

F Eco collaborative A2
MH/JC/JP
767-2017

Bruxelles, le 11 octobre 2017

AVIS

relatif

À L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE

(approuvé par le Bureau le 7 juillet 2017,
entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 11 octobre 2017)

Dans sa lettre du 2 mai 2017, Mr. Kris Peeters, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Economie et des Consommateurs, a demandé l'avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME sur l'économie collaborative.

Après la consultation des organisations professionnelles et interprofessionnelles concernées et après la préparation d'un projet d'avis au sein de la commission Politique générale PME élargie avec les organisations concernées, le Bureau du Conseil Supérieur a émis d'urgence le 7 juillet 2017 l'avis suivant, entériné par l'Assemblée plénière du Conseil Supérieur le 11 octobre 2017.

CONTEXTE

A. Sujet important pour les indépendants et les PME

L'économie collaborative est un sujet important pour les indépendants et les PME et les confronte tant à des opportunités qu'à des menaces. Les indépendants et les PME peuvent jouer quatre rôles dans le cadre de l'économie collaborative :

- client / utilisateur;
- prestataire de services;
- lancer une initiative d'économie collaborative ou une plate-forme;
- subir la concurrence (déloyale) de l'économie collaborative dans un secteur de l'économie régulière.

L'économie collaborative n'est donc pas un nouveau sujet pour le Conseil Supérieur des Indépendants et des PME. Il suit ce dossier depuis un certain temps avec beaucoup d'intérêt.

Fin mai 2016, le Conseil Supérieur a organisé un séminaire intitulé "les PME et l'économie collaborative : problèmes et opportunités", lors duquel la réflexion a porté plus spécifiquement sur le rapport entre l'économie régulière et l'économie collaborative en matière d'innovation et de level playing field.

B. L'économie collaborative a un impact potentiel sur maints secteurs

L'économie collaborative est un phénomène croissant qui se manifeste, à l'heure actuelle, principalement dans les domaines de la mobilité, du logement et de l'alimentation. Toutefois, l'économie collaborative s'étend également à une série d'autres secteurs. Il existe de fortes chances pour qu'à l'avenir, elle ait un profond impact sur de nombreux secteurs même ceux pour lesquels cela semble actuellement improbable.

Le Conseil Supérieur a essayé de sensibiliser les différents secteurs représentés en son sein à cette thématique, mais cela requiert une attention constante, vu que tous les secteurs ne semblent pas être conscients de l'impact potentiel que l'économie collaborative peut avoir sur eux. En outre, ils sont encore moins conscients du fait que leurs activités peuvent également tomber sous le champ d'application du cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative et de ses possibles conséquences.

C. Le cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative

Dans la même période que celle où le Conseil Supérieur a organisé son séminaire sur l'économie collaborative, le gouvernement a préparé le cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative. Suite à cela, le Conseil Supérieur a envoyé au Premier Ministre Michel, aux Vice-Premiers Ministres De Croo et Peeters, aux Ministres Borsus et Van Overtveldt et au Secrétaire d'État De Backer, une lettre dans laquelle il a demandé de stimuler l'économie collaborative sans mettre le level playing field en péril. Il a également exprimé son inquiétude quant aux conséquences du cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative, tel qu'élaboré dans le projet de loi-programme du 2 juin 2016.

Le projet de loi-programme du 2 juin 2016 a été inclus dans la loi-programme du 1^{er} juillet 2016 dans laquelle un volet économie collaborative a donc été repris. Avant que les dispositions en matière d'économie collaborative puissent être mises en œuvre, des arrêtés royaux d'exécution devaient encore être pris. Fin janvier 2017, ces arrêtés ont été publiés.¹

En résumé, le régime fiscal et social particulier pour l'économie collaborative actuellement applicable implique :

- que 10% d'impôts soient payés sur les revenus émanant de l'économie collaborative;
- que l'on ne soit pas soumis à la TVA;
- que l'on ne tombe pas sous le statut social d'indépendant ou d'employé et que par conséquent on ne doive pas payer de cotisation sociale.

Et ce à condition que :

- les revenus émanant de l'économie collaborative soient inférieurs à 5.000 euros;
- que l'on satisfasse à un certain nombre d'autres conditions (seulement des services, aux particuliers, d'autres activités qu'une activité professionnelle d'indépendant, par l'intermédiaire d'une plate-forme reconnue, indemnisation via la plate-forme).

Jusqu'à présent, huit plates-formes ont été reconnues, à savoir : www.listminut.be, www.bijlesherent.be, www.menunextdoor.be, www.flavr.be, www.klaariskees.be, www.bringr.be, www.heetch.com et www.pwiic.com.

D. La demande d'avis

Dans sa demande d'avis, le Ministre Peeters affirme qu'il veut soutenir les initiatives positives en relation avec l'économie collaborative et veiller à ce que les règles du jeu soient appliquées correctement.

Le Conseil Supérieur n'est pas le seul organe consultatif dont l'avis a été requis. Des demandes d'avis similaires ont été envoyées à un certain nombre d'autres organes et organisations.

¹ L'arrêté royal du 12 janvier 2017 déterminant le précompte professionnel pour les revenus visés à l'article 90, alinéa 1er, 1^o bis, du Code des impôts sur les revenus 1992 (MB 20.01.2017);

L'arrêté royal du 12 janvier 2017 portant exécution de l'article 90, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, en ce qui concerne les conditions d'agrément des plateformes électroniques de l'économie collaborative, et soumettant les revenus visés à l'article 90, alinéa 1er, 1^o bis, du Code des impôts sur les revenus 1992, au précompte professionnel (MB 24.10.2017).

Dans sa demande d'avis au Conseil Supérieur, le Ministre formule six questions concrètes :

- 1) Faut-il élaborer une nouvelle réglementation particulière pour donner une impulsion positive à l'économie collaborative et l'économie de plate-forme, du point de vue économique et du droit de travail ?
- 2) Des mesures sont-elles nécessaires pour maintenir le niveau actuel de protection du consommateur ?
- 3) Quelles sont les exigences minimales auxquelles doit répondre un accord de coopération entre le prestataire et l'utilisateur ?
- 4) Y a-t-il des risques d'éviction des emplois réguliers ? Le cas échéant, disposez-vous de données chiffrées à ce sujet ?
- 5) La législation actuelle (nouvelle réglementation de l'économie collaborative incluse dans la Loi-programme du 2 juin 2016) est-elle assez efficace, tant pour les utilisateurs de l'économie collaborative que pour les "entrepreneurs" qui fournissent des services / des biens dans ce cadre ?
- 6) La susdite nouvelle réglementation de l'économie collaborative fournit-elle suffisamment de garanties du maintien d'un "level playing field" pour les acteurs existants ?

Vu que le Conseil Supérieur a seulement reçu la demande d'avis le 4 mai et que le Ministre indique dans sa lettre la fin du mois de mai comme date limite, un report du délai d'avis au début du mois de juillet a été demandé et obtenu.

POINTS DE VUE GÉNÉRAUX

Avant de répondre aux questions concrètes du Ministre, le Conseil Supérieur reprend ci-dessous ses points de vue généraux.

A. Exploiter le potentiel économique et respecter le level playing field

Il ressort de différentes études que l'économie collaborative peut, dans certains secteurs, apporter une importante contribution à l'économie. Le Conseil Supérieur préconise donc l'exploitation maximale de ce potentiel. Toutefois, il estime également que le potentiel peut seulement être exploité sous respect du level playing field. Le principe général devrait être que les mêmes règles valent pour un même type d'activité. Un traitement différent d'un même type d'activité engendre une concurrence déloyale et des effets négatifs pour les secteurs concernés et la société en général.

Le Conseil Supérieur estime que, dans certains secteurs, l'économie collaborative peut avoir un impact positif sur l'économie, l'emploi, l'environnement et la cohésion sociale. Les PME veulent pleinement profiter des opportunités offertes par l'économie collaborative. Elles peuvent participer à l'économie collaborative en faisant usage des initiatives d'économie collaborative pour offrir elles-mêmes des biens ou des services ou par leur utilisation. Les nouvelles PME ou les PME existantes peuvent également lancer des initiatives d'économie collaborative.

B. Attendre l'évaluation du cadre particulier pour l'économie collaborative

Le cadre légal fiscal et social particulier, expliqué plus haut dans le présent avis, vient seulement d'être mis en œuvre. Le Conseil Supérieur estime que, dès que suffisamment d'expériences concrètes le permettront, il est requis de procéder à l'évaluation de ce cadre. Il demande d'être associé à cette évaluation. Selon le Conseil Supérieur, il est actuellement trop tôt pour se forger un point de vue définitif quant à un certain nombre d'aspects et de questions.

C. Si nécessaire, de divers types d'activités exigent une approche différenciée

L'économie collaborative est une notion passe-partout. Il faut donc distinguer divers types d'économie collaborative. Dans sa demande d'avis, le Ministre signale à juste titre la distinction entre l'économie collaborative pure et l'économie de plate-forme. Dans cet avis, nous utilisons, comme c'est en général le cas, la notion d'économie collaborative pour viser tant l'économie collaborative pure que l'économie de plate-forme, bien que l'économie de plate-forme n'ait parfois rien à voir avec le partage.

Selon le Conseil Supérieur, les éléments suivants doivent être pris en considération pour établir une distinction entre les diverses initiatives classées sous l'économie collaborative et entre les activités pouvant être réalisées dans le cadre de ces initiatives (car, sur la même plate-forme, on rencontre souvent plusieurs types d'acteurs actifs et plusieurs types de services offerts) :

- but lucratif ?
- biens ou services ?
- caractère occasionnel ?
- rôle d'intermédiaire de la plate-forme ?
- particuliers ou entreprises ?
- quel secteur ?
- contribution à long terme à l'économie durable (people, planet, profit) ?

En se fondant sur une telle appréciation des différentes initiatives et activités d'économie collaborative, les autorités pourront décider quelles situations doivent être stimulées et quelles situations doivent être suivies plus attentivement ou régulées. Ce faisant, les autorités devront trouver un équilibre entre un cadre complet et la simplicité d'une part, et le travail sur mesure ou la *smart régulation* d'autre part.

Avant d'entreprendre des actions réglementaires concrètes, il est préférable d'attendre l'évaluation du cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative. Pour les plates-formes qui n'ont pas demandé ou obtenu la reconnaissance et qui, par conséquent, ne tombent pas sous le champ d'application de ce cadre particulier, la législation existante doit être simplement appliquée et un contrôle complémentaire de l'application et du respect de cette réglementation est requis.

En choisissant une typologie et des critères, en évaluant les différentes initiatives et en élaborant le cadre réglementaire sur mesure, il est important que l'on tienne compte du cadre européen en la matière et que les différentes régions et l'autorité fédérale collaborent intensivement. Plusieurs autorités et niveaux de pouvoir sont concernés par l'économie collaborative. Une bonne harmonisation entre les diverses autorités est donc nécessaire. Il serait opportun d'établir un groupe de travail commun pour aboutir à une même évaluation et une approche commune des différentes initiatives et activités liées à l'économie collaborative. De plus, les parties intéressées, dont principalement les fournisseurs, les plates-formes et les indépendants et PME qui fournissent des services identiques ou similaires via d'autres canaux, devraient être impliquées intensivement dans ce processus.

D. Dans la majorité des cas, la réglementation existante suffit mais le contrôle fait défaut

Le Conseil Supérieur estime que la réglementation existante suffit dans la grande majorité des cas et que l'autorité ne doit donc pas promulguer de mesure complémentaire. Les règles existantes doivent bien entendu être appliquées et leur application correcte doit être contrôlée. Actuellement, cet aspect pose souvent problème à cet égard. Dans ce cadre, il est également important que les règles applicables soient claires pour toutes les parties

concernées (prestataires / utilisateurs / plates- formes). Le Conseil Supérieur estime que garantir la sécurité juridique constitue sans aucun doute un moyen de stimuler l'économie collaborative.

REPONSES AUX QUESTIONS CONCRETES

Question 1 – Faut-il élaborer une nouvelle réglementation particulière pour donner une impulsion positive à l'économie collaborative et l'économie de plate-forme, du point de vue économique et du droit de travail ?

Non, excepté si la réglementation existante constitue un obstacle aux initiatives qui contribuent à une économie durable ou, si la réglementation existante ne suffit pas pour garantir la concurrence loyale et la protection du consommateur. Toutefois, la législation existante suffira dans la grande majorité des cas.

L'intervention des autorités dans le cadre de l'économie collaborative est une question complexe. Comme mentionné supra, il y a lieu de tenir compte du type d'initiative ou d'activité pour décider quelles initiatives doivent être stimulées et quelles activités doivent être davantage contrôlées ou régulées. Avant d'entreprendre des actions réglementaires, il est préférable d'attendre l'évaluation du cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative. Sur base des expériences avec ce système, les autorités sauront mieux apprécier où une réglementation complémentaire est nécessaire.

Quant aux plates-formes électroniques, il y a lieu d'examiner quelle devrait être leur part de responsabilité et de responsabilité civile, compte tenu de leur rôle. Selon le Conseil Supérieur, les plates-formes qui ont un rôle d'intermédiaire et qui reçoivent pour ce faire un paiement, ont aussi une responsabilité à l'égard du consommateur et des autorités. Dans certains cas, elles doivent être considérées comme responsables à l'égard du consommateur (p. ex. non-livraison, mauvaise qualité, fiabilité du système d'évaluation des prestataires,...) et doivent mettre les informations utiles à disposition des autorités. De plus, dans certains cas, une certaine responsabilité vis-à-vis des fournisseurs est également présente (p. ex. client ne paie pas, plate-forme comme employeur, dysfonctionnement technique de la plate-forme, fiabilité du système d'évaluation des clients,...). Ensuite, il faut regarder comment ces responsabilités peuvent être précisées dans la réglementation existante. Si la réglementation existante est insuffisante, elle doit être adaptée ou complétée.

En ce qui concerne le rôle des plates-formes électroniques, il faut aussi prêter attention au risque de la création de situations monopolistiques. Il faut veiller à ce que les plates-formes n'imposent pas d'exigences exagérées aux fournisseurs, en imposant, par exemple, qu'ils offrent leurs services aux meilleures conditions via la plate-forme, ou en demandant une commission trop élevée. S'il y a lieu, l'autorité doit intervenir.

Un obstacle important aux initiatives d'économie collaborative, est le manque d'assurances adaptées. De tels problèmes se posent par exemple dans le cas de la location de voitures ou du partage de véhicule tant c2c que b2c, et dans le cas de prêt de matériel entre particuliers. Dans le cadre de l'évaluation susmentionnée, il y a lieu d'examiner comment ce besoin d'assurances spécifiques peut être résolu. Si nécessaire, la législation doit être adaptée sur ce point.

Enfin, il est également important de bien accompagner les indépendants et les PME lors du développement de stratégies pour répondre aux opportunités offertes par l'économie collaborative et réagir à la concurrence qu'ils peuvent potentiellement subir de la part de ces plates-formes. En respectant le level playing field, ils peuvent eux-mêmes faire usage des plates-formes, conclure un partenariat, mettre en évidence leurs points forts, créer eux-mêmes une plate-forme, etc.

Question 2 - Des mesures sont-elles nécessaires pour maintenir le niveau actuel de protection du consommateur ?

Il serait de nouveau préférable d'attendre une évaluation du cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative. Cette évaluation pourrait fournir davantage d'informations sur les problèmes en matière de protection du consommateur rencontrés sur les plates-formes tombant sous le champ d'application du cadre particulier.

Le Conseil Supérieur est d'avis que la réglementation existante est généralement suffisante, mais qu'il existe un manque de contrôle efficace et efficient. Un contrôle renforcé devrait déjà viser les plates-formes qui n'ont pas recours au cadre particulier pour l'économie collaborative.

Dans le cadre de la protection du consommateur, il faut à nouveau insister sur la part de responsabilité et la responsabilité civile des plates-formes, mentionnées dans la réponse à la question 1. Les plates-formes ne peuvent pas agir comme des boîtes noires qui masquent les véritables opérateurs et elles doivent également porter une certaine responsabilité.

Dans un certain nombre de secteurs et professions, comme les professions de santé, les agents de voyages, les auto-écoles, le secteur de la construction et le secteur du transport et des taxis, de grandes inquiétudes quant à la concurrence déloyale émanant de l'économie collaborative se manifestent. Un point d'attention particulier est la réglementation concernant l'accès à et l'exercice de la profession, applicable à ces professions et dont l'existence vise principalement la protection du consommateur ou du patient. Pour certains de ces professions et secteurs, il faut donc aussi se poser la question de savoir s'il ne serait pas préférable de les exclure de l'économie collaborative, ou au moins du cadre légal fiscal et social particulier de l'économie collaborative. Tant qu'il n'existe pas de garanties quant au level playing field, il est indiqué d'exclure ces professions et secteurs. De toute façon, ces secteurs ont besoin de règles claires relatives aux droits et obligations en vigueur dans le cadre de l'économie collaborative, ainsi que d'un contrôle approprié du respect des règles. Pour le Conseil Supérieur, il est évident que les règles d'accès aux activités dont l'accès est régulé pour des raisons de sécurité et de santé, soient également d'application quand ces activités sont effectuées par l'intermédiaire d'une plate-forme électronique.

Question 3 - Quelles sont les exigences minimales auxquelles doit répondre un accord de coopération entre le prestataire et l'utilisateur ?

Les règles existantes pour les contrats qui ne sont pas établis via une plate-forme digitale doivent être prises comme point de départ. Sinon, tant la protection du prestataire que celle du consommateur ainsi que le level playing field seront menacés par rapport aux autres activités qui ne sont pas offertes via une plate-forme digitale. Ces exigences minimales doivent inclure, le cas échéant, le rôle et la responsabilité de la plate-forme.

Comme mentionné précédemment, le Conseil Supérieur est d'avis que l'autorité doit également s'intéresser au contrat entre la plate-forme et le fournisseur, afin d'éviter des situations dans lesquelles la plate-forme puisse, par sa position dominante, imposer des conditions déséquilibrées aux fournisseurs. Quant à la relation entre la plate-forme et le fournisseur, il faut également prévoir que la plate-forme fournisse aux autorités des informations relatives aux transactions réalisées via la plate-forme.

Question 4 - Y a-t-il des risques d'éviction des emplois réguliers ? Le cas échéant, disposez-vous de données chiffrées à ce sujet ?

Dans la majorité des secteurs, des données chiffrées concrètes ne sont pas encore disponibles vu que l'économie collaborative est un phénomène trop récent. Le succès d'Airbnb et les études menées à ce sujet montrent néanmoins que l'impact sur un secteur économique et sur l'emploi dans ce secteur peut être considérable. Il existe donc certainement des risques d'éviction d'emplois "réguliers", surtout pour les emplois non liés géographiquement.

Si des innovations ont pour conséquence que certaines entreprises et activités aient plus de succès que d'autres et engendrent la faillite d'entreprises ou la perte d'emplois, cela fait partie d'une évolution économique naturelle. Si l'éviction des entreprises et emplois "réguliers" est la conséquence d'une telle concurrence déloyale, cela s'avère très néfaste pour l'économie et la société.

Question 5 - La législation actuelle (nouvelle réglementation de l'économie collaborative incluse dans la Loi-programme du 2 juin 2016) est-elle assez efficiente, tant pour les utilisateurs de l'économie collaborative que pour les "entrepreneurs" qui fournissent des services / des bien dans ce cadre ?

Pour répondre à cette question, il serait préférable d'attendre l'évaluation de ce cadre légal fiscal et social particulier. Lors de cette évaluation, un point d'attention devait être la clarté quant aux droits et obligations des différents acteurs (fournisseurs, utilisateurs, plate-forme), parce que la reconnaissance de la plate-forme par l'autorité pourrait donner erronément l'impression que l'autorité est garante de tous ces droits et obligations.

Question 6 - La susdite nouvelle réglementation de l'économie collaborative fournit-elle suffisamment de garanties du maintien d'un "level playing field" pour les acteurs existants ?

Il s'agit d'une question importante à laquelle l'évaluation du cadre légal fiscal et social particulier doit répondre. Certains secteurs manifestent de fortes inquiétudes quant au risque de concurrence déloyale que pourrait engendrer ce cadre. Lors de l'évaluation, il faut donc prêter une attention particulière aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure la différence de traitement fiscal et parafiscal engendre-t-elle effectivement une concurrence déloyale ?
- La limite de 5.000 € est-elle trop élevée ou trop basse ? Quel est l'impact budgétaire pour les autorités ?
- Quel est l'impact sur le travail au noir ?
- Dans quelle mesure les conditions d'application du cadre légal fiscal et social particulier peuvent-elles être contrôlées de manière probante ?

- Dans quelle mesure le cadre particulier stimule-t-il l'entrepreneuriat en constituant un marchepied vers l'activité indépendante ?
- Les prestataires de services professionnels devraient-ils pouvoir bénéficier d'un régime favorable similaire pour les mêmes activités et dans les mêmes limites ?

CONCLUSION

L'économie collaborative est un sujet important pour les indépendants et les PME et peut les confronter tant à des opportunités qu'à des menaces. Le Conseil Supérieur est convaincu qu'à l'avenir elle aura un profond impact sur de nombreux secteurs. Le grand potentiel économique de l'économie collaborative peut uniquement être exploité de manière optimale si le level playing field est respecté. Avant d'entreprendre des actions réglementaires complémentaires, il faut attendre l'évaluation du cadre légal fiscal et social particulier pour l'économie collaborative. Le Conseil Supérieur est persuadé que la réglementation existante suffit dans la majorité des cas, mais qu'un contrôle correct fait souvent défaut.
