



# **AVIS COMPLEMENTAIRE**

## **du Conseil**

# **à l'AVIS D'INITIATIVE**

## **de la Chambre des classes moyennes**

**relatif aux recommandations en termes de régulation  
de l'économie collaborative**

<b>Avis traité par</b>	Chambre des classes moyennes
<b>Avis traité les</b>	18 janvier, 9 février, 9 mars et 13 avril 2017
<b>Avis rendu par la Chambre des classes moyennes le</b>	11 mai 2017
<b>Avis traité par la Commission Economie-Emploi-Fiscalité-Finances les</b>	24 octobre et 19 décembre 2017, 19 janvier 2018
<b>Avis complémentaire du Conseil rendu le</b>	22 février 2018

## Préambule

L'économie collaborative est une notion émergente, trouvant sa place dans la transformation profonde que subit notre modèle économique et nos modes de consommation actuels, mais que recouvre-t-elle ? Constitue-t-elle une opportunité ou une menace pour les indépendants et PME bruxelloises ? Comment tirer le meilleur profit de toutes les possibilités qu'offre ce concept ?

Au vu des nouveaux gains d'efficacité qu'elle peut engendrer, le modèle économique dit « traditionnel » doit pouvoir se saisir des nouvelles opportunités qu'elle peut lui offrir. Les pouvoirs publics, quant à eux, doivent, dans le cadre d'une démarche volontariste, mettre en place des instruments visant à réguler ces initiatives afin de combler les zones de vide juridique.

En raison des défis majeurs qu'elle entend relever, et consciente des mutations économiques structurelles qu'elle peut amener, notamment à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale, la **Chambre des Classes moyennes** a commandité une étude sur l'impact de ces nouvelles tendances sur les indépendants et PME bruxelloises auprès de la société de consultance Idea Consult.

L'objectif principal de cette étude est de dresser un diagnostic global, intégré et inclusif du tissu économique bruxellois existant pour pouvoir aborder les transformations substantielles qui peuvent subsister avec l'émergence de cette nouvelle forme d'économie avec succès.

La **Chambre des classes moyennes** souhaite, au travers de cet avis, proposer des pistes de réflexion capables d'orienter le Gouvernement bruxellois vers une réforme ambitieuse s'adaptant aux changements profonds produits par le développement exponentiel de cette nouvelle forme d'économie et améliorant l'entrepreneuriat à Bruxelles.

Le présent avis a donc pour objectif de présenter aux pouvoirs publics des recommandations visant à jeter des bases solides pour la mise en place des mécanismes opérationnels en matière de régulation. Une annexe proposant une série de stratégies que peuvent adopter les PME bruxelloises pour se positionner face aux initiatives d'économie collaborative y a été ajoutée.

## Définition

L'économie collaborative est une notion recouvrant de nombreuses pratiques dans divers secteurs économiques, il est donc ardu de saisir toute l'ampleur et la complexité de son écosystème.

Le partage de biens et de services entre particuliers a toujours existé mais la numérisation et la collecte des données via des plateformes numériques ont permis son explosion.

La Commission européenne a publié une communication le 2 juin 2016 intitulée « Un agenda européen sur l'économie collaborative » dans laquelle elle donne des lignes directrices afin d'aider les consommateurs, les entreprises et les pouvoirs publics à tirer avantage de cette nouvelle forme d'économie. Elle y définit l'économie collaborative de façon pragmatique comme :

*« des business modèles dont les activités sont facilitées par des plateformes collaboratives qui créent un espace de marché ouvert pour un usage temporaire de biens et de services, souvent fournis par des acteurs privés. »*

Pour la **Chambre des classes moyennes**, cette définition européenne est trop englobante et ne permet pas de distinguer ce que les pouvoirs publics devraient inciter, réguler ou contraindre. C'est pourquoi, elle souhaite utiliser la définition élaborée par K. Frenken<sup>1</sup> développée plus bas pour établir ces différences.

## Potentiel économique pour la Région de Bruxelles-Capitale

Les tendances montrent que les initiatives d'économie collaborative sont en augmentation et qu'elles peuvent générer des activités connexes auxquelles les PME et indépendants peuvent se rattacher. En effet, au niveau européen, le montant des transactions en 2016 est estimé à 28 milliards d'euros, dont 3,6 milliards de revenus pour les plateformes. Le potentiel d'ici 2020 est estimé entre 160 et 572 milliards d'euros. A Bruxelles, le montant des transactions s'élèverait entre 90 et 100 millions d'euros en 2020. Le chiffre d'affaires pour l'année 2016 s'élève quant à lui entre 17 et 20 millions d'euros.

Au vu de ces chiffres significatifs, il est donc important que les entrepreneurs soient attentifs aux nouvelles pratiques afin de se les approprier. De plus, l'économie collaborative permet de tester une activité et stimule l'esprit d'entreprendre. Des institutions de soutien et d'accompagnement aux nouvelles initiatives, aussi bien publiques que privées, existent déjà. Plusieurs institutions publiques bruxelloises jouent d'ailleurs déjà un rôle d'accompagnement tels que Brusoc, Citydev, Innoviris, Impulse ou encore la SRIB.

En outre, des études montrent que les Belges sont encore relativement frileux face aux pratiques d'internet. Ceci laisse entrevoir une marge d'expansion pouvant être exploitée par les entreprises. L'étude d'Idea Consult indique que l'économie numérique, dans sa définition la plus large, génère 12,1 % de l'emploi à Bruxelles et que la croissance y est très forte.

## Opportunités et menaces de l'économie collaborative en Région bruxelloise

Au premier abord, l'optimisation des biens et usages peut entraîner une concurrence déloyale par rapport aux secteurs déjà existants dans l'économie traditionnelle, raison pour laquelle la **Chambre des classes moyennes** souhaite encadrer ces activités. Toutefois, la perspective de l'optimisation de l'usage des biens physiques, la création de revenus pour les fournisseurs et le gain en pouvoir d'achat des consommateurs contiennent des opportunités que la Région de Bruxelles-Capitale doit saisir.

La Région de Bruxelles-Capitale bénéficie d'une forte densité de population, ce qui permet de favoriser des pratiques d'économie collaborative. De plus, la Région constitue un *living lab* en raison de la diversité de sa population, ce qui permet aux entreprises qui s'y implantent de tester en un seul lieu plusieurs marchés (bruxellois, wallon, flamand, européen et international).

Avec l'émergence des plateformes d'économie collaborative, certaines barrières à la création d'entreprises peuvent être réduites. En effet, les plateformes de crowdfunding, par exemple, permettent à des startups de lancer plus facilement leur activité. Les coûts peuvent également être

---

<sup>1</sup> « *After all, physical goods can go unused, but people cannot* »

réduits via la mutualisation du matériel, ce qui est particulièrement intéressant pour les indépendants et les TPE.

Les plateformes constituent également des opportunités pour les pouvoirs publics et pour le développement économique. Avec les hébergements touristiques à domicile, les touristes diminuent la part de leur budget consacrée au logement. Ils peuvent donc rester plus longtemps sur place et dépenser davantage dans l'économie locale. De plus, avec l'usage de cette plateforme, le tourisme se décentralise et se déconcentre, ce qui redistribue mieux les ressources sur le territoire. Les pouvoirs publics devraient donc, après « Smart Regulation » (voir point 1.1.), promouvoir ou, tout au moins, ne pas s'opposer à ce type d'initiatives qui sont rentables pour l'économie bruxelloise.

Néanmoins, une partie du secteur des services sera sans doute plus en difficulté par rapport à l'émergence de ces plateformes. En effet, pour certains services délocalisables, tels que les traductions par exemple, il y a une mise en concurrence avec des personnes pouvant venir du monde entier. Les sociétés qui ont un business model basé sur l'intermédiation, tels que les sociétés de location de voitures, risquent de voir leurs marges baisser.

Afin de contrer ses effets négatifs et d'anticiper les menaces qu'elle peut engendrer aux business models traditionnels, l'économie collaborative peut aussi mener à une analyse plus approfondie du produit offert (voir annexe : L'analyse du produit). Il est donc nécessaire de prévoir des stratégies que les PME et indépendants bruxellois peuvent adopter et s'approprier en fonction de leurs caractéristiques. Les incubateurs d'entreprises présents dans la Région ont dès lors un rôle important à jouer dans l'accompagnement des plateformes mais également des entreprises de l'économie traditionnelle.

## Recommandations en termes de régulation

La **Chambre des classes moyennes** estime qu'il est impératif de mettre en place des mécanismes de régulation adaptés aux différentes réalités qui sont trop souvent regroupées sous le terme commun d'économie collaborative. Afin d'en tirer des bénéfices et de réduire au maximum les risques d'abus, la **Chambre des classes moyennes** propose ainsi six recommandations en termes de régulation :

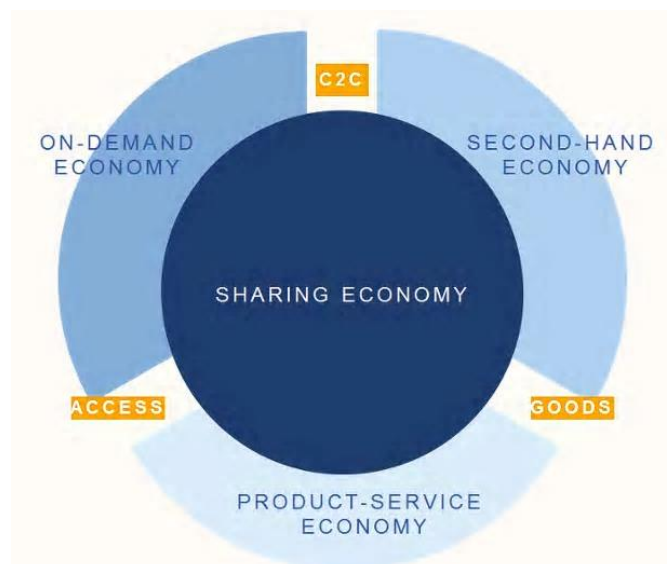
### 1. Définir l'économie collaborative pour pouvoir adopter une *Smart Regulation*

La **Chambre des classes moyennes** recommande avant toute autre chose l'adoption par la Région de Bruxelles-Capitale d'une définition de l'économie collaborative qui permet d'apprécier ce phénomène émergent dans ce qu'elle a de souhaitable pour notre système économique.

Pour la **Chambre des classes moyennes**, la définition de K. Frenken permet de distinguer quels pans de l'économie dite collaborative devraient être encouragés et quels pans devraient être régulés et surveillés au cas par cas par les pouvoirs publics. La **Chambre des classes moyennes** ne reprend pas cette définition comme ultime définition de l'économie collaborative, mais elle l'utilise car elle permet de faire la distinction nécessaire des différentes formes de cette « nouvelle économie ».

La **Chambre des classes moyennes** demande au Gouvernement de se baser sur cette définition de l'économie collaborative, afin de distinguer la nécessité ou non d'encadrer les activités par une 'Smart Regulation'. Celle-ci est composée de 3 critères conjoints :

- un usage des biens optimisé (ce qui exclut les activités de service = « on-demand economy »);
- dans une relation de particulier à particulier (ce qui exclut la location et le leasing où l'un des deux acteurs est un professionnel = « product service economy ») ;
- pour un usage temporaire et sans échange de propriété (ce qui exclut la seconde-main = « second hand economy »)

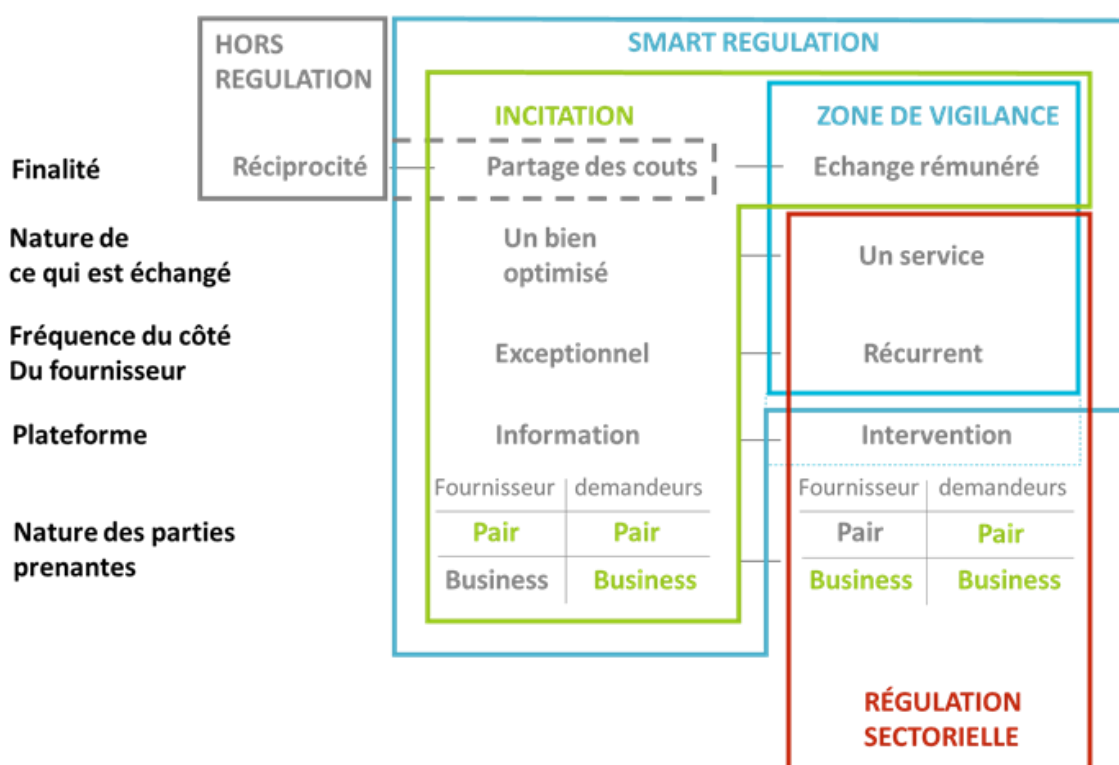


Ainsi, pour la **Chambre des classes moyennes**, chaque nouvelle activité dite de l'économie collaborative devrait être analysée selon les cinq critères suivants :

- sa finalité (lucrative ou non) ;
- la nature de ce qui est échangé (bien ou service) ;
- la fréquence de l'activité (récurrent ou non) ;
- le type de plateforme (mise en relation ou intermédiaire) ;
- et la nature des parties prenantes (particuliers ou entreprises).

L'approche d'analyse, selon la grille ci-dessous, permet la mise en place d'un éventail législatif intelligent et souple qui n'englobe pas toutes les sortes d'économies dites « collaboratives » dans le même et unique cadre réglementaire. La volonté de la **Chambre des classes moyennes** est de promouvoir une reconnaissance plus individualisée des opérateurs, et également adaptée aux secteurs, afin d'optimiser l'apport de l'économie collaborative sur la société en minimisant ses impacts négatifs.

Vue s'ensemble des différents types de zones de régulation :



La **Chambre des Classes moyennes** suggère de distinguer trois zones de régulation qui appellent à des régimes juridiques différents :

1. Une zone hors régulation (zone grise) : les échanges reposent sur la réciprocité c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'échange pécuniaire ni d'échange de propriété. En d'autres mots, cette zone correspond à la définition de K. Frenken.

Pour la **Chambre des classes moyennes**, les initiatives qui appartiennent à cette zone constituent moins une menace pour les PME et indépendants bruxellois. Elles peuvent même présenter des atouts dans le cadre du développement économique durable et circulaire, et dans ce sens, peuvent être promues et soutenues, voire incitées, sans qu'il faille les encadrer dans une régulation particulière.

2. Une zone de Smart Regulation (zone bleue) : le fournisseur de bien ou de service est un particulier et il y a un partage des coûts ou une rémunération. Cette zone est divisée en une zone à inciter (zone verte) et une zone de vigilance (zone bleue). Le vocabulaire de « Smart régulation » vise à entériner l'imprécision des frontières entre ces zones. Il s'agit donc de faire une analyse cas par cas afin de faire la distinction entre ce qui est à tolérer et ce qui est à surveiller. Pour faire cette distinction, la **Chambre des classes moyennes** suggère au Gouvernement de se concentrer sur le contrôle de la fréquence et de l'optimisation de l'usage du bien, ainsi que de vérifier si le bien est accompagné ou non d'un service.

- S'il s'agit de l'usage optimisé d'un bien, il faudra contrôler la répartition entre usage privé et la mise à disposition à un autre utilisateur. La régulation se réduira à la vérification qu'il s'agit bien d'un particulier qui optimise l'usage de son bien et qu'il l'utilise encore lui-même.
- Si le bien optimisé est accompagné d'un service, le Gouvernement devrait contrôler s'il devient récurrent (voir ci-dessous - zone de réglementation sectorielle), auquel cas il devra se soumettre aux mêmes législations que les indépendants et PME bruxellois. Les indicateurs de cet aspect de 'récurrence' pourraient être la fréquence, le niveau des revenus générés ou encore le statut du prestataire de service.

La Région bruxelloise devrait néanmoins veiller à ne pas prendre des mesures de régulation trop restrictives afin de ne pas bloquer les activités et d'étouffer une série de dynamiques qui se déporteront ailleurs. L'exemple d'Airbnb illustre bien l'apport économique supplémentaire que ce type de plateforme peut apporter à l'ensemble de la Région par une hausse du nombre de touristes venant à Bruxelles et dépensant donc aussi sur l'ensemble des acteurs vivant de l'économie du tourisme (Horeca, commerces, taxis,...).

A l'intérieur de ce périmètre, il est également nécessaire de prendre un soin particulier pour les échanges de services qui ne rentrent pas dans la définition de K. Frenken, mais qui concernent parfois une réactivation de services de proximité facilités par les mécanismes de confiance générés par les plateformes. Ils peuvent présenter l'intérêt de se tester à une activité de façon dilettante pour envisager d'évoluer par la suite vers une activité professionnelle.

Cette approche permet également de proposer une réponse à la question de savoir si et de quelle manière les plateformes doivent contribuer aux infrastructures et services publics. Dans la mesure où les services s'alignent sur les conditions sectorielles spécifiques, ils peuvent bénéficier des mêmes avantages (par exemple, l'utilisation par les taxis d'Uber des bandes de circulation réservées). Dans la mesure où ils veulent stimuler certains services, les pouvoirs publics peuvent également offrir des avantages, comme par exemple des places de stationnement réservées à des systèmes de car-sharing, ou formuler des exigences minimales en échange de certains avantages (par exemple un tarif social pour certains utilisateurs).

La **Chambre des classes moyennes** suggère au Gouvernement de créer, à l'instar de la ville d'Amsterdam<sup>2</sup>, une cellule juridique chargée de l'analyse de chaque situation

---

<sup>2</sup> **Illustration** : La Région de Bruxelles-Capitale pourrait s'inspirer de la politique de régulation mise en place par la ville d'Amsterdam, où un Bureau des innovations a été créé pour mettre en place une gestion différenciée. La ville a développé une réglementation qui encadre l'économie collaborative pour qu'elle reste dans l'optimisation d'usage de biens et ne devienne pas une activité rémunérant par le temps de travail. Ainsi, des règles ont été déterminées pour réglementer *Airbnb* : la location y est autorisée 60 jours par an et les invités doivent s'acquitter du paiement de la taxe touristique. Les autorités ont été réactives ce qui a séduit plusieurs opérateurs qui y ont établi leur siège.



spécifique afin de faire cette distinction et de proposer une réglementation (voir point 3) qui optimise l'apport de l'économie collaborative en minimisant les impacts négatifs. Cette cellule pourra également inventorier et échanger les best practices entre villes et régions.

3. Une zone de réglementation sectorielle (zone rouge) = 'Smart Regulation' basée sur la réglementation sectorielle. Lorsque les fournisseurs de service (qui peut accompagner un bien optimisé) en font leur activité principale et qu'elle est récurrente afin d'en vivre, la **Chambre des classes moyennes** estime qu'ils doivent se soumettre aux réglementations sectorielles sans nuance par rapport aux prestataires de services conventionnels. Il ne faut donc pas créer une concurrence déloyale pour les indépendants et PME bruxellois qui y sont, eux, soumis.

La Commission européenne va également dans ce sens en suggérant aux Etats membres d'opérer une distinction entre les particuliers qui proposent des services sur une base occasionnelle et les prestataires qui interviennent à titre professionnel. Elle propose d'établir des seuils fondés sur le niveau d'activité. La régulation devra porter alors au maximum sur la vérification du fait qu'il s'agit d'un particulier dans l'échange, agissant en dehors d'un cadre professionnel. La fixation d'un seuil négocié avec les plateformes, ainsi qu'avec les organisations sectorielles, à partir des données qu'elles détiennent de leurs utilisateurs, est le meilleur moyen d'y parvenir.

La **Chambre des classes moyennes** propose dès lors au Gouvernement d'adopter une 'Smart Regulation' basée sur une négociation avec les plateformes et les organisations sectorielles, qui vise à faire respecter les conditions ci-dessous.

## 2. Imposer la même réglementation sociale et fiscale aux particuliers prestataires de services se situant dans la zone 'Smart Regulation' qu'aux acteurs économiques « traditionnels »

Pour la **Chambre des classes moyennes**, il est essentiel que les prestataires, qui exercent une activité professionnelle, soient traités - au niveau social et fiscal - de la même manière que d'autres exerçant une activité similaire. Le statut peut être celui d'indépendant ou de salarié.

Il ne faut pas non plus que les prestataires de services courent un risque de tomber dans une forme de pauvreté cachée en multipliant les tâches au travers des plateformes.

Il est également important d'adopter une taxation juste et équitable par rapport aux acteurs économiques « traditionnels ».

## 3. Responsabilisation des plateformes d'intervention

Pour la **Chambre des classes moyennes**, les plateformes d'intervention doivent être responsabilisées concernant le contrôle de la récurrence des prestations ainsi que quant à la vérification de l'optimisation du bien de leurs prestataires de services. En outre, ces plateformes devraient s'occuper également de l'assurance et du respect de la réglementation sur la vie privée.

### *a) Assurance d'ordre général*

La **Chambre des classes moyennes** souhaite l'établissement d'une assurance générale qui couvre aussi bien les prestataires de service que les consommateurs. En effet, plus le système assurantiel est développé, plus on se dirige vers un système où la confiance règne.

La **Chambre des classes moyennes** estime qu'il faut faire porter la responsabilité de couverture d'assurance sur les intermédiaires, et non sur les prestataires de services et les consommateurs eux-mêmes, surtout s'il s'agit d'une plateforme d'intervention (versus plateforme d'information)<sup>3</sup>. La plateforme d'intervention pourrait, notamment, prélever un certain pourcentage de la commission, soit directement à la source, afin de s'assurer que le prestataire et le bien mis à disposition sont bien assurés. Il s'agirait donc d'opérer un transfert vers les plateformes d'une partie de la charge administrative incombant normalement aux administrés ou aux autorités publiques.

### *b) Permettre aux autorités publiques de faire la distinction entre ce qui est « à tolérer » versus « à surveiller » : c'est-à-dire permettre le contrôle de la fréquence et de l'optimisation du bien*

Les autorités publiques doivent responsabiliser les plateformes afin de leur fournir les données qui leur permettent de faire la distinction entre une activité récurrente et une activité exceptionnelle. Cela peut se faire à plusieurs niveaux en évaluant, par exemple, la fréquence, le nombre de services rendus par une personne, ou encore le montant des recettes générées. La détermination de ces critères (récence, recettes générées,...) peut être discutée et définie avec les partenaires sociaux. Au-delà de ces plafonds, les acteurs concernés rentreraient alors dans la zone de réglementation sectorielle.

De plus, les plateformes de l'économie collaborative et les pouvoirs publics devraient collaborer ensemble, notamment pour faciliter la perception des impôts et des taxes. Il pourrait y avoir des accords prévoyant également l'obligation de communication d'informations aux autorités, ou la mise en place de sanctions pour les utilisateurs qui ne sont pas en règle avec la législation.

Les acteurs des plateformes sont devenus incontournables actuellement. Les pouvoirs publics devraient donc collaborer avec eux afin de permettre une optimisation de l'apport de l'économie collaborative en minimisant ses impacts négatifs, c'est-à-dire permettre le contrôle de la fréquence et de l'optimisation du bien.

La **Chambre des classes moyennes** recommande également de favoriser les « best practices » entre villes et régions.

---

<sup>3</sup> Les plateformes mettent en relation des particuliers prestataires de services et des consommateurs. Les plateformes jouent donc principalement un rôle d'information via cette mise en relation. Toutefois, certaines plateformes dites 'd'intervention' proposent également des services sous-jacents. Le niveau de contrôle ou d'influence que la plateforme exerce sur le prestataire de services permet de distinguer les deux types de plateformes. Afin de déterminer le niveau d'influence, trois principaux critères sont à évaluer : (1) **le prix**: si la plateforme fixe elle-même le prix final que l'utilisateur doit acquitter, il s'agira d'une plateforme d'intervention, à contrario d'une plateforme d'information où les plateformes ne font que recommander un prix; (2) **d'autres conditions contractuelles essentielles**: la plateforme fixe-t-elle des conditions, autres que le prix, qui déterminent la relation contractuelle entre le prestataire des services et le consommateur ? Fixe-t-elle des instructions et des obligations pour la prestation du service ? (3) **la propriété des actifs principaux**: la plateforme détient-elle les principaux actifs utilisés pour fournir le service? (Communication de la Commission, Un agenda européen pour l'économie collaborative, 2 juin 2016).

### c) *Faire respecter les réglementations sur la protection de la vie privée et RGPD*<sup>4</sup>

L'asymétrie d'information dans l'économie collaborative est contrebalancée via le système de *ratings* et de *reviews*. Il n'est cependant pas possible de garantir leur authenticité, libre aux consommateurs d'y croire ou non. Il serait souhaitable de sensibiliser les consommateurs quant à leur véracité et portabilité afin d'organiser une régulation minimale.

En outre, les plateformes fonctionnent et proposent des services via une série d'algorithmes. Il faut donc veiller à ce que ces données restent anonymes. La **Chambre des classes moyennes** n'a pas d'objection quant à l'analyse des données collectives mais souhaite que les autorités publiques veillent à ce qu'il n'y ait pas d'analyses des données individuelles.

#### 4. Etre « Innovation friendly » pour les plateformes respectant les réglementations

En parallèle aux différents types de réglementations, les pouvoirs publics pourraient adopter une attitude « innovation friendly » qui facilite ou soutient directement l'émergence de plateformes alternatives respectueuses des réglementations sectorielles et qui participent à la mise en œuvre des objectifs de développement socio-économique poursuivis par la Région de Bruxelles-Capitale.

De plus, en soutenant des initiatives qui respectent la régulation et les législations en place, il est possible de se protéger contre des initiatives plus dommageables pour les indépendants et PME bruxellois.

#### 5. Optimiser les plateformes pour l'économie circulaire

Un des points de la définition de K. Frenken est l'optimisation de l'usage des biens. Il y a donc ici un lien à faire avec l'économie circulaire qui se définit comme un système économique d'échange et de production qui, à tous les stades du cycle de vie des produits (biens et services), vise à augmenter l'efficacité de l'utilisation des ressources et à diminuer l'impact sur l'environnement tout en développant le bien être des individus<sup>5</sup>. Elle est en opposition à l'économie linéaire caractérisée par les phases « extraire-fabriquer-consommer-jeter » qui repose sur une utilisation sans limites des ressources.

La **Chambre des classes moyennes** plaide pour la mise en place et l'augmentation progressive des moyens alloués au Programme régional en économie circulaire (PREC) qui pourront renforcer des initiatives d'économie collaborative innovantes en Région de Bruxelles-Capitale. La **Chambre des classes moyennes** estime en effet que des initiatives d'économie collaborative qui répondent aux trois objectifs généraux du PREC<sup>6</sup> sont à promouvoir par la Région.

---

<sup>4</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

<sup>5</sup> Programme régional en économie circulaire, adopté par le Gouvernement le 10 mars 2016, p. 13.

<sup>6</sup> Les trois objectifs du PREC sont :

- transformer les objectifs environnementaux en opportunités économiques ;
- ancrer l'économie à Bruxelles afin de produire localement quand c'est possible, réduire les déplacements, optimiser l'utilisation du territoire et créer de la valeur ajoutée pour les Bruxellois ;
- contribuer à créer de l'emploi.

## 6. Réflexions par rapport à la 'loi De Croo' sur l'économie collaborative

La loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016, dite loi « De Croo », entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2017 prévoit que jusqu'à 5.000 euros de revenus bruts annuels, les prestataires des plateformes sont taxés à un taux d'imposition de 20 % des revenus nets après déduction d'un forfait de charges professionnelles forfaitaires de 50 %, soit une taxation de 10 % sur les revenus bruts. Pour les prestataires qui dépassent le plafond de 5.000 euros bruts annuels, les prestations accomplies sont considérées comme des activités professionnelles et sont taxées comme telles.<sup>7</sup>

La Loi De Croo propose une solution 'one size fits all' qui a le mérite de permettre aux plateformes de sortir d'une partie des zones de vide juridique via un agrément. De ce point de vue, elle ne peut être qu'une étape de transition vers une 'Smart Regulation' concertée avec les secteurs. L'agrément devrait être conditionné à la responsabilisation des plateformes (voir point 3 ci-dessus). Aujourd'hui, le nombre de plateformes agréées est encore limité. La **Chambre des classes moyennes** s'interroge donc quant au succès de l'agrément (nombre de plateformes qui se font enregistrer), quant aux conséquences de l'absence d'enregistrement, et quant aux sanctions éventuellement prévues. La **Chambre des classes moyennes** souhaite donc que ces clarifications et des évaluations soient faites.

---

<sup>7</sup> Loi-programme du 1<sup>er</sup> juillet 2016, M.B., 4 juillet 2016 (éd.2) et Exposé des motifs du Projet de loi-programme du 2 juin 2016 (Chambre des représentants doc 54 1875/001).

## Annexe

### Les différentes stratégies que peuvent adopter les indépendants et les PME

#### 1. Analyse du produit

Avant d'adopter une stratégie, les PME devraient bien réfléchir à la nature de leur produit ou service. Par exemple, un produit très fragile pourra difficilement être partagé. Si son usage est peu fréquent, qu'il prend de la place et qu'il coûte cher, alors là, il serait intéressant de le partager. Le niveau de risque d'un produit est aussi important car il faudra trouver des assurances. En effet, si l'utilisation d'un produit implique des dangers pour les utilisateurs, l'entrée de pratiques de partage sera plus complexe car les assurances seront plus regardantes et potentiellement prohibitives. De plus l'asymétrie d'information ou des coûts de transaction font la force du produit, ou la raison de son encadrement juridique. Les incertitudes peuvent être levées par les plateformes (prix d'une course en taxi indiquée préalablement, identités du conducteur et des passagers à présents connues, système de rating et reviews). Les plateformes questionnent donc la nécessité de régulation et peuvent concurrencer des secteurs traditionnels qui doivent respecter la législation.

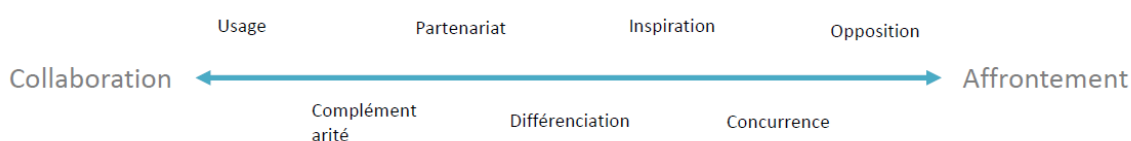
Il faut également identifier dans quel segment s'insère le produit commercialisé afin de déterminer s'il y a une concurrence. L'économie collaborative propose généralement des prix moins chers du fait de la non exclusivité de l'usage d'un bien. Elle cible donc des personnes qui ne pourraient accéder à l'usage en passant par une propriété pleine. De ce fait, elles influencent également les prix des segments les moins chers pour un produit ou un service.

Les indépendants et PME doivent donc analyser leur produit ou service sur base des facteurs suivants :

1. Réalisation d'une analyse du cycle de vie ;
2. Analyse de l'usage du produit ;
3. Analyse du niveau de risque sur les personnes lié au partage ;
4. Asymétrie d'information ou coûts de transaction font la force du produit ou la raison de son encadrement juridique ;
5. Identification du segment dans lequel s'insère le produit.

#### 2. Stratégies envisageables

Une série de stratégies allant de la collaboration à l'affrontement sont envisageables, elles peuvent se combiner entre elles ou servir de tremplin l'une à l'autre afin de gérer des situations de changement ou des phases de transition. Les entreprises peuvent se positionner sur l'une des sept stratégies différentes que voici :



**1. Utiliser les nouvelles potentialités :**

Les PME peuvent s'appuyer sur les ressources mises à disposition par les acteurs alternatifs pour assurer leur propre développement. Il est possible de réduire certains des coûts via une mutualisation des outils. Le recours aux nouveaux modes de financement de crowdfunding est également un moyen de diminuer les coûts, ce qui est particulièrement intéressant pour un start-up. Les PME et TPE peuvent également profiter de ces initiatives pour écouler plus facilement leurs stocks et optimiser par la même occasion leurs ressources.

**2. Complémentarité : Renforcer les nouveaux acteurs par la spécificité du secteur traditionnel :**

Les PME peuvent renforcer l'offre des acteurs de l'économie collaborative là où ils sont plus faibles. Une entreprise peut, par exemple, renforcer l'offre assurantielle pour les objets qui sont partagés et celles des prestataires de services ainsi que sécuriser les transactions ou encore offrir des produits complémentaires (par exemple : développer une société de baby-sitting pour les hôtes de Airbnb).

**3. Créer des partenariats :**

Les PME peuvent créer une offre spécifique avec un acteur de l'économie collaborative afin de se donner une visibilité, une fraîcheur, une modernité. L'utilisation de plateforme augmente la visibilité de l'entreprise. Par exemple, certaines entreprises peuvent se faire connaître des clients qui utilisent la plateforme, sans-quoi, ils n'auraient pas fait appel à leurs services. C'est donc une opportunité d'étendre leur clientèle.

**4. Renforcer la différenciation d'avec l'offre collaborative :**

Les PME peuvent renforcer le caractère singulier d'une maison traditionnelle, renforcer la confiance par la réputation, une forme de professionnalisme hérité, insister sur les valeurs portées par l'entreprise.

**5. S'inspirer :**

Les PME peuvent prendre à leur usage une série d'innovations intégrées par les plateformes telles que la réduction des asymétries d'informations par les reviews et les ratings. Elles peuvent travailler sur l'expérience des consommateurs. Les entrepreneurs peuvent ainsi inciter les consommateurs à laisser des commentaires positifs sur internet, ou encore sur l'image des produits. A titre d'illustration, Airbnb a influencé l'esthétique des appartements en aparthotels.

**6. Concurrencer les plateformes :**

Les entrepreneurs peuvent créer leur propre plateforme en ligne dans un secteur déjà exploité par une initiative d'économie collaborative.

**7. S'opposer aux plateformes :**

Les entreprises peuvent également dénoncer le vide juridique, faire du lobbying pour court-circuiter la puissance médiatique de certaines plateformes en mettant en exergue le risque pour le consommateur, la distorsion de concurrence pour le secteur privé ou la perte de

recettes éventuelles pour les pouvoirs publics. Exemple : forte pression sur le Gouvernement de la part des taximen bruxellois.

Il faut néanmoins être vigilant par rapport à ces arguments qui risquent d'être fragiles à long terme car les opérateurs de l'économie collaborative sécurisent les transactions sur un plan assurantiel, et ont tendance à se soumettre aux législations contraignant les opérateurs, tout en rendant possible une optimisation de l'usage des ressources avec une transparence des données, ce qui renforce leur succès. List Minute est favorable à la loi De Croo et a fait un accord avec Securex pour permettre aux prestataires utilisant leur plateforme qui atteignent les 5.000 euros de devenir indépendants dans les 24 heures. De nouvelles législations se créent afin d'encadrer les activités d'économie collaborative, et les plateformes y sont réactives.

## Avis complémentaire du Conseil

Tout comme la Chambre des classes moyennes, **le Conseil** estime que le développement de l'économie collaborative peut être bénéfique pour la Région, à condition d'être correctement encadré. L'économie collaborative offre en effet de nouvelles opportunités aux citoyens et aux entrepreneurs innovants. Elle peut répondre à des besoins que les entreprises existantes ne rencontrent pas en proposant des nouveaux services, en permettant l'optimisation des usages et des biens, et en favorisant les échanges entre les citoyens. Il est bien évidemment nécessaire, comme le spécifie l'avis de la Chambre des classes moyennes, de mettre en place des mécanismes de régulation adaptés pour limiter les éventuels effets négatifs sur les opérateurs existants (« business models traditionnels ») et assurer la protection sociale des travailleurs et la protection des consommateurs et usagers.

La notion « d'économie collaborative » comporte une multitude de réalités, et son champ d'application est difficile à circonscrire. L'économie collaborative et/ou de plateforme ne peut dès lors être considérée comme un ensemble uniforme. **Le Conseil** constate que la définition du champ de l'économie collaborative est restreinte et souhaite également prendre en compte les plateformes qui impliquent uniquement des échanges de services (sans échange de biens). Ce type de plateformes englobe autant des plateformes de services « géo-localisés », pour lesquelles l'activité nécessite une présence physique du travailleur sur le lieu de travail que des « plateformes de sous-traitance en ligne » (ou de « crowdworking »), pour lesquelles la prestation se fait en ligne et ne nécessite pas une présence physique du travailleur sur le lieu de travail. Une attention particulière devrait être portée aux plateformes de crowdworking étant donné qu'elles mettent directement en compétition des travailleurs de pays éloignés avec des attentes salariales inégales, ce qui s'apparente à une forme très agressive de dumping social. De plus, elles n'offrent pas toujours de garantie de paiement ou autres protections aux travailleurs.

Par ailleurs, **le Conseil** constate, pour la quatrième recommandation effectuée par la Chambre des classes moyennes, à savoir, « être « Innovation friendly » pour les plateformes respectant les régulations », que la mutualisation de biens immatériels n'est pas évoquée, alors que l'est la mutualisation de matériel<sup>8</sup>.

**Le Conseil** s'accorde avec la position de la Chambre des classes moyennes selon laquelle il convient d'identifier les différents types de plateformes afin de leur appliquer des niveaux de régulation appropriés. A cette fin, il considère cependant que le seul critère à prendre en compte est celui de la finalité lucrative ou non de l'activité, tant pour la plateforme que pour le prestataire. En effet, il faut éviter d'entraver le développement des initiatives de partage de ressources ou d'échanges de biens ou de services entre particuliers par une réglementation destinée à encadrer une concurrence déloyale par rapport à l'économie marchande et non marchande. **Le Conseil** rappelle qu'il est important de déterminer la définition exacte à donner à la finalité lucrative ou non.<sup>9</sup> Il précise que certaines activités se trouvant dans la zone des échanges rémunérés peuvent être des activités à but non lucratif

---

<sup>8</sup> Promotion de licences libres ou de partage réciproque.

<sup>9</sup> La question de la définition à donner à la finalité lucrative ou non pourrait être plus compliquée avec la révision du Code des Sociétés que projette le Ministre Koen Geens où une refonte conjointe du Code des sociétés et de la loi de 1921 instituant les associations sans but lucratif est envisagée.



lorsqu'elles impliquent uniquement un partage des coûts. Seules les activités à but non lucratif qui ne sont pas règlementées sectoriellement peuvent se trouver dans une zone de basse régulation (« Smart Regulation »)<sup>10</sup>. Toutes les activités lucratives, récurrentes ou non, doivent se trouver sous la « régulation sectorielle ». En effet, des prestations de service non-récurrentes peuvent concurrencer déloyalement un secteur à partir du moment où le nombre de prestataires devient important. Le critère de récurrence du service presté n'est, donc selon **le Conseil**, pas le seul à prendre en compte ; il faut également considérer l'effet de masse ou si les activités requièrent des qualifications et des réglementations particulières. Ainsi, toute régulation allégée doit être négociée au sein du secteur concerné. De plus, un maximum de ces réglementations devraient être intégrées directement dans l'application ou la plateforme (TVA, licence, taxes, salaire minimum...).

**Le Conseil** fait part de son inquiétude que l'économie collaborative et/ou de plateforme puisse concurrencer de manière déloyale les opérateurs existants marchands et non marchands si la première n'est pas régulée de manière satisfaisante. Afin d'éviter une telle concurrence déloyale, il faut d'une part taxer les revenus des plateformes de manière effective, là où leur activité prend place, afin qu'elles participent au juste financement des collectivités. D'autre part, il faut garantir des conditions de travail conformes aux normes existantes. Certaines formes de travail actuelles sortent du cadre de l'emploi salarié et ne garantissent donc pas les droits et protections du travailleur qui sont associées à ce statut, ni ne participent de manière juste au financement de la sécurité sociale et du budget général de la collectivité.

En pratique, il s'agit tout d'abord de requalifier correctement la relation de travail en statut salarié ou indépendant, et de clarifier la situation des travailleurs se trouvant dans la zone grise entre salarié et indépendant, sans passer par la création d'un troisième statut. Cela permettrait d'éviter que les plateformes n'échappent aux obligations liées au fait d'employer des salariés (paiement de cotisations de sécurité sociale patronales, mise à disposition des outils de travail, négociations collectives,...) tout en en tirant tous les avantages (contrôle hiérarchique, fixation des prix, choix des clients, possibilité de fermeture du compte,...). **Le Conseil** rejoint donc l'avis du Conseil National du Travail (CNT) concernant cette problématique<sup>11</sup>.

A titre d'exemple, **le Conseil** se demande de quelle façon sera traité un service rendu dans les matières prévues aux articles 114 et 131 du projet de loi relatif au statut semi-agonal (par exemple, des soins aux personnes, du babysitting, une aide IT) lorsqu'il est organisé par le biais d'une plateforme collaborative, mais que le paiement se fait de bénéficiaire à prestataire. Si cette activité entre dans la définition du statut semi-agonal, elle permettrait de générer un revenu complémentaire de 6.000 €/an sans conditions d'occupation, sans cotisations sociales, ni impôt sur les revenus. **Le Conseil** considère dès lors qu'il y a un risque de traitement inéquitable entre une entreprise traditionnelle ou une association liée à des critères de qualité précis et un service *peer to peer* dans lequel la plateforme collaborative se contente de mettre en contact les prestataires et bénéficiaires sans intervenir dans le paiement de la prestation. Le CNT estime que le travail associatif et les services occasionnels de citoyen

---

<sup>10</sup> Voir tableau p.7 du présent avis.

<sup>11</sup> Conseil National du Travail, séance du 29 novembre 2017, Avis N° 2.065, « Travail associatif, services occasionnels de citoyen à citoyen et économie collaborative organisée par l'intermédiaire d'une plateforme reconnue – Projet de loi et projet d'arrêté royal – Suivi du rapport n° 107 concernant la digitalisation et l'économie collaborative ».

à citoyen sont définis de manière trop vague et insuffisamment encadrés pour pouvoir assurer des conditions de concurrence équitables. Les partenaires sociaux estiment dès lors qu'il faut une délimitation stricte entre ces activités et celles effectuées par des entreprises, les indépendants et le secteur à profit social. Une analyse d'impact doit être effectuée secteur par secteur ainsi qu'activité par activité.

**Le Conseil** juge indispensable de veiller au respect, par les plateformes et les travailleurs de l'économie collaborative, des réglementations sectorielles liées à des activités, relevant notamment du secteur non marchand : conditions de qualification, des normes de qualité et d'encadrement, des agréments, des règles de sécurité et de protection des travailleurs, etc. Toutes les prestations effectuées contre rémunération, peu importe leur caractère principal ou récurrent, doivent être effectuées dans le cadre réglementaire correspondant au type d'activités concernées. A défaut, la qualité de l'emploi et des services offerts pour répondre aux besoins fondamentaux de la population risque d'être mise à mal au détriment des bénéficiaires. Par ailleurs, l'absence d'une telle balise entrainera une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises (non) marchandes qui doivent respecter les différentes réglementations en vigueur.

**Le Conseil** souhaite également, outre des mesures de protection de la vie privée, une portabilité des données<sup>12</sup>, comme d'ailleurs prévu dans le RGPD. Cette portabilité des données devrait être mise en place afin que les prestataires et/ou usagers ayant acquis une « e-reputation » (ensemble de notations (« ratings ») reçues d'autres usagers sur la plateforme) puissent faire valoir leur réputation sur d'autres plateformes. S'ils décident de changer d'opérateur, ils doivent pouvoir valoriser cette e-reputation. Par ailleurs, l'expérience acquise au sein d'une plateforme pourra ainsi être valorisée dans les démarches de recherches d'emplois de formations et de certifications.

Tout comme la Chambre des classes moyennes, **le Conseil** demande que les autorités publiques puissent avoir accès, dans le respect du RGPD à certaines données générées par les plateformes. Cela afin de permettre au régulateur de contrôler le caractère lucratif ou non de l'activité et le respect des réglementations, et d'être en mesure d'évaluer l'impact de l'activité des plateformes sur l'économie et le marché du travail. Ces données peuvent également être utilisées dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques (par exemple en matière de mobilité).

**Le Conseil** estime par ailleurs que l'économie collaborative devrait être un catalyseur du développement d'une « Smart Administration », en lien avec la « Smart Regulation ». Il s'agit de prévoir des procédures simples pour l'enregistrement des plateformes de l'économie collaborative afin de les encourager à intégrer le système. Les autorités publiques ont par ailleurs tout intérêt à travailler de concert avec les plateformes d'économie collaborative, notamment du point de vue de la perception de taxes et prélèvements, mais aussi pour mesurer l'impact économique réel de ces nouveaux business models.

La localisation du siège de l'entreprise et des données est aussi un enjeu en matière de contrôle des réglementations tant sur le plan sectoriel et fiscal que du respect de la vie privée. Les plateformes

---

<sup>12</sup> Entendue comme permettant la transmission des données personnelles de l'opérateur (la plateforme) à l'individu concerné et, avec l'accord de celui-ci, à d'autres opérateurs.

devraient par ailleurs être sensibilisées aux objectifs en matière de formation et de non-discrimination (notamment) poursuivis par la Région afin d'y participer. De plus, les éventuels avantages consentis par les pouvoirs publics devraient toujours être conditionnés à une participation équitable au financement des fonctions collectives. Concernant le fonctionnement des plateformes, il est essentiel que les autorités publiques puissent aussi s'assurer qu'elles ne contiennent pas de mécanismes discriminatoires implicites (ou explicites), qui relégueraient, par exemple, les travailleurs avec un profil (supposé) moins apprécié de la clientèle plus bas dans la liste à contacter. De plus, il faudrait s'assurer que les mécanismes établissant l'e-reputation soient soumis à des obligations d'objectivité et de traitement équitable pour éviter la simple addition de jugements des clients. En effet ces jugements peuvent faire l'objet de différents biais dont celui de la discrimination.

Si ce nouveau type d'économie est correctement régulé, il peut offrir une réponse positive à différents défis auxquels est confrontée aujourd'hui l'économie traditionnelle. En effet, pour un certain nombre de demandeurs d'emploi qui éprouvent aujourd'hui des difficultés à accéder au marché de l'emploi traditionnel, l'économie collaborative peut offrir une solution qui leur permet de devenir actifs économiquement et de générer des revenus de leurs activités. Par ailleurs, l'économie de plateforme peut entraîner une redynamisation de l'économie locale et stimuler l'économie circulaire et durable.

\*  
\*                      \*