



**HAL**  
open science

# L'État social au service du salariat ? De l'autonomie des corps d'inspection face à l'essor des plateformes numériques

Sarah Abdelnour, Émilien Julliard, Dominique Méda

## ► To cite this version:

Sarah Abdelnour, Émilien Julliard, Dominique Méda. L'État social au service du salariat ? De l'autonomie des corps d'inspection face à l'essor des plateformes numériques. *Gouvernement et action publique*, 2024, 13 (4), pp.55-79. hal-04859281

**HAL Id: hal-04859281**

<https://cnrs.hal.science/hal-04859281v1>

Submitted on 30 Dec 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

# **L'État social au service du salariat ? De l'autonomie des corps d'inspection face à l'essor des plateformes numériques**

Sarah Abdelnour – Émilien Julliard – Dominique Méda

## **Résumé**

Des corps d'inspection de l'État social – inspecteur·rices du travail et des caisses de sécurité sociale – sont partie prenante depuis une dizaine d'années d'actions visant à requalifier les travailleurs des plateformes numériques de travail de l'indépendance vers le salariat. Cet article vise à comprendre comment ces agent·es ont pu initier des actions contentieuses, en dépit du soutien gouvernemental à ces entreprises, dans un contexte de libéralisation du droit du travail, et alors que les contrôles et sanctions sont de plus en plus rares. Une enquête ethnographique permet de saisir que ces agentes usent de diverses formes d'autonomie : d'une part, d'un pouvoir discrétionnaire des agent·es de terrain, et d'autre part d'un certain soutien institutionnel lié aux missions fondamentales de ces institutions garantes du droit social. L'autonomie bureaucratique se conquiert aussi par un enrôlement dans les politiques de lutte contre la fraude, offrant des moyens et une légitimité supplémentaires, évitant par là une opposition frontale aux tutelles. Enfin, le recours aux tribunaux, bien qu'introduisant une incertitude quant à l'issue des contrôles, permet à ces corps d'inspection d'échapper à des entraves politiques et bureaucratiques à leurs actions.

**MOTS-CLES :** AUTONOMIE BUREAUCRATIQUE - DROIT SOCIAL – ÉTAT SOCIAL – FRAUDE SOCIALE – INSPECTION DU TRAVAIL - PLATEFORMES NUMERIQUES - SALARIAT - TRAVAIL ILLEGAL - URSSAF

## **The Social State at the Service of the Wage Model? On the Autonomy of Inspectorates in the Rise of Digital Platforms**

### **Abstract:**

In the last decade, the inspectorate bodies of the Social State - labor and social security inspectors - have been involved in actions aimed at reclassifying workers on digital platforms from self-employed to employees. This article seeks to understand how these agents have been able to initiate legal disputes, despite continued government support for these companies, in a period of labor law deregulation, and at a time when inspections and sanctions are increasingly rare. An ethnographic study reveals that these agents use different forms of autonomy: on the one hand, the discretionary power of street-level bureaucrats, and on the other hand, a form of institutional support linked to the fundamental missions of these institutions as guardians of social law. Bureaucratic autonomy is also achieved by participating in anti-fraud policies, which provides additional resources and legitimacy and avoids direct opposition to the supervisory authorities. Lastly, recourse to the courts, while introducing uncertainty as to the outcome of controls, enables these inspectorates to escape political and bureaucratic impediments to their actions.

KEYWORDS: BUREAUCRATIC AUTONOMY - DIGITAL PLATFORMS - ILLEGAL WORK – MISCLASSIFICATION - SOCIAL FRAUD – SOCIAL LAW - SOCIAL SECURITY - SOCIAL STATE - WORK INSPECTION

Les « Uber Files » révélés par les médias en juillet 2022 ont mis en lumière les relations tissées entre 2014 et 2016 entre Emmanuel Macron, alors ministre de l'Économie, et des cadres de la société Uber afin de faciliter l'implantation de l'entreprise états-unienne en France<sup>1</sup>. Ces révélations participent à dévoiler les logiques qui sous-tendent les actions des gouvernements français sous la présidence de François Hollande puis d'Emmanuel Macron en faveur de plateformes numériques, en particulier celles de livraison de repas et de transport de personnes. Pour ces dirigeants politiques, il s'agit de « sécuriser » le fonctionnement de ces entreprises, fondé sur le recours à des travailleurs formellement indépendants, au motif que les plateformes seraient des acteurs économiques innovants et « offrant du travail » aux jeunes des quartiers populaires. Leurs politiques reviennent alors à promouvoir une réduction du périmètre de la société salariale, dans le sillage de la création du régime de la microentreprise (Abdelnour, 2017).

L'action de l'État français vis-à-vis des plateformes ne se limite toutefois pas à ce soutien à un modèle d'affaires opposé au salariat. C'est ce que révèlent des procès, que des acteurs étatiques ont pu initier. Ainsi, le 8 mars 2022 s'ouvrait à la Cité judiciaire de Paris le procès pour travail dissimulé de la plateforme de livraison Deliveroo. Le Parquet poursuivait la filiale française et plusieurs de ses dirigeants pour « dissimulation d'un grand nombre d'emplois ». Il leur était reproché d'avoir recouru indûment à des milliers de travailleurs indépendants *via* des contrats commerciaux alors que les livreurs seraient subordonnés à la plateforme et auraient donc dû en être salariés. Ce procès, conclu le mois suivant par des condamnations, revêtait une importance majeure, car c'était la première fois qu'une plateforme de livraison de repas se voyait poursuivie au pénal<sup>2</sup>. Jusqu'ici, le contournement du modèle salarial pratiqué par des plateformes numériques avait été combattu par des livreurs et des chauffeurs mobilisés (Abdelnour, Bernard, 2019 ; Brugière, 2019 ; Lebas, 2019) pouvant recourir à des procès au civil (essentiellement dans l'arène prud'homale) parfois avec succès (Abdelnour, Julliard, 2022) : en témoignent les décisions de la Cour de cassation en faveur de la requalification d'un livreur puis d'un chauffeur en salariés rendues en 2018 et 2020. Ces procès rappellent l'autonomie relative de l'arène judiciaire à l'égard des champs politique et bureaucratique. Mais plus encore, à l'origine de la procédure pénale à l'encontre de Deliveroo se trouve un procès-verbal dressé par les services de l'inspection du travail. Des agent-es<sup>3</sup> des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) ont ensuite mobilisé ce document pour réclamer à Deliveroo les prélèvements sociaux éludés par évitement du salariat, soit près de 10 millions d'euros. Depuis le milieu des années 2010, Urssaf et inspection du travail portent en effet ensemble à l'encontre des dites plateformes des actions de contrôle qui participent à la pénalisation de leurs pratiques. Encore peu identifiées<sup>4</sup>, ces actions sont au cœur de cet article.

#### **L'inspection du travail et les Urssaf : des « gardiennes » du salariat sans moyens de sanction**

Les missions confiées aux agent-es de l'inspection du travail et des Urssaf les amènent à jouer un rôle important dans la définition des frontières du salariat, bien que leurs actions restent *in fine* subordonnées aux décisions des juges.

<sup>1</sup> Sur les manières dont des plateformes comme Uber s'implantent sur un territoire en faisant fi du cadre existant en matière de droit social et de législation sectorielle, cf. les travaux de Rosenblat pour le cas états-unien (2018).

<sup>2</sup> La société Deliveroo s'est désistée de son appel de cette décision en juin 2024, venant ainsi confirmer les condamnations dont elle a fait l'objet.

<sup>3</sup> Nous recourons à l'écriture inclusive pour les agent-es afin de rendre visible plus immédiatement la part – importante qui plus est – de femmes à l'inspection du travail et dans les Urssaf. Les travailleurs des plateformes concernées, très largement masculines comme nous le signalerons plus loin, resteront ainsi au masculin.

<sup>4</sup> Elles sont par exemple absentes de la contribution de Claire Lemercier et Jérôme Pélisse (2022) consacrée à la régulation d'Uber et des multinationales.

Ces deux institutions ne sont pas de même nature bureaucratique. L'inspection du travail dépend de la Direction générale du travail, qui fait partie du ministère du Travail. À la différence des pays anglophones (notamment les États-Unis, cf. Piore, Schrank, 2018), ses agent·es ont un champ d'intervention étendu, couvrant toutes les normes encadrant le travail (code du travail, conventions et accords collectifs) pour la vaste majorité des entreprises et secteurs d'activité du secteur privé. C'est dans le cadre de leurs prérogatives vis-à-vis du travail illégal que les agent·es de l'inspection du travail vérifient les statuts d'emploi (saliariat ou indépendance) et s'assurent que les entreprises ne dissimulent pas volontairement d'emplois salariés.

Les Urssaf sont des organismes de droit privé chargés d'une mission de service public : la collecte des prélèvements sociaux destinés au financement de la protection sociale, soit auprès des entreprises, soit auprès des travailleur·ses indépendant·es. Organisées au niveau régional, elles forment un réseau dont le pilotage est assuré par l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale)<sup>5</sup>, établissement public à caractère administratif sous les tutelles conjointes du ministère de la Santé et du ministère de l'Économie et des Finances. Les Urssaf disposent néanmoins d'une certaine autonomie dans la mesure où elles ne sont pas des administrations publiques, mais appartiennent à une institution *ad hoc* : la Sécurité sociale. Leurs missions de recouvrement des prélèvements sociaux relèvent du droit de la Sécurité sociale qui forme, avec le droit du travail, le droit social. Ces missions amènent les agent·es des Urssaf à contrôler que les entreprises déclarent intégralement leurs activités et ne contournent pas le salariat, ce qui entraînerait un manque à gagner pour les caisses de la Sécurité sociale.

La proximité de leurs missions en matière de travail illégal explique que des agent·es des Urssaf et de l'inspection du travail travaillent ensemble sur certains dossiers. Mais, au-delà des contrôles, ces organismes n'ont pas de moyens propres pour contraindre les entreprises à cesser leur évitement du salariat. Ils sont dépendants des tribunaux, saisis par un procès-verbal (PV) envoyé au Parquet qui décide de l'opportunité des poursuites. La particularité du contentieux porté par les Urssaf par rapport à celui engagé par l'inspection du travail est sa double nature : au pénal (à la suite d'un PV transmis au Parquet) pour faire condamner l'entreprise pour dissimulation d'activité salariée ; au civil, afin de récupérer les sommes non versées à la Sécurité sociale. Ce rôle prééminent des tribunaux en la matière s'explique car, « en France, la qualification de contrat de travail est dite d'ordre public, c'est-à-dire qu'elle échappe à la volonté commune affichée par les parties [nda : les entreprises et les travailleur·ses] » (Vicente, 2020). Ainsi, c'est au juge d'apprécier en dernier ressort la relation de travail, et de la qualifier de salariale lorsque le travailleur est soumis à une subordination qui prend la forme d'un pouvoir de direction, de contrôle et de sanction de la part de l'entreprise (conformément à la jurisprudence de l'arrêt dit Société Générale rendu par la Cour de cassation le 16 novembre 1996).

Si ces actions existent malgré le soutien gouvernemental apporté aux plateformes, d'autres motifs, plus profonds, rendent *a priori* difficile leur existence. D'abord, car depuis les années 1980, le droit du travail est passé « d'un droit protégeant les salariés contre l'arbitraire patronal » à un droit au service des entreprises, ce que Laurent Willemez a qualifié de « contre-révolution copernicienne » (Willemez, 2017, p. 1). Ensuite, car la période est aussi marquée par un contrôle accru des bénéficiaires des prestations sociales (Dubois, 2021) et des injonctions à « l'autonomie des assistés » (Duvoux, 2009), plutôt qu'à une soumission des entreprises à leurs obligations fiscales et sociales. De même, car l'État favoriserait désormais la *compliance*, ou l'accompagnement à « l'autorégulation » des entreprises, au détriment des contrôles et des sanctions (Edelman, 2016 ; Bonnaud, 2019). Ces tendances, qui s'inscrivent dans les réformes contemporaines de l'État (Bezes, 2009), n'épargnent ni les organismes de la Sécurité sociale (Merrien, 2011) dont font partie les Urssaf, ni l'inspection du travail davantage sommée d'accompagner les entreprises que de les sanctionner, qui plus est pénalement (Bonanno, 2023 ; Mias, 2015 ; Szarlej-Ligner, 2017). Enfin, car les procédures qui visent à pénaliser les agissements des entreprises – c'est-à-dire la transmission de PV au Parquet – sont depuis longtemps résiduelles dans les pratiques des inspecteur·rices du travail (Dodier, 1988). Tout porte à croire qu'il en est de même du côté des agent·es Urssaf<sup>6</sup>. Or, la voie pénale est la seule possible en matière d'évitement du salariat.

<sup>5</sup> Dont le nom depuis 2021 est Urssaf Caisse nationale.

<sup>6</sup> Il n'existe pas de travaux sur les Urssaf similaires à ceux sur l'inspection du travail. Comme l'indique un de ses acteurs et penseurs : « L'histoire du recouvrement des cotisations de Sécurité sociale depuis 1945 est peu

C'est dans ce contexte que nous interrogeons l'autonomie de ces institutions et de leurs agent-es : comment comprendre, face au soutien de l'exécutif à des plateformes dont le modèle économique repose sur l'évitement du salariat et au tournant entrepreneurial du droit du travail, que des agent-es de l'inspection du travail et des Urssaf soient en mesure de développer des actions destinées à sanctionner ces entreprises ? Pour répondre à cette question, nous considérons d'abord que l'inspection du travail et les Urssaf font partie d'un même segment de l'État, l'État social, dont l'autonomisation s'est produite depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle tout en connaissant des moments de reflux<sup>7</sup>. Ce qui les réunit est qu'elles n'ont pas vocation à mettre en œuvre directement des politiques sociales, mais qu'elles sont chargées de l'application du droit social : elles remplissent des fonctions d'inspection. Ces fonctions génèrent des marges d'autonomie, comme le soulignent des travaux récents qui analysent différents corps d'inspection (Van de Walle, Raaphorst, 2019), dont l'inspection du travail (Bonanno, 2023), comme des *street-level bureaucracies* (Lipsky, 1980). Cette perspective permet d'envisager le pouvoir discrétionnaire des agent-es des Urssaf et de l'inspection du travail pour contrôler les plateformes, les moyens mis en œuvre et les stratégies qu'elles et ils déploient pour défendre le salariat, possiblement à distance de leurs hiérarchies.

Nos propos reposent sur une enquête ethnographique menée principalement auprès d'une direction du travail<sup>8</sup> et d'une Urssaf d'une même région, étant régulièrement amenées à coordonner leurs actions vis-à-vis de plateformes numériques<sup>9</sup>.

#### Encadré méthodologique

Nous avons réalisé, entre avril 2019 et décembre 2020, douze entretiens, réunissant au total une trentaine d'agent-es Urssaf, de l'inspection du travail et d'autres acteur-rices avec qui elles et ils interagissent (Acoss, corps de police, agent-es du ministère des Transports, magistrat-es).

Dans le cas de la direction régionale du Travail, nous avons rencontré à deux reprises un·e inspecteur-ric·e<sup>10</sup> spécialisé·e dans la lutte contre le travail illégal très investi·e dans le contrôle des plateformes ainsi qu'un·e agent·e exerçant des fonctions de direction. En ce qui concerne l'Urssaf et l'Acoss, nous avons rencontré une dizaine d'agent-es, dont des membres de la direction et des inspecteur-rices spécialisé·es dans le travail illégal. Les entretiens ont parfois été menés collectivement, avec face à nous de deux à cinq agent-es. Le choix des personnes interviewées a dépendu des relations que nous avons nouées avec ces deux institutions. Dans le cas de l'inspection du travail, c'est par bouche-à-oreille que nous sommes rentré·es en contact avec ces inspecteur-rices. La DGT, mais aussi la hiérarchie locale ont été peu réceptives à nos sollicitations. Dans le cas de l'Urssaf, la situation est inverse : nous avons noué une convention de recherche avec l'Acoss, ce qui nous a permis ensuite d'enquêter auprès de l'Urssaf étudiée. Si c'est la direction de l'Urssaf qui a sélectionné, sur la base de nos requêtes, les agent-es que nous pouvions rencontrer, souvent dans un cadre collectif imposé, cette entrée nous a permis de travailler sur plusieurs niveaux hiérarchiques. C'est également par cette Urssaf que nous avons pu négocier d'observer trois journées d'opérations de contrôle de chauffeurs VTC<sup>11</sup>. La réception différenciée de nos sollicitations informe sur l'inégal soutien des hiérarchies aux actions de contrôle des plateformes.

Nous avons enfin dépouillé un ensemble de documents, pour certains récoltés en entretien et lors des observations : des rapports (de la Cour des comptes par exemple), des procès-verbaux et d'autres documents

---

connue » (Chadelat, 2008, p. 122), et nous pouvons ajouter que la sociologie de ses agent-es et leurs pratiques ne le sont guère plus.

<sup>7</sup> Sur les façons d'appréhender l'État social, cf. la synthèse de P. Hassenteufel (2022).

<sup>8</sup> Dans cet article, nous désignons de façon générique par « directions régionales du Travail » les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE). Les DIRECCTE ont été réorganisées en avril 2021 avec les services déconcentrés de la cohésion sociale (DRCS) au sein de nouvelles structures : les Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

<sup>9</sup> Cette enquête s'inscrit dans le cadre d'un projet financé par l'Agence nationale de la recherche (ANR) intitulé « Capitalisme de plateforme » (référence du projet : DS0803) entre 2016-2021.

<sup>10</sup> L'écriture inclusive nous permet ici d'augmenter le niveau d'anonymisation, sur des sujets relativement sensibles.

<sup>11</sup> VTC : voiture de transport avec chauffeur.

(rapports techniques) dressés à l'encontre de plateformes qui permettent de saisir comment les agent-es démontrent l'existence d'une relation salariale entre plateformes et travailleurs.

Cette approche au plus près du terrain permet de saisir les luttes de définition du salariat et du droit social par l'étude du travail bureaucratique, saisi en contexte, des agent-es de ces inspections du travail et de la Sécurité sociale. Cette perspective se distingue de celles employées dans les quelques travaux (notamment étrangers) sur la « régulation » des plateformes qui, quand ils ne délaissent pas la relation de travail, se situent le plus souvent au niveau d'acteurs élitaires et, dans tous les cas, ne prennent pas en compte le rôle des services d'inspection (Dubal, 2021 ; Inversi *et al.*, 2023 ; Chronique internationale de l'IRES, 2019). Pourtant, dans des pays tels que la Belgique, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, ou encore le Danemark et la Suède, l'inspection du travail a cherché à étendre des protections aux travailleur·ses qui recourent aux plateformes, parfois en sollicitant les tribunaux pour les voir requalifier en salarié·es<sup>12</sup>. Au moins en ce qui concerne l'Espagne et la Belgique, les agent-es de ces administrations inscrivent leurs actions dans des politiques plus favorables au salariat qu'en France : depuis 2021 en Espagne, une loi présume salarié·es les travailleur·ses des plateformes, et un texte similaire existe en Belgique depuis 2023. Ces cas questionnent ainsi d'autant plus les conditions d'existence des actions initiées par les agent-es Urssaf et de l'inspection du travail dans l'hexagone.

Nous verrons d'abord comment les opérations de contrôle des plateformes réactivent l'enjeu de l'autonomie – jamais tout à fait acquise – des agent-es et de leurs institutions. Puis, dans une deuxième partie, nous montrerons en quoi les politiques de lutte contre la fraude ont constitué une ressource pour ces agent-es, tant en termes de soutiens institutionnels que de légitimation d'une réponse pénale. Nous discuterons enfin de la manière dont les corps de contrôle préparent la transmission des dossiers vers l'arène judiciaire, en faisant valoir des expertises techniques et en dépolitisant, à dessein, leur intervention.

## **L'autonomie des agent-es - et de leur hiérarchie ? - au service du droit social**

Face à l'essor du travail sur les plateformes, des agent-es Urssaf et de l'inspection du travail ont intégré ces entreprises dans le périmètre de leurs missions de contrôle. Elles et ils ont ciblé lesdites plateformes au titre de leur recours jugé frauduleux à des travailleurs indépendants, qui induit un évitement des prélèvements sociaux, mais aussi un déficit de protection de ces travailleurs non couverts par le Code du travail, qui est réservé aux salarié·es. Ce faisant, ces agent-es veulent placer les activités de ces entreprises dans le droit social commun. Si ces agent-es ont pu contrôler ces plateformes, c'est en activant leur autonomie, ou leur pouvoir discrétionnaire comme le qualifie la littérature sur la *street-level bureaucracy*. Mais cette capacité à agir « en se fondant sur sa propre appréciation » (Dubois, 2010, p. 275) n'est pas ici une casuistique, une interprétation au cas par cas que feraient les agent-es face à des dossiers individuels, comme aux guichets des Caisses d'allocations familiales étudiés par Vincent Dubois. Les opérations de contrôle des plateformes sont des

---

<sup>12</sup> Pour des rapports offrant de riches panoramas comparatifs, voir Valerio De Stefano, Ilda Durri, Charalampos Stylogiannis, Mathias Wouters, 2021, *Platform work and the employment relationship*, ILO Working Paper 27, mars ; et Zachary Kilhoffer, Willem Pieter De Groen, Karolien Lenaerts, Ine Smits, Harald Hauben, Willem Waeyaert, Elisa Giacumacatos, Jean-Philippe Lhernould, Sophie Robin-Olivier, 2019, *Study to gather evidence on the working conditions of platform workers*, rapport pour la Commission européenne.

procédures longues, menées par plusieurs agent·es, et demandent des ressources institutionnelles importantes. Elles se comprennent donc à l'intersection de l'autonomie des agent·es et de celle de leurs institutions relevant de l'État social, du moins jusqu'à un certain niveau hiérarchique.

### **Des cadrages institutionnels qui convergent vers les plateformes de travail**

Toutes les plateformes numériques ne suscitent pas également l'intérêt des agent·es Urssaf et de l'inspection du travail. Cela tient d'abord aux missions de ces institutions qui ne se recoupent que partiellement, bien que leurs agent·es en soient venu·es à cibler en particulier les plateformes de livraison et de transport.

Avec des missions centrées sur la collecte des prélèvements sociaux et le contrôle des déclarations des activités professionnelles, l'intérêt des agent·es Urssaf pour les plateformes naît dans un premier temps, à la fin des années 2000, du souhait d'investiguer les espaces de vente sur Internet. Ces derniers posent la question des frontières entre particuliers occasionnels (qui n'ont pas à verser de prélèvements sociaux) et professionnel·les. Puis, c'est la volonté de contrôler les déclarations sociales des travailleur·ses indépendant·es, en particulier les nouvelles formes de travail indépendant comme le régime de l'auto-entrepreneur – devenu micro-entrepreneur – qui les guide. Or, certain·es travaillent *via* des plateformes :

« Le sujet des plateformes, nous, on l'inscrit peut-être de manière un peu plus globale dans une évolution qu'on a déjà vue, qui date de la mise en place du statut d'auto-entrepreneur en 2008 [...] Les micro-entrepreneurs, même s'ils créent leur propre emploi, ils ne cotisent pas du tout... au bas mot 90 % d'entre eux ne déclarent rien du tout, et quand je dis ne déclarent rien du tout, ils ne produisent même pas les bordereaux trimestriels. Et donc du coup, c'est vraiment ça qui met en péril le financement de la Sécurité sociale » (Entretien avec des cadres dirigeant·es de l'Urssaf).

Dans ce cadre, certaines plateformes, que l'on peut qualifier de plateformes de travail (Gomes, 2019) spécialisées dans la livraison et le transport, sont considérées comme problématiques du point de vue de la relation d'emploi. Notons que ces plateformes, qui ont fait l'objet de plus d'attention médiatique, politique et bureaucratique, sont également des plateformes d'activités masculines, tandis que celles qui concentrent des activités féminines restent davantage dans l'ombre<sup>13</sup>. Pour les agent·es de l'Urssaf étudiée, faire rentrer les travailleurs de ces plateformes dans le giron du salariat permettrait de recouvrer des prélèvements sociaux en échappant à un fastidieux travail de contrôle individuel des micro-entrepreneurs. C'est de cette manière que les agent·es Urssaf rejoignent les préoccupations des inspecteur·rices du travail, avec qui ils et elles partagent la capacité de contrôle de l'adéquation des statuts de travail.

Les inspecteur·rices du travail rencontrées se focalisent sur les plateformes de livraison et de transport, identifiées là aussi comme recourant de manière indue à des travailleurs indépendants. Elles et ils estiment nécessaire de protéger ces travailleurs ne bénéficiant d'aucune des protections offertes par le salariat, d'autant plus que ces activités sont dangereuses :

« Dans ce type d'activités sur les plateformes, on peut avoir des activités avec un taux d'accidentologie très fort. Et ce sont des personnes qui ne cotisent quasiment pas, et les accidents du travail sont très peu déclarés. C'est un vrai problème. Les protections sont très limitées pour les indépendants » (Entretien avec un·e inspecteur·rice du travail).

---

<sup>13</sup> Ces dernières pourront entrer dans la lumière grâce aux travaux récents ou en cours de Fanny Gallot, d'Aurore Koechlin et Nicole Teke pour la France, ou encore d'Al James sur le Royaume-Uni et Nelli Kambouri à l'échelle européenne.



Cet extrait souligne un attachement de l'inspecteur·rice à défendre les travailleurs les plus vulnérables. Il est caractéristique d'inspecteur·rices entré·es dans la profession « en raison des valeurs de “service public” ou “d'utilité sociale” héritées de parents fonctionnaires ou suite à des logiques de syndicalisation ou de politisation antérieures à leur prise de poste » (Bonanno, 2023, p. 179). C'est le cas de cette inspecteur·rice, dont le parcours professionnel est marqué par le passage par des organismes de la Sécurité sociale et par un engagement syndical. Si nous ne disposons pas de travaux équivalents pour les Urssaf, des agent·es investi·es dans le contrôle des plateformes soulignent leur attachement à la Sécurité sociale. Comme le dit un·e inspecteur·rice :

« On a surtout une haute estime du régime général et de la protection sociale dans ce pays. On est quelque part le bras armé de la protection sociale. Si nous, on ne récupère pas les sous, qui les récupérera ? » (Entretien avec un·e agent·e de l'Urssaf).

Ces propos peuvent être rapportés à leurs trajectoires, marquées pour l'un·e par une extraction populaire et des problèmes de santé puis un engagement syndical, ou encore, pour un·e autre par un poste dans la fonction publique avant de rejoindre les organismes de la Sécurité sociale. Ces agent·es de l'inspection du travail et des Urssaf qui veulent voir requalifiée la relation d'emploi entre les plateformes et les travailleurs partagent des missions proches, mais aussi des conceptions communes de leur métier centrées sur la défense du salariat et du modèle social qui lui est associé.

Dans l'optique de mettre en lumière, voire en défaut, le modèle d'emploi des plateformes numériques, les agent·es de l'inspection ont également et plus spécifiquement ciblé les plateformes les plus médiatisées :

« Ce que j'ai souhaité, c'est aller sur des boîtes qui sont socialement porteuses, qui sont porteuses médiatiquement, et où il peut y avoir de forts impacts sociaux. L'idée c'est notamment de faire de la pédagogie médiatique vis-à-vis des travailleurs indépendants pour leur faire prendre conscience de leur situation » (Entretien avec un·e inspecteur·rice du travail).

Cet·te inspecteur·rice conçoit son travail en lien étroit avec les luttes sociales, et au-delà, ses propos rappellent que les agents de l'État prennent une part active dans la formation des problèmes publics, ne se contentant pas seulement d'y répondre (Eymeri-Douzans, 2003 ; Laurens, 2009).

## **Des contrôles normaux pour des entreprises normales ?**

L'inscription des plateformes de travail dans leur domaine d'intervention a entraîné le déploiement de leurs outils et procédures de contrôle habituels. Ainsi, contre un discours mettant volontiers en avant la dimension « disruptive » des plateformes, les agent·es de ces administrations ont indiqué avoir essentiellement recouru à leurs moyens d'action usuels face à des pratiques qu'elles et ils estiment être de la dissimulation d'emplois salariés. Cette normalité des contrôles est d'autant plus mise en avant qu'elles et ils analysent les plateformes comme des entreprises plus classiques qu'il n'y paraît, et non comme des plateformes au sens fort :

« Ce moyen dématérialisé ne sert juste de support qu'à des activités déjà existantes. Les activités ne sont pas nouvelles, on n'est pas sur des choses qui n'existaient pas avant : vous avez des coursiers, vous avez des chauffeurs de taxi, vous avez des coiffeurs, vous avez des moniteurs d'auto-école, voilà, c'est juste le moyen » (Entretien avec un·e inspecteur·rice du travail).

Le choix des entreprises contrôlées résulte également des voies d'entrée habituelles de leurs dossiers. Ainsi, pour justifier leur ciblage d'une plateforme française, les agent·es Urssaf évoquent des procès-verbaux d'infraction dressés à la suite d'opérations de contrôle de chauffeurs (sur lesquelles nous reviendrons) :

« Mais ça part quand même de constats de terrain. C'est-à-dire que l'on a eu des opérations conjointes avec d'autres partenaires. Par exemple sur les VTC, on fait énormément de contrôles sur Orly, sur Roissy, sur la gare de Lyon, sur la Porte Maillot. Et du coup ces contrôles, ils commencent par le contrôle d'un chauffeur [...] On avait également un PV de travail dissimulé qui avait été transmis par la police en 2013 » (Entretien avec des inspecteur·rices Urssaf).

Les agent·es de l'inspection du travail expliquent de leur côté avoir diligenté ces contrôles après la diffusion de reportages, à la suite d'informations partagées par d'autres administrations participant aux politiques de lutte contre la fraude, ou encore par le biais de salarié·es des bureaux d'une plateforme. En effet, les inspecteur·rices ont recueilli des plaintes de salarié·es de plateformes de livraison à propos de leurs conditions de travail, notamment dans les centres d'appels, ce qui leur a donné accès à de l'information sur le fonctionnement général de l'entreprise :

« Pourquoi en fait on a fait ce contrôle-là ? Plusieurs sources. Déjà, l'actualité qui fait qu'on en entend parler, qu'on voit une activité nouvelle qui se développe, on voit des petits bonhommes en vélo partout, donc ça attire notre attention. Et en fait, on a aussi des informations en interne des salariés [...] et les salariés nous disent comment ça se passe avec les livreurs. Et tout de suite on identifie, on voit bien qu'on serait sur un lien de subordination juridique alors qu'ils sont en auto-entrepreneurs, donc le nœud du problème » (Entretien avec deux inspecteur·rices du travail).

Le contrôle des plateformes se met donc en place sans moyens supplémentaires dédiés. Il incombe toutefois à des agent·es spécialisé·es sur les questions de travail illégal. Au sein de l'inspection du travail, c'est une poignée d'agent·es (moins de cinq) qui se sont investi·es durablement dans le contrôle des plateformes à la direction régionale du Travail étudiée, et en particulier un·e inspecteur·rice spécialisé·e dans la lutte contre le travail illégal. Ce faible nombre d'agent·es mobilisé·es est à mettre en rapport avec le nombre total d'agent·es de contrôle (2 068 en 2018 pour toute la France<sup>14</sup>), et la petitesse de l'économie de plateformes au regard de l'ensemble des entreprises à contrôler. Ces ressources limitées pour saisir des entreprises de grande taille, souvent des multinationales, contribuent à expliquer un resserrement des investigations sur un nombre limité de plateformes. Entre 2015 et 2021, seules deux plateformes avaient fait l'objet d'un procès-verbal de l'inspection du travail dans toute la France<sup>15</sup>. Ce chiffre est un bon indicateur du nombre de plateformes contrôlées par l'inspection du travail, étant donné que les procès-verbaux sont le principal sinon unique levier de l'administration vis-à-vis de ces entreprises. Du côté des Urssaf, plusieurs équipes sont en charge des plateformes de vente (où c'est le caractère professionnel de l'activité et non le statut d'emploi qui est interrogé), avec des outils de contrôle à distance (« sur pièces ») relativement inédits<sup>16</sup>. Mais sur les plateformes de livraison et de transport, les moyens mobilisés reposent également sur quelques inspecteur·rices chargé·es de la lutte contre le travail illégal. En effet, l'organisation du travail dans les Urssaf distingue le « contrôle d'assiette », c'est-à-dire le contrôle de la régularité et l'exhaustivité des déclarations, de la lutte contre le travail illégal. Car comme l'indiquent des responsables du recouvrement de l'Acoss : « il y a toute une technicité liée à l'approche pénale, à l'investigation qui a justifié le fait de professionnaliser des inspecteurs sur la lutte contre le travail dissimulé ». Dans ce cadre, entre 2015 et 2021, trois plateformes (deux de transports, une de livraison) ont fait l'objet de PV d'une Urssaf<sup>17</sup>. Les agent·es Urssaf sont aussi intervenu·es en complément dans les PV de l'inspection du travail, en chiffrant le montant des prélèvements sociaux manquants.

---

<sup>14</sup> En effectifs en équivalent temps plein. Direction Générale du Travail, 2020, « Tableau de bord », février.

<sup>15</sup> Alexandra Bianconi, Paul Charles, Christelle Gatineau, Guillaume Lancino, Vincent Swietek, 2021, *De la loi mobilité à l'arrêt de la Cour de cassation de mars 2020 : quel contrôle de l'économie numérique, quelle synergie inspection du travail organismes de Sécurité sociale ?*, recherche-action d'étudiants de l'EN3S.

<sup>16</sup> Il s'agit de demander aux plateformes des informations sur les vendeur·ses réalisant des transactions dont le montant dépasse un seuil (le droit de communication non nominatif dans le jargon bureaucratique). Ces informations sont ensuite recoupées avec les éventuelles déclarations Urssaf des vendeur·ses. À terme, les plateformes sont amenées à déclarer obligatoirement les revenus de leurs utilisateur·rices (tiers déclaration).

<sup>17</sup> Alexandra Bianconi, Paul Charles, Christelle Gatineau, Guillaume Lancino, Vincent Swietek, *De la loi mobilité à l'arrêt de la Cour de cassation de mars 2020*, *op.cit.*

Les contrôles dits « sur place » correspondent à des opérations inopinées au sein des locaux des plateformes (sièges français, centres d'appels) visant à identifier des relations salariales dissimulées, en relevant des indices de subordination des travailleurs. L'enjeu pour les agent·es est alors de récupérer un ensemble de preuves pour alimenter leurs PV : auditions des salarié·es, des dirigeants et des travailleurs, procédures disciplinaires, listes des travailleurs, etc. De façon unanime, les enquêté·es indiquent que ce travail n'appelle aucune compétence inédite par rapport à leurs interventions habituelles :

« Les plateformes, que ce soient des éléments qui puissent accentuer le risque, c'est probable. Mais encore une fois, du point de vue de l'inspecteur, ces situations n'appellent pas des compétences nouvelles. On n'a pas un grand intérêt à spécialiser un inspecteur là-dessus, parce que ça fait appel toujours aux mêmes règles » (Directeur·ice de l'Urssaf).

Ces opérations de contrôle sont en revanche très coûteuses en ressources bureaucratiques. Sous cet angle, les agent·es rencontré·es soulignent le caractère exceptionnel des opérations menées. Ainsi, le contrôle d'une plateforme de livraison par l'inspection du travail a requis la mobilisation d'agent·es sur deux sites de l'entreprise (cinq au siège, dix au centre d'appels) la même journée. De la même manière, le contrôle d'une plateforme de transports a nécessité la mobilisation le même jour d'une vingtaine d'agent·es Urssaf et de l'inspection du travail, réparti·es entre le siège et des lieux de prise en charge de client·es par les chauffeurs VTC. Le ciblage des plateformes a donc supposé l'activation par les agents de leur autonomie, mais qui n'est pas seulement un pouvoir discrétionnaire individuel, dans la mesure où ces contrôles mobilisent des ressources institutionnelles plus vastes et collectives.

### **Autonomie des agent·es, ambivalence des institutions**

Les agent·es de l'Urssaf et de l'inspection du travail n'ignorent pas le contexte politique et institutionnel dans lequel ils et elles ont ciblé et contrôlé les plateformes. Traiter les plateformes de livraison et de transport comme des entreprises ordinaires est en soi une prise de position. Les contrôles de ces plateformes viennent ainsi réactiver l'enjeu de l'autonomie de ces agent·es, qui n'est pas une donnée, mais bien un objet de luttes.

L'autonomie des agent·es de contrôle étudié·es a pourtant été mise à mal par des réformes relevant de la « nouvelle gestion publique », mélange d'austérité budgétaire et de contractualisation des relations entre l'État et ses administrations (Bezes, 2009). Cette nouvelle inflexion des politiques publiques, si elle met en avant une autonomie budgétaire des administrations, tend à distinguer la conception et l'exécution des missions, et donc à maintenir si ce n'est renforcer, le contrôle bureaucratique. Cette mainmise de l'État central passe notamment par les outils de planification. Les Urssaf sont ainsi encadrées par la Convention d'Objectifs et de Gestion (COG) que l'Acoss, leur structure nationale, signe avec l'État. Du côté de l'inspection du travail, la volonté de contrôle accru sur les inspecteur·rices du travail prend la forme de l'édiction de priorités nationales (Tiano, 2020). Or, comme l'indique l'un·e d'elles :

« Le ministère du Travail tous les ans fixe des priorités aux inspecteurs du travail. La lutte contre le travail illégal, c'est tous les ans une priorité. Y en a cinq six des priorités comme ça. En ce moment par exemple, c'est la fraude à l'activité partielle. Mais jamais à aucun moment on nous a dit depuis 2016 que notre priorité c'était d'aller sur les plateformes numériques » (Entretien avec deux inspecteur·rices du travail).

Le contrôle bureaucratique passe également par des dispositifs d'évaluation de l'activité des agent·es, souvent vus comme antagoniques à leur mission (Szarlej-Ligner, 2017). Les inspecteur·rices rencontré·es font part de cette pression au nombre d'interventions, qui pénalise les dossiers chronophages, comme les contrôles de plateformes :

« Une procédure comme ça, c'est un bâton pendant un an et demi. Alors certes, ils portent sur des milliers de travailleurs. Mais si on fait 50 boulangeries, c'est 50 bâtons. Et malheureusement, on est dans une période où les bâtons comptent » (*ibid.*).

Dans les deux institutions, les agent·es ont ainsi décrit leurs actions comme étant à distance, voire à l'encontre de la ligne des administrations centrales, et notamment de la Direction générale du Travail :

« On se sent un peu seul, même si on sent qu'il se passe des choses du côté des tribunaux, il y a des requalifications des choses comme cela. Je peux vous dire, on a pu entendre du côté d'instances comme la DGT ou autre "mais vos combats sont des combats d'arrière-garde". On se sentait à contre-courant » (Entretien avec des agent·es de l'Urssaf).

Les agent·es redoutent en effet des obstacles venant d'institutions à l'échelle nationale, y compris leurs tutelles, sous forme d'entraves, mais aussi de stigmates portés sur leurs actions :

« Même au niveau de l'Acoss, on sent que le sujet est assez sensible et que pour l'instant, on semble être sur la voie à suivre. [...] À notre niveau, on ne sent pas de malaise spécifique à l'Acoss. Par contre on sent très bien qu'au niveau gouvernement, il y a une volonté d'enterrer le sujet. Appelons un chat un chat : le gouvernement est pro-Uber » (Entretien avec un·e agent·e Urssaf).

Rappelons ici que l'Acoss et les Urssaf, en tant qu'organismes de la Sécurité sociale, ne sont pas des composantes de l'État au sens strict (ses agent·es ne sont pas des fonctionnaires, mais des salarié·es qui relèvent d'une convention spécifique), jouissant ainsi d'une certaine autonomie et de marges de manœuvre (Friot, 2012 ; Palier, 2005).

Pour contourner les orientations politiques, les inspecteur·rices du travail mettent essentiellement en avant la liberté de contrôle et de choix des suites garantie par la convention n° 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cette disposition, outil classique et souvent réactualisé de l'affirmation de leur autonomie (Borraz *et al.*, 2017) a été rappelée en entretien par plusieurs enquêté·es.

Les agent·es Urssaf ont de leur côté visiblement bénéficié du soutien de leur hiérarchie, de leurs supérieur·es direct·es, mais aussi de l'encadrement au niveau régional :

« Et on a eu la chance d'avoir un directeur général qui a dit "bah écoutez, de toute façon, si on ne fait pas, on verra jamais". Et donc il nous a donné son feu vert, surtout que sur ce dossier particulier là que l'on traite actuellement, on estimait que l'on avait quand même un faisceau d'indices assez lourd qui devrait nous permettre de mettre en évidence un lien de subordination » (Entretien avec des agent·es Urssaf).

On peut alors penser qu'à l'autonomie des *street-level bureaucrats* de ces services d'inspection s'ajoute une forme d'autonomie des institutions elles-mêmes, dont une partie des niveaux hiérarchiques viennent endosser la nécessité de contrôler les plateformes et de porter des actions en requalification. Ce soutien hiérarchique du côté des organismes de la Sécurité sociale est très certainement un élément qui a rendu les contrôles possibles, étant donné que les inspecteur·rices des Urssaf ne disposent pas d'un pouvoir discrétionnaire reconnu en droit contrairement à leurs homologues de l'inspection du travail. Ce soutien peut se comprendre à l'aune de l'autonomie des élites de l'État social. En effet, les hauts fonctionnaires du social peuvent être saisis comme « une élite sectorielle dont les valeurs et les conceptions des politiques publiques sociales ne sont pas directement assimilables aux représentations du monde véhiculées par les tenants du référentiel libéral » (Mathiot, 2006, p. 90). Et bien que l'approche gestionnaire se soit nettement diffusée parmi cette élite du *welfare*, elle maintient néanmoins une forte autonomie vis-à-vis de l'État et de Bercy, et joue ainsi un rôle de « gardien du temple » du système social (Darviche *et al.*, 2022).

Le soutien de leur hiérarchie proche et d'une partie des élites de l'État social rencontre toutefois une frontière au-delà de laquelle les orientations gouvernementales prennent le pas. L'autonomie des agent·es de contrôle gagne alors à se protéger autrement, en jouant le jeu – au moins en surface – de la lutte contre la fraude.

## **Le cadrage des contrôles par la lutte contre la fraude : l'usage stratégique d'une notion polysémique**

Si les plans de contrôle qui encadrent le travail des agent·es ne ciblent pas les plateformes, ils ciblent néanmoins le travail illégal. Et c'est alors en inscrivant leurs actions dans des politiques transversales de lutte contre la fraude – dont le travail illégal fait partie –, qui réunissent des institutions appartenant à la « main gauche » et à la « main droite » de l'État, que les agent·es ont également pu trouver des moyens et une légitimité supplémentaires, bien que cela suppose parfois de détourner le sens originel des dispositifs empruntés.

### **Une réinterprétation de la lutte contre le travail illégal**

La fraude, et en particulier la catégorie de fraude sociale, recouvrant la fraude aux prélèvements sociaux et aux prestations sociales, est en effet devenue une préoccupation centrale au sein des champs politique et bureaucratique, au nom de la rigueur budgétaire et de la « moralisation » d'une partie de la population depuis les années 2000 (Dubois, 2021). Elle s'incarne, pour ce qui nous intéresse, dans des objectifs renforcés en termes de contrôles, mais aussi dans la mise en place d'équipes spécialisées sur la lutte contre le travail illégal dont sont majoritairement issus les agent·es que nous avons rencontré·es.

Ces nouvelles priorités de l'action publique ont pourtant rencontré des résistances de la part des institutions sociales, dans la mesure où elles se sont teintées d'un registre politique visant davantage le contrôle des travailleur·ses et bénéficiaires des prestations que celui des entreprises (*ibid.*). Ainsi, la lutte contre le travail illégal s'est accompagnée d'un infléchissement vers le contrôle des travailleur·ses en situation irrégulière. En effet, « à la fin des années 1990, la politique de lutte contre le travail illégal, jusque-là attribuée au seul ministre du Travail, devient une priorité gouvernementale et l'affaire de plusieurs ministères » (Szarlej-Ligner, 2017, p. 379). Plus encore, à partir de 2006, dans le contexte de la présidence de Nicolas Sarkozy, la mainmise du ministre de l'Immigration sur ce sujet s'est accentuée et s'est accompagnée d'un « resserrement de la politique interministérielle de lutte contre le travail illégal vers la lutte contre l'emploi d'étrangers non autorisés à travailler » (*ibid.*, p. 380). Des mobilisations d'inspecteur·rices ont alors dénoncé le dévoiement de leurs missions et « la soumission de leur ministère à des intérêts autres que ceux des travailleurs » (*ibid.*). Certain·es agent·es parviennent néanmoins à faire un usage stratégique du cadrage politique qui s'impose à eux, en détournant ou du moins en réinterprétant des mots d'ordre comme celui du contrôle de la fraude.

Les agent·es se sont d'abord saisi·es d'autant plus aisément de cette double injonction à la lutte contre la fraude et le travail illégal qu'elle s'est traduite en objectifs et moyens concrets pour leurs institutions. Depuis une dizaine d'années, les conventions de gestion qui règlent les relations entre l'État et les caisses de Sécurité sociale visent à favoriser les actions de contrôle du travail illégal. Ces conventions traduisent des recommandations de la Cour des comptes, institution devenue centrale sur ces sujets (Dubois, 2021). En effet, cette autorité administrative financière insiste fortement sur l'insuffisance des moyens consacrés à la lutte contre le travail illégal, au contrôle des auto-entrepreneur·ses et à la fraude sur Internet, estimant que la lutte contre le travail illégal en 2013 ne représentait que 15 % du temps de contrôle des agent·es<sup>18</sup>. Dans un rapport de 2018, on peut ainsi lire : « le développement exponentiel de l'économie collaborative [nda : les plateformes numériques dans le langage bureaucratique] sur Internet fait que le risque financier lié à la fraude ne peut plus y être

---

<sup>18</sup> Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financements de la Sécurité sociale, 2014, chapitre IV, p. 136.

considéré comme négligeable »<sup>19</sup>. Un·e inspecteur·rice de l'Urssaf impliqué·e dans le contrôle des plateformes confirme cette ligne :

« Là, c'est inscrit dans la convention d'objectifs qu'on doit maintenant consacrer 20 à 25 % de nos effectifs à la lutte contre la fraude. Donc ça, c'est réellement une orientation » (Entretien avec plusieurs agent·es de l'Urssaf).

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle organisation du contrôle a été mise en œuvre à partir de 2015 pour spécialiser des équipes sur le travail dissimulé au sein de l'Urssaf étudiée. Ce sont ainsi une quarantaine d'inspecteur·rices, sur un corps de contrôle comprenant 350 agent·es, qui sont mobilisé·es spécifiquement sur les dossiers de travail illégal, et non plus sur le contrôle comptable d'assiette des cotisant·es.

L'inscription du contrôle des plateformes sous la bannière de la lutte contre le travail illégal leur permet ainsi de jouer le jeu bureaucratique, tout en honorant le sens qu'ils donnent à leurs missions en termes de protection des travailleurs. Du côté des agent·es Urssaf, la réinterprétation va notamment porter sur le fait de sanctionner non pas tant les travailleurs eux-mêmes, bien qu'officiellement indépendants et passibles de frauder eux-mêmes, mais les entreprises pour lesquelles ils travaillent. Sont alors visées les entreprises intermédiaires, parfois qualifiées « d'esclavagistes »<sup>20</sup>, mais aussi et surtout les plateformes elles-mêmes :

« Dans les priorisations, ceux qui sont micro-entrepreneurs, on ne va pas les traiter prioritairement, parce que là, dans ce cadre-là, vu que l'on est en phase de requalification et qu'on essaye de faire valoir qu'il y a un lien de subordination, on se dit on ne va pas tirer dans les deux sens contraires. Si on rehausse l'assiette des cotisations du micro-entrepreneur, c'est qu'on lui reconnaît sa qualité de travailleur indépendant [...]. Par contre, on va prioriser toutes les entreprises pour lesquelles on a soit pas de compte employeur, soit l'assurance qu'il y a plusieurs salariés qui sont rémunérés, mais non déclarés. C'est ceux-là sur lesquels on va travailler en priorité » (Entretien avec des agent·es Urssaf).

Cet usage stratégique d'une notion polysémique n'est pas sans rappeler les formes de subversion des missions des groupes d'intervention régionaux (GIR) de la police judiciaire, rassemblant policiers, gendarmes, douaniers, inspecteurs des impôts et de l'Urssaf, étudiés par Marion Guenot (2021). En effet, ces GIR créés en 2002 pour réprimer l'économie souterraine des « quartiers sensibles » sont parvenus à déplacer les cibles de leurs actions, visant finalement bien davantage la saisie des biens illicites de grande valeur possédés par des milieux aisés ou des membres du « crime organisé ». Nous observons des déplacements, peut-être moins spectaculaires, mais non moins importants, d'autant qu'ici aussi, les agent·es de l'Urssaf et de l'inspection du travail sont amené·es à travailler avec des services de l'État associés à sa « main droite ».

## **La « main droite de l'État » au service de « la main gauche » ?**

La lutte contre le travail illégal s'inscrit en effet notamment dans un dispositif associant un ensemble de « partenaires » à l'échelle départementale, où a été abordé le travail sur les plateformes. Il s'agit des Comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) où sont entre autres présents des services de police<sup>21</sup>. Les CODAF semblent s'inscrire dans le

---

<sup>19</sup> Extrait du chapitre 5 intitulé « La lutte contre la fraude aux cotisations sociales : une politique à relancer », du rapport de la Cour des comptes de 2018, p. 245.

<sup>20</sup> L'activité de chauffeur VTC n'est en effet pas nécessairement réalisée en tant qu'indépendant. Un chauffeur peut être salarié d'une société. C'est alors elle qui inscrit les chauffeurs qu'elle salarie sur la plateforme. Ce type de société est réputé pour pratiquer de nombreuses fraudes.

<sup>21</sup> Les CODAF réunissent les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, Urssaf, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants, et la Mutualité sociale agricole) afin « d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements

recul de la main gauche de l'État entendue comme « l'ensemble des agents des ministères dits dépensiers gardant traces, au sein de l'État, des luttes sociales du passé » (Bourdieu, 1992, p. 37). Et si Bourdieu pense surtout aux ministères budgétaires en parlant de la « main droite », nous pourrions ici y ajouter également les administrations sécuritaires. Cependant, si la mise en place des Comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI) en 1997, ancêtres des CODAF, signe la perte de monopole du ministère du Travail sur le travail illégal (Szarlej-Ligner, 2017), nos observations d'opérations de contrôle de chauffeurs VTC à la fin des années 2010 permettent toutefois de saisir la centralité des institutions de l'État social sur le terrain. Celles-ci utilisent alors les opérations de contrôle pour nourrir leurs PV contre les plateformes plus que pour sanctionner les travailleurs qui les utilisent. Autrement dit, les opérations de contrôle que nous avons observées laissent penser que la main droite peut être mise au service d'une lutte contre le système jugé frauduleux mis en place par les plateformes, et donc *in fine* au service de la main gauche de l'État.

Organisées sous la houlette préfectorale, ces opérations, qui durent une demi-journée, rassemblent aux abords de gares et d'aéroports le plus souvent différents corps de police (dont une brigade spécialisée dans le transport de personnes), des agent·es du ministère des Transports, presque systématiquement des agent·es Urssaf, mais toutefois pas d'inspecteur·rices du travail lors de nos observations. Les agent·es ont des rôles distincts lors de ces contrôles. Les policiers, en arme et en uniforme pour la plupart, sont chargés d'interpeller les chauffeurs VTC et verbalisent les chauffeurs en ce qui concerne la conduite et l'état du véhicule. Les agent·es du ministère des Transports contrôlent tout ce qui a trait à la réglementation encadrant l'activité de VTC (licence du chauffeur, identification du véhicule), qui est devenue un enjeu majeur pour elles et eux. Cette réglementation, datant du milieu des années 2010, ne se préoccupe pas tant du statut des chauffeurs que de l'organisation fragmentée du secteur faite de multiples relations de sous-traitance (Brugière, Nicot, 2019 ; Abdelnour, Bernard, 2018), qualifiée d'« ultra libérale » par des fonctionnaires du ministère<sup>22</sup>, qui se traduit par un taux massif d'irrégularités chez les chauffeurs :

« En moyenne 80 % de fraudes. Microentrepreneurs pas déclarés, fausses cartes, voitures sans macaron, exercice illégal de l'activité, [...]. Et puis des fois on a la totale : pas de carte, pas de macaron, pas de société. Et le gars il est quand même inscrit sur [une plateforme] et il travaille » (Entretien avec un·e inspecteur·ice Urssaf).

Le contrôle des VTC est adossé à peu d'instruments pour faire respecter la réglementation sectorielle, se limitant à des amendes administratives, dont les agent·es jugent les montants peu dissuasifs<sup>23</sup>. Enfin, les agent·es Urssaf vérifient la situation des chauffeurs quant à leurs obligations sociales, sans pour autant les sanctionner, mais plutôt afin d'alimenter des procédures contre les plateformes (cf. *supra*). Lors de ces contrôles, les policiers constituent l'effectif le plus nombreux : alors que les agent·es Urssaf et du ministère des Transports sont respectivement trois ou quatre tout au plus, une vingtaine de policiers sont présents. La police est la puissance invitante de ces opérations, dont les locaux se trouvent à proximité des lieux de contrôle. Pourtant, dans les faits, ce ne sont pas tant les policiers qui pilotent les contrôles que les agent·es Urssaf et du ministère des Transports.

Le rôle prééminent de ces derniers se révèle au détour de conversations. À plusieurs reprises, les montants totaux des recouvrements annuels notifiés par l'inspecteur de l'Urssaf participant le plus aux opérations de contrôle (plusieurs dizaines de millions d'euros) ont été évoqués par des policiers sur le ton de l'admiration, servant de critère pour mesurer la qualité

---

obligatoires ou les prestations sociales » [<https://www.economie.gouv.fr/codaf-comites-operationnels-departementaux-anti-fraude>].

<sup>22</sup> Entretien avec des fonctionnaires d'une direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement responsables de l'encadrement du secteur des VTC.

<sup>23</sup> *Ibid.*

de son travail. Ce sont également les relations interpersonnelles qui unissent des membres de ces différents services dans le cadre du CODAF et qui expliquent cette organisation des contrôles des chauffeurs VTC (comme dans le cas des politiques de sécurité publique au niveau municipal, voir Douillet et de Maillard, 2008). Comme le résume un agent du ministère des Transports : « Ici c'est que de la famille. Le préfet quand il vient nous voir, on dirait que c'est de la famille, il nous dit on va boire un petit truc ensemble. C'est bien ici ». Ces relations, combinées à un style de contrôle à distance des règles bureaucratiques employé par les agents Urssaf et du ministère des Transports les plus anciens, expérimentés et masculins<sup>24</sup>, se traduisent en ressources, pour l'organisme de la Sécurité sociale en particulier.

Ainsi, bien que réalisées sous le mot d'ordre du contrôle de la fraude et en partenariat avec des forces de police, ces opérations nourrissent néanmoins les actions de contrôle et de pénalisation du travail illégal sur les plateformes de transport. Et cela est d'autant plus précieux que les plateformes numériques ralentissent, voire obstruent, les contrôles dans leurs locaux, de même que les envois de pièces consécutifs :

« L'employeur joue la montre tout le temps. C'est-à-dire qu'on lui envoie des courriers recommandés, trois mois après on s'enquiert de savoir où il en est, il nous dit qu'il n'a jamais reçu le recommandé. On lui montre l'accusé de réception, et il nous dit qu'il s'est perdu [...]. De la même façon, on leur demande des contrats, on leur demande des factures de chauffeurs, et là, tenez-vous bien, ils nous les envoient tout scanné, mais pas par un scan qui nous permettrait de traiter, ils sont tous pris en photo. Chaque facture est prise en photo » (Entretien avec un·e inspecteur·rice Urssaf).

Malgré ces freinages, les opérations de contrôle des travailleurs permettent d'alimenter des procédures dirigées vers l'arène judiciaire, point de mire des agent·es et point d'orgue du circuit de pénalisation des pratiques des entreprises.

## **Convaincre le parquet de poursuivre : expertises techniques et dépolitisation**

La particularité des contrôles en matière de contournement du salariat réside dans la dépendance aux tribunaux, principalement au pénal, pour l'application de sanctions éventuelles. Pour maximiser les chances d'être entendue·s, les agent·es Urssaf et de l'inspection du travail œuvrent ensemble à une réception favorable de leurs dossiers au sein de l'arène judiciaire. Cette judiciarisation<sup>25</sup> de leurs actions nécessite en effet de combiner leurs expertises respectives : démontrer l'ampleur du phénomène, notamment en termes financiers d'une part, catégoriser en droit les pratiques de contournement du salariat par les plateformes d'autre part. La mobilisation de ces expertises permet de neutraliser la dimension politique des actions bureaucratiques et d'écartier une accusation d'action militante qui pourrait les desservir.

### **Chiffrer les coûts du contournement du salariat pour convaincre les magistrat·es**

Habituellement, les procès-verbaux de l'inspection du travail sont produits en bout de course, après d'autres moyens engagés pour faire évoluer le comportement des entreprises contrôlées (Dodier, 1988)<sup>26</sup>. Or, dans le cas des plateformes où les agent·es constatent un évitement systématique du salariat, seuls les tribunaux sont à même de faire bouger les lignes, comme le souligne un·e inspecteur·rice du travail :

---

<sup>24</sup> Ce pour quoi nous avons suspendu l'écriture inclusive sur ce paragraphe.

<sup>25</sup> Concernant la judiciarisation de l'action publique, cf. la synthèse de Dumoulin et Roussel (2010) et celle plus large concernant les relations entre droit et action publique de Delpuech *et al.* (2014).

<sup>26</sup> Ce recours en dernier ressort des sanctions pénales semble vrai pour l'ensemble des actions d'inspection (Bonnaud, 2019).



« Et puis ce qu'on ne vous a pas dit, c'est que de manière générale, le but premier d'un inspecteur du travail n'est pas de dresser des PV. Le but premier d'un inspecteur du travail quand il va faire un contrôle, c'est de demander à l'entreprise de régulariser sa situation [...]. Vous imaginez bien que dans ce type de situation où c'est le modèle social de l'entreprise, ça sert à rien de leur dire de régulariser » (Entretien avec un·e inspecteur·rice du travail).

À la suite des contrôles, le travail des agent·es est donc essentiellement tourné vers la réception de leurs enquêtes par le Parquet, qui va décider ou non de poursuivre les plateformes. Cette étape de la procédure est cruciale, car elle met en jeu la réputation de ces corps d'inspection vis-à-vis des tribunaux (en termes de qualité des procès-verbaux et des opérations de qualifications juridiques), mais aussi vis-à-vis des entreprises (Bonanno, 2023 ; Dodier, 1988). Les agent·es sélectionnent les dossiers jugés les plus solides, afin de maximiser les chances de réussite, dans un contexte où les moyens sont faibles et les poursuites restent rares :

« Je peux comprendre que l'on soit frileux et qu'on n'aille pas tête baissée sur tous les dossiers sur toutes les périodes. Parce qu'il faut savoir que si on a ne serait-ce qu'une procédure qui est mal ficelée, on risque d'avoir une décision de principe qui va emporter toutes les autres. C'est pour ça qu'à vouloir en faire trop, on peut être contre-productif, et à partir du moment où l'on aurait une décision de la Cour de cassation qui soit définitive et qui fasse jurisprudence, on serait mort pour tout quoi » (Entretien avec un·e inspecteur·rice Urssaf).

La coordination du travail entre l'Urssaf et de l'inspection du travail revêt dans ce cadre un intérêt particulier. En effet, si l'inspection du travail et les Urssaf ont chacune la capacité de dresser des PV en matière de travail dissimulé, les inspecteur·rices du travail n'ont aucune prérogative en matière de chiffrage des prélèvements sociaux éludés, du ressort des agent·es Urssaf. Or, le manque à gagner participe de l'attention des magistrat·es :

R1 : « Après, on peut demander à l'Urssaf de calculer le préjudice en termes de cotisations. On l'a fait sur ce dossier. Et c'est super intéressant parce qu'on arrive quand même à des millions d'euros et donc ça permet à la Justice de dire qu'il y a un préjudice, pour les salariés, mais aussi pour la France ».

R2 : « C'est pas nécessaire pour la constitution de l'infraction, c'est juste que le Parquet, quand on chiffre un préjudice, tout de suite, ils sont intéressés (*rires*) ».

R1 : « Et ça permet aussi de faire une saisie conservatoire. Et là en l'occurrence sur ce dossier, ils ont saisi plusieurs millions d'euros » (Entretien avec deux inspecteur·rices du travail).

Anticipant les attentes du Parquet, les compétences de chiffrage des agent·es Urssaf apparaissent essentielles aux yeux des inspecteur·rices du travail. Réciproquement, la réputation qu'auraient ces dernier·es auprès des magistrat·es en termes de maîtrise du droit du travail est déterminante pour l'Urssaf<sup>27</sup>. Aussi, dans la plupart des dossiers de plateformes, les poursuites au pénal sont engagées sur la base de procès-verbaux des inspecteur·rices du travail :

« Là, c'était vraiment un choix technique parce qu'on sait que le parquet de [une ville] a l'oreille très sensible aux conclusions de la Direccte. [...] Les services de la Direccte sont classiquement considérés comme les plus performants pour la détermination du travail illégal. Sur la partie pénale de la détermination du travail illégal, ils sont quand même extrêmement performants. Meilleurs que nous à ce niveau-là » (Entretien avec un·e inspecteur·ice Urssaf).

En outre, selon des inspecteur·rices Urssaf, le choix du Parquet, possible dans certaines affaires où les entreprises sont domiciliées à plusieurs adresses, découlerait de bonnes relations préétablies entre inspecteur·rices du travail et magistrat·es : un Parquet ouvert aux enjeux du monde du travail encourage la pénalisation des actions de l'inspection du travail, comme l'a documenté Arnaud Mias (2015).

Dans leur chiffrage des prélèvements sociaux non versés, les agent·es de l'Urssaf se livrent à une démonstration minutieuse à partir des documents amassés lors des contrôles. Dans le cas d'une plateforme de VTC, les montants des prélèvements redressés sont établis

---

<sup>27</sup> Cette réputation est sans doute à nuancer dans les faits, tant ces « petits experts » (Dodier, 1988) ont vu leur légitimité contestée par d'autres corps d'inspection plus spécialisés, notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail (Bonnaud, 2005).

forfaitairement sur la base des revenus des chauffeurs figurant dans les écritures comptables de l'entreprise pour une période déterminée. Après une soustraction des frais de fonctionnement estimés (liés aux véhicules), ces revenus sont transformés en salaires, à partir desquels l'inspecteur-riche de l'Urssaf chiffre les prélèvements manquants. Comme le résume un·e inspecteur-riche de l'Urssaf, cette minutie est destinée aux tribunaux<sup>28</sup> :

« On essaye de tenir compte des choses, que l'on ne nous taxe pas de prendre le maximum. Donc tout ça on ne le fait pas uniquement pour être gentil, c'est pour que les tribunaux n'aient pas l'impression qu'on y va à la hache » (Entretien avec un·e inspecteur-riche Urssaf).

En cas de requalification salariale, l'Urssaf demanderait aux plateformes de verser les prélèvements sociaux uniquement pour les travailleurs ayant contourné leurs obligations sociales en tant qu'indépendants. La tempérance affichée par les agents Urssaf peut se comprendre comme une anticipation d'une économie de travail bureaucratique (les prélèvements sociaux de dizaines de milliers de travailleurs indépendants n'auraient pas à être régularisés en cas de requalification), mais surtout afin de désamorcer tout soupçon de politisation des actions bureaucratiques vis-à-vis des plateformes.

### **Mobiliser le droit du travail pour se placer au-dessus des contingences politiques**

Les agent·es des deux corps d'inspection ont conscience des conséquences possibles de leurs contrôles, susceptibles de mettre à mal le modèle économique d'entreprises du numérique qui ont bénéficié d'importants soutiens au sommet de l'État. Craignant que cette dimension politique de leurs actions joue en leur défaveur au sein de l'arène judiciaire, ces agent·es technicisent leur propos en se plaçant sur le terrain d'une expertise juridique. C'est le cas en particulier des inspecteur·rices du travail, dont les compétences juridiques sont au fondement de leur rôle institutionnel, ce qui les distingue d'autres *street-level bureaucrats* (Bonanno, 2023). Ces compétences juridiques sont source d'autonomie supplémentaire, en permettant de jouer sur les « passes du droit », c'est-à-dire les marges de manœuvre que fournissent les règles elles-mêmes (Lascoumes, Le Bourhis, 1996). À l'instar des hauts fonctionnaires en cabinet ministériel, les agent·es semblent avoir ici dès le départ intégré l'aspect hautement politique de leurs actions afin de mieux le neutraliser par le droit (Eymeri-Douzans, 2003).

Lors des entretiens, et encore davantage dans les documents transmis au Parquet (en premier lieu les procès-verbaux), les inspecteur·rices du travail inscrivent leurs constats de dissimulation d'activité salariée par les plateformes dans un droit du travail qui a une histoire longue. Replacer dans le temps long leur analyse du travail sur les plateformes permet de relativiser les ruptures introduites par ces entreprises, qui justifieraient des adaptations du droit du travail :

« C'est soi-disant nouveau, mais nous on sait très bien que ces plateformes en termes de relation de travail reposent des questions qui sont très anciennes. Mais ce n'est pas le cas de tous les acteurs, du coup, il faut être particulièrement pédagogiques dans le PV, vis-à-vis du Parquet et des juges » (Entretien avec un·e inspecteur-riche du travail).

« C'est notre analyse, elle reste à peu près toujours la même. C'est que ces personnes-là, finalement, ça ressemble beaucoup aux travailleurs à la tâche du XIX<sup>e</sup> siècle [...]. On revient à ça, habillé différemment, sous des attraits... Mais derrière, c'est ça. Et donc tout ce qu'il y a à construire, c'est que ces gens-là puissent avoir des droits sociaux » (Entretien avec un·e cadre dirigeant·e de l'Urssaf).

La partie des procès-verbaux consacrée à l'analyse juridique contient en outre des références importantes au droit international : européen (une décision de la Cour de justice de l'Union européenne sur les plateformes de 2017) ainsi que des recommandations et des

---

<sup>28</sup> Les juges civils seraient réceptifs à ces chiffrages forfaitaires, mais ils seraient moins probants au pénal, cf. Alexandra Bianconi, Paul Charles, Christelle Gatineau, Guillaume Lancino, Vincent Swietek, *De la loi mobilité à l'arrêt de la Cour de cassation de mars 2020*, *op.cit.*

conventions<sup>29</sup> de l'Organisation internationale du travail dont l'État français est signataire. Des extraits de ces dernières sont utilisés en particulier pour rappeler l'État français, par le truchement des magistrats, à ses obligations en matière de protections des travailleurs les plus fragiles, l'analyse des agent-es se concluant de la manière suivante :

« Le respect de la distinction entre une relation de travail salarié et une relation de prestation commerciale est un enjeu présent au niveau du droit international du travail qui se justifie par la volonté d'assurer le respect du droit des salariés, et notamment pour les plus fragiles, à bénéficier d'une protection conforme à la réalité de leur activité » (Procès-verbal provisoire dressé à l'encontre d'une plateforme de chauffeurs VTC).

En inscrivant leurs procédures à l'encontre des plateformes dans l'histoire et le droit international, les agent-es se font les garants de l'intérêt général, conformément, du moins pour les inspecteur-rices du travail, à leur rôle de fonctionnaires :

« Il y a des décisions politiques et il y a des changements. Nous normalement, comme tout fonctionnaire, on n'est pas sujet à des changements politiques, on est là pour que le droit soit appliqué et que sur notre matière à nous, que les travailleurs soient protégés. En plus, les textes sur les plateformes ne sont pas applicables aux travailleurs pour des raisons juridiques parce que c'est des sous-traitants en fait ni plus ni moins... mais en l'espèce, peu importe, il y a encore des textes qui protègent les travailleurs indépendants et le texte dit bien que quand ils sont en situation de subordination juridique, c'est du coup du travail dissimulé, car ils auraient dû être déclarés, c'est écrit noir sur blanc, et nous on va dessus, quand bien même politiquement, ils sont dans une recherche... » (Entretien avec un·e inspecteur-riche du travail).

Ces références visent à mettre à mal les dernières évolutions législatives concernant les travailleurs des plateformes. La loi « Travail » ou El Khomri de 2016 a ainsi paradoxalement inscrit les travailleurs des plateformes dans le Code du travail, mais en les présumant indépendants, et en ne leur donnant comme protections qu'une pâle imitation des droits des salariés (Abdelnour, Julliard, 2022). La loi d'orientation des mobilités de 2019 visait quant à elle, entre autres, à rendre plus difficile la requalification de ces travailleurs vers le salariat (en empêchant le juge de prendre en considération certains éléments comme la fourniture d'équipements de protection par la plateforme), mais le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif (Gomes, 2020). Pour les agent-es, faire la démonstration que ces textes, régissant les « plateformes de mise en relation », ne s'appliquent pas aux plateformes de travail était donc capital. Car pour les corps d'inspection, les plateformes de livraison et de transport ne mettent pas en relation, elles organisent l'ensemble de la prestation, en retirant toute autonomie aux travailleurs, que ce soit dans l'organisation du travail, la fixation du prix, ou encore le choix des clients. Cette contestation apparaît ainsi dans l'argumentaire de leurs procès-verbaux :

« L'application \*\*\*\* n'étant pas une plateforme numérique [...], l'ensemble des dispositions du titre "*travailleurs utilisant une plateforme de mise en relation par voie électronique*" ne sont pas applicables à la relation contractuelle entre \*\*\*\*, entreprise exploitant le service numérique \*\*\*\*, et les chauffeurs inscrits comme indépendants et réalisant des prestations de transport de personnes pour son compte » (Procès-verbal provisoire dressé à l'encontre d'une plateforme de chauffeurs VTC).

Cette distinction permet de sortir les plateformes incriminées du champ d'application de la *loi*, pour mieux les remettre dans le *droit*. Les opérations de qualification juridique que réalisent les agent-es soulignent la particularité du droit social, dont le bien-fondé repose sur sa capacité à traduire l'évolution historique de la réalité sociale (Ewald, 1986). Cette approche empirique permet, là encore, de mettre à mal les volontés d'agent-es du sommet de l'État d'exclure les travailleurs des plateformes du salariat, comme le souligne un·e cadre de l'Acoss :

« C'est difficile de faire comprendre aux politiques que par définition une situation s'apprécie en fonction de ce qu'est la réalité matérielle des situations de travail et des liens qui relient des opérateurs divers et variés. Il n'y a qu'à voir la jurisprudence abondante de la Cour de cassation sur

---

<sup>29</sup> Respectivement la recommandation 198 de 2006 et la convention 122 de 1964.

l'assujettissement et les liens de subordination pour voir que non seulement c'est très vaste, en plus les choses évoluent dans le temps, on s'adapte aussi aux évolutions technologiques, aux évolutions des conditions de travail » (Entretien avec un·e cadre de l'Acoss).

En participant à réunir des preuves de cette subordination et en s'inscrivant dans des débats jurisprudentiels, les agent·es des corps de l'État social affirment *de facto* une démarche autonome, si ce n'est dissidente, vis-à-vis des orientations du champ politique.

## Conclusion

Les actions de ces services d'inspection de l'État social vis-à-vis de plateformes numériques viennent éclairer un volet peu documenté de leurs activités : la répression des fraudes des grandes entreprises. Les agent·es, attaché·es à la défense des droits des travailleur·ses et d'un modèle de sécurité sociale, considèrent les plateformes comme un cas des plus sérieux. En attestent le temps et les moyens qu'elles et ils choisissent d'y consacrer parmi le reste de leurs missions, et le choix d'une réponse pénale, alors même que les parquets sont toujours moins sollicités en matière de législation du travail (Serverin, 2020). Cet article rend ainsi compte des conditions de possibilité d'un volet répressif de la « main gauche de l'État » qui s'exerce non pas sur les bénéficiaires des prestations sociales, mais sur des entreprises identifiées comme se soustrayant au droit du travail et aux contributions sociales. Les agent·es Urssaf et de l'inspection du travail ciblent en effet prioritairement des illégalismes (Fisher, Spire, 2009) pratiqués par une élite économique entretenant un rapport relativiste aux règles de droit (Boltanski, 2009), qui bénéficie d'un soutien de l'exécutif et d'une majorité de parlementaires. Dans ce contexte politique défavorable, ces agent·es viennent activer de plusieurs manières l'autonomie de la bureaucratie de l'État social pour mener des actions à l'encontre des plateformes. D'abord, par une autonomie professionnelle, garantie en droit (dans le cas des inspecteur·rices du travail) ou défendue par la hiérarchie (dans le cas des agent·es Urssaf). Elle donne des latitudes, individuelles et collectives, pour faire des plateformes de livraison et de transports une cible prioritaire des contrôles, et ce en mobilisant leurs outils habituels, mais avec une ampleur exceptionnelle. Cette autonomie se fonde aussi sur des expertises juridiques et comptables propres à ces services d'inspection. L'assemblage de ces expertises par les agent·es sert la judiciarisation et la dépolitisation de leurs actions. Mais plus encore, l'autonomie bureaucratique se conquiert ici non pas dans une opposition frontale aux tutelles et au champ politique, mais plutôt en jouant le jeu des politiques de lutte contre la fraude. L' enrôlement dans ces politiques offre des marges de manœuvre supplémentaires aux agent·es Urssaf et de l'inspection du travail, par l'étendue des fraudes qu'elles couvrent, les moyens et la légitimité qu'elles fournissent, notamment en réalisant des contrôles conjoints avec d'autres administrations appartenant surtout à la main droite de l'État. Enfin, le nécessaire recours aux tribunaux, bien qu'introduisant une incertitude quant à l'issue des contrôles, permet là aussi à ces corps d'inspection d'échapper à des entraves politiques et bureaucratiques à leurs actions, puisque seul·e la ou le juge est autorisé·e à définir la relation entre les plateformes et les travailleurs. Dès lors, cette étude montre que l'autonomie bureaucratique vis-à-vis du champ politique et des tutelles se conquiert ici dans une capacité à faire avec plutôt que contre : avec des mots d'ordre politique déclinés en objectifs bureaucratiques (la lutte contre la fraude), avec d'autres acteurs (administrations, organismes de la Sécurité sociale, arène judiciaire). Mais cela n'est possible ici que parce que le pouvoir discrétionnaire des agent·es est reconnu en droit ou défendu par la hiérarchie d'organismes de la Sécurité sociale qui ne sont pas, au sens strict, dans l'État, et parce que le droit social offre encore des possibilités de défendre le salariat.

Cependant, il est bien possible que la relative suspension des contraintes qui pèsent sur ces agent·es n'ait été qu'une séquence exceptionnelle et temporaire. Exceptionnelle déjà au vu du faible nombre de poursuites au pénal qui ont réellement été engagées pour l'heure à

l'encontre des dites plateformes, en raison des délais de traitement, des difficultés à constituer des dossiers et de la prudence des agent·es qui attendent une stabilisation de la jurisprudence. Exceptionnelle ensuite en raison de pressions politiques qui se sont manifestées plus explicitement, comme lorsqu'en 2023, le ministre du Travail a fait appel de la décision du Tribunal administratif d'enjoindre à l'inspection du travail de mettre en œuvre sa mission de contrôle d'Uber. Cette décision faisait suite à une saisie de l'inspection par un syndicat de chauffeurs VTC afin d'inspecter cette entreprise, saisie qui n'avait pas été suivie d'effets. Mais en mars 2024, la Cour administrative d'appel a rejeté la demande ministérielle, laissant donc entrevoir, derrière les obstructions, l'autonomie et les formes de résistances du champ bureaucratique et de l'arène judiciaire<sup>30</sup>.

Sarah Abdelnour  
Université Paris Dauphine – IRISSO  
[sarah.abdelnour@dauphine.psl.eu](mailto:sarah.abdelnour@dauphine.psl.eu)

Émilien Julliard  
CNRS, Université Paris Nanterre – IDHE.S  
[emilien.julliard@cnrs.fr](mailto:emilien.julliard@cnrs.fr)

Dominique Méda  
Université Paris Dauphine – IRISSO  
[dominique.meda@dauphine.psl.eu](mailto:dominique.meda@dauphine.psl.eu)

## Bibliographie

- ABDELNOUR, S. (2017), *Moi, petite entreprise : les auto-entrepreneurs, de l'utopie à la réalité*, Paris, Presses universitaires de France.
- ABDELNOUR, S., BERNARD, S. (2018), « Vers un capitalisme de plateforme ? Mobiliser le travail, contourner les régulations », *La nouvelle revue du travail*, 13.
- ABDELNOUR, S., BERNARD, S. (2019), « Communauté professionnelle et destin commun. Les ressorts contrastés de la mobilisation collective des chauffeurs de VTC », *Terrains & travaux*, 34, p. 91-114.
- ABDELNOUR, S., JULLIARD, É. (2022), « Le droit du travail bousculé par les plateformes numériques : fin ou renouveau du salariat ? », dans CHAPPE, V.-A., TONNEAU J.-P. (dir.), *Le droit du travail en sociologue*, Paris, Presses des mines.
- BEZES, P. (2009), *Réinventer l'État : les réformes de l'administration Française (1962-2008)*, Paris, Presses universitaires de France.
- BOLTANSKI, L. (2009), *De la critique : précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard.

---

<sup>30</sup> Les auteur·ices tiennent à remercier les évaluateur·ices internes et externes de la revue pour leurs précieux retours sur cet article.

- BONANNO, A. (2023), *Des guichets aux contrôles. L'inspection du travail et ses publics dans la mise en conformité au droit*, thèse de doctorat en sociologie, Lyon, ENS Lyon.
- BONNAUD, L. (2005), « Au nom de la loi et de la technique », *Politix*, 69, p. 131-161.
- BONNAUD, L. (2019), « Comment théoriser l'action répressive des services d'inspection ? », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1, p. 65-74.
- BORRAZ, O., MERLE, I., WESSELING, M. (2017), « Les risques de l'inspection. Les stratégies de défense des inspecteurs face aux changements du droit », *Droit et société*, 96, p. 289-304.
- BOURDIEU, P. (1992), « Démocratie effective et contre-pouvoir critique », *Lignes*, 15.
- BRUGIERE, F. (2019), « Faire face à la dépendance économique et au contrôle numérique : des résistances aux mobilisations professionnelles des chauffeurs des plateformes », *La nouvelle revue du travail*, 15.
- BRUGIERE, A., NICOT, A.-M. (2019), « À la recherche de nouvelles régulations sociales, entre conflits, mobilisations, lobbying et réglementation », *Chronique Internationale de l'IRES*, 168, p. 139-154.
- CHADELAT, J.-F. (2008), « Pour une histoire du recouvrement », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 1, p. 121-135.
- CHRONIQUE INTERNATIONALE DE L'IRES (2019), « Le secteur du transport individuel de personnes en milieu urbain à l'épreuve des plateformes numériques », 168 (4).
- DARVICHE, M.-S., GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P. (2022), « L'institutionnalisation de l'élite du *Welfare* au cœur de l'État. Les nouveaux gardiens des politiques d'assurance maladie », *Revue française de science politique*, 72, p. 701-721.
- DELPEUCH, T., DUMOULIN, L., GALEMBERT, C. DE (2014), *Sociologie du droit et de la justice*, Paris Armand Colin.
- DODIER, N. (1988), « Les actes de l'inspection du travail en matière de sécurité : la place du droit dans la justification des relevés d'infraction », *Sciences sociales et santé*, 6 (1), p. 7-28.
- DOUILLET, A.-C., MAILLARD, J. DE (2008), « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, 49 (4), p. 793-818.
- DUBAL, V. (2021), « Economic Security & the Regulation of Gig Work in California: From AB5 to Prop 22 », *European Labor Law Journal*, 13:1, p. 51-65.
- DUBOIS, V. (2009), « Le paradoxe du contrôleur », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, p. 28-49.
- DUBOIS, V. (2010), « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », dans BORRAZ, O. (dir.), *Politiques publiques 2. Changer la société*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 265-286.

- DUBOIS, V. (2021), *Contrôler les assistés : genèses et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir.
- DUMOULIN, L., ROUSSEL, V. (2010), « La judiciarisation de l'action publique », dans BORRAZ O, GUIRAUDON V. (dir.), *Politiques publiques 2 : Changer la société*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 243–263.
- DUVOUX, N. (2009), *L'Autonomie des assistés*, Paris, Presses Universitaires de France.
- EDELMAN, L. (2016), *Working law. Courts, corporations, and symbolic civil rights*, Chicago (Ill.), University of Chicago Press.
- EWALD, F. (1986), *L'État-providence*, Paris, Grasset.
- EYMERI-DOUZANS, J.-M. (2003), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », dans LAGROYE J. (dir.) *La Politisation*, p. 47-77.
- FISCHER, N., SPIRE, A. (2009), « L'État face aux illégalismes », *Politix*, 87, p. 7-20.
- FRIOT, B. (2012), *Puissances du salariat*, 2<sup>e</sup> édition revue et augmentée, Paris, La Dispute.
- GOMES, B. (2019), « Le modèle du contrat de travail au défi des plateformes numériques », *Le droit ouvrier*, 854, p. 599-604.
- GOMES, B. (2020), « Constitutionnalité de la “charte sociale” des plateformes de “mise en relation” : censure subtile, effets majeurs », *Revue de droit du travail*, 1, p. 42-48.
- GUENOT, M. (2021) « “Ici, on est tous pareils !”. Fabrique du métier et du groupe dans des services de police judiciaire », *Sociétés contemporaines*, 122, p. 51-76.
- HASSENTEUFEL, P. (2022), « Sociologie politique de la mise en place et des transformations de l'État social », dans GIRAUD O. (dir.), *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 137-152.
- INVERSI, C., DUNDON, T., BUCKLEY, L.-A. (2023), « Work in the Gig-Economy: The Role of the State and Non-State Actors Ceding and Seizing Regulatory Space », *Work, Employment and Society*, 37 (5), p. 1279-1298.
- LASCOUMES, P., LE BOURHIS J.-P. (1996), « Des “passe-droits” aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et Société*, 32 (1), p. 51–73.
- LAURENS, S. (2009), *Une politisation feutrée : les hauts fonctionnaires et l'immigration en France, 1962-1981*, Paris, Belin.
- LEBAS, C. (2019), « Carrière d'auto-entrepreneur et rapports (critiques) au travail : comment les coursiers à vélo font émerger des contestations », *La Revue de l'Ires*, 99, p. 37-61.
- LEMERCIER, C., PELISSE, J. (2022), « Droit et entreprises. Qui peut réguler Uber et les multinationales ? » dans BORRAZ O. (dir.), *La société des organisations*. Paris, Presses de Sciences Po, p. 245–258.

- LIPSKY, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York (N.Y.), Russell Sage Foundation.
- MATHIOT, P. (2006), « Les acteurs administratifs dans la production de politiques publiques sociales. "Pouvoir" et marges de jeu d'une élite sectorielle », dans DREYFUS, F., EYMERI, J.-M., *Science politique de l'administration : une approche comparative*, Paris, Économica.
- MERRIEN, F.-X. (2011), « La nouvelle gouvernance de l'État social en France dans une perspective internationale », *Informations sociales*, 167, p. 11-22.
- MIAS, A. (2015), « Autonomie des agents et légitimité de l'inspection du travail », *La nouvelle revue du travail*, 7.
- PALIER, B. (2005), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF.
- PIORE, M. J., SCHRANK, A. (2018), *Root-Cause Regulation. Protecting Work and Workers in the Twenty-First Century*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- ROSENBLAT, A. (2018), *Uberland: How Algorithms Are Rewriting the Rules of Work*, Oakland (Calif.), University of California Press.
- SERVERIN, É. (2020) « Les comptes de la justice pénale du travail », *Le droit du travail*, 863, p. 389-402.
- SZARLEJ-LIGNER, M. (2017), *Socio-histoire de l'Inspection du travail : une administration comme une autre ?*, thèse de doctorat de sociologie, Nantes, Université de Nantes.
- TIANO, V. (2020), « Le nouveau visage de l'inspection du travail : 2006-2020 près de quinze ans de réformes incessantes », *Droit social*, 1, p. 67-76
- VAN DE WALLE, S., RAAPHORST, N. (2019), *Inspectors and Enforcement at the Front Line of Government*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- VICENTE, M. (2020), « La qualification des travailleurs de plateformes en France », *Le Grand Continent*.
- WILLEMEZ, L. (2017), *Le travail dans son droit : sociologie historique du droit du travail en France (1892-2017)*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ.