

PROJET DE LOI

**REPRÉSENTATION DES
TRAVAILLEURS DE PLATEFORMES**

Première lecture



La commission a adopté le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 21 avril 2021 relative aux modalités de représentation des travailleurs indépendants recourant pour leur activité aux plateformes et aux conditions d'exercice de cette représentation et portant habilitation du Gouvernement à compléter par ordonnance les règles organisant le dialogue social avec les plateformes, en recentrant les missions de l'ARPE sur la régulation du dialogue social. Elle a supprimé du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance la mise en place d'un dialogue social de plateforme et inscrit dans le texte les principes de la négociation sectorielle.

**1. UNE CATÉGORIE DE TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS EN ATTENTE DE PROTECTIONS****A. UNE RELATION DÉSÉQUILBRÉE ENTRE PLATEFORMES ET TRAVAILLEURS**

L'émergence ces dernières années des **plateformes numériques de mise en relation** a offert à de nombreux jeunes travailleurs sans formation et parfois éloignés du marché du travail **l'opportunité d'exercer une activité professionnelle**. Ces formes d'emploi sont à encourager dans un contexte où le taux de chômage est supérieur à la moyenne européenne.

Souvent exercée sous le régime de la micro-entreprise, cette forme de travail indépendant peut être **porteuse de précarité sociale** pour les travailleurs concernés en raison du déséquilibre de leur relation contractuelle avec les plateformes. Dans les secteurs de la mobilité (conduite de VTC et livraison de marchandises en véhicules à deux roues), les opérateurs imposent leurs conditions tarifaires et exercent sur les travailleurs un contrôle parfois étendu. Cette précarité résulte également des **lacunes de la protection sociale des travailleurs indépendants**, qui ne sont généralement pas couverts contre les accidents du travail ou le risque de chômage¹.

Si ces travailleurs des plateformes représentent encore une part modeste de l'ensemble des actifs occupés, leur nombre croissant révèle une transformation plus générale du travail et de l'économie.

¹ L'allocation des travailleurs indépendants (ATI) mise en place en 2019, jusqu'ici soumise à des conditions si restrictives qu'elles en excluent de fait la plupart des travailleurs de plateformes, doit cependant être réformée dans le cadre du projet de loi en cours d'examen parlementaire en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

B. LE DÉBAT RÉCURRENT SUR LE STATUT DES TRAVAILLEURS DE PLATEFORMES

L'irruption des plateformes a donné une acuité nouvelle à la question de la frontière entre salariat et travail indépendant. Si la Cour de cassation a parfois reconnu l'existence d'un lien de subordination caractérisant un contrat de travail¹, il n'y a pas à ce jour de jurisprudence stabilisée.

Dans son rapport de mai 2020 sur le droit social applicable aux travailleurs indépendants économiquement dépendants², la commission des affaires sociales estimait nécessaire de dépasser le débat sur le statut de ces travailleurs et de développer leurs droits de manière pragmatique, notamment par la voie du dialogue social.

Le salariat n'est ni une revendication majoritaire des travailleurs concernés ni compatible avec un mode d'exercice qui laisse aux intéressés une large autonomie. À cet égard, **la résolution du Parlement européen du 16 septembre 2021** sur le rapport de Sylvie Brunet, qui considère « *qu'une présomption réfragable d'une relation de travail, conjuguée à un renversement de la charge de la preuve concernant le statut professionnel, faciliterait la classification correcte des travailleurs de plateformes* », **ne semble pas de nature à clarifier la situation**. La création d'un « tiers statut », n'apparaît pas non plus souhaitable, même si le développement depuis plusieurs années de droits spécifiques à ces travailleurs tend à s'en rapprocher.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE DROITS SPÉCIFIQUES

La loi « El Khomri » du 8 août 2016 a posé le principe selon lequel **les plateformes, lorsqu'elles déterminent les caractéristiques de la prestation et fixent son prix, ont une responsabilité sociale à l'égard des travailleurs**. Elle a également étendu aux travailleurs concernés certaines **garanties fondamentales** : une ébauche de droit de grève, ainsi que le **droit de constituer une organisation syndicale**.

La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a introduit des **dispositions spécifiques aux secteurs des VTC et de la livraison**, telles que la possibilité pour les plateformes d'établir une **charte de responsabilité sociale**. Elle a par ailleurs prévu **de nouveaux droits favorisant l'autonomie des travailleurs de ces secteurs** : communication préalable par la plateforme de la distance couverte et du prix garanti, possibilité de refuser une prestation, accès des travailleurs aux données relatives à leur activité et libre choix de leurs horaires. **Ces dispositions visent à sécuriser juridiquement leur statut d'indépendant tout en répondant en partie à leur attente de protections**.

2. L'ÉLABORATION D'UN CADRE POUR LA REPRÉSENTATION DES TRAVAILLEURS DE PLATEFORMES

A. UN CADRE INCOMPLET NE DÉFINISSANT QUE LES MODALITÉS DE REPRÉSENTATION DES TRAVAILLEURS

Sur le fondement de l'article 48 de la LOM, le Gouvernement a pris **l'ordonnance du 21 avril 2021** définissant les modalités de représentation des travailleurs de plateformes exerçant leur activité dans les secteurs de la conduite de VTC et de la livraison par véhicule à deux roues, que **l'article 1^{er}** du projet de loi propose de ratifier.

Cette ordonnance prévoit que les travailleurs indépendants concernés pourront être représentés par des syndicats ou des associations professionnelles. Afin d'être représentatives, ces organisations devront remplir des conditions de respect des valeurs républicaines, d'indépendance, de transparence financière, d'ancienneté minimale d'un an, d'influence, d'effectifs et d'audience.

L'audience sera mesurée par une élection : les travailleurs des plateformes voteront pour les organisations candidates, à raison d'une voix par électeur, sous réserve d'avoir une ancienneté de trois mois d'exercice dans l'activité considérée. Les représentants désignés par les organisations déclarées représentatives bénéficieront de protections, de formations au dialogue social et d'indemnités pour compenser la perte de rémunération résultant de l'exercice de leur mandat.

¹ Décisions « Take Eat Easy » du 28 novembre 2018 et « Uber » du 4 mars 2020.

² « Travailleurs des plateformes : au-delà de la question du statut, quelles protections ? », rapport de Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 20 mai 2020.

La commission a souhaité préciser les conditions pour être électeur afin d'éviter que les travailleurs qui seraient électeurs dans les deux secteurs d'activité exercent deux fois leur droit de vote, ce qui présenterait un risque si un dialogue social inter-secteurs venait à s'organiser à l'avenir ; dans cette situation, **le travailleur choisira le secteur dans lequel il exerce son droit de vote. Elle a approuvé les modalités de représentation des travailleurs**, qui correspondent à une demande forte de leur part, tout en considérant que ces dispositions ne constituent qu'une première étape dans la constitution d'un cadre permettant le développement du dialogue social.

La **Commission européenne** évalue actuellement les possibilités de représentation collective et de dialogue social concernant des travailleurs indépendants. Ces travaux devraient aboutir, d'ici fin 2021, à des propositions susceptibles d'interférer avec le droit national en cours d'élaboration. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur le calendrier choisi par le Gouvernement, qui devrait prendre en compte ces travaux afin que le cadre national n'ait pas, aussitôt fixé, à être revu pour se mettre en conformité avec le droit de l'Union européenne.

B. UNE AUTORITÉ DE RÉGULATION À RECENTRER SUR SES MISSIONS D'ORGANISATION DU DIALOGUE SOCIAL

L'ordonnance du 21 avril 2021 crée également un nouvel établissement public, **l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE)**, dont la principale mission sera d'organiser les élections professionnelles et d'accompagner le dialogue social dans les deux secteurs concernés : établissement des listes électorales, financement des formations des représentants, promotion du dialogue social et accompagnement dans l'organisation des cycles électoraux, autorisation de la rupture d'un contrat entre une plateforme et un travailleur désigné représentant, collecte de statistiques. Ces missions, dont le coût est estimé entre 1,5 et 2 millions d'euros par an, seront financées par une taxe acquittée par les opérateurs de plateformes.

Si elle a approuvé l'institution de cette autorité, la commission a précisé que l'objet de l'ARPE devait être circonscrit à la régulation du dialogue social entre les travailleurs et les plateformes des deux secteurs concernés.

En effet, la commission ne souhaite pas que l'ARPE se mue en agence de régulation des secteurs économiques des plateformes de VTC et de la livraison. S'agissant enfin de la gouvernance de l'ARPE, **la commission a supprimé la présence d'un député et d'un sénateur dans son conseil d'administration**, considérant qu'il n'était pas opportun de multiplier les organismes extérieurs au Parlement au sein desquels siègent, ès qualité, des parlementaires.

À **l'article 2**, qui habilite notamment le Gouvernement à compléter les missions de l'ARPE, **la commission a, en cohérence, supprimé les alinéas visant à lui confier, d'une part, un rôle de médiation entre plateformes et travailleurs et, d'autre part, un rôle d'expertise**, d'analyse et de proposition concernant l'activité des plateformes et de leurs travailleurs.

3. UN DIALOGUE SOCIAL DONT L'OBJET DOIT ÊTRE PRÉCISÉ

A. DE NOUVELLES HABILITATIONS À LÉGIFÉRER PAR ORDONNANCE

Afin de compléter le cadre posé par l'ordonnance du 21 avril 2021, **l'article 2** du projet de loi contient en effet de **nouvelles demandes d'habilitation** à légiférer par ordonnance dans un **délai de douze mois** à compter de la promulgation du texte.

Concernant la mise en place d'un dialogue social au niveau de chaque secteur d'activité, le Gouvernement serait habilité à **prévoir par ordonnance les aspects qui n'étaient pas couverts par l'habilitation prévue par la LOM** : les modalités de la représentation des plateformes ainsi que les règles encadrant la négociation et le contenu des accords de secteur.

Ce dialogue social sectoriel serait complété, à moyen terme, par **l'organisation d'un dialogue social au niveau de chaque plateforme de mobilité**. L'habilitation couvre ainsi les modalités de représentation des travailleurs, les règles de négociation ainsi que les modalités d'information et de consultation des travailleurs au niveau de la plateforme. Un dernier volet vise à **compléter par ordonnance les obligations incombant aux plateformes de mobilité visant à renforcer l'autonomie des travailleurs**.

Le choix du Gouvernement de passer par de nouvelles ordonnances semble difficilement se justifier autrement que par la volonté d'éviter le débat parlementaire. Si la commission ne souhaite pas rejeter l'ensemble de l'habilitation, elle propose de la restreindre aux dispositions prioritaires ou techniques.

B. DÉVELOPPER EN PRIORITÉ LE DIALOGUE AU NIVEAU SECTORIEL

Les principaux enjeux du dialogue social en matière de régulation de l'économie des plateformes se situent au niveau sectoriel. L'étude d'impact indique que le Gouvernement souhaite s'appuyer sur les propositions des représentants au niveau sectoriel avant de fixer le cadre d'un dialogue social au niveau de chaque plateforme. Celui-ci pourrait d'ailleurs reposer sur un dialogue direct entre la plateforme et les travailleurs, plutôt que sur l'intervention de représentants.

Le délai de douze mois prévu par le texte issu de l'Assemblée nationale ne semble pas compatible avec cet objectif de moyen terme. À l'initiative du rapporteur, **la commission a donc supprimé l'habilitation à fixer les règles organisant le dialogue social au niveau de chacune des plateformes**. En conséquence, **la commission a réduit à six mois la durée de l'ensemble de l'habilitation** prévue à l'article 2.

C. DÉTERMINER DANS LE TEXTE LE CONTENU DE LA NÉGOCIATION

La commission a considéré que certains principes régissant la négociation de secteur devraient être débattus au Parlement et inscrits directement dans la loi. Concernant l'objet et le contenu des accords de secteur, il conviendrait que soit défini un socle restreint de thèmes de négociation obligatoire et que chaque secteur se voie donner la possibilité de négocier sur d'autres thèmes qu'il déterminera. En effet, il ressort des travaux du rapporteur que les travailleurs des deux secteurs concernés ne sont pas confrontés aux mêmes problématiques.

La commission a donc ajouté un **article 3** prévoyant que les organisations représentatives au niveau d'un secteur devront obligatoirement négocier, au moins tous les quatre ans, sur **trois thèmes structurants communs aux deux secteurs : la fixation du prix des prestations, le développement des compétences professionnelles et la prévention des risques professionnels**. Sous cette réserve, **chaque secteur aura la possibilité de déterminer les domaines et la périodicité de la négociation collective**. À défaut d'accord organisant le cadre de la négociation, les organisations devraient négocier chaque année sur la fixation du prix et tous les deux ans sur les autres thèmes obligatoires.

Réunie le mercredi 10 novembre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Frédérique Puissat sur le projet de loi, qu'elle a adopté avec modifications.



EN SÉANCE

En séance publique, le Sénat a adopté sans modification le texte de la commission.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente

Consulter le dossier législatif : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-868.html>



Frédérique Puissat
Sénateur (LR) de l'Isère
Rapporteur

