écologique), qui peuvent en outre orienter les conducteurs pour le choix de véhicules propres ;
- qui, grâce à leur capacité de géolocalisation des véhicules en temps réel, pourraient être mises à contribution s'il était par exemple décidé d'encadrer la circulation des véhicules du T3P dans des zones urbaines menacées par la pollution ou par la congestion automobile (cf. annexe 3).

[279] A ces quatre motifs justifiant le rôle croissant que les centrales de réservation sont appelées à jouer s'ajoutent également, vis-à-vis des clients / usagers des VTC et taxis qu'elles référencent, leurs obligations propres en matière d'assurance et de protection et sûreté des consommateurs. Sur ce dernier point, les centrales doivent mettre en œuvre des mesures de prévention ou de signalement face aux risques d'agressions ou d'incidents à bord des véhicules, au-delà des seuls commentaires des clients après une course via la notation du chauffeur.

5.3 Un régime d'autorisation préalable qui permettrait un meilleur encadrement de l'activité des opérateurs de mise en relation

[280] Dans ce contexte de déséquilibre marqué entre capacités et pouvoirs des acteurs, illustré par la faiblesse des sanctions prévues face aux obligations des centrales de réservation, la mise en œuvre d'un régime d'autorisation préalable, possible sur le plan juridique, paraît adaptée aux principaux enjeux vis-à-vis des centrales de réservation.

5.3.1 Des exemples français et étrangers d'autorisation qui présentent un réel intérêt

[281] La possibilité juridique de mettre en place un régime d'autorisation préalable des centrales de réservation existe en droit français et en droit de l'Union européenne, moyennant des règles qui en posent les conditions.

[282] En droit français, le principe est la liberté d'entreprendre, mais le Conseil constitutionnel reconnaît des limitations possibles à ce principe dans sa jurisprudence : « Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, 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. ⁹³ ». De fait, il existe de nombreux exemples d'activités économiques encadrées par un régime d'autorisation préalable, agrément, licence ou approbation, termes qui recouvrent une même réalité.

[283] Les motifs d'encadrement peuvent être la protection de la santé, salubrité ou sécurité du public (jeux de hasard et loteries...), des exigences de qualification professionnelle, mais aussi des motifs d'ordre public économique qui peuvent inclure la protection des consommateurs ou des agents économiques.

[284] Dans le secteur transports, il y a déjà des exemples d'activités soumises à un encadrement du type autorisation préalable : les taxis et chauffeurs de VTC bien sûr (examen d'accès et, pour les taxis, autorisation de stationnement ADS), mais aussi les transporteurs routiers de marchandises (inscription sur un registre et autorisation d'exercer) ou les transports sanitaires (agrément).

[285] Un cas intéressant est le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, pour les rapprochements qui peuvent être faits avec le secteur des centrales de réservation VTC : un domaine

⁹³ CC, décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018

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. La France a confié la gestion et la régulation de ce secteur à une autorité indépendante, l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), qui délivre des agréments aux opérateurs de ces jeux après instruction des dossiers des candidats ; cet organisme se trouve à l'abri des pressions et est doté de pouvoirs importants de contrôle et de sanction (voir annexe 4).

[286] En droit de l'Union européenne, là aussi, les principes inscrits dans les traités sont la liberté d'établissement et la libre prestation des services, mais des dérogations sont toutefois possibles, dans le cadre d'une jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) qui va d'ailleurs bien au-delà, dans sa construction propre, du texte des traités. Les exceptions doivent soit se fonder sur des motifs d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, soit remplir certaines conditions : que les restrictions à la liberté s'appliquent de manière non-discriminatoire, se justifient pour des raisons impérieuses d'intérêt général, soient propres à garantir l'objectif poursuivi et proportionnées, c'est-à-dire n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif. Ont été reconnues comme telles, notamment, la protection des travailleurs⁹⁴, la protection des consommateurs et des assurés⁹⁵, la protection de l'environnement⁹⁶, la sécurité routière.

[287] Dans le secteur du T3P, il existe actuellement peu d'exemples étrangers d'encadrement par autorisation préalable des centrales de réservation, mais ceux de Londres et de New York sont significatifs et méritent d'être signalés (voir détails en annexe 4).

[288] A Londres⁹⁷, l'organisation du secteur VTC sur la base de licences est ancienne (1998) et gérée par Transport for London (TfL), organisme placé sous l'autorité du maire du Grand Londres. Les véhicules, les chauffeurs et les « opérateurs » (dont la fonction principale est de recueillir les commandes de courses et de les affecter à un véhicule) doivent être autorisés séparément en obtenant une « licence ». Pour les centrales de réservation (« opérateurs »), la licence est délivrée par TfL pour une durée de 5 ans maximum, sur la base notamment de critères d'honorabilité, d'assurance, de tenue à jour d'informations communicables à tout moment à TfL sur chaque course.

[289] La licence d'opérateur est payante, pour une première demande comme pour un renouvellement, selon un barème croissant avec le nombre de véhicules disponibles, allant de 2 000£ pour moins de 10 véhicules à 2,9 millions de £ pour plus de 10 000 véhicules. Il y a 2 400 opérateurs licenciés actuellement. Avec le produit des sommes versées par les candidats opérateurs, TfL dispose de moyens importants : 500 personnes s'occupent du T3P, dont 300 contrôleurs de terrain disposant de moyens informatiques d'accès aux données. Une gamme étendue de sanctions est possible, des simples avertissements aux suspensions ou retraits de licences, en passant par des amendes.

[290] Ce système a fait la preuve de son efficacité dans un contentieux récent à l'occasion du refus de TfL de renouveler la licence d'Uber, le régulateur londonien reprochant à la centrale de réservation VTC diverses failles dans son contrôle de la sécurité des courses et des mensonges aux autorités. Uber a finalement reconnu avoir eu un comportement inapproprié et assuré avoir pris des mesures pour modifier ses processus, moyennant quoi le juge a autorisé le renouvellement pour 15 mois seulement de la licence avec des points de rendez-vous tous les 6 mois pour vérifier l'effectivité des changements opérés.

⁹⁴ CJCE 17 décembre 1981, *Webb*

⁹⁵ CJCE 4 décembre 1986, *Commission. c/ France*

⁹⁶ CJCE 17 mai 1994, *Corsica Ferries*

⁹⁷ Et dans 230 autres villes d'Angleterre et du Pays de Galles

[291] A New York, l'agence en charge du T3P, la Taxi and Limousine Commission (TLC) a ajouté ces dernières années une obligation de licence pour l'entreprise qui met en relation le client et le chauffeur VTC, en plus de l'agrément déjà requis pour les chauffeurs et les véhicules. L'intermédiaire de mise en relation, dénommé « base » obtient une licence pour 3 ans, sur la base de conditions d'honorabilité et de comportement loyal avec clients et autorités. Chaque véhicule est affecté exclusivement à une seule base, qui en contrôle la conformité à la réglementation, mais une base peut mettre en relation un client avec un véhicule rattaché à une autre base.

[292] La licence est payante et la TLC peut appliquer des sanctions allant jusqu'à la suspension, révocation ou non-renouvellement de la licence d'une base. Le système est plus récent qu'à Londres, mais les centrales de réservation ont dû accepter ces nouvelles contraintes pour exercer leur activité.

5.3.2 La mise en place d'un régime d'autorisation préalable est particulièrement nécessaire dans le contexte français qui a vu les centrales de réservation prendre progressivement une partie de la régulation du secteur du T3P

[293] En « rééquilibrant » les capacités d'action des acteurs, un régime d'autorisation préalable, qui regroupe l'ensemble des démarches et mesures d'encadrement actuelles dans une procédure unique, permet un meilleur respect par les centrales de réservation de leurs obligations. Il s'agit d'une part d'encadrer les centrales dans le rôle de régulation technique et économique du secteur du T3P qu'elles ont acquis de fait au cours des dernières années, d'autre part de s'assurer de l'effectivité des vérifications qu'elles doivent faire quand elles référencent des chauffeurs et de la transmission aux autorités des données qu'elles doivent fournir (cf. supra).

[294] Un régime d'autorisation temporaire et renouvelable, tous les 3 ou 5 ans par exemple, est nécessaire : dans un secteur d'activité où les changements sont extrêmement rapides, s'appuyant sur des évolutions technologiques constantes, il paraît sage de refaire l'instruction de façon périodique pour s'assurer du respect des règles.

[295] Le pouvoir de sanction des autorités est sans aucun doute plus dissuasif car le risque de sanction est plus réel, (surtout si ce pouvoir est donné à une autorité indépendante de l'Etat et des pouvoirs locaux, de type Arafer) comme on l'a vu avec le contentieux engagé entre Uber et Tfl.

[296] Ce régime permet de financer une politique sectorielle du T3P si l'autorisation préalable est payante, et notamment de financer les moyens de contrôle du secteur sous réserve que le produit de l'achat des autorisations soit bien affecté aux autorités chargées du contrôle ; il permet enfin de mieux sanctionner et dissuader les modèles émergents et « parallèles » de plateformes comme Arcade et Libretaxi, fondés sur de nouvelles ruptures technologiques.

[297] Un régime d'autorisation préalable présente cependant aussi des inconvénients ou des risques par rapport aux règles d'encadrement actuelles, notamment les suivants :

- risque de lourdeur administrative, délais d'instruction et de délivrance et coût économique pour les centrales induits par l'instruction préalable, avec un risque d'effet « bureaucratique » pour assurer le suivi du respect des obligations que l'agrément impose aux centrales ;
- nécessité de prévoir et de se donner les moyens de « reprendre le stock » des centrales en place en leur accordant (ou non) des autorisations a posteriori, pour régularisation ; une période de transition devra être organisée ;
- risque de favoriser les centrales en place et les plus importantes, et de filtrer les nouveaux entrants et risque de freiner la concurrence et l'innovation en sanctuarisant un groupe « d'insiders » (mais ce risque peut se contrebalancer par une durée d'autorisation pas trop longue avec une procédure de renouvellement crédible).

5.3.3 Un régime d'autorisation qui doit répondre à certaines conditions

[298] Il faut donc s'engager dans un système capable de prévenir ces risques, sans perdre les avantages de l'autorisation préalable. Les principes qui doivent guider les pouvoirs publics pour l'instauration d'un régime d'autorisation des centrales de réservation sont donc :

- les obligations imposées aux centrales pour obtenir l'autorisation doivent être limitées et proportionnées aux enjeux des politiques publiques et de l'intérêt général.
- l'autorité publique en charge de délivrer les autorisations doit avoir les moyens de savoir ce qui se passe sur le terrain afin de lui permettre de définir un cadre d'action pertinent et incontestable juridiquement. Une durée d'autorisation pas trop longue associée à une procédure de renouvellement crédible devrait éviter le risque de se reposer sur les acteurs en place et de freiner l'innovation et la concurrence.
- la gamme des sanctions possibles doit être graduée, large et dissuasive.

[299] Les critères d'obtention de l'autorisation préalable, naturellement fondés sur les obligations actuellement prévues par la réglementation (4 premiers critères ci-dessous) et sur les recommandations de la présente mission, pourraient ainsi être les suivants :

- déclarer son activité à l'autorité administrative, chaque année et lors de tout changement dans un élément de sa déclaration (possible sous forme dématérialisée) ;
- vérifier le respect par les exploitants et chauffeurs référencés par l'application qu'ils sont à jour de toutes leurs obligations : assurance, conditions d'exercice de la profession ;
- respecter les obligations légales et réglementaires qui leurs sont applicables pour pouvoir exercer la mise en relation (assurance, vérifications des chauffeurs et des véhicules, droit de la consommation au bénéfice des clients...) ;
- assurer l'accès et la transmission aux autorités des données nécessaires au contrôle de leur activité, au contrôle de leur application des règles de tarification et de concurrence et à la connaissance du secteur à des fins statistiques, les données relatives à la sécurité routière ou à la sûreté des personnes et des biens et les données fiscales et sociales prévues par la loi ;
- ne pas avoir son siège dans un paradis fiscal (« Etat ou territoire non-coopératif au sens du code général des impôts) et désigner une /des personnes responsables domiciliées en France ;
- mettre en place un bouton d'appel d'urgence sur son application ou, à défaut, tenir un registre des plaintes des clients avec les réponses qui y sont apportées et un registre des objets trouvés ;
- transmettre les données nécessaires au contrôle du temps de conduite des chauffeurs, à un organisme totalisateur désigné ;
- transmettre les données nécessaires au contrôle de la mise en œuvre de la rémunération minimum de la course chauffeur, si elle est mise en place après une concertation infructueuse.

[300] L'autorisation préalable serait délivrée après paiement par le demandeur d'un montant fixé dans un barème progressif en fonction de l'importance de l'activité de l'opérateur. On a vu que dans le cas de Londres, ce barème va de 2000 £ à 2,9 millions de £ selon le nombre de véhicules utilisés par l'opérateur. Il est versé une fois lors de la demande initiale et à nouveau à chaque renouvellement d'autorisation. Le montant choisi pour les plus petits opérateurs doit être fixé de façon à ne pas constituer une barrière à l'entrée pour les nouvelles centrales de réservation ni un handicap pour les petites centrales déjà en place lors de la mise en œuvre du régime d'autorisation. Un montant de l'ordre de 2000 € comme à Londres pour les petites centrales semble répondre à cet objectif.

[301] Si le marché de la station sur la chaussée et du hélage est réservé aux taxis, le marché du T3P sur réservation préalable est un marché commun aux taxis et VTC. L'instauration d'autorisation

préalable pour l'exercice de l'activité des centrales de réservation de VTC pose donc la question de son extension aux centrales de réservation de taxis. Une égalité de traitement entre taxis et VTC paraît donc souhaitable. Les différences de réglementation, dont les obligations à la charge des entités concernées, conduisent cependant à prévoir des adaptations dans les critères de délivrance des autorisations.

[302] Des entretiens que la mission a menés, il semble que ni les centrales de réservation de taxis, ni les organisations professionnelles taxis ne soient favorables à un régime de type autorisation des centrales de taxis. Une phase de travail des adaptations des critères d'autorisation et de concertation avec la profession sera donc nécessaire pour préparer la mise en œuvre d'une telle mesure.

Recommandation n°20 : Mettre en place un régime d'autorisation préalable temporaire obligatoire pour exercer l'activité de centrale de réservation mettant en relation chauffeurs et clients de VTC, taxis et VMDTR pour une prestation de transport public particulier de personnes, en tenant compte des spécificités et règles propres à chacune de ces activités et métiers. Les principaux critères d'obtention d'une telle autorisation pour les VTC seraient fondés sur le respect des obligations juridiques actuelles des centrales, ainsi que sur la mise en œuvre des recommandations de la présente mission.

5.3.4 Les voies de l'articulation du national et du local

[303] Il existe schématiquement trois options possibles pour fixer le niveau auquel l'autorisation pourrait être délivrée, chacune présentant des avantages et des inconvénients :

5.3.4.1 Le niveau national

[304] Le niveau national présente l'avantage d'être en cohérence avec l'approche actuellement nationale de la profession de VTC : capacité d'exercice de la profession de chauffeur VTC sur l'ensemble du territoire, activité des centrales de réservation également possible au niveau national, au libre choix de l'opérateur, certaines souhaitant se développer en province et/ou sur des logiques de « niches », d'autres ayant une stratégie plutôt nationale. Cela suppose que les critères de délivrance de l'autorisation préalable sont tous des critères de niveau national.

[305] Il ne donne en revanche aucun moyen d'agir localement sur l'exercice de la profession de VTC, ce qui ne va pas dans le sens de la décentralisation des politiques de mobilité, qui est à l'œuvre en France depuis plus de 20 ans et qui semble toujours d'actualité⁹⁸. Il suppose également de trouver un mode de gestion de la délivrance des autorisations qui ne soit pas bureaucratique.

5.3.4.2 Le niveau local

[306] Un régime d'autorisation préalable délivré au seul niveau local permettrait de gérer les VTC comme un élément intégré d'une politique globale de la mobilité pour une autorité organisatrice de mobilité (AOM). Les autorités locales pourraient agir spécifiquement vis-à-vis des VTC sur des critères non seulement de respect de la réglementation nationale, mais aussi des critères locaux tels que la congestion urbaine par la circulation automobile ou la pollution issue de cette circulation.

⁹⁸ Le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoit ainsi de couvrir l'ensemble du territoire par des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) coordonnant notamment les modes de déplacement au sein de leur territoire

[307] Une gestion locale suppose que toute centrale de réservation souhaitant exercer son activité dans plusieurs agglomérations dépose un dossier de demande d'autorisation pour chaque agglomération concernée. Le périmètre géographique d'activité des centrales pourrait donc être fragmenté sur le territoire national du fait des autorisations obtenues, au lieu d'être comme actuellement librement défini par les centrales elles-mêmes selon leur stratégie de développement.

[308] Une telle gestion locale empêcherait la fusion dans la même entité de l'autorité qui délivre l'autorisation avec l'organisme totalisateur qui gère l'encadrement du temps de travail et de repos des chauffeurs (cf. annexe 1) et avec l'organisme qui met en œuvre la rémunération minimum chauffeur si celle-ci est instituée (cf. annexe 2).

[309] Il existe aussi des risques potentiels dans une gestion purement locale, dont le principal est le risque d'un contingentement plus ou moins explicite, voire d'un blocage de la délivrance d'autorisations si les autorités locales souhaitent dissuader l'exercice de l'activité de VTC, au profit ou non des taxis. Ce n'est généralement pas le cas en Angleterre, mais on a vu ailleurs, comme en Italie, des situations de quasi blocage de l'activité de VTC par les collectivités territoriales.

[310] Pour éviter ces risques, il faudrait donc que les grands objectifs publics de l'action des collectivités soient définis par la loi, de manière par exemple à écarter la mise en place de nombreux clausus du même type que les ADS des taxis. De même, les critères locaux possibles de délivrance de l'agrément devraient être au moins listés et encadrés par la loi, mais aussi soumis au cas par cas à un avis, voire à un avis conforme d'une autorité indépendante pour éviter des abus, notamment qui conduiraient à exclure de fait les VTC de localités ou de zones entières. Ce type de mécanisme de contrôle a déjà été mis en place pour les liaisons en cars interurbains de courte distance, où l'ARAFER doit donner un avis conforme à toute décision d'interdiction d'une telle liaison par une collectivité qui estimerait ses transports publics collectifs menacés.

[311] Les critères de niveau local devraient être conformes à l'objectif de satisfaire au mieux les besoins des voyageurs dans les conditions les plus avantageuses pour la collectivité, en tenant compte des items possibles suivants :

- organisation de la mobilité, notamment dans une logique intermodale et multi-opérateurs,
- sécurité routière et sûreté des personnes,
- lutte contre les atteintes substantielles à la protection de l'environnement, à la fluidité des parcours automobiles et l'équilibre des services subventionnés de transport,
- droit à la mobilité pour tous, et notamment les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les demandeurs d'emploi... et plus généralement les personnes que les CT/AOM voudront aider à être mobiles,
- desserte équilibrée des territoires.

[312] Enfin, une gestion locale des autorisations suppose de choisir l'autorité locale en charge de leur délivrance, entre la commune, déjà responsable des ADS de taxis et du stationnement, et l'AOM, responsable de la mobilité au niveau intercommunal pour les zones urbaines (le cas des zones rurales peut être laissé de côté pour l'exercice de l'activité de VTC). Le choix du niveau intercommunal de l'AOM paraît en l'espèce le plus logique en termes de politique de mobilité.

[313] Mais il paraît politiquement difficile d'imposer aux AOM de mettre en place un dispositif d'autorisation préalable des centrales de réservation et si cela reste ouvert à la décision des AOM, le régime d'autorisation préalable deviendrait de facto facultatif, et les centrales de réservation pourraient selon les lieux exercer avec ou sans autorisation.

5.3.4.3 L'option d'un régime d'autorisation mixte national / local

[314] La troisième option est un système mixte combinant une autorisation délivrée au niveau national, fondée sur des critères nationaux de respect de la réglementation générale, avec l'ouverture, en plus de ce cadre national, de facultés d'action complémentaires données aux autorités locales qui souhaitent s'en saisir, sur des critères locaux listés et encadrés par la loi, dans les mêmes conditions qu'indiqué ci-dessus dans le cas d'une gestion purement locale de l'agrément.

[315] Un tel système à deux niveaux est évidemment plus complexe, pour les autorités comme pour les centrales de réservation. Ainsi une centrale pourrait remplir tous les critères permettant l'exercice de son activité au niveau national, mais être « interdite » sur telle agglomération car ne répondant pas à un critère local. Le risque de ralentissement général du développement de centrales sur le territoire, voire celui de difficultés accrues pour les « petites » centrales, évoqué parfois, ne paraît pas démontré, les centrales pouvant avoir des stratégies territoriales différentes.

[316] Au total, la mission exprime une préférence pour une organisation où le régime d'autorisation préalable comporte au moins un niveau national (de façon à couvrir de façon certaine tout le territoire et ne pas être tantôt obligatoire, tantôt absent selon les AOM), pouvant être complété par un niveau local là où les collectivités souhaiteraient s'en saisir, dans l'objectif d'une politique de gestion des mobilités intégrant le T3P.

[317] Pour une gestion souple et adaptée à un secteur largement numérisé, la mission propose que le pouvoir d'accorder une autorisation préalable et de contrôler sa bonne application dans son niveau national, soit confié par la loi à une autorité indépendante dotée de pouvoirs normatifs, de contrôle et de sanction, plutôt que confié à une administration centrale ou à une agence en forme d'établissement public.

[318] Cette autorité indépendante, du type de l'Arafer ou l'Arafer elle-même par extension de ses compétences, pourrait également reprendre la tenue du registre des chauffeurs VTC et des véhicules, actuellement assurée par quelques agents vacataires de l'Etat, et tenir le registre des centrales de réservation du T3P, registre public et opposable. Elle pourrait enfin inclure la fonction d'observation du marché du T3P voire faire des propositions d'évolution de la réglementation, et répondre à d'autres propositions du présent rapport : jouer le rôle d'organisme totalisateur des temps de conduite dans le dispositif de plafonnement de ces temps (voir chapitre 2) et édicter des références de calcul du prix minimum chauffeur si celui-ci était institué (voir chapitre 3).

[319] Le choix de l'Arafer permettrait notamment d'une part de s'appuyer sur des pouvoirs de contrôle et de sanctions déjà très étendus accordés par la loi à cet organisme, d'autre part de bénéficier de la culture de la régulation économique et de l'observation des marchés de transport qu'il a développée ces dernières années.

[320] Il est en outre assuré que le financement de l'organisme en charge des contrôles par le produit des droits pour la délivrance d'une autorisation permettrait, comme cela s'est fait à Londres, la constitution d'un effectif de contrôleurs spécialisés significatif, qui agiraient en complément des actuels contrôles « en bord de route » des forces de l'ordre (Boers en zone de la préfecture de police de Paris), inspecteurs du travail et contrôleurs des transports terrestres.

[321] L'autorité qui serait désignée devrait mettre en place une commission des sanctions dont la composition soit différente de son collège. Cette commission pourrait prononcer des sanctions adaptées à la gravité du manquement, dont la gamme doit être graduée et large ; par comparaison avec ce qui est prévu pour l'Arjel et l'Arafer et au vu de l'usage qui en est fait par ces organismes, on peut penser à une échelle de sanction du type :

- d'abord un ou plusieurs avertissements,

- des sanctions financières proportionnées, d'abord forfaitaires, puis en % du chiffre d'affaires de la centrale, tel que cela existe déjà pour l'Arjel et l'Arafer (jusqu'à 5 % du CA)
- enfin des sanctions administratives plus dissuasives touchant l'autorisation elle-même, telles qu'une suspension temporaire progressive puis un retrait (ou non-renouvellement).

[322] Ces sanctions ne devraient prendre effet qu'à l'issue d'une période de mise en demeure suffisamment longue pour laisser la centrale de réservation corriger la situation et également à l'issue d'une procédure contradictoire avec notification à la centrale des griefs et présentation par elle de ses observations écrites et orales. Les sanctions motivées et notifiées à la centrale devraient pouvoir faire l'objet d'un recours devant la juridiction administrative.

Recommandation n°21 : Délivrer l'autorisation préalable en combinant deux niveaux : un niveau national, sur la base de critères nationaux, et un niveau local avec la faculté ouverte aux autorités compétentes (en général les AOM) d'ajouter des critères locaux de façon encadrée par la loi et une autorité indépendante

CONCLUSION

[323] Les nombreux constats du présent rapport et de ses annexes soulignent toute la diversité du secteur des taxis et des VTC et leur apport indéniable aux politiques modernes de mobilité.

[324] Ils montrent également les difficultés auxquelles sont confrontés les chauffeurs, les opérateurs de transports traditionnels ainsi que les nouveaux acteurs que sont les plateformes digitales mais aussi les marges de manœuvre qui existent pour optimiser la régulation actuelle.

[325] Le choix français de ne pas mettre en œuvre une politique de déréglementation, comme en Finlande et d'autres pays, mais de procéder de façon plus incrémentale présente certainement moins de risques sociaux mais a l'inconvénient de créer un environnement plus complexe à gérer et plus contraignant tant pour les pouvoirs publics que les acteurs économiques.

[326] Tout en recommandant une série d'évolutions et d'adaptations dans les différents domaines sous revue, la mission appelle l'attention des pouvoirs publics sur plusieurs points :

- L'intérêt de structurer et de faire progresser aussi rapidement que possible le dialogue social et professionnel dans le secteur, notamment entre chauffeurs et centrales de réservation, ce qui passe par un effort important d'organisation des chauffeurs du T3P ;
- la nécessité d'arbitrer entre des impératifs contradictoires et difficiles à concilier : améliorer les revenus des chauffeurs *versus* plafonner leur temps de conduite ; soutenir le revenu des chauffeurs de VTC *versus* celui des chauffeurs de taxis ; développer l'emploi et favoriser la croissance de l'économie numérique *versus* encadrer l'activité des centrales de réservation... ;
- le souhait de la plupart des acteurs économiques et industriels de stabiliser le cadre législatif et réglementaire, après le vote successif des lois Thévenoud et Grandguillaume ;
- la difficulté structurelle bien connue à légiférer sur un secteur très innovant, en forte recomposition et en rapide croissance, au risque d'avoir un voire deux temps de retard. D'où l'intérêt de s'en tenir autant que possible à des règles robustes.

[327] Enfin, il ne faut pas oublier l'impérieuse nécessité de réfléchir dès maintenant à l'avenir à plus long terme du T3P, et en particulier aux conséquences de l'avènement de la voiture sans chauffeur.

Nicolas AMAR
Vincent MAYMIL
Louis-Charles VIOSSAT

Membres de l'Inspection générale
des affaires sociales

Manuel LECONTE
Alain SAUVANT

Membres du Conseil général de
l'environnement et du développement
durable

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION⁹⁹

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
1	Abroger la dispense pour les chauffeurs de taxis de l'obligation du port de la ceinture de sécurité	2	DGITM, DSR	2019
2	Faire évoluer les outils statistiques publics en matière de sécurité routière afin qu'ils produisent des données exhaustives et fiables sur l'accidentologie des chauffeurs et des véhicules du T3P, et notamment ajouter une case intitulée « VTC » à la fiche accident qui alimente le fichier de la DSR	2	DGITM, DSR	2019
3	Encadrer par la loi le temps de conduite avec passager + approche + forfait, quotidien et hebdomadaire, des chauffeurs VTC indépendants et salariés de la zone de Paris et des 80 communes et le temps de repos de tous les chauffeurs du T3P	1	DGITM, DGT	2019
4	Obliger par la loi les centrales de réservation à suivre le temps de conduite de chaque chauffeur VTC et à adresser les données à un organisme totalisateur	1	DGITM	2019
5	Lancer une étude de faisabilité approfondie pour la mise en place d'une solution électronique de suivi du temps de conduite (OBU) qui soit financièrement accessible pour les chauffeurs du T3P en France entière	1	DGITM	T1 2019
6	Elargir le champ de l'ONT3P à l'observation coordonnée des marchés, des prix, des revenus y compris horaire, et des métiers et améliorer le suivi du secteur T3P par la création de plusieurs sous-classes dédiées spécifiquement aux taxis, VTC, VDM DTR et VSL dans le code NAF 4932Z	1	INSEE, DGFIP, ACOSS, DGITM	2019
7	Assouplir les normes des véhicules du T3P et s'assurer du bon fonctionnement du marché de la location	2	DGITM, DGCCRF, DGE	2019
8	Soutenir les chauffeurs du T3P aux moments clé de leur activité par un fonds d'amorçage et un fonds de soutien	2	CNT3P, DGITM	2019
9	Créer un fonds de soutien aux chauffeurs VTC en difficulté financé par les centrales VTC, dont l'objet et les modalités devront être négociées par les centrales VTC et les organisations professionnelles de VTC, un fonds de soutien similaire pour les taxis étant possible	2	DGITM	2019
10	Faire connaître, promouvoir ou élargir les modalités d'organisation juridique alternatives notamment telles que 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	DGITM, DGT	2019

⁹⁹ Les recommandations qui figurent dans ce tableau sont celles qui paraissent les plus prioritaires à la mission. Une liste plus longue de recommandations, dont celle-ci est extraite, figure dans chaque annexe.

11	Produire un guide d'accompagnement pour aider les conducteurs à choisir un statut professionnel adapté à la situation des conducteurs de VTC et de taxis	2	DGITM, DGT	2019
12	Lancer en parallèle à l'adoption d'un dispositif de chartes facultatives proposées par les centrales de réservation une concertation entre centrales de réservation et représentants des chauffeurs de VTC sur la mise en place d'un dispositif garantissant un prix décent de la prestation	1	DGITM, DGT	T1 2019
13	En l'absence d'issue favorable à la concertation, mettre en place par la loi un barème fixant un prix minimum de course pour les chauffeurs VTC conduisant par l'intermédiaire d'une centrale de réservation et visant à garantir un prix horaire décent	1	DGITM, DGT, DGE, DGCCRF	2019
14	Expérimenter un assouplissement du barème taxi, voire un déplafonnement en cas de succès, sur le marché de la pré-réservation ainsi qu'une fusion des ressorts géographiques des ADS dans un même bassin de déplacement	2	DGITM	2019
15	Constituer des comités de parties prenantes auprès des CLT3P pour optimiser l'occupation de l'espace urbain autour des points névralgiques	2	DGITM, CLT3P, CNT3P	2019
16	Donner aux autorités compétentes, en général les autorités organisatrices de la mobilité, la possibilité de fixer pour le T3P des normes environnementales minimales, des normes de desserte minimale en banlieue et aux heures creuses, des normes de desserte pour les personnes en situation de handicap, des possibilités de conventionner le T3P ou de fixer des tarifs sociaux	2	DGITM, AOM	2019
17	Préciser la définition légale de la fonction de mise en relation dans le secteur du T3P afin de clarifier le rôle des différents acteurs et de sécuriser leurs relations sur le plan juridique.	2	DGITM	2019
18	Sans attendre la mise en place d'une procédure d'autorisation préalable des centrales de réservation, instaurer un registre officiel de ces centrales, public et opposable, tenu par le ministère des transports et relever nettement le niveau des sanctions dont sont passibles les centrales de réservation en cas de non-respect de leurs obligations en matière de déclaration d'existence, de contrôle de la situation des chauffeurs qu'elles référencent et de transmission de données aux pouvoirs publics	2	DGITM	T1 2019
19	Renforcer les contrôles de bord de route envers les conducteurs et les véhicules, et les contrôles sur les entreprises du T3P, en veillant à ce que toutes les administrations concernées soient mobilisées, coordonnées et équipées du matériel de contrôle nécessaire (lecteurs de cartes professionnelles) pour détecter et sanctionner les cas de fraude documentaire aux titres professionnels, de fraude aux conditions d'exercice et de travail illégal	1	DGITM, DGT, PP	2019

20	Mettre en place un régime d'autorisation préalable temporaire obligatoire pour exercer l'activité de centrale de réservation mettant en relation chauffeurs et clients de VTC, taxis et VMDTR pour une prestation de T3P en tenant compte des spécificités et des règles propres à chacune de ces activités et métiers	1	DGITM	2019
21	Délivrer l'autorisation préalable en combinant deux niveaux : un niveau national en cohérence avec le cadre d'exercice des VTC, sur la base de critères nationaux, et un niveau local avec la faculté ouverte aux autorités compétentes, en général les AOM, d'ajouter des critères locaux de façon encadrée par la loi et une autorité indépendante	1	DGITM, AOM	2019

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DU TRAVAIL
MINISTÈRE CHARGE DES TRANSPORTS

Les Ministres

Paris, le 31 JAN. 2018

à

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du CGEDD

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'IGAS

Objet : Lettre de mission sur la régulation du secteur des VTC

Le secteur du transport public particulier de personnes (T3P), historiquement dominé par les taxis, connaît des bouleversements rapides depuis l'émergence des véhicules de transport avec chauffeurs (VTC). Cette croissance, rapide, apporte des solutions nouvelles en phase avec l'évolution des usages de mobilité dans la société française. Mais elle bouleverse également la réglementation et la régulation de ce secteur, inadaptées aux nouveaux modèles économiques émergents. Par touches successives, une nouvelle régulation se met en place, ce à quoi ont contribué notamment les lois Thévenoud et Grandguillaume. Mais les récents débats sur les conditions de travail des chauffeurs VTC, sur la fin du régime des chauffeurs LOTI dans les grandes villes, sur l'interdiction de certaines plateformes dans certaines métropoles étrangères ont montré le besoin d'une nouvelle mise à jour de la régulation du T3P en France et la prise en compte de nouveaux enjeux.

Beaucoup de ces enjeux sont communs à d'autres secteurs concernés par la montée en puissance du travail indépendant et des plateformes de mise en relation entre ces travailleurs indépendants et les consommateurs finaux : hôtellerie, livraisons, auto-écoles... Le gouvernement a initié des travaux transverses à l'ensemble de ces secteurs portant notamment sur la protection sociale ou la sécurisation des parcours professionnels.

Bien qu'indispensables, ces travaux ne peuvent pas prendre en compte les enjeux propres au secteur du T3P qui soulèvent des questions particulières en termes de

- **sécurité**, qu'il s'agisse de celle des clients et des conducteurs ou plus généralement de la sécurité routière ;
- **conditions de travail** des chauffeurs ;
- d'équité des **conditions de concurrence**, qu'il s'agisse de la concurrence entre exploitants de T3P ou entre modes de transport ;
- **d'occupation de l'espace public**, puisque l'usage de la voirie est indispensable à l'activité du T3P alors qu'il s'agit d'un bien commun dont l'usage est réglementé au niveau local: conditions de stationnement, lutte contre la congestion, contrôles de itinéraires...

C'est pour assurer la prise en compte de ces dimensions dans la régulation du secteur que nous vous saisissons.

La mission qui vous est confiée devra porter sur les points suivants :

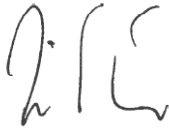
- a. Le premier concerne l'évolution des **conditions de travail des chauffeurs VTC et, plus largement, des conducteurs du T3P** qui, pour des raisons de sécurité, peut se traduire par un encadrement de leur temps de conduite. S'agissant notamment de chauffeurs VTC indépendants, travaillant qui plus est fréquemment pour plusieurs plateformes, en concurrence avec des chauffeurs de taxi dont les horaires ne sont pas (sauf à Paris) encadrés, l'opportunité et la faisabilité de telles mesures d'encadrement du temps de travail doivent être plus particulièrement étudiées.
- b. Le deuxième point d'approfondissement concerne plus spécifiquement la **régulation des plateformes de mise en relation des VTC**. Dans un monde des mobilités marqué par l'émergence de nouveaux acteurs et de nouveaux services qui ne s'apparentent ni au transport public ni au transport individuel, la mise en place de licences est une solution fréquemment utilisée dans d'autres pays. Elle permet d'assortir la liberté d'entreprendre de conditions liées à la poursuite d'objectifs sectoriels spécifiques de politiques publiques. La délivrance de licences aux plateformes de mise en relation pourrait ainsi conduire à leur fixer, par exemple, des objectifs particuliers en matière de transmission de données d'intérêt général, de respect des contraintes locales d'utilisation de l'espace public ou de normes environnementales. Vous vous attacherez à préciser ce que pourraient être les responsabilités respectives de l'État, des collectivités locales et des autorités organisatrices de la mobilité dans l'attribution de telles licences, ainsi que le contenu et le type d'obligations liées à ces licences.

Le troisième point d'approfondissement vise à s'assurer, dans le cadre de régulation et de réglementation qui résulterait de la mise en œuvre de vos recommandations sur les points précédents, de **la soutenabilité du modèle économique pour l'ensemble des acteurs et, en particulier, de la viabilité de l'activité pour les conducteurs**. Sur ce dernier point, des voix évoquent l'instauration d'un revenu ou d'un tarif minimum. Cette hypothèse a notamment été évoquée dans le rapport de la mission Rapoport. Vous veillerez à en examiner la nécessité ou l'utilité et, le cas échéant, les formes qu'un tel dispositif pourrait revêtir, en veillant à vous assurer de sa solidité juridique. Ces questions sont en débat ou mises en œuvre à l'étranger depuis un certain temps. Il vous est demandé de présenter les positions des différents acteurs français ainsi que les expérimentations étrangères en développant une analyse à la fois technique, juridique et économique et en formulant des recommandations opérationnelles assorties d'un calendrier précis à l'intention du Gouvernement.

Après avoir auditionné l'ensemble des parties prenantes, les propositions que vous aurez à formuler devront nous être présentées au plus tard le 31 mars 2018 pour qu'une présentation en soit ensuite assurée au comité national du T3P qui sera installé prochainement. Si des mesures législatives devaient être préconisées, vous en proposerez la rédaction de manière à ce que le Gouvernement puisse les intégrer par amendement à la loi d'orientation sur les mobilités qui doit être examinée par le Parlement au printemps prochain.

Dans vos démarches, vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et de la direction générale du Travail (DGT).

Ni encadrement excessif, ni dérèglementation totale, la régulation qui est envisagée doit être adaptée aux nécessités d'un secteur du transport public particulier de personnes dont la forte croissance doit être accompagnée compte tenu des enjeux économiques, sociaux, sociétaux et de sécurité des transports liés à cette activité.



Muriel PENICAUD



Elisabeth BORNE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 MINISTERE DES TRANSPORTS

Elisabeth Borne, ministre chargée des transports

➤ Cabinet

Marc Papinutti, directeur du cabinet

Julien Dehornoy, directeur-adjoint du cabinet

Benjamin Maurice, conseiller social

➤ DGITM

Alexis Vuillemin, directeur des services de transport

André Dorso, directeur de la mission T3P de la DGITM,

Annie Badouard, adjointe au directeur de la mission T3P

Elise Texier, sous-directrice du travail et des affaires sociales

Julien Portier, chef du bureau du droit social dans les transports routiers

➤ Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA)

Jacques Legaigoux, directeur régional adjoint sécurité des transports et défense.

2 MINISTERE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

➤ Cabinet

Marc Ferracci, conseiller spécial

➤ Direction générale du travail (DGT)

Yves Struillou, directeur général

Laurent Vilboeuf, directeur adjoint au directeur général

Charlotte Carsin, adjointe au sous-directeur des relations individuelles et collectives de travail (RT)

Stéphanie Cours, département du pilotage du système d'inspection du travail

David Errard, sous-direction des relations individuelles et collectives de travail (RT), bureau des relations individuelles de travail (RT1)

Catherine Mosmann, bureau de la politique et des acteurs de la prévention, sous-direction des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail (CT1)

David Perrin-Pillot, référent transports au sein du système de pilotage de l'inspection du travail et d'animation du contrôle

➤ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Maud Annic, Responsable de la Mission Veille et management de l'information
Amandine Brugière, responsable du département études

3 MINISTERE DES SOLIDARITES ET DE LA SANTE

➤ Cabinet

Laurent Habert, conseiller

➤ Direction de la Sécurité sociale (DSS)

Hugo Gilardi, bureau du financement du système de soins (SD1)
Adrien Debever, chef de projet

➤ Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

Thomas Deroche, sous-directeur régulation offre de soins
Clémence Charras, chef de bureau

➤ agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Alain Gubian, directeur des statistiques, des études et de la prévision (DISEP)
Anne-Laure Zennou, directrice adjointe DISEP
Emmanuel Dellacherie, directeur du recouvrement

➤ Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)

Marine Jeantet, directrice des risques professionnels (DRP)
Pascal Jacquettin, adjointe à la directrice des risques professionnels, chargé de la mission statistiques
Antoine Le Pocreau, DRP
Hervé Laubertie, direction de la prévention (DRP)
Mr. Le Crocreux, service en charge des fraudes au sein de l'ex RSI
Delphine Champetier, directrice de l'offre de soins

➤ Institut national de recherche et de sécurité (INRS)

Marie Defrance, Direction générale de l'INRS, responsable des relations institutionnelles
Marc Malenfer, chargé de mission Veille et prospective à l'INRS.

4 AUTORITES ET ADMINISTRATIONS FINANCIERES, CONCURRENCE ET ENTREPRISES

➤ Autorité de la concurrence

Stanislas Martin, rapporteur général

Umberto Berkani, rapporteur général adjoint

➤ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et Direction générale du Trésor

Nadine Mouy, sous-directrice Services et réseaux, DGCCRF

Laetitia Tailliez, DGCCRF

Paul Bosc-Bierne, DGCCRF

Francine Kahn, DGCCRF

Estelle Dhont-Peltrault, chef du bureau Activités tertiaires et concurrence, DG Trésor

Sanae Daoudi, DG Trésor

➤ Direction générale des entreprises (DGE)

Sébastien Malangeau, chargé de mission auprès du DGE

Renaud Riche, adjoint au chef du service « tourisme, commerce, artisanat » (STCA).

➤ Direction générale des finances publiques (DGFIP)

Audran Le Baron, chef du service de la gestion fiscale

Brice Lepetit, chef du bureau des études et statistiques (GF3C)

Carine Kokar, adjointe chef du bureau Programmation et échanges internationaux (CF1C)

Emmanuelle Levieils, cheffe de section - bureau Programmation et échanges internationaux (CF1C en charge opérations coordonnées de contrôle)

5 AUTRES ADMINISTRATIONS ET SERVICE DE L'ETAT

➤ Délégation à la sécurité et à la circulation routières (DSR)

Alexandre Rochatte, délégué adjoint

Pierre Ginefri, sous-directeur de l'éducation routière et du permis de conduire

Manuelle Salathé, secrétaire générale de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière

Thierry de Buire, chargé de mission

➤ **Préfecture de police de Paris**

Guillaume Quenet, sous-directeur, Sous-direction des déplacements et de l'espace public, Direction des transports et de la protection du public de la Préfecture de police

Delphine Gilbert, cheffe du bureau des taxis et du transport Public.

➤ **Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC)**

Ishan Bhojwani, équipe transport de beta.gouv

➤ **Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)**

Marie-Hélène Auffret, cheffe du secteur TREG en charge des transports

Julien Rosi, chef de secteur MICA (marché intérieur et aides d'Etat)

Loïc Agnès, chef du secteur Industrie, Télécommunications, Numérique, Environnement, Climat, Compétitivité

Alexandre de la Volpilière, chef du secteur Travail, Emploi, Politiques sociales, Santé, Education, Culture, Audiovisuel, Sport

Cassandre Barret (secteur MICA)

Augustin Chapuis-Doppler, adjoint à la conseillère juridique (secteur JUR)

6 AUTORITES REGULATRICES, COLLECTIVITES LOCALES ET OPERATEURS DIVERS

➤ **Ville de Paris - direction de la voirie et des déplacements**

Louis Jacquart, responsable de l'agence de la mobilité, direction de la voirie et des déplacements

Jonathan Couppé, adjoint à la cheffe de pôle Partage de l'espace public et qualité de l'air, agence de la mobilité.

➤ **Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF – « Ile-de-France mobilités »)**

Jean-Louis Perrin, directeur général adjoint à l'exploitation,

Kamel Ould Said, directeur de l'intermodalité / service à l'utilisateur (billettique, navigo, marketing ...)

Pierre Ravier, mobilité de surface (transport à la demande,...)

➤ **Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)**

Jean-Marc Vié, Secrétaire général,

Stéphanie Druon, Secrétaire général adjoint

Nicolas Quinones-Gil, Responsable du département des études et de l'observation des marchés.

➤ **SNCF MOBILITES / TechniGares Ile de France**

Amaury Lombard, Directeur adjoint de l'unité GARES PARIS NORD et Aéroport de Roissy CDG 2

➤ **Aéroport d'Orly**

✓ **Autorités aéroportuaires**

Régis Lacotte, directeur de l'aéroport

Valérie Semars, responsable de la prise en charge des passagers

Olivier Delate, responsable de l'accessibilité

✓ **Boers et autres administrations de contrôle**

Représentants de la préfecture et police de Paris et de diverses administrations (DRIEA, DREA, DIRECCTE et inspection du travail, URSSAF, Boers, Gendarmerie du transport aérien...) dans le cadre d'une réunion de préparation d'une opération de contrôle interservices, présidé par le sous-préfet adjoint au préfet délégué à Roissy.

➤ **Banque des territoires (Groupe Caisse des dépôts et consignations - direction de l'investissement)**

Pierre Aubouin, directeur du département Infrastructures et Transport

Eric Hayoun, Directeur d'investissement Senior, département Infrastructures et Transports

➤ **Entrepreneur.Fr**

Nicolas Vedovato, directeur

7 AUTRES ORGANISATIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES

➤ **Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)**

Jacques Garau, directeur général

François Xavier Huard, directeur des entreprises, de l'économie et de la formation

Frédérique Val, chargée de mission, direction de la compétitivité des entreprises

➤ **Confédération générale des SCOP (CGSCOP)**

Patricia Lexcellent, déléguée générale de la confédération générale des SCOP

Catherine Friedrich, directrice des études.

➤ **Fédération française des coopératives et groupements d'artisans (FFCGA)**

François Leblanc, secrétaire général

➤ Fédération française des assurances (FFA)

Alexis Merkling, Marché des Particuliers, Direction des assurances de dommages et de responsabilité

➤ Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)

Marc Debrincat, responsable du service juridique

➤ UFC Que choisir ?

Mathieu Escot, chargé de mission transports et santé

8 PERSONNALITES QUALIFIEES, EXPERTS, UNIVERSITAIRES, CHERCHEURS

Sarah Abdelnour, sociologue, Université de Paris-Dauphine

Juan Barrubés, Antares Consulting

Sophie Bernard, sociologue, Université de Paris Dauphine

Pia Chenevez, psychologue

Richard Darbera, expert international dans le domaine des transports, enseignant à l'école nationale des ponts et chaussées

Simona Frazzani, expert, Grimaldi Studio Legale

Sasha Garben, professeur de droit au collège de Bruges

Laurent Grandguillaume, ancien député, rapporteur à l'Assemblée nationale de la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016, membre du CNT3P

Nicolas Louvet, directeur du bureau d'études 6t

Timothée Paris, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, rédacteur du rapport annuel 2017 « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'ubérisation »)

Jacques Rapoport, Inspecteur général des finances, ancien médiateur de la mission de médiation VTC de janvier 2017, membre du CNT3P

Stéphane Vernac, maître de conférences en droit privé (université de Picardie), centre de droit privé et de sciences criminelles d'Amiens, chercheur associé à Mines ParisTech

9 ORGANISATIONS INTERNATIONALES, ORGANISMES ETRANGERS ET FEDERATIONS INTERNATIONALES

➤ Commission européenne

Nicholas Costello, DG emploi

Maria-Teresa Moitinho, DG emploi

Peter Szatmari, DG Move, Policy Officer, Land transport

Dennis xx, DG Comp

➤ Bureau international du travail (BIT)

Philippe Mercadent, chef du service des marchés du travail inclusifs, des relations professionnelles et des conditions de travail

Alejandra Cruz-Ross, technical officer, transport sector

➤ OCDE (DAF/COMP)

Chris Pike, expert en droit de la concurrence

Niccolo Comini, expert en droit de la concurrence

Beyza Erbayat, expert en droit de la concurrence

Pedro Gonzaga, économiste

➤ Royaume-Uni (Londres)

Simon Bugghey, policy manager du T3P

John Conway, prosecution manager

Anand Nandha, responsable de la conformité

➤ Belgique (Bruxelles)

Mathias Dobbels, directeur de cabinet adjoint du ministre bruxellois de la mobilité

➤ International Transport Workers Federation

Mac Urata, responsable de la section des transports internes

➤ Organisation mondiale du transport routier (IRU)

Carlo Giro, Policy officer

Oleg Kamberski, Policy Officer

10 ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES DE CONDUCTEURS DE VTC ET TAXIS

➤ Organisations professionnelles de conducteurs de VTC

✓ CAPA VTC

Hassan Benbarak

Amar Bousba

✓ CFDT – Fédération générale Transports Environnement

Patrick Rossi, secrétaire fédéral, responsable de la santé au travail

Ali Lemmouchi

Marc Niederlender

Karim Aissaoui

Yasid Sekhri

✓ SCP VTC

Sayah Baaroun

Samir Toubi

Franck Bonot

✓ Chambre syndicale nationale des entreprises de remise et de tourisme (CSNERT)

Camille Réchard, président

Dominique Jamois, vice-président

Paul Risbourg, secrétaire général

✓ Fédération française des exploitants de voiture de transport avec chauffeur et grande remise (FF-EVTC-GR)

François Donnadille, président national

Nicolas Pronost

Dominique Seizeur

➤ Organisations professionnelles de chauffeurs de taxis

✓ UNT

Rachid Boudjema, président

Corinne Leterrier, secrétaire générale

✓ FNTI

Ahmed Senbel, président

Jean-Claude Françon, directeur

✓ FO Taxis

Nordine Dahmane (secrétaire général)

Ghania Kasri, délégué

M. Benfetah, délégué

✓ CGT Taxis

Karim Asnoun, secrétaire général

Bachir Beloucif, délégué

✓ FNDD

Didier Hogrel, président

Christophe Vanlierde, vice-président

✓ FNAT

Michel Gougeon, président

Jean-Michel Rebours

David Cousseau

✓ UNIT

Armand Joseph-Oudin, délégué Général

Constance Mac Kay, secrétaire générale

Cristian Partene

✓ GIE GESCOP

Christophe Jacopin, directeur et administrateur, et président directeur général de la SCOP GAT

✓ CSLA

Bruno Berdugo, président

Frédéric Provotelle

➤ Organisations professionnelles de conducteurs de VMDTR

Frank Muchembled, président de la FNTDR

Philippe Pelletier, secrétaire général

11 CENTRALES DE RESERVATION VTC ET TAXIS ET ENTREPRISES DE TRANSPORT

➤ UBER

Benjamin Martin, directeur des affaires publiques France

Clara Brenot, Senior Associate, Public Policy, France

Garance Lefevre, Policy senior associate

Roch Demangeaux, directeur opérations France
Florentin Juillet, direction des opérations France
Jonathan Negrin,
Pierre Beysserre
Alexandre Molla, manager de la filiale suisse
Ben Brooks, central policy team
Nadia Anderson, central policy team

✓ LeCab

Marc-Antoine de Longevialle

✓ FFTPR

Yves Weisselberger, président (Snapcar) ;
Maxime Drouineau, en charge des affaires publiques de la FFPTTR (Chauffeur Privé)

✓ TXFy

Henri Capoul, country manager
Alexandre Quintard Kaigre, relations publiques

✓ Heetch

Teddy Pellerin, directeur général
Morgane Ribault (affaires publiques chez Heetch)

✓ Flexifleet

Claude George, Président, Flexifleet
Zakaria Benjelloun, associé flexi courtage, vient de la GR

✓ G7

Yann Ricordel, président
Laurent Guiral, directeur du réseau

✓ Wulo

Manfred Touron, ex dirigeant de la centrale de réservation VTC « Wulo »

✓ Hype

Mathieu Gardies, directeur

✓ France Digitale (regroupement d'entreprises de la Tech)

Teddy Pellerin (Heetch)

12 DEPLACEMENT A NICE

➤ Administrations et établissements de l'Etat, de la protection sociale et de la Santé

✓ Préfecture des Alpes maritimes

Thierry Buiatti, directeur adjoint de la direction de la réglementation, de l'intégration et des migrations

Marc Sembinelli, bureau des affaires réglementaires et de proximité, pôle transport

Sophie Béranger, directrice départementale de la protection des populations (DDSP)

Bernard Seren, direction départementale des territoires et de la mer

✓ Administrations et services régionaux

Patrick Manez, chargé contrôle des transports terrestres, DREAL

Francois Delemotte, chef de l'unité territoriale, DIRECCTE

Yvan Denion, délégué départemental des Alpes-Maritimes, ARS PACA

Séverine Lalain, responsable du département Prévention, gestion des risques et alertes sanitaires, délégation départementale de l'ARS PACA

✓ URSSAF, assurance maladie et hôpital

Christophe Vernoux, responsable e la brigade antifraude, URSSAF

Gwenael Tasset, directrice médicale de la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) des Alpes maritimes

Stéphanie Trombetta : directrice de l'accueil hôtelier et de la logistique, CHU de Nice

➤ Aéroport et services de sécurité

Samuel Lemaire, manager Mobilité & Stationnement à l'aéroport de Nice

Christian Armengol, commandant de police, DDSP

Gilles Tarallo, chef d'état-major à l'aéroport de Nice Cote d'Azur, DDPAF

➤ Mairie de Nice et métropole Nice Côte d'Azur

Romain Cardelli, conseiller du maire de Nice pour les transports

Stéphane Baravex, directeur par intérim de la réglementation des espaces publics

Monique Baillet, directrice générale adjointe chargée de la proximité

Sébastien Poggi, chef de la subdivision Nice métropole

Mme Vidal-Masanet, service mobilité durable métropole

Pascal Bousquet, chef de projet service mobilité durable

➤ Représentants des VTC à la commission locale T3P

Laurent Noquet, CSNERT

Barbara Toselli, Fédération française des VTC (FFVTC)

Antoine Romangoni, FFVTC

Alexandre Noujaim, FFVTC

➤ Représentants des taxis à la commission locale T3P

Christophe Charpentier, président du syndicat des taxis niçois

Olivier Rallo, président de la chambre syndicale des taxis cannois

Olivier Gazagne, chambre syndicale des taxis cannois

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 – Les conditions de travail et le temps de travail et/ou de conduite dans le secteur du T3P

Annexe 2 – Le modèle économique des chauffeurs VTC indépendants

Annexe 3 – T3P et occupation de l'espace public rare, protection de l'environnement, insertion sociale et territoriale et transparence des données

Annexe 4 – Présentation et régulation des centrales de réservation de VTC et de taxis

Annexe 5 – Le T3P parmi les transports publics non réguliers de personnes

SIGLES UTILISES

Accre	Aide au chômeur créateur ou repreneur d'entreprise
Across	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
Ademe	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
ADS	Autorisation de stationnement, couramment appelée « licence » de taxi
Anact	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
Arafer	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
Arjel	Autorité de régulation des jeux en ligne
ARS	Agence régionale de santé
AT	Accident du travail
BPI	Banque publique d'investissement
BIT	Bureau international du travail
CA	Chiffre d'affaires
CAE	Coopérative d'activité et d'emploi (parfois aussi appelée « coopérative d'activités » ou « coopérative d'entrepreneurs »)
CAPA VTC	Association des chauffeurs, capacitaires et VTC
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGU	Conditions générales d'utilisation
CJUE	Cour de justice de l'union européenne (anciennement CJCE Cour de justice des communautés européennes)
CLT3P	Commission locale des transports publics particuliers de personnes
Cnam	Cour de justice de l'union européenne (anciennement CJCE Cour de justice des communautés européennes)
CNT3P	Comité national des transports publics particuliers de personnes
CNNum	Conseil national du numérique
CSLA	Chambre syndicale des loueurs d'automobiles
CSNERT	Chambre syndicale nationale des entreprises de remise et de tourisme
CT	Collectivités territoriales
Direccte	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGT	Direction générale du travail
DPAE	Déclaration préalable à l'embauche
Dreal	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSR	Délégation à la sécurité routière
EURL	entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée
ESA	entrepreneur – salarié - associé
FFEVTC	Fédération française des exploitants de voiture de transport avec chauffeur
FFTPR	Fédération française du transport de personnes sur réservation
FNAT	Fédération nationale des artisans du taxi
FNAUT	Fédération nationale des associations d'usagers des transports
FNDT	Fédération nationale du taxi
FNTDR	Fédération nationale des transports à deux roues (motos-taxis)
FNTI	Fédération nationale des taxis indépendants
gCO2/km	Gramme de dioxyde de carbone par kilomètre
CGSCOP	Confédération générale des SCOP (Société coopérative et participative)
CGU	Conditions générales d'utilisation (des centrales de réservation)
GIE	Groupement d'intérêt économique
GPS	Global positioning system
IDES	Institut de développement de l'économie sociale
IDFM	Ile-de-France mobilité (voir STIF)
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INRS	Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôt sur le revenu
KW	Kilowatt
LCD	location de courte durée
LIC	livret individuel du chauffeur

LLD	location de longue durée
LOA	location avec option d'achat
LOM	loi d'orientation sur les mobilités
Loti	Conducteurs dont le statut est posé par la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982
MaaS	Mobility as a Service (concept de mobilité multimodale qui vise à faciliter la vie des usagers des transports en mettant à leur disposition une plateforme unique pour les informer de l'ensemble de l'offre en transports)
MP	Maladie professionnelle
NAF	nomenclature d'activité française
OBU	On board unit
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OIT	Organisation internationale du travail
OMR	Opérateur de mise en relation
ONT3P	Observatoire national des transports publics particuliers de personnes
PASS	plafond annuel de la sécurité sociale
PFU	prélèvement forfaitaire unique
PIA	Programme d'investissement d'avenir
PMR	Professionnel de la mise en relation
SARL	Société à responsabilité limitée
SASU	société par actions simplifiée unipersonnelle
SCIC	Société Coopérative d'Intérêt Collectif
SCOP	Société coopérative et participative
SCP VTC	Syndicat des chauffeurs privés VTC
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SMIC	salaire minimum de croissance
SMPT	salaire mensuel par tête
STIF	Syndicat des transports d'Île-de-France, dénomination juridique d'IDFM
TAD	Transport à la demande
TAP	Transport assis de patients
TfL	Transport for London
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TI	travailleur indépendant
TLC	Taxi and limousine commission (New York)
TMS	troubles musculo-squelettiques

TPE	Très petite entreprise
T3P	Transport public particulier de personnes
TRM	Transport routier de marchandises
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UNCAM	Union nationale des caisses d'assurance maladie
UNT	Union nationale des taxis
UNIT	Union nationale des industries du taxi
URSSAF	Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
VMDTR	Véhicule motorisé à deux ou trois roues
VSL	Véhicule sanitaire léger
VTC	Voiture de transport avec chauffeur (avant 2009 : voiture de tourisme avec chauffeur)