



AVIS

Relatif au projet de loi sur le travail associatif, les services occasionnels entre citoyens et l'économie collaborative (travail 'semi-agoral'), intégré au projet de loi relatif à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale

15 mars 2018

Demandeur	Ministre Didier Gosuin
Demande reçue le	6 février 2018
Demande traitée par	Commission Economie-Emploi-Fiscalité- Finances
Demande traitée le	27 février 2018
Avis rendu par l'Assemblée plénière le	15 mars 2018

Préambule

Le Gouvernement fédéral travaille actuellement sur un projet de loi sur le travail associatif, les services occasionnels entre citoyens et l'économie collaborative. Ce projet de loi a pour objectif que toute personne possédant déjà un statut principal (salarié, fonctionnaire, indépendant ou pensionné) puisse gagner jusqu'à 6.000 euros par an, avec un plafond de 500 euros par mois, de revenus complémentaires exonérés d'impôts et de cotisations sociales dans le cadre du travail associatif de services occasionnels entre citoyens ou de plateformes reconnues dans l'économie collaborative. Cette mesure mènera donc à la création de deux nouveaux statuts à mi-chemin entre le volontariat et le travail salarié : le statut de travailleur associatif et le travailleur de services occasionnels entre citoyens. Ce projet de loi exécute l'accord estival « Des réformes ambitieuses pour doper l'emploi, le pouvoir d'achat et la cohésion sociale » adopté par le Gouvernement le 26 juillet 2017.

Le Ministre de l'Economie et de l'Emploi sollicite le Conseil afin de remettre un avis sur l'impact d'une telle réglementation sur l'économie et sur le marché de l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale, et plus spécialement sur les impacts potentiels de cette loi sur les secteurs du non-marchand et de l'accompagnement des personnes, des titres-services, du secteur hospitalier et de l'économie sociale.

Le Conseil a été particulièrement attentif à l'émergence de l'économie collaborative et de ses potentiels impacts en Région bruxelloise. **La Chambre des classes moyennes** a commandité une étude à ce sujet sur base de laquelle elle a rédigé un avis d'initiative relatif aux recommandations en termes de régulation de l'économie collaborative, qui a été présentée lors d'un colloque organisé au Parlement bruxellois le 17 mai 2017 en présence du Ministre Gosuin, de représentants de plateformes et de l'administration. Afin d'approfondir le sujet, **le Conseil** a souhaité remettre un avis complémentaire qui a été adopté le 22 février 2018.

Dans ce présent avis, **le Conseil** va dès lors apporter des éléments de réponses aux questions et aux enjeux soulevés par le Ministre Gosuin quant au projet de loi fédérale sur le travail semi-agoral.

Avis

De manière générale, **le Conseil** renvoie à son avis complémentaire à l'avis d'initiative de la Chambre des classes moyennes relatif aux recommandations en termes de régulation de l'économie collaborative (joint en annexe)¹. **Il** souscrit également aux conclusions et recommandations émises par le Conseil national du travail dans son avis n°2065 sur le travail associatif, les services occasionnels de citoyen à citoyen et l'économie collaborative organisée par l'intermédiaire d'une plateforme reconnue (joint en annexe)². **Il** reconnaît dès lors les trois risques soulevés par le CNT quant à ce projet de loi, à savoir :

- La concurrence déloyale et le glissement des activités professionnelles et de l'emploi régulier vers des gains exonérés ;
- La déprofessionnalisation de certaines activités ;

¹ [A-2018-016-CES](#), Avis complémentaire à l'avis d'initiative de la Chambre des classes moyennes relatif aux recommandations en termes de régulation de l'économie collaborative, adopté le 22 février 2018.

² 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 ».

- Un appauvrissement de la Sécurité sociale.

De manière plus spécifique, **le Conseil** apporte des réponses aux différentes questions soulevées par le Ministre de l'Économie et de l'Emploi dans son courrier du 6 février 2018.

Tout d'abord, **le Conseil** est satisfait d'être consulté sur ce projet de loi et rappelle que l'Assemblée de la Commission communautaire française a voté le 19 janvier 2018 une motion relative à un conflit d'intérêt sur ce projet de loi du fait d'un manque de concertation avec les entités fédérées, alors même que la liste des activités qui peuvent être exercées dans le cadre du travail associatif ou pour les services occasionnels entre citoyens relèvent principalement des matières personnalisables, qui sont de la compétence des communautés. En effet, ce projet de loi évoque des législations que les entités fédérées devraient prendre ou adapter.

Le Conseil souhaite également rappeler l'origine de ce projet de loi, qui entre autres est la conséquence d'une demande du secteur sportif et des arts de la scène amateurs néerlandophones dont l'objectif était de promouvoir un statut de volontaire totalement désintéressé. L'exemple-type est l'arbitre de foot dans les divisions inférieures ou les entraîneurs de clubs sportifs amateurs pour qui les frontières entre travail et volontariat ne sont pas toujours très claires. Dès lors ce projet de loi vise à offrir un cadre pour les activités de type semi-agoral en créant le statut de travailleur associatif. A cet égard, **le Conseil** estime que ce projet de loi apporte une réponse globale inadaptée à une problématique partielle.

Le Conseil regrette que ce projet de loi ait intégré dans ces deux nouveaux « sous statut » des secteurs d'activités pour lesquels les statuts existant sont parfaitement fonctionnels et dans lesquels il n'existait aucune demande de développement de cet ordre.. De plus, **il** regrette que ce projet de loi intègre l'économie collaborative, qui est selon lui un modèle économique, et les deux autres types de prestation qu'il estime plus proche d'une forme d'officialisation d'activités « informelles ».

1. Effets éventuels de concurrence ou complémentarité entre les statuts de travail existants de longue date (salié, indépendant complet ou à titre complémentaire) et les statuts récemment créés ou en voie d'être créés par le Gouvernement fédéral (étudiant-indépendant, absence de statut dans le cadre de la loi sur l'économie collaborative, et travail 'semi-agoral')

Le Conseil rappelle qu'il ne souhaite pas qu'un nouveau statut soit créé et renvoie à son complément d'avis adopté le 22 février.

Dans son complément d'avis sur l'économie collaborative, **le Conseil** a 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** recommande d'une part, de 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 associés 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 à tous les désavantages de travailler avec 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 souhaite que le Gouvernement mette en place un système d'enregistrement des prestations permettant de contrôler que l'ensemble des obligations sociales et fiscales liés à ces nouveaux statuts soient respectées (respect de la condition du statut principal, cumul des prestations avec des allocations sociales, assurances...).

De plus, il faut aussi éviter que des activités économiques ne soient externalisées vers du travail semi-agoral, des activités de citoyens à citoyens ou de l'économie collaborative afin de bénéficier d'une exonération fiscale et sociale, ce qui créerait une concurrence déloyale pour les acteurs du secteur traditionnel.

Le Conseil souhaite élargir ce système de contrôle afin de nous permettre d'évaluer et de mesurer l'impact (éventuel) de ces nouveaux statuts sur le niveau d'emploi dans les différents secteurs concernés.

De manière générale, **le Conseil** se joint aux préoccupations du CNT concernant :

- le risque d'une concurrence déloyale et d'un glissement d'activités professionnelles de l'emploi régulier vers des gains exonérés ;
- le risque d'un glissement du volontariat vers les services occasionnels de citoyen à citoyen ou vers le travail associatif ;
- le fait que les tâches du travail associatif et des services entre citoyens peuvent être proposées par le biais de plateformes collaboratives agréées, ce qui peut facilement rendre nulles les conditions fixées pour les deux premiers statuts ;
- le fait que ces nouveaux statuts portent atteinte à divers statuts particuliers ayant reçu des protections en termes de droit du travail et au niveau de la sécurité sociale ;

2. Possibilité d'une cohérence entre le développement du travail 'semi-agoral' et les dynamiques de professionnalisation des secteurs insufflés en Région bruxelloise par le Gouvernement en collaboration avec le Conseil

Le Conseil ne perçoit pas de cohérence possible entre le développement du travail 'semi-agoral' et les dynamiques de professionnalisation insufflées en Région bruxelloise. Au contraire, il estime que le développement de ce nouveau statut va à l'encontre de la professionnalisation actuellement en cours et souhaitée par les secteurs (statut des accueillantes, accueil extra-scolaire, aides ménagères sociales au lieu des titres-services). Il y dès lors un risque de retour en arrière.

De plus, **le Conseil** rappelle qu'il juge indispensable de veiller au respect, tant par les plateformes et les travailleurs de l'économie collaborative que par les travailleurs associatifs, des réglementations sectorielles liées à des activités, relevant notamment du secteur non marchand : des 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 l'être 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 entraînera une concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises (non) marchandes qui doivent respecter les différentes réglementations en vigueur.

De plus, il faut également veiller à la qualité des services offerte via une formation adéquate ou une validation des compétences.

En outre, les secteurs concernés relèvent des compétences des entités fédérées, il est donc important que la Région puisse émettre son avis sur la question. Qu'en sera-t-il des accords sectoriels conclus via le service du Facilitateur ? La Région mène des politiques en accord avec les secteurs, il faut donc que la loi fédérale soit accordée avec celles-ci. **Le Conseil** informe que les activités que recouvre le champ du non-marchand, plus spécifiquement lorsqu'il s'agit de soins à la personne, constituent des professions réglementées et elles ne doivent pas être accomplies par le tout-venant ; il y a des qualifications professionnelles spécifiques et des agréments à obtenir qui sont reconnus par les Communautés et les Régions.

3. Contribution au Budget public, via la contribution fiscale, de ces formes de travail

Voir complément d'avis du CES.

Le Conseil estime insuffisante la contribution de ces nouvelles formes de travail au budget général de la collectivité. Il faudrait selon lui trouver une forme de contribution de la part des plateformes et pour le travail associatif.

4. Contribution à la sécurité sociale, via les cotisations sociales, de ces formes de travail

Voir complément d'avis du CES.

Le Conseil estime que ce projet de loi induit un risque d'appauvrissement de la sécurité sociale étant donné qu'aucune cotisation sociale ni aucun impôt ne seront payés sur le revenu généré par le biais de ces système. De plus, il rappelle les contradictions soulevées par le CNT dans le rapport de la Cour des Comptes sur le budget 2018.

5. Couverture sociale accordée aux travailleurs

Voir complément d'avis du CES.

Le Conseil estime que la couverture sociale accordée aux travailleurs est insuffisante.

6. Pertinence du périmètre des activités incluses

Le Conseil souhaite une délimitation stricte entre ces activités et celles qui sont reprises par le secteur à profit social professionnel. Il y a en effet ici un risque de concurrence déloyale et de glissement d'activités professionnelles et de l'emploi régulier vers des gains exonérés, ainsi qu'un risque de concurrence avec le système des titres-services et des emplois des ALE.

Le Conseil rappelle que, selon lui, les activités incluses par ce projet de loi devraient rester celles qui sont soutenues par les secteurs concernés, à savoir : le secteur sportif et le secteur d'art amateur.

Le Conseil partage donc l'avis du CNT selon lequel il convient d'opérer une délimitation stricte des activités réalisées ainsi que du volume de prestation (par exemple en limitant le montant qui peut être perçu par prestation ou le nombre de prestations maximal dont peut bénéficier un donneur d'ordre) sous ces nouveaux statuts et de réaliser une analyse d'impact.

7. Au niveau de l'économie collaborative, la contribution fiscale de 10 % sur le revenu du travail opéré sur ces plateformes est-elle une importante entrave au développement du secteur ?

Le Conseil souhaite à minima que la contribution fiscale de 10% sur le revenu du travail opéré sur les plateformes soit maintenue. Il estime que toute rémunération implique *de facto* une taxation et que la contribution fiscale permet de contrôler les activités.

Le Conseil souhaite renvoyer à l'avis complémentaire du CESRBC sur ce sujet : « Seules les activités à but non lucratif qui ne sont pas réglementées sectoriellement peuvent se trouver dans la zone de basse régulation. Toutes les activités lucratives, récurrentes ou non, doivent se retrouver sous la régulation sectorielle. »

Ce qui signifie que nous n'acceptons pas une taxation des revenus avantageuse pour le travail presté via des plateformes agréées, hors accord sectoriel.

Le Conseil estime que le simple fait que des activités soient prestées via des plateformes se revendiquant de l'économie « collaborative » ne justifie pas qu'elles soient incitées via une taxation allégée.

8. Les activités des plateformes agréées relèvent-elles toutes d'une économie collaborative, à savoir facilitant des services qui sont rendus par des particuliers à d'autres particuliers (peer to peer) ? Ces activités devraient-elles être éligibles à des statuts qui ne sont pas associés à des contributions sociales et fiscales ?

Pour **le Conseil**, seul les « réelles » plateformes collaboratives (sans but lucratif) devraient pouvoir profiter d'une régulation « allégée ». Toutes les plateformes à but lucratif doivent se trouver sous la régulation « sectorielle » (Cf. avis complémentaire du Conseil).

Rappel de la définition de l'économie collaborative de K. Frenken :

L'avis de la Chambres 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. Ainsi, 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.

L'avis 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 » et elle permet de distinguer la nécessité ou non d'encadrer les activités par une 'Smart Regulation'.

Dans cette définition, l'économie collaborative 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 »).

Pour **le Conseil**, 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 doit 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 ». Il ne souhaite pas décourager les activités via ces plateformes mais celles-ci doivent soit permettre un complément de revenu, soit constituer un tremplin vers une activité indépendante régulière.

En outre, **le Conseil** souhaite que les plateformes soient encouragées à s'enregistrer afin que les autorités puissent opérer un contrôle sur les revenus générés par les prestataires. Il estime qu'il serait utile que l'application indique quand le plafond de revenus exonérés est dépassé.

9. Ne serait-il pas souhaitable de promouvoir les plateformes qui font réellement collaborer leurs membres dans leur gouvernance d'entreprise ?

Promouvoir les plateformes qui font collaborer leurs membres dans leur gouvernance d'entreprise s'inscrit dans la logique de la future ordonnance sur l'économie sociale qui souhaite promouvoir ce type d'initiative. Toutefois, **le Conseil** ne trouve pas opportun d'exclure les autres types de plateformes car celles-ci apportent également une plus-value à la Région. Elles permettent de créer de la richesse, de l'activité (notamment pour des indépendants et des PME locaux) et des emplois.

L'avis d'initiative de la Chambre des classes moyennes a suggéré au Gouvernement de créer, à l'instar de la ville d'Amsterdam, une cellule juridique chargée de l'analyse de chaque situation spécifique afin de faire cette distinction et de proposer une réglementation qui optimise l'apport de l'économie collaborative en minimisant les impacts négatifs.