

CONSEIL NATIONAL
DU TRAVAIL

CONSEIL CENTRAL DE
L'ECONOMIE

RAPPORT N° 107

CCE 2017-2170 DEF
CCR 10

Séance commune des Conseils du 4 octobre 2017

Diagnostic des partenaires sociaux concernant la digitalisation et l'économie collaborative –
Exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018

x x x

2.866

EXECUTIVE SUMMARY

Au cours des dernières décennies, les innovations technologiques se sont succédé à une allure effrénée, ce qui se fait ressentir à tous les échelons de la société. Ces innovations peuvent conduire à davantage de croissance et d'emploi, mais leur rapidité et leur ampleur soulèvent également différentes questions préoccupantes sur le plan politique. Les contours du monde de demain sont dessinés par les idées et actions des femmes et hommes d'aujourd'hui. La digitalisation, ou numérisation, et l'économie collaborative ont par conséquent obtenu une place prééminente dans l'accord interprofessionnel que les partenaires sociaux ont conclu pour les années 2017-2018.

Le présent rapport de diagnostic constitue une première étape essentielle dans le processus dont il a été convenu dans l'accord interprofessionnel et qui doit aboutir à des propositions concrètes d'ici la fin de l'année. Il contient les premiers constats que les partenaires sociaux ont posés concernant le phénomène de la numérisation et de l'économie collaborative, et concernant les conséquences qui en découlent.

Numérisation

La numérisation offre, comme les vagues d'innovation technologique du passé, des opportunités de **croissance de la productivité et de l'économie**. Les partenaires sociaux soulignent l'importance de disposer de conditions appropriées, comme un climat d'investissement attrayant, une infrastructure numérique performante, un système d'enseignement et de formation de qualité capable de répondre adéquatement aux évolutions technologiques et autres, et un marché du travail efficace. Le défi sociétal consistera à soutenir les gains de productivité tout en veillant, notamment grâce à la concertation sociale, à ce que la transition ait un impact positif sur la prospérité de tous.

Sur le plan du **travail et de l'emploi**, les partenaires sociaux interprofessionnels font remarquer que la numérisation peut générer des opportunités en termes d'amélioration de la qualité du travail et d'accroissement, à terme, de l'emploi. Il convient toutefois de tenir compte également des risques potentiels : ainsi, la numérisation peut s'accompagner de certains glissements sur le marché du travail, par exemple une réduction de l'emploi moyennement qualifié. Les partenaires s'accordent à dire que la politique en matière de numérisation doit veiller à l'**inclusivité** numérique pour combler la fracture numérique et ce qu'une population active disposant des **compétences** adéquates (tant sur le plan des TIC qu'au niveau des « soft skills ») est nécessaire pour permettre une transition aussi rapide que possible vers une société numérique.

Afin de stimuler la croissance, l'emploi et l'entrepreneuriat durables à travers la numérisation, il est important qu'il existe un **cadre réglementaire** stable et cohérent. À l'intérieur de ce cadre, il importe notamment de tenir compte du « level playing field », de la cybersécurité, de la protection des consommateurs numériques et de la connectivité numérique. Une coordination est également nécessaire entre les différentes Régions sur le plan de la réglementation.

Les auteurs du présent rapport de diagnostic ont choisi d'étudier les **aspects fiscaux** de la numérisation dans une optique large. Les partenaires sociaux soulignent que, de par la numérisation, la présence physique est moins nécessaire pour faire des affaires, d'où la difficulté croissante pour les autorités fiscales de savoir précisément qui imposer et de déterminer la juridiction compétente. Ils pointent également du doigt la difficulté à classer les nouvelles activités numériques dans les structures fiscales existantes et le fait que la numérisation génère de plus en plus de données qui peuvent assister les autorités fiscales dans leurs travaux.

La numérisation et les innovations qui en découlent peuvent faciliter les interactions entre citoyens, entreprises et administrations publiques. Ainsi, elles permettent par exemple une interaction plus efficace entre les pouvoirs publics d'une part et les entreprises et citoyens d'autre part. En outre, les transactions au sein de l'économie collaborative ont été considérablement redessinées par le développement d'applications numériques, et l'économie collaborative numérique connaît un essor important.

En numérisant les services publics, les autorités peuvent favoriser l'interaction entre les entreprises et citoyens et les administrations et avoir un effet catalyseur pour stimuler le progrès numérique dans d'autres couches de la société. Le recours à l'**e-gouvernement** permet aux pouvoirs publics de créer de la plus-value pour les entreprises et les citoyens de différentes manières, notamment par des gains d'efficacité, mais il convient également de tenir compte de certains défis, tels que l'accompagnement dans la transition numérique des personnes qui, pour des raisons matérielles ou un manque de compétences numériques, n'ont (plus) aucun accès numérique, par exemple en prévoyant la possibilité d'un opt-out¹, comme cela figure dans le Digital Act du 21 juillet 2016 qui met en œuvre le règlement européen n° 910/2014.

Économie collaborative

L'**économie collaborative** connaît également un succès croissant en Belgique, mais l'ampleur du phénomène est difficile à jauger, d'une part en raison de la rapidité avec laquelle les plateformes sont créées et innovent, et d'autre part parce que l'échange de données numériques n'est pas mesurable. Afin d'obtenir une image plus transparente des évolutions de l'économie collaborative, il est nécessaire d'avoir des données plus fiables.

Il n'existe pour l'instant **pas encore de définition univoque** de la notion d'économie collaborative. À l'heure actuelle, différents termes sont utilisés indifféremment (économie collaborative, économie du partage, économie circulaire, économie de pair à pair, consommation collaborative, économie de plateforme...), ce qui crée parfois la confusion sur ce qui est précisément visé. Dans le présent rapport, l'analyse se limite, sur la base d'une typologie, aux **plateformes numériques commerciales**, qui fonctionnent comme un intermédiaire pour la fourniture de services ou l'utilisation commune d'informations ou de biens, même si le rapport aborde aussi succinctement le cadre annoncé pour les activités de citoyen à citoyen.

¹ Cet opt-out signifie que les individus conservent le droit d'interagir par voie non électronique avec l'administration. Voir article 7 de la loi du 21 juillet 2016 mettant en œuvre et complétant le règlement (UE) n° 910/2014.

Le **profil** des prestataires de services qui travaillent par le biais de plateformes est très **varié**. Il s'agit principalement d'un public urbain, jeune et diplômé de l'enseignement supérieur, qui offre ses services ou biens, mais des profils peu qualifiés se retrouvent également dans l'économie de plateforme pour des tâches plus matérielles, comme la garde d'enfants ou d'animaux, ou la livraison de paquets ou de repas.

Il est ressorti des différentes **auditions** de plateformes, secteurs, administrations et services d'inspection que l'économie de plateforme offre des **opportunités** sur le plan de l'emploi, de l'entrepreneuriat et de l'innovation, mais pose aussi certains **défis**. Plus précisément, le développement rapide et l'échelle internationale de certaines plateformes exerce une pression sur les conditions de concurrence équitables (le « level playing field ») entre celles-ci et les entreprises traditionnelles. Ces **conditions de concurrence inéquitables** peuvent en partie s'expliquer par le vide réglementaire dans lequel les plateformes pensent actuellement opérer, parce qu'elles ne se considèrent pas comme un acteur économique, mais uniquement comme un intermédiaire, sous la forme d'une application. Ce n'est toutefois pas le cas. Tout acteur économique, quelle qu'en soit la structure sous-jacente, doit suivre les règles du jeu. Le contrôle du respect de ces règles doit être une priorité absolue de la politique. Ce n'est que de cette manière que des conditions de concurrence équitables sont garanties pour toutes les entreprises. Un autre aspect dont il convient de tenir compte est le fait que certains acteurs qui travaillent par le biais de plateformes numériques considèrent, à tort, que les règles en matière de paiement de cotisations sociales ou en matière de fiscalité ne sont pas d'application.

Les autorités et les services d'inspection indiquent qu'en dehors du **régime fiscal existant pour l'économie collaborative**, ils n'ont jusqu'à présent qu'une prise limitée sur ces nouvelles évolutions, notamment en raison de la légitimité que les plateformes ont acquise en avançant l'argument du renouvellement technologique et de l'innovation, ce qui fait que des contrôles ciblés de ces plateformes ne sont pas considérés comme prioritaires sur le plan politique. Il existe néanmoins déjà des éléments dans la réglementation actuelle et les flux d'information existants **qui permettent une lutte plus intensive contre la fraude**. Dans cette optique, les partenaires sociaux estiment qu'une approche proactive, allant au-delà d'une simple réaction aux plaintes, est nécessaire. Dans ce sens, il serait possible de mettre en place un échange de données plus rapide entre le fisc et les administrations, dans le cadre duquel il convient d'être également attentif à la dimension internationale.

Dans leurs constatations finales, les partenaires sociaux soulignent que l'économie de plateforme peut indubitablement offrir de nouvelles opportunités, mais que ces opportunités ne peuvent se développer pleinement que moyennant une politique qui garantit de manière suffisante des **conditions de concurrence équitables**, en stimulant les effets positifs et en appliquant et faisant respecter de manière uniforme les règles du jeu existantes. Dans cette optique, les partenaires sociaux formulent déjà, à la fin du présent rapport de diagnostic intermédiaire, un certain nombre de premières **recommandations**, dont certaines seront développées plus avant dans le rapport final de décembre. La toute première priorité dans ce cadre est de parvenir rapidement à une approche stratégique commune, avec tous les services d'inspection concernés, à l'égard des plateformes numériques, en collaboration entre les services d'inspection sociale et fiscale, en partant des instruments et de l'expertise que l'ISI a déjà développés. Cela permettra également de cartographier les obstacles respectifs à une approche efficace, en vue d'éventuelles interventions légales, réglementaires ou administratives.

Par ailleurs, les partenaires sociaux se posent des **questions** quant à **l'exonération fiscale et sociale**, annoncée dans l'accord de cet été, **pour les revenus jusqu'à 6.000 euros qui sont obtenus par le biais du travail récréatif, de fonctions spécifiques dans le secteur non marchand (travail semi-agoral) et de services de particulier à particulier**. Dans les conclusions du rapport, les partenaires sociaux soulignent que cette intention n'entraîne pas uniquement une **complexification**, mais également **des risques**, et ce non seulement sur le plan d'une concurrence déloyale et de l'égalité de traitement, mais aussi sur le plan de l'organisation du travail, de la protection sociale, des recettes fiscales et des dépenses et recettes de la sécurité sociale. Ils insistent auprès du gouvernement pour qu'avant d'élaborer concrètement ces systèmes, il examine la question de manière approfondie, il entame une concertation à ce sujet avec les partenaires sociaux interprofessionnels et les partenaires sociaux sectoriels directement impliqués, et il cartographie l'ensemble des risques.

En ce qui concerne le « travailleur autonome », les partenaires sociaux sont d'avis qu'il ne faut pas créer de nouveau statut, mais qu'il faut plutôt réfléchir à la manière dont les statuts actuels doivent être adaptés à l'économie de plateforme.

TABLE DES MATIÈRES

I.	CONTEXTE – TRAVAUX DU CCE ET DU CNT ET POINTS DE DÉPART GÉNÉRAUX	1
II.	DÉFINITION DE LA NUMÉRISATION	3
	A. Sources d'inspiration pour la définition de la numérisation	4
	B. Définition du concept de numérisation par les partenaires sociaux Explication de la définition	5
	C. Innovations numériques	6
	Robotisation	6
	Économie collaborative	7
III.	NUMÉRISATION, CROISSANCE ET EMPLOI	7
	A. Impact macro-économique	8
	1. Constatations générales	8
	2. Croissance et productivité	9
	3. Emploi	10
	4. Inclusion numérique	15
	5. Compétences, enseignement et formation continue	16
	B. Travail virtuel et nouvelles formes d'emploi	17
	1. Notion de travail virtuel	17
	2. Nouvelles formes de travail et d'emploi	18
	a. Les « nomades numériques »	19
	b. L'externalisation ouverte de travail ou le travail pour des plateformes numériques	20
	c. Le travail et l'emploi au sein des plateformes d'externalisation massive (crowd working)	21
	a) Les plateformes de service	22
	b) Les plateformes de travail sur appel et/ou travail occasionnel	22
IV.	E-GOUVERNEMENT	23
	A. Pourquoi l'e-gouvernement ?	24
	B. Quelques facteurs de risque potentiels	25
	C. Quelles sont les performances de la Belgique en matière d'e-gouvernement ?	25
	D. Utilisateurs de l'e-gouvernement	26
	1. L'utilisation de l'e-gouvernement en Belgique et dans ses pays voisins a stagné	26
	2. Toutes les parties prenantes doivent être associées au déploiement de l'e-gouvernement	30
	3. Toutefois, les personnes qui disposent de compétences numériques relativement faibles peuvent être lésées si les services publics sont essentiellement organisés de manière numérique	31
	4. Il est important que tant ceux qui utilisent l'e-gouvernement que ceux qui gèrent l'administration numérique (back- et front office) disposent des instruments et de l'expertise nécessaires pour fonctionner de façon performante	32
	5. La dépendance accrue aux réseaux numériques pose de nouvelles exigences en matière de cybersécurité	33
	E. Formulaire pré-remplis	33
	1. Le taux de pré-remplissage des formulaires s'est réduit ces dernières années	33
	2. Des gains d'efficacité peuvent être réalisés en réduisant les charges administratives des entreprises et des citoyens et en appliquant le principe « only once »	34
	3. Une coordination entre les différentes autorités est nécessaire, notamment sur le plan de l'échange des informations nécessaires	35

F. Administration en ligne	35
1. Les progrès considérables du traitement en ligne de l'administration publique se poursuivent	35
2. Un service plus efficace doit être l'objectif de départ de la numérisation de l'administration publique	36
3. Les pouvoirs publics doivent garantir la continuité dans une politique d'investissement en informatique responsable	37
G. Données ouvertes	37
1. La Belgique est à la traîne dans le domaine des données ouvertes, mais la structure des compétences en Belgique nuance ces mauvaises performances	37
2. La poursuite du déploiement des données ouvertes peut favoriser la transparence et stimuler la croissance durable	39
3. Un changement de culture est nécessaire dans les différentes institutions publiques, avec pour norme l'ouverture des données	39
4. Les pouvoirs publics doivent tenir compte de la protection de la vie privée et de la sécurité ainsi que de l'utilité des données ouvertes	39
V. ASPECTS RÉGLEMENTAIRES ET FISCAUX DE LA NUMÉRISATION	40
A. Constatations générales	40
B. Aspects réglementaires	42
C. Level playing field	42
1. La Belgique dispose de deux mesures spécifiques qui contribuent à la stimulation de l'économie de plateforme et de l'e-commerce	43
2. Il est important que les différents niveaux de pouvoir se coordonnent suffisamment lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application des réglementations	44
D. Cybersécurité	44
1. En matière de cybersécurité, il convient de stimuler encore le développement des connaissances	46
2. Il est essentiel de continuer à développer la cybersécurité en Belgique	47
E. Protection des consommateurs numériques	48
1. Les ventes en ligne sont source d'incertitudes et font apparaître de nouveaux dangers en termes de pratiques d'escroquerie. D'où la nécessité d'une protection suffisante des consommateurs numériques	48
2. La protection des données à caractère personnel est un élément crucial de la politique de protection des consommateurs dans une ère numérique	49
F. Connectivité numérique	50
1. Un bon fonctionnement du marché au sein du secteur des télécoms est important	52
G. Aspects fiscaux	52
1. Un renforcement de la collaboration supranationale est nécessaire pour relever les défis fiscaux	53
2. Analyser le principe de destination en tant que principe directeur pour la taxation des ventes à distance de biens	54
3. La soutenabilité de la sécurité sociale ne peut être absente de l'agenda numérique	54
VI. ECONOMIE COLLABORATIVE	56
A. Notions	56
1. Economie collaborative, économie de la fonctionnalité ou circulaire, économie du don, économie de pair-à-pair	56
2. Economie des plateformes collaboratives	57
a. Réunion de conditions cumulatives	58

1) Il faut une plateforme numérique	58
2) La plateforme numérique est matérialisée par une application internet et procède à une intermédiation, sans qu'il y ait un transfert du droit de propriété	59
3) Les prestations délivrées dans le cadre des plateformes collaboratives sont rétribuées et présentent une certaine régularité	59
4) Une commission est prélevée par la plateforme numérique pour l'utilisation de l'application internet, laquelle poursuit un but de lucre	60
b. Typologie des plateformes en fonction des tâches proposées	60
B. Ampleur du phénomène	61
C. Conséquences sur le travail	62
1. Points d'attention particuliers par rapport aux relations de travail classiques	62
2. Profil	66
D. Encadrement juridique des prestations	67
1. Perspective du droit européen	67
a. Qualification des prestations - La notion de travailleur	67
b. Qualification des plateformes collaboratives	68
c. Quelle protection sociale pour les travailleurs sur les plateformes ?	70
2. Perspective belge	71
a. Le cadre fiscal belge (voir également point V)	71
1) Description du régime fiscal	71
2) Les questions soulevées par le régime fiscal actuel	73
b. Perspective du droit du travail et de la sécurité sociale	75
1) Statut de la plateforme / nature des prestations	75
2) Qualification de la relation de travail	75
3) Conséquences pour la sécurité sociale	79
a) Régime de sécurité social applicable	79
b) Autres statuts de sécurité sociale existants / statuts d'emploi particuliers	80
4) Conséquences sur la relation de travail	81
a) Les nouvelles formes d'intermédiation	81
b) Le droit individuel du travail	81
c) Droit collectif du travail	83
d) Santé et sécurité au travail	83
5) Autres questions	84
VII. CONSIDÉRATIONS FINALES	84
A. En ce qui concerne la numérisation	84
B. En ce qui concerne le terrain spécifique de l'économie collaborative	85
C. Conclusion générale	89

I. CONTEXTE - TRAVAUX DU CCE ET DU CNT ET POINTS DE DÉPART GÉNÉRAUX

- §1. A l'initiative du centenaire de l'avenir du travail célébré en 2019, l'Organisation internationale du Travail (OIT) a lancé, lors de la 104e session de la Conférence internationale du Travail (juin 2015), un chantier qui consiste à lui donner les outils pour comprendre et répondre efficacement à de nombreux nouveaux défis, tels que les évolutions technologiques, la transition écologique ou la dimension genre. Pour ce faire, elle a invité à mener au niveau national d'abord, et au niveau de l'OIT ensuite, un dialogue autour de quatre thèmes déterminants pour l'avenir du travail : « Travail et société », « Des emplois décents pour tous », « L'organisation du travail et de la production », et « La gouvernance du travail ».
- §2. Au niveau de l'Union européenne, la Commission européenne a lancée en 2016 une initiative pour un socle européen des droits sociaux² et a formulé en avril 2017 des orientations pour l'établissement d'un socle européen des droits sociaux. Ce socle contient 20 principes et droits essentiels devant contribuer au bon fonctionnement et à l'équité des marchés du travail et des systèmes de protection sociale. Il a été conçu pour indiquer la direction à suivre pour renouer avec la convergence vers le haut et offrir de meilleures conditions de vie et de travail dans une Europe marquée par des environnements socio-économiques en constante évolution. Les États membres, les institutions de l'Union européenne, les partenaires sociaux et la société civile ont été invités à prendre leurs responsabilités pour la mise en œuvre de ce socle.
- §3. S'inscrivant dans la droite ligne de ces initiatives, les partenaires sociaux au sein du Conseil National du Travail ont rendu l'avis n° 2009 du 17 décembre 2016 sur l'avenir du travail (Future of Work) et ont décidé de se pencher sur la problématique de l'économie collaborative. Ils ont à cet effet élaboré une note sur l'économie collaborative et son impact en Belgique sur les réglementations en matière de droit de la sécurité sociale, de droit individuel et collectif du travail. Dans le même temps, le Conseil Central de l'Economie a commencé ses travaux sur la digitalisation de l'économie.
- §4. Les partenaires sociaux ont conclu le 2 février 2017 l'Accord interprofessionnel (AIP) pour la période 2017-2018 et ont décidé d'examiner au sein du Conseil National du Travail et du Conseil Central de l'Economie quelles mesures peuvent être prises pour veiller à ce que la digitalisation et l'économie collaborative mènent à plus de croissance, d'emploi et d'entrepreneuriat, et à une sécurité sociale durable.

² Recommandation de la Commission européenne sur le socle européen des droits sociaux, 26 avril 2017. C (2017) 2600 final.

- §5. A cet effet, l'AIP prévoit que les Conseils poseront un premier diagnostic sur ces deux thématiques dans un rapport prévu pour le 30 juin 2017. Le Rapport et les recommandations du Conseil supérieur de l'emploi, l'avis n° 2009 du 17 décembre 2016 du Conseil National du Travail sur l'avenir du travail (Futur of Work) ainsi que les documents du Conseil Central de l'Economie sur la digitalisation et le marché du travail constituent à cet égard des références de base pour les travaux des deux Conseils. Par ailleurs, les auditions des services d'inspection, des représentants du secteur du transport, du secteur Horeca, de plateformes collaboratives, des cellules stratégiques de l'Agenda numérique et des Finances, des représentants du monde académique ont nourri les réflexions des partenaires sociaux.
- §6. Cet accord établit un cadre de travail aux partenaires sociaux afin d'établir un rapport sur l'économie collaborative et la digitalisation : être attentifs à l'impact sur la durabilité de l'économie et du marché de l'emploi et sur la concurrence loyale entre tous les acteurs/entrepreneurs sur le marché, identifier où il existe des opportunités ou des dangers, et formuler dans ce cadre des propositions pour mieux préparer les travailleurs et les employeurs/entrepreneurs à relever ces défis et pallier d'éventuels effets indésirables.
- §7. Sur base du présent rapport, les Conseils élaboreront des propositions concrètes pour le 31 décembre 2017. Dans cette optique, le Ministre de l'Emploi et de l'Economie, monsieur K. Peeters a saisi les Conseils afin d'élaborer un avis-cadre avec un certain nombre de lignes directrices permettant de continuer à développer l'économie collaborative et l'économie de plateformes.
- §8. Le présent rapport entend donc donner exécution au premier volet susvisé de l'Accord interprofessionnel. Compte tenu de l'abondance de la littérature sur les questions de la digitalisation et de l'économie collaborative, des positions diverses des auteurs consultés sur ces problématique, qui sont elles-mêmes parfois évolutives dans le temps, et dans un souci de clarté du propos, les partenaires sociaux, comme indiqué ci-dessus, ont pris en compte un certain nombre de références de base. Il en résulte que les notions, concepts, typologies et lignes de force repris dans le présent rapport reflètent certaines options des interlocuteurs sociaux mais peuvent ne pas concorder avec celles développées par certains auteurs.
- §9. Le présent rapport est structuré de la manière suivante : il présente d'abord les définitions de la numérisation et de l'économie collaborative telles que l'entendent les partenaires sociaux ; ensuite, dans sa troisième partie, sur la base d'un certain nombre de constats centraux, il expose leur vision de la numérisation et de ses larges conséquences pour la société sur le plan de la croissance, de l'emploi, de l'inclusion et des compétences, de l'enseignement, de la formation continue, du travail et de l'apparition de nouvelles formes de travail.

- §10. Les innovations qui ont pu voir le jour grâce à la numérisation et à l'économie collaborative ont le potentiel de simplifier les interactions au sens large. Les autorités peuvent jouer un rôle moteur dans ce cadre, en introduisant elles-mêmes une politique adéquate. C'est dans cette optique que les partenaires sociaux ont réalisé, dans la quatrième partie, un diagnostic plus approfondi en ce qui concerne l'e-government au niveau fédéral et l'économie collaborative.
- §11. Afin de faire face aux évolutions sociétales décrites dans les parties précédentes, de saisir les opportunités offertes par la numérisation et de relever les défis qu'elle pose, il convient de créer un contexte adéquat, dans lequel les entreprises et les citoyens peuvent opérer. Ce contexte adéquat implique que les autorités garantissent un cadre fiscal et réglementaire conséquent et clair, dans lequel la numérisation peut bénéficier à tous de manière responsable, devenant ainsi une composante essentielle d'une prospérité plus inclusive. La cinquième partie contient par conséquent un diagnostic des aspects réglementaires et fiscaux de la numérisation.
- §12. L'impact des évolutions technologiques sur la société n'est pas que de nature économique. Ces évolutions changent la manière dont nous travaillons et collaborons. L'une des évolutions les plus évidentes est l'apparition et le développement des plateformes numériques. Elles sont dès lors examinées largement dans la sixième partie, dans laquelle est proposé un aperçu des différentes typologies de l'économie collaborative et de l'encadrement juridique, sous l'angle du droit européen et de la Belgique, lequel comprend des aspects fiscaux, du droit du travail et du droit de la sécurité sociale.

II. DÉFINITION DE LA NUMÉRISATION

- §13. Afin de bien structurer les études relatives à la numérisation de l'économie et à l'économie collaborative, les partenaires sociaux ont choisi dans un premier temps de baliser correctement les thématiques en question et de les expliquer concrètement.

A. Sources d'inspiration pour la définition de la numérisation

- §14. La numérisation est un vaste concept et différentes définitions sont utilisées dans les études relatives à son impact sur l'économie. Ainsi, l'OCDE (2011) considère la numérisation comme l'ensemble de ce que l'on appelle les secteurs des TIC tels que définis par l'OCDE³. Cette définition a pour inconvénient de ne pas être exhaustive à propos de la numérisation, puisque l'impact (du développement) des structures numériques sur l'économie n'est pas pris en compte et qu'elle ne répond pas à la question de savoir d'où vient la numérisation croissante ni quelle direction elle prend. La Commission européenne (2015) utilise de son côté un concept plus large en ne distinguant plus le secteur des TIC du reste de l'économie, puisque celui-ci est de plus en plus intégré dans tous les secteurs et dans la société.
- §15. Le CCE (2015) insiste sur le fait que la numérisation est un processus transversal dirigé par l'interaction complexe entre l'offre (les secteurs des TIC tels que définis par l'OCDE, à l'exception des télécoms), l'infrastructure (télécoms, centres de données, ...) et la demande (le reste de l'économie). Au même titre que la CE, le CCE estime que la numérisation englobe plus que la seule innovation technologique dans les secteurs des TIC. La numérisation est indissociablement liée à des développements et des processus survenant dans le reste de l'économie et de la société.
- §16. Le Conseil supérieur de l'emploi (2016) donne également une définition large de la numérisation : « Au sens large, le numérique peut se définir comme l'adoption et l'utilisation croissante de technologies de l'information et de la communication (TIC) et de leurs dérivés (robotique, intelligence artificielle, *machine learning*, internet des objets, analyse de *big data*...) par les entreprises, les branches d'activités et les individus, et l'incidence de ces développements sur les évolutions sociétales, économiques et sociales. Les conséquences de l'automatisation et de la robotisation sont donc également prises en compte. La numérisation exerce une incidence transversale sur toutes les branches d'activité, toutes les chaînes de valeurs et tous les travailleurs, vu l'intégration de ces technologies dans l'ensemble de l'économie. »

³ Industrie : C26.1 Fabrication de composants et cartes électroniques, C26.2 Fabrication d'ordinateurs et d'équipements périphériques, C26.3 Fabrication d'équipements de communication, C26.4 Fabrication de produits électroniques grand public, C26.8 Fabrication du supports magnétiques et optiques Télécommunication : J61 Télécommunications Services : G46.5 Commerce de gros d'équipements de l'information et de la communication, J.58.2 Édition de logiciels, J.62 Programmation, conseil et autres activités informatiques, J63.1 Traitement de données, hébergement et activités connexes ; portails Internet S95.1 Réparation d'ordinateurs et d'équipements de communication.

B. Définition du concept de numérisation par les partenaires sociaux

§17. Sur base de la discussion, les partenaires sociaux ont décidé de reprendre les éléments suivants dans la définition pour leurs travaux :

§18. « Au sens large, la numérisation peut être définie comme l'adoption et l'utilisation croissante des technologies de l'information et de la communication et des technologies dérivées (robotique, intelligence artificielle, *machine learning*, internet des objets, analyse des *big data*, etc.) par les pouvoirs publics, les entreprises, les branches d'activité et les individus, et l'incidence de ces développements sur les évolutions sociétales, économiques et sociales. Les conséquences de l'automatisation et de la robotisation sont donc également prises en compte. La numérisation est un processus transversal dirigé par l'interaction complexe entre offre, demande et infrastructure, d'où son intégration dans l'ensemble de l'économie. »

§19. Cette définition rassemble des concepts développés par le CCE (2015) et le CSE (2016) pour aboutir à une définition appropriée de la notion de numérisation.

Explication de la définition

§20. Cette définition au sens large peut être utilisée pour baliser les travaux futurs du CCE en matière de numérisation. Des précisions complémentaires soutiennent les travaux du Conseil concernant la numérisation, puisque nous devons pouvoir inscrire les projets dans le cadre de ce concept. L'interprétation de la définition et la traduction de celle-ci en travaux concrets s'effectuent à deux niveaux.

§21. Le premier niveau regroupe les éléments qui relèvent des technologies de l'information et de la communication et des technologies dérivées. La définition englobe quelques concepts pour lesquels des constats concrets peuvent être dressés, à savoir les TIC⁴ et des technologies dérivées comme l'intelligence artificielle, le *machine learning*, l'internet des objets et l'analyse des *big data*.

§22. Au deuxième niveau, il s'agit de mesurer l'impact des éléments précités sur certaines évolutions sociétales, économiques et sociales, comme l'emploi, la croissance (potentielle), la protection de la vie privée, les compétences requises, les interactions avec les pouvoirs publics, la durabilité, la cohésion socioéconomique, l'entrepreneuriat, la productivité et les formes d'organisation.

⁴ Celles-ci comprennent également des thèmes comme l'e-commerce, qui est en fait l'application des TIC dans le secteur de la distribution, ou l'économie des plateformes en ligne, dans le cadre de laquelle des TIC sont utilisées pour réduire le coût de transaction entre demandeurs et offreurs.

§23. Les éléments du premier niveau peuvent être combinés à des éléments du deuxième niveau afin de définir des thématiques liées à la numérisation. Ainsi, l'étude relative à l'e-gouvernement examine par exemple l'impact de l'utilisation des TIC (niveau 1) sur l'interaction avec les pouvoirs publics (niveau 2).

C. Innovations numériques

§24. Il est important d'établir une distinction entre la numérisation et les innovations qui en découlent. Ainsi, le Conseil d'orientation pour l'emploi (2017), une institution publique française qui a pour mission de formuler des diagnostics économiques et des propositions politiques, donne dans sa définition différents canaux par lesquels la numérisation se manifeste :

§25. « Au sens strict, la numérisation est la conversion des informations d'un support (texte, image, audio, vidéo) ou d'un signal électrique en données numériques que des technologies informatiques peuvent exploiter. Ce terme est toutefois désormais utilisé pour appréhender le phénomène plus large de diffusion des supports numériques et technologies informatiques à l'ensemble du système productif et, plus largement, à l'ensemble de la société. Si Internet constitue le point de départ de cette révolution numérique, l'émergence d'autres outils et technologies tels que les smartphones dans les années 2000 ou encore, une décennie plus tard, les technologies dites de big data permettant de stocker et traiter des flux toujours plus importants de données ont également largement contribué à ce phénomène. De même, des machines intelligentes communiquent désormais entre elles, tandis que les interfaces homme-machine se sont considérablement améliorées. Et les processus de circulation instantanée d'information permis notamment par le développement de plateformes numériques qui restaient au cours des décennies précédentes largement internes aux entreprises s'étendent également entre entreprises (fournisseurs et clients), et jusqu'au client final. »

§26. Ci-après seront définies deux innovations concrètes dont il est attendu qu'elles peuvent avoir un impact potentiellement profond.

Robotisation

§27. La robotisation, ou l'utilisation croissante de robots dans la société, est encore relativement limitée en volume⁵, mais elle ne cesse de s'intensifier par la création de nouvelles possibilités via de nouvelles infrastructures et technologies.

⁵ Pour des chiffres concrets, voir : International Federation of Robotics (2016), *World Robotics Report 2016*.

§28. Selon le *Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (2015), le terme « robot » englobe davantage que les seuls robots physiques. Cette notion intègre également des technologies comme les softbots (logiciels informatiques qui agissent sur la base d'un utilisateur ou d'un autre programme), l'intelligence artificielle, les capteurs et les applications *big data*. Ils appellent cela « the Internet of Robotic Things », à savoir l'extension d'internet par des capteurs, des mains et des pieds (actionneurs), et la possibilité de rendre internet « intelligente » grâce à des machines qui apprennent et l'intelligence artificielle. Les robots industriels et de service ne sont que des robots dans le sens étroit du terme.

Économie collaborative

§29. Dans la littérature spécialisée, il y a souvent confusion à propos des notions de numérisation et d'économie collaborative, ce qui mène à des erreurs d'interprétation. Le CESE (2016) estime que l'économie collaborative est souvent réduite à tort aux plateformes numériques à caractère lucratif. Il souligne qu'il existe beaucoup d'autres formes d'économie collaborative caractérisées par des apports et des défis qui leur sont propres. Quelques exemples : l'économie d'accès qui met sur le marché des biens sous-utilisés, l'économie à la demande qui permet une fragmentation très poussée de la force de travail, laquelle induit plus de souplesse, et l'économie du don, qui permet de renforcer les communautés en partageant des biens et des services de manière désintéressée.

§30. Dans le rapport de diagnostic, ce phénomène sera encore approfondi à la partie XI.

III. NUMÉRISATION, CROISSANCE ET EMPLOI

§31. À présent que nous avons défini ce que les partenaires sociaux interprofessionnels entendent précisément par numérisation et économie collaborative, nous allons présenter ci-après leur perspective sur certaines évolutions sociétales qui en résultent. Ce chapitre débutera par quelques constatations générales, avant que les partenaires sociaux ne formulent leur diagnostic concernant l'incidence de la numérisation sur la croissance et la productivité, l'emploi, l'inclusion et les compétences numériques, l'enseignement et la formation continue.

A. Impact macro-économique²

1. Constatations générales

- §32. Depuis la fin du 18^e siècle, plusieurs vagues d'innovation ont modifié fondamentalement notre société : que l'on pense à l'application mécanique généralisée de la machine à vapeur à la fin du 18^e siècle, au recours à l'électricité dans la production de masse et au développement des moteurs à combustion à partir de 1870, et à la diffusion des technologies de l'information à partir de la fin des années 1960. L'exploitation des *Big Data*, la robotisation, l'intelligence artificielle et l'« Internet of Things » sont quelques-unes des innovations les plus récentes regroupées sous le dénominateur « numérisation »⁶.
- §33. La croissance exponentielle de la puissance de calcul, la rapidité avec laquelle les nouveautés numériques se succèdent et la visibilité des applications de celles-ci dans la vie quotidienne font de la numérisation une thématique qui frappe l'imagination. Dans certains discours, le phénomène est d'ailleurs déshumanisé et il se dégage l'impression qu'il s'agit d'un processus isolé, inévitable ou autonome. Il est pourtant essentiel de garder à l'esprit que la technologie est toujours développée par et pour des êtres humains. En d'autres termes, « la numérisation n'est pas une fatalité » (Went et al. (2015)), ou encore :
- §34. Le développement d'innovations technologiques et leur incidence sur la société peut être dirigé activement par les choix des pouvoirs publics, des partenaires sociaux, des entreprises et des citoyens.
- §35. Dans le cadre d'une thématique qui se prête particulièrement bien à l'anecdotique et aux applications décoiffantes, il est éminemment important d'appuyer les affirmations sur des faits et chiffres. Aujourd'hui, les instituts de recherche et administrations publiques utilisent des définitions différentes de la numérisation, et elles ont généralement un sens plus étroit que l'interprétation qu'en donnent les partenaires sociaux. Les instruments statistiques publiquement disponibles sont actuellement insuffisants pour pouvoir évaluer en détail les effets de la numérisation sur l'emploi, ce à quoi vient s'ajouter un manque de coordination entre les différents niveaux de pouvoir et entre les parties prenantes au sujet de cette thématique. La recherche, financée ou réalisée par les pouvoirs publics, est pourtant indispensable pour pouvoir mener une politique de numérisation adéquate et fondée sur des preuves. Afin de permettre aux parties prenantes de peser dans le débat, il est également important que les autorités jouent leur rôle de pourvoyeurs publics d'informations en fournissant des statistiques de qualité et faciles à interpréter concernant la numérisation et son influence sur le marché du travail.

⁶ Tout le monde n'est cependant pas convaincu que l'ensemble de ces innovations constitue une révolution industrielle distincte du même ordre que celle précédemment citée. D'aucuns parlent de « la quatrième révolution industrielle » (Schwab, 2016) ou du « second machine age » (Brynjolfsson et McAfee, 2014), mais ces termes sont contestés par d'autres (p.ex. Robert Gordon, 2012).

2. Croissance et productivité

- §36. Comme d'autres formes d'innovation, la numérisation est un moteur de prospérité. À cet égard, le concept de « destruction créatrice » popularisé par Schumpeter est souvent cité : un processus dans lequel l'innovation détruit des structures anciennes et moins efficaces et libère ainsi des moyens qui peuvent être mobilisés ailleurs.
- §37. Le questionnement sur le rapport entre gains de productivité et croissance de la prospérité n'est du reste pas nouveau. Des réflexions ont déjà été menées par le passé sur la manière dont le progrès technologique et les gains de productivité peuvent être transposés en croissance économique, puisque l'un ne mène pas « automatiquement » à l'autre. Les partenaires sociaux se sont par exemple déjà engagés en 1954 et 1959, dans leur « Déclaration commune sur la productivité (sic) », à fournir les efforts nécessaires pour accroître la productivité, car il s'agissait selon eux de la meilleure garantie de maintien du niveau de vie de nos populations, pour autant que les fruits de la croissance puissent être répartis d'une manière équitable.
- §38. Comme les bouleversements technologiques antérieurs, la numérisation soulève des questions quant au rapport entre gains de productivité et croissance de la prospérité. Le défi sociétal consistera à soutenir les gains de productivité tout en veillant, notamment grâce à la concertation sociale, à ce que la transition numérique ait un impact positif sur la prospérité de tous.
- §39. Une précédente note du CCE (2015-2107) a clairement établi qu'il existait grosso modo trois canaux par lesquels la numérisation peut influencer positivement la productivité du travail et, partant, la croissance économique : via l'approfondissement capitalistique des TIC (c'est-à-dire l'augmentation du nombre de biens en capital relevant des TIC), via des gains d'efficacité dans les secteurs des TIC, et via des gains d'efficacité dans les secteurs utilisant les TIC. Dans cette même note, le CCE écrit qu'un écosystème numérique sain est une condition essentielle pour profiter de manière optimale des avantages que peut offrir la numérisation.
- §40. Afin de saisir pleinement les opportunités de croissance économique créées par la numérisation, il est essentiel de disposer de conditions appropriées, comme un climat d'investissement attrayant, une infrastructure numérique performante, un marché du travail fonctionnant correctement et un système d'enseignement et de formation de qualité capable de répondre adéquatement aux évolutions technologiques et autres évolutions sociétales.

§41. La numérisation de l'économie aura également un impact non négligeable sur d'autres facteurs qui influencent la croissance et la productivité de l'économie. Pour que les services liés aux soins et au bien-être puissent pleinement jouer leur rôle de stabilisateur social, leur qualité doit être optimale et leur accessibilité universelle. Un défi majeur de la numérisation est de garantir que les transformations fondamentales qu'elle engendre contribuent à répondre aux besoins futurs croissants. Et ce, sans détériorer la qualité et l'accessibilité des services et dans le contexte d'un cadre budgétaire fixe.

3. Emploi

§42. La destruction créatrice dont il a été question ci-avant peut également s'accompagner d'un processus de destruction et de création d'emplois. Dans le cas de l'innovation technologique, deux effets opposés sont exercés au niveau macroéconomique (Petropoulos, 2017). D'une part, les technologies effectuent certaines tâches à la place des humains. C'est ce qu'on appelle l'effet d'éviction. D'autre part, il y a un effet de productivité, la numérisation faisant croître la demande de main-d'œuvre pour d'autres activités, souvent totalement nouvelles, ou pour d'autres types d'emplois⁷.

§43. La question qui se pose est de savoir lequel de ces deux effets, d'éviction ou de productivité, prendra l'ascendant, en d'autres termes si l'effet net de la numérisation sur l'emploi sera négatif ou positif. Les avis divergent en la matière. Le fait que les grands bouleversements technologiques du passé aient toujours débouché sur une croissance nette de l'emploi peut suggérer qu'il en sera de même pour la numérisation, mais on ne peut pas l'affirmer avec certitude.

§44. Là où l'impact de la numérisation est le plus visible, par exemple dans les secteurs de haute technologie, la croissance de l'emploi a systématiquement été supérieure à la moyenne au cours des quinze dernières années (Goos et al., 2015). La numérisation facilite également l'accès à l'entrepreneuriat, et des opportunités d'emploi apparaissent également de la sorte⁸. Dans les bonnes conditions, la numérisation peut en outre favoriser la qualité du travail, par exemple lorsque les travailleurs sont dispensés d'effectuer des tâches lourdes, dangereuses et répétitives et qu'ils reçoivent l'opportunité de se développer dans d'autres domaines d'activité (Autor, 2015).

⁷ Ce mécanisme peut s'appliquer via divers canaux : grâce à des gains de productivité, les produits et services peuvent par exemple être fabriqués à moindre coût. Si cela débouche sur des baisses de prix, il en résultera normalement une augmentation de la demande du produit ou service en question et les consommateurs peuvent en outre consacrer une plus grande partie de leur revenu disponible à des biens et services (nouveaux ou autres), ce qui accroît à son tour la demande de main-d'œuvre dans ces activités.

⁸ Dans leur avis sur l'entrepreneuriat (CCE 2011-0920), les partenaires sociaux ont déjà souligné l'importance de l'entrepreneuriat pour l'innovation et la croissance.

§45. On peut néanmoins présumer que des emplois seront créés à court terme dans certains secteurs tandis que l'emploi sera affecté dans d'autres secteurs en raison d'évolutions technologiques, comme c'est le cas en permanence dans une économie qui évolue. Il ne sera pas évident d'identifier où et dans quelle mesure la numérisation est un facteur déterminant de la création ou destruction d'emplois dans un secteur donné. Puisque les effets sur l'emploi sont probablement divergents d'un secteur à l'autre, il serait toutefois opportun d'analyser au niveau sectoriel quelles tâches et fonctions sont menacées dans le secteur en question et comment exploiter au mieux les opportunités.

L'impact de l'automatisation sur les métiers, les tâches et les secteurs en chiffres

§46. Comme cela a été évoqué précédemment, il est particulièrement difficile d'exprimer en chiffres l'impact de l'automatisation sur l'emploi. Les calculs effectués dans la littérature reposent toujours sur certaines hypothèses préalables et il est donc important d'interpréter les données chiffrées présentées ci-dessous avec la prudence nécessaire.

§47. Pour calculer l'impact de l'automatisation, de nombreuses études s'appuient sur une méthodologie développée par Carl Benedikt Frey, un économiste, et Michael Osborne, un informaticien, qui ont évalué la probabilité pour un métier d'être automatisé (« automatibility ») sur la base de son contenu. Ils ont appliqué leur méthodologie à 702 métiers⁹. Leur publication (Frey & Osborne, 2013), maintes fois citée, a révélé que 47 pour cent des emplois aux États-Unis présentaient une forte probabilité d'automatisation complète à terme. Le CSE a effectué le même exercice pour la Belgique, et il en ressort qu'environ 39 % de l'emploi est caractérisé par une forte probabilité d'automatisation.

Tableau III. A. 3.-1. Part de l'emploi caractérisé par une forte probabilité d'automatisation (méthodologie Frey & Osborne)

Auteurs	Pays	Année	Forte probabilité d'automatisation
Bowles	UE-28	2014	54%
Fölster	Suède	2015	53%
Frey & Osborne	États-Unis	2013	47%
CSE	Belgique	2016	39%
Baert & Ledent	Belgique	2015	35%
Pajarinen et al.	Finlande	2015	35%
Frey & Osborne	Royaume-Uni	2014	35%
Pajarinen et al.	Norvège	2015	33%

Source : CSE (2016)

⁹ Selon la classification SOC

§48. En Belgique, de nombreux emplois pourraient surtout être automatisés dans les catégories CITP du personnel administratif et des services, des vendeurs et des artisans (CSE, 2016 p. 129).

§49. La méthode de travail de Frey et Osborne a néanmoins fait l'objet de nombreuses critiques. La principale objection est que, dans la pratique, les emplois ne seront pas « entièrement » automatisés, mais uniquement certaines tâches au sein de ces métiers¹⁰. Arntz et al. (2016) ont dès lors utilisé pour l'OCDE une méthodologie basée sur les tâches que les travailleurs réalisent effectivement dans leur profession. Ils obtiennent des pourcentages beaucoup plus faibles d'emplois à forte probabilité d'automatisation : 9 % pour l'OCDE, 7 % pour la Belgique.

Tableau III. A. 3.-2. Part des emplois présentant un risque élevé d'automatisation (méthodologie Arntz et al.)

Pays	Forte probabilité d'automatisation
Allemagne	12%
Pays-Bas	10%
France	9%
Belgique	7%
OCDE	9%

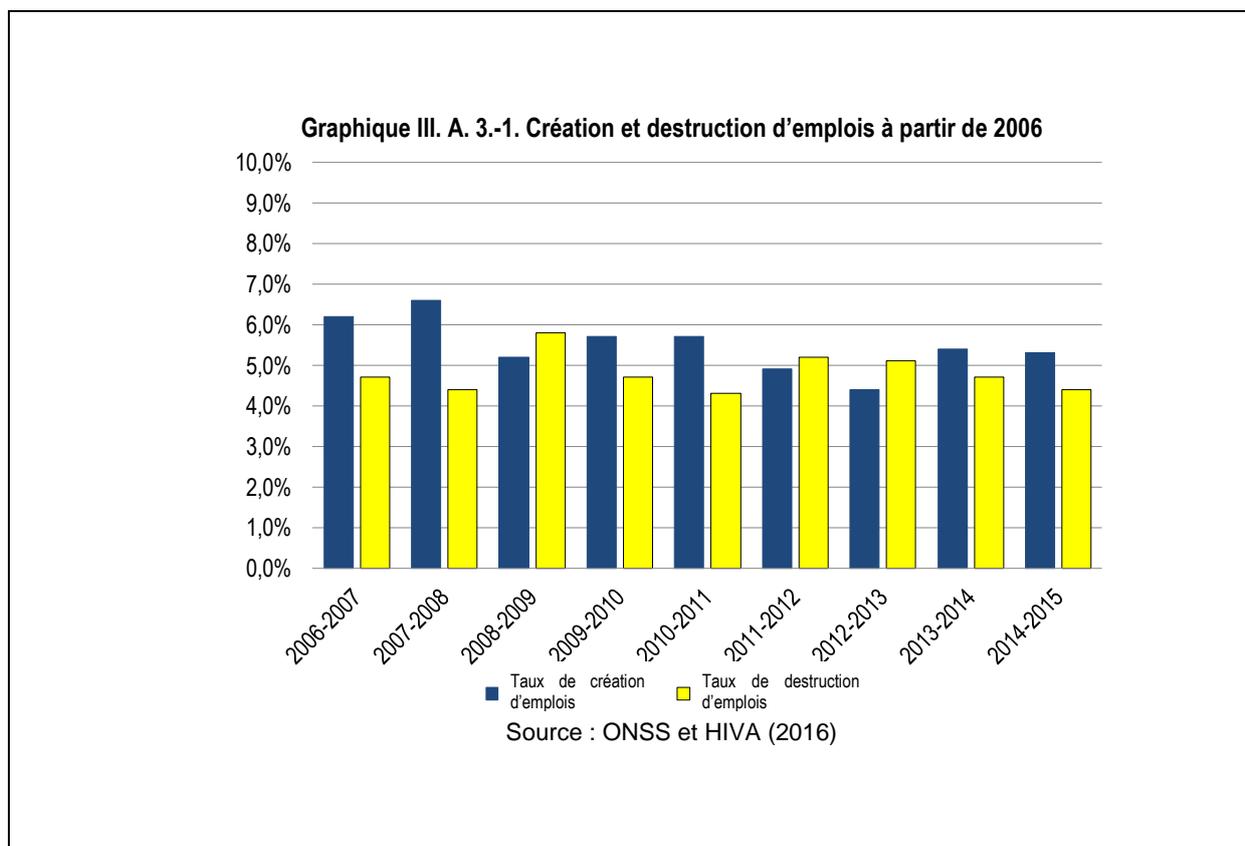
Source : Arntz et al. (2016)

§50. L'automatisation peut non seulement avoir des répercussions sur le volume de travail exprimé en personnes occupées, mais la numérisation de certaines tâches pourrait aussi avoir des effets sur la durée du travail au sein des emplois. Le McKinsey Global Institute (2017) a estimé qu'environ 46 % des heures prestées aux États-Unis sont automatisables à terme.

§51. Dans la majeure partie des publications, on calcule l'impact numérique de l'automatisation sur les emplois ou les tâches qui existent à l'heure actuelle. Il est plus complexe d'estimer quels seront les nouveaux (types d') emplois et quel sera leur nombre, alors que l'exemple du développement d'applications montre que beaucoup d'emplois peuvent être créés à relativement court terme dans des activités totalement nouvelles.

¹⁰ Une autre critique souligne que les chercheurs ont d'abord analysé en détail 70 métiers avant de développer, sur la base de cette analyse, un algorithme qu'ils ont utilisé pour le reste de la base de données de métiers. Cette catégorisation n'a ensuite plus été vérifiée « manuellement ». Ainsi, les mannequins ont été classés dans les métiers entièrement automatisables et les courtiers en valeurs et cambistes dans les métiers peu automatisables, ce qui est peu réaliste dans les deux cas.

- §52. Sur la base d'interviews de responsables des ressources humaines, le Forum économique mondial (FEM) (2016) dresse une liste des catégories professionnelles dans lesquelles l'emploi est plus que probablement amené à s'accroître. Selon ces experts, la demande de profils techniques tels que les analystes de données, les emplois informatiques et mathématiques, les architectes et ingénieurs, et les développeurs de produits va par exemple augmenter, mais aussi celle des profils RH, managers et experts en RP. Le FEM estime du reste également que les compétences sociales resteront davantage demandées que les compétences techniques spécifiques.
- §53. Le CSE (2016) a examiné les tâches qui continueront probablement à être accomplies par des humains à l'avenir. Il s'agit des tâches exigeant de l'intuition, du bon sens, de la créativité et de l'inventivité, des tâches transdisciplinaires, des tâches liées à l'interaction sociale et à l'intelligence émotionnelle, des tâches reposant sur des expériences sensorielles et des compétences motrices fines, et des tâches liées à l'éthique, à la moralité et à la politique.
- §54. Enfin, le fait est que l'emploi net est le résultat de la création et de la destruction d'emplois. Une même évolution de l'emploi peut être le reflet de réalités différentes sur le marché du travail. Une légère croissance de l'emploi peut par exemple résulter d'une forte destruction d'emplois mais d'une création encore plus importante, ou d'une création modeste de nouveaux emplois combinée à une destruction d'emplois modérée. Les chiffres de l'ONSS et de l'HIVA (2016) montrent que ces dernières années n'ont pas été caractérisées par des fluctuations exceptionnellement nombreuses sur le marché du travail, bien au contraire. Plus de 202 000 postes ont été créés entre 2014 et 2015, tandis que près de 170 000 ont disparu. Par rapport à 2013 – 2014, le taux de destruction d'emplois diminue et le taux de création reste stable. À un peu plus long terme également, le taux de destruction d'emplois de 2015, comme du reste le taux de création d'emplois, est conforme à la moyenne des années précédentes, et même légèrement inférieur : 4,4 % contre 4,8 %. En d'autres termes, on ne peut donc pas parler, pour ces dernières années, d'une grande perturbation sur le marché du travail belge ni d'une destruction des emplois par l'automatisation, même s'il est également compliqué dans ce contexte de faire abstraction d'effets conjoncturels et de quantifier dans quelle mesure la numérisation a été une composante déterminante dans la création et la destruction de l'emploi, et les évolutions de l'emploi dans le passé n'offrent aucune garantie pour les évolutions d'emploi futures.



§55. En outre, il apparaît déjà clairement que la numérisation génère certains glissements structurels sur le marché du travail. L'un des exemples les plus fréquemment mis en avant est la diminution progressive de l'emploi moyennement qualifié, tandis que s'observe un accroissement de l'emploi hautement qualifié d'une part et faiblement qualifié d'autre part¹¹. On parle à cet égard de polarisation du marché du travail ou de l'emploi (De Mulder en Duprez, 2015).

§56. Dans le cadre de l'analyse de ces phénomènes et de la formulation de réponses politiques appropriées, il convient du reste de tenir compte de la distinction entre le niveau de qualification d'un emploi et le niveau d'instruction d'un travailleur. Le premier est un indicateur de la complexité du contenu d'une fonction, le deuxième mesure essentiellement le plus haut diplôme obtenu par le travailleur. En Belgique, comme dans le reste de l'UE-15, une proportion importante du travail moyennement qualifié est exercée par des travailleurs faiblement diplômés (De Mulder et Duprez, 2015). L'analyse de la polarisation du marché du travail et la politique y afférente doivent par conséquent être menées avec la nuance requise.

¹¹ Le niveau de qualification d'un emploi n'est qu'un exemple d'une dimension par laquelle le phénomène de la polarisation peut être abordé. Un autre exemple pourrait être la polarisation selon les revenus, l'emploi augmentant dans les métiers les moins et les mieux rémunérés et diminuant dans la catégorie intermédiaire. Les différents types de polarisation peuvent être en corrélation.

- §57. Pour faire face aux transitions potentielles sur le marché du travail esquissées ci-dessus et garantir que tout un chacun soit équipé pour fonctionner dans une économie numérique, il sera nécessaire de mener une politique des groupes cibles de qualité et ciblée, avec pour pierre angulaire l'amélioration permanente des compétences des travailleurs (voir infra), à commencer par l'apprentissage des aptitudes requises dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur.
- §58. La numérisation peut engendrer via différents canaux des effets positifs sur l'emploi et la qualité du travail, mais elle peut aussi provoquer des glissements sur le marché du travail. S'assurer que ces glissements s'opèrent sans accrocs est l'un des grands défis des années à venir. Il conviendra à cet égard de veiller à ce qu'un minimum de personnes soient laissées pour compte.

4. Inclusion numérique

- §59. La fracture numérique désigne les différences qui existent entre individus, ménages, entreprises ou pays concernant l'accès et l'utilisation des TIC, y compris internet (CSE, 2016). En termes d'accès à internet, la fracture numérique n'a cessé de se réduire depuis 2005. Cette année-là, la moitié de la population disposait d'une connexion internet, contre 85 % en 2016. Le nombre d'adultes n'ayant jamais utilisé internet a baissé de 40 à 10 % au cours des dix dernières années (DG Statistique). L'accès aux TIC n'est cependant pas identique dans tous les groupes de la population. En ce qui concerne l'utilisation d'internet, on observe par exemple des différences considérables selon le groupe d'âge, le niveau d'instruction et de revenu, et le statut par rapport à l'emploi (CSE, 2016). Il convient en outre de souligner que les prix des télécoms ont augmenté l'an dernier en Belgique, alors que ces mêmes services sont devenus meilleur marché dans les pays voisins (ICN, 2017).
- §60. L'inclusion numérique va au-delà du seul accès physique à internet. Elle englobe également les compétences numériques et les objectifs visés à travers l'utilisation des TIC. La fracture numérique est plus visible à cet égard. En effet, tout le monde n'est pas suffisamment adroit en Belgique dans l'utilisation des TIC : 60 % des Belges ont un niveau de base ou supérieur en matière d'utilisation des TIC, mais les pourcentages diminuent rapidement dès que des tâches plus complexes doivent être effectuées, par exemple l'application de paramètres de sécurité d'un navigateur internet (seulement 21 % y parviennent) (Eurostat, 2016). On parle à cet égard d'« analphabétisme numérique »¹². La fracture numérique suit en grande partie les inégalités socioéconomiques existantes. On peut donc affirmer ce qui suit :

¹² Le groupe de travail sur l'économie numérique des autorités néerlandaises considère même que la stimulation de la littératie numérique est l'équivalent au 21^e siècle de la lutte contre l'analphabétisme.

§61. La politique en matière de numérisation devrait accorder de l'intérêt à l'inclusivité numérique afin de ne pas creuser les inégalités socioéconomiques existantes.

5. Compétences, enseignement et formation continue

§62. Si l'impact de la numérisation sur l'emploi total donne encore lieu à quelques divergences d'opinion, tout le monde ou presque s'accorde à dire que la numérisation modifiera fondamentalement la manière dont nous travaillons et les tâches exercées dans le cadre d'une profession. Afin de faire face à cette évolution et de garantir son caractère inclusif, l'accent est systématiquement placé sur la nécessité d'une population active disposant des compétences adéquates et des capacités à acquérir rapidement de nouvelles compétences.

§63. L'OCDE (2016) distingue à cet égard trois types de compétences : les compétences en TIC spécifiques (comme la programmation), les compétences en TIC générales (comme l'utilisation de logiciels de bureau, la recherche d'informations ou l'exécution d'opérations simples dans des programmes de calcul) et les compétences complémentaires en TIC ou « soft skills » (comme les compétences de lecture et de calcul, les compétences sociales et émotionnelles).

§64. Pour chacun de ces types de compétences, un certain nombre de difficultés sont à constater sur le marché du travail belge. S'agissant des compétences en TIC spécifiques, on observe une pénurie de profils techniques en général et de spécialistes en TIC en particulier¹³. En outre, le nombre de diplômés dans les filières STIM en Belgique est inférieur à la moyenne européenne¹⁴, même si le nombre d'inscriptions dans l'enseignement secondaire et le nombre de transitions vers l'enseignement supérieur ont augmenté ces dernières années (« STEM-monitor », 2016)¹⁵. Sur le plan des compétences en TIC générales, plus de 40 % des actifs occupés qui utilisent quotidiennement les TIC au travail sont en réalité insuffisamment aptes à l'utilisation efficace des TIC (OCDE, 2015). Les compétences complémentaires en TIC sont plus difficiles à mesurer, mais leur importance est fréquemment mise en évidence. Il s'agit en effet de ces compétences humaines et sociales que l'on ne peut pas encore transposer en algorithmes et qui resteront l'apanage des humains à l'avenir.

¹³ Pas moins de 59 % des entreprises belges qui ont embauché ou souhaitaient embaucher du personnel spécialisé en TIC en 2016 ont déclaré avoir eu des difficultés à pourvoir les fonctions TIC vacantes (chiffres Eurostat).

¹⁴ En 2014, 14 personnes par millier d'habitants ont été diplômées dans une filière STIM, ce qui place notre pays à la 21^e place en Europe. La moyenne européenne est de 19 personnes par millier d'habitants.

¹⁵ Chiffres relatifs à la Flandre.

§65. Parallèlement, il convient de souligner qu'il existe des différences entre les sexes en termes de choix d'études et de professions et que celles-ci peuvent avoir des conséquences pour le marché du travail. Les femmes ne représentaient qu'un quart des étudiants ayant entamé en 2014-2015 une filière STIM au second degré de l'enseignement secondaire (« STEM-monitor », 2016)¹⁶. Dans l'enseignement supérieur, 22,5 % des bacheliers professionnels débutant une filière STIM sont des femmes, pour 33,5 % des bacheliers universitaires. Au même titre que les inscriptions de manière générale, ces chiffres évoluent lentement dans la bonne direction : la proportion de filles dans les filières STIM augmente d'année en année.

§66. Une série de lacunes sont à signaler au niveau des compétences de la population active belge actuelle et future. Une population active disposant des compétences en TIC spécifiques, générales et complémentaires adéquates est pourtant indispensable pour saisir les opportunités créées par la numérisation et pour limiter les risques qu'elle génère. Les pouvoirs publics (enseignement, services de l'emploi) et les partenaires sociaux à différents niveaux de pouvoir doivent prendre leurs responsabilités spécifiques à cet égard, mais il y a également un besoin de coordination et de collaboration en la matière.

B. Travail virtuel et nouvelles formes d'emploi

§67. De l'analyse globale ci-dessus il est devenu clair que la plupart des experts se mettent d'accord sur le fait que la digitalisation a déjà, et continuera à avoir, un impact profond sur l'emploi, la manière de travailler, le contenu du travail et les formes d'emploi. La présente partie se focalise sur la notion de travail virtuel et présentera ensuite un aperçu de ces nouvelles formes d'emploi et leurs caractéristiques. Après cet aperçu descriptif, le présent rapport se focalise ensuite sur le travail au sein des plateformes numériques.

1. Notion de travail virtuel

§68. La doctrine utilise le concept de "travail virtuel" pour désigner toutes les formes de travail effectué au départ d'internet, d'ordinateurs ou d'autres outils informatiques, quel que soit le lieu où ce travail est fourni (domicile, espaces publics ou d'autres endroits que les espaces de travail traditionnels).

¹⁶ Il y a des différences considérables entre enseignement secondaire général, technique et professionnel. Dans l'enseignement général, les filles représentent près de la moitié des élèves en filière STIM, dans le technique un peu plus de 10 % seulement et dans le professionnel seulement 5 %. Ces chiffres concernent la Flandre ; des données similaires ne sont pas disponibles pour la Communauté française.

§69. "Le travail virtuel repose sur le fait que la majeure partie des activités numériques quotidiennes des utilisateurs des réseaux sociaux, des applications mobiles, des moteurs de recherche produisent de la valeur, laquelle est accaparée par de nouveaux acteurs économiques tels que les plateformes en ligne et les services numériques.

§70. Selon cette doctrine, ces activités peuvent être assimilées à du travail si elles répondent à trois conditions :

- elles sont productrices de valeurs pour des acteurs économiques ;
- elles font l'objet d'une forme quelconque d'encadrement contractuel, définissant par exemple la propriété des contenus générés par les utilisateurs, les modalités de circulation et d'échange de données personnelles, ou de manière plus globale "les conditions générales d'usage" d'un service en ligne, auxquelles l'utilisateur est invité à souscrire en quelques clics.
- elles sont soumises à des mesures de performance, en produisant des indicateurs de réputation, de qualité, de popularité, d'évaluation par des profanes plutôt que par des experts."¹⁷

2. Nouvelles formes de travail et d'emploi

§71. De nouvelles formes d'emploi accompagnent l'apparition et l'expansion de ce travail virtuel. Il existe à cet égard une très grande diversité dans l'apparition de ces nouvelles formes d'emploi dont l'évolution est constante, évolution liée aux possibilités toujours plus grandes qu'offrent les nouvelles technologies.

§72. Afin de disposer d'une certaine visibilité quant à la description de ces nouvelles formes d'emploi, la présente section se base sur les enquêtes menées par Eurofound.

§73. En l'espace de dix années, Eurofound¹⁸ a ainsi décelé l'apparition de neuf nouvelles formes d'emploi, sur la base d'un inventaire réalisé dans 27 pays. Dans le cadre de cette étude, une forme d'emploi est dite "nouvelle" lorsqu'elle est inédite dans un État membre au moins, qu'elle existe ou non déjà ailleurs.

¹⁷ D.Cardon et Casilli A. "Qu'est-ce que le digital labor?", Paris, INA Editions, collection Etudes et controverses, 2015.

¹⁸ Eurofound, "Vivre et travailler en Europe", Yearbook 2015.

§74. Ces nouvelles formes d'emploi présentent soit l'une ou l'autre des caractéristiques suivantes, soit les deux :

- un nouveau modèle de relation de travail entre l'employeur et l'employé ou entre le client et le travailleur,
- un nouveau régime de travail, à savoir la manière dont le travail est réalisé.

§75. Il s'agit du travail à temps partagé ou du partage de salariés, du partage de poste, de l'encadrement intérimaire, du travail occasionnel, des nomades numériques, du travail basé sur des chèques travail ou des chèques service, du portefeuille de travail, du travail indépendant collaboratif, de l'externalisation ouverte de travail. En Belgique, un certain nombre de ces formes de travail est déjà présent depuis plus d'une décennie et la digitalisation a fait aussi son apparition, que ce soit sous la forme du contrat de travail électronique ou par le biais du télétravail.

§76. Parmi les neuf nouvelles formes d'emploi, l'on se centrera uniquement sur celles qui concernent véritablement l'économie digitale, objet du présent rapport.

§77. Il s'agit d'une part de ce que l'on nomme les "nomades numériques" -sans que le présent rapport ne s'attarde sur cette forme de travail-, et d'autre part de l'externalisation ouverte de travail ((ou "crowd working") laquelle se réfère aux plateformes numériques qui mettent en relation une offre et une demande de travail pour des projets divisés en micro-tâches et organisés à travers un "cloud" virtuel), ces deux formes d'emploi étant véritablement nouvelles et peu connues. Le travail occasionnel est quelque peu abordé sous l'angle du travail par le biais des plateformes puisqu'il vise le cas où un employeur fournit du travail aux travailleurs en fonction de ses besoins, ces derniers étant appelés à la demande, ce qui est interdit en Belgique quand il s'agit d'un contrat de travail.

a. Les "nomades numériques"

§78. Le rapport de synthèse de l'enquête sur les conditions de travail en Europe (EWCS 2010) a développé un indicateur qui caractérise les nomades numériques : Il s'agit des travailleurs, salariés ou indépendants, qui utilisent l'ordinateur et internet pendant la majeure partie de leur temps de travail, qui n'ont pas de lieu de travail principal fixe - ni les locaux de l'employeur ni les leurs (s'ils sont indépendants) - et qui, dès lors, peuvent travailler à tout moment, avec l'aide des technologies modernes. Il peut s'agir d'une variante du télétravail quand ce sont des travailleurs salariés. Les résultats de cette enquête ne distinguent pas les salariés des indépendants.

- §79. C'est vers la fin des années 2000 que le nomadisme numérique s'est développé significativement. Selon les données de l'enquête (EWCS 2005), en 2005, 7 % des travailleurs de l'Union européenne prestaient au moins un quart de leur temps de travail dans un endroit autre que leur lieu de travail habituel. En 2010, ils sont 24 % des travailleurs européens à être des nomades numériques, moyennant des différences importantes selon les pays : plus de 40 % aux Pays-Bas et dans les pays nordiques, entre 25 et 30 % en Belgique, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni. Depuis lors, le phénomène s'est encore accru et le nombre de nomades numériques est en constante expansion.
- §80. A condition d'avoir une adéquation entre l'emploi et les tâches, le nomadisme numérique n'est pas propre à un secteur, ni à une taille d'organisation ou une structure de gestion spécifique. On le retrouve toutefois plus aisément dans le domaine des TIC, de l'ingénierie (automobile, aviation, construction), de la santé et dans la production industrielle décentralisée. C'est toutefois dans le secteur de la finance que les nomades numériques sont les plus nombreux (près de 50 %) mais aussi dans les services aux entreprises, l'éducation et l'administration publique (environ 30 %), dans la construction et la santé (un peu plus de 20 %).
- §81. Le nomadisme peut aussi être virtuel. Si certains nomades numériques ont une mobilité physique importante tout en travaillant en ligne, il y a aussi des situations de travail où la mobilité physique est limitée mais où la multi-localisation est virtuelle : travail à distance dans des équipes virtuelles, vidéoconférences au moyen d'ordinateurs, réunions virtuelles mettant en présence des avatars de personnes réelles, surveillance et maintenance à distance d'installations industrielles, etc.
- b. L'externalisation ouverte de travail ou le travail pour des plateformes numériques¹⁹
(voir également chap. VI)
- §82. Selon la doctrine consultée, les plateformes en ligne constituent une nouvelle forme de marché "à deux versants" ou "biface". La théorie des marchés bifaces, née dans les années 2000, se réfère à "des produits ou des services qui sont proposés simultanément à deux catégories d'utilisateurs, sur deux versants, à travers une plateforme accessible via un ordinateur, un smartphone ou une tablette"²⁰.

¹⁹ Cette section s'inspire largement de P. Vendramin et G. Valenduc, op.cit

²⁰ J.-C. Rochet, J. Tirole, "Platform competition in two-sided markets", Journal of the european economic association, volume 1, n°4, 2003, p.990-1029.

- §83. Sur l'un des versants, les consommateurs accèdent à des services à faible coût, voire gratuits. Ils bénéficient d'externalités de réseau positives : plus ils sont nombreux, plus les services sont vastes et à faible coût. En accédant à ces services, ils fournissent à la plateforme une série de données sur leur profil personnel, leur localisation, leurs habitudes de consommation. Plus les consommateurs contribuent à alimenter le service, plus celui-ci leur sera utile, permettant de faire un choix fiable, grâce aux nombreuses notices des autres utilisateurs. C'est ce que l'on nomme "crowd working" ou "travail de la multitude".
- §84. La création de valeur ne provient pas seulement de l'exploitation d'un service mais également de l'exploitation des données, réalisée par des centres de données via une main d'œuvre hautement qualifiée.
- §85. L'autre versant du marché est occupé par des acteurs économiques impliqués dans la prestation des services de la plateforme (annonceurs publicitaires, acteurs économiques classiques). Ils bénéficient également d'externalités de réseau positives, proportionnelles à l'audience sur le premier versant. La valeur du service pour les acteurs situés sur un versant du marché dépend du nombre et de la qualité des acteurs présents sur l'autre versant : il s'agit de ce que les économistes nomment "les externalités de réseau croisées".
- §86. Le financement de la plateforme est assuré par un prélèvement sur les transactions effectuées entre les deux versants du marché ou par les contributions des annonceurs publicitaires.
- c. Le travail et l'emploi au sein des plateformes d'externalisation massive (crowd working)
- §87. L'externalisation ouverte à la foule ou de la multitude ou crowd-sourcing (sous-traitance par les foules) désigne "le travail accompli à partir de plateformes en ligne qui permettent à des organisations ou des individus d'accéder via internet à un groupe indéfini et inconnu d'autres organisations ou individus pour résoudre des problèmes spécifiques ou fournir des services ou des produits spécifiques, en échange de paiement".²¹
- §88. Les nouveaux développements de l'économie de plateforme renforcent ainsi une tendance d'externalisation du travail salarié vers le travail indépendant par le biais de ces plateformes. Cette externalisation ouverte du travail mêle également les particuliers et les professionnels, créant ainsi une zone grise entre travail déclaré et non déclaré.

²¹ Green A., de Hoyos M., Barnes S.-A., Baldauf B., Behle H. (2013), CrowdEmploy crowdsourcing case studies : an empirical investigation into the impact of crowdsourcing on employability, European Commission Joint Research Center, Institute for Prospective Technological Studies, JRC Technical Reports (report EUR 26351 EN), Luxembourg, Publication Office of European Union.

§89. Ces plateformes proposent soit des micro-travaux (baby-sitting, soins à un animal de compagnie, jardinage, bricolage) soit des tâches hautement qualifiées (programmation informatique, graphisme, traduction, consultance, etc.). Il s'agit du développement d'un marché orienté sur la tâche plutôt que sur l'emploi, ce qui est un nouveau développement, auquel notre cadre juridique n'est pas nécessairement adapté.

a) Les plateformes de service

§90. Les plateformes de services réalisent une intermédiation entre des offreurs et des demandeurs de services qui ne sont pas immatériels. Il peut s'agir de transport de personnes (Uber, CarAsap,...), de livraison de colis, d'hébergement touristique (comme dans le cas de AirBnB), des services à domicile. Ces plateformes fonctionnent comme des marchés à deux versants.

§91. Le modèle d'affaires des plateformes de services fait naître la figure du "prosommateur", contraction des mots producteur-consommateur d'informations digitalisées. Le "prosommateur" effectue ainsi un travail le plus souvent non rémunéré, consistant à fournir des données et des services qui étaient auparavant fournis au moins partiellement par des salariés, comme par exemple : l'évaluation de la qualité d'un service ou d'un produit par des profanes, le contenu généré par les utilisateurs, l'encodage de données.

b) Les plateformes de travail sur appel et/ou travail occasionnel

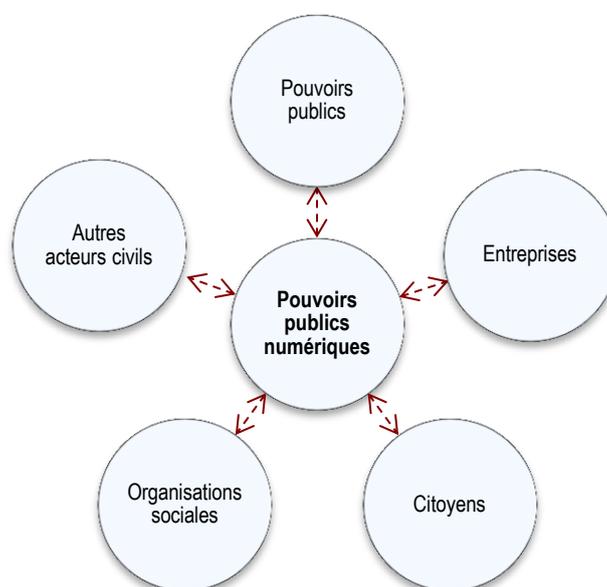
§92. L'activité de « travail sur appel » consiste en "une relation d'emploi continue sans travail continu". Le donneur d'ordre ou l'employeur garantit une mission ou un contrat d'emploi mais ne s'engage pas à fournir du travail en continu. Ce type de contrat repose sur le principe du travail sur appel, en fonction de la demande. Dans le rapport Eurofound (ECWS 2015), le travail sur appel est placé dans la même catégorie que le travail occasionnel intermittent, ou le travail saisonnier ou limité à une tâche ou une prestation. Le travail saisonnier ou intermittent n'est pas neuf et n'est, a priori, pas lié à l'économie digitale. En revanche, le travail sur appel trouve à travers les plateformes en ligne une nouvelle forme d'intermédiation entre une demande de travail et des réserves de travailleurs en attente de tâches et de missions.

- §93. L'utilisation de plateformes en ligne pour organiser le travail sur appel permet de géolocaliser à la fois la demande de travail, soit les lieux où les prestations sont demandées et l'offre de travail, la disponibilité géographique et temporelle des travailleurs inscrits sur la plateforme. La combinaison de la plateforme web, de la géolocalisation et de l'internet mobile permet de faire coïncider, en temps réel, les demandes et les disponibilités, augmentant ainsi l'efficacité du système de travail sur appel.
- §94. Des plateformes de travail occasionnel peuvent également être développées en interne dans des entreprises, pour optimiser la gestion d'une réserve de main d'œuvre contingente susceptible d'être mobilisée dans une logique "juste à temps" et "juste en cas".
- §95. Le travail sur appel se développe dans des secteurs où les demandes sont continues mais variables, tels que les soins à domicile, la garde d'enfants, le commerce de détail, les activités extrascolaires, l'organisation d'évènements. Tous les niveaux de qualification peuvent être concernés.

IV. E-GOUVERNEMENT

- §96. À présent que les développements sociétaux généraux qui accompagnent la numérisation ont été présentés, nous allons resserrer notre perspective et examiner quelques exemples concrets d'application de la numérisation : l'e-gouvernement et l'économie collaborative.
- §97. La numérisation offre des possibilités d'interaction plus efficace entre les citoyens, entreprises et pouvoirs publics. Les pouvoirs publics peuvent même donner le bon exemple à travers une numérisation adéquate de leurs propres travaux en exploitant les opportunités de façon optimale et en minimisant les risques. Ainsi, la numérisation de l'interaction avec les entreprises et les citoyens peut entraîner une amélioration du service et de la participation. Avant de procéder au diagnostic proprement dit, nous allons définir brièvement la notion d'« e-gouvernement ».
- §98. Bekkers (2003) fournit une description précise de la notion d'« e-gouvernement ». Il définit celle-ci comme l'utilisation par un organisme public des TIC, pour l'heure essentiellement internet et la technologie web, pour régir les relations actuelles et/ou futures avec les « stakeholders » dans leur environnement interne et externe. Les « stakeholders » importants sont les suivants : citoyens, entreprises, organisations sociales, autres institutions publiques et acteurs de la société civile.

Figure 0-1 : Interactions possibles via l'e-gouvernement



Source : Constitué sur base de Bekkers V.J.J.M. (2003). E-government and the emergence of virtual organizations in the public sector.

§99. La notion d'« e-gouvernement » ne doit pas être confondue avec celle d'« e-gouvernance ». Palvia & Sharma (2007) estiment que la confusion provient de la similitude entre les dénominations. L'e-gouvernance englobe l'exploitation des TI et d'internet par l'ensemble des organisations (publiques, privées, non marchand, ...) en vue d'une stratégie plus efficiente et efficace. L'e-gouvernement n'est qu'une composante de l'e-gouvernance.

A. Pourquoi l'e-gouvernement ?

§100. L'e-gouvernement permet aux autorités d'offrir différents services aux citoyens et aux entreprises : mettre des informations à disposition, établir des contacts, gérer des services administratifs électroniques, participer à la sphère publique et échanger des données.

§101. Le recours à l'e-gouvernement permet aux pouvoirs publics de créer de la plus-value de différentes façons pour les entreprises et les citoyens. Quelques exemples : accessibilité accrue des pouvoirs publics, amélioration de la qualité des services publics, renforcement de la légitimité politique et publique, une administration plus conviviale et efficace, accroissement de la participation politique des entreprises et des citoyens, disponibilité accrue (à tout moment),... Ensuite, au moyen d'une politique de numérisation adéquate de leurs propres services, les pouvoirs publics peuvent créer un effet catalyseur pour la numérisation dans d'autres segments de la société.

B. Quelques facteurs de risque potentiels

§102. D'un autre côté, les pouvoirs publics se doivent également d'être conscients des risques potentiels d'une poursuite de la numérisation des services publics. Il importe de limiter autant que possible les effets secondaires indésirables de la numérisation des interactions avec les pouvoirs publics.

§103. Ionas (2014) souligne que l'e-gouvernement peut conduire à l'exclusion sociale si les pouvoirs publics ne peuvent pas atteindre avec ces services certains groupes de citoyens. Selon l'auteur, les groupes vulnérables (sur le plan numérique) éprouvent souvent des difficultés à utiliser les applications d'e-gouvernement. Ce phénomène peut avoir un effet polarisant entre les « favorisés » et « défavorisés » numériques.

§104. Charalabidis & Loukis (2011) énumèrent quelques facteurs pouvant expliquer l'échec de projets d'e-gouvernement, à savoir : manque de collaboration et de mise au point avec les « stakeholders », développement de technologies nouvelles/meilleures, absence des ressources nécessaires chez les utilisateurs potentiels, fonctionnement interne inadéquat chez les développeurs et manque de compétences (numériques) nécessaires chez les développeurs/utilisateurs. Lean (2010) et Colesca (2015) ont ajouté que la perception de l'utilisateur potentiel concernant l'utilité, la fiabilité et la qualité des applications TIC, ainsi que sa confiance dans les pouvoirs publics et la technologie, étaient des éléments essentiels au succès du déploiement de l'e-gouvernement.

C. Quelles sont les performances de la Belgique en matière d'e-gouvernement ?

§105. La Commission européenne a écrit dans son rapport DESI²² à propos de la Belgique que le développement de services publics numériques a stagné au cours de ces dernières années. L'e-gouvernement est aussi le domaine DESI dans lequel la Belgique est la moins performante (13^e place en Europe en 2017). Dans chaque domaine de l'e-gouvernement, nos résultats sont nettement inférieurs à ceux des chefs de file européens. Il subsiste en d'autres termes une marge d'amélioration.

²² DESI est un indice calculé annuellement pour tous les pays européens afin de vérifier le degré de numérisation de l'économie et de la société. Pour ce faire, la Commission européenne effectue des mesures à cinq niveaux : (1) connectivité, (2) capital humain, (3) utilisation de l'internet, (4) intégration des technologies numériques, et (5) services publics numériques. En 2017, la Belgique occupait le sixième rang européen pour cet indice composite (en 2016, la Belgique était encore cinquième).

§106. Pour évaluer l'e-gouvernement (voir Tableau ci-dessous), la CE effectue des mesures pour quatre aspects partiels : (1) nombre d'utilisateurs de l'e-gouvernement, (2) taux de pré-remplissage des formulaires, (3) traitement administratif en ligne des services, et (4) les données ouvertes²³. Ces quatre aspects seront examinés plus en détail ci-après.

Tableau IV. C.-1. : Digital Economy and Society Index – Services publics numériques

Services publics numériques	Belgique		Moyenne de l'UE		
	DESI 2017		DESI 2016		DESI 2017
	DESI 2017	Rang	Valeur	Rang	Valeur
Indicateur composite d'e-gouvernement	0,57	13	0,56	13	0,55
Utilisateurs d'e-gouvernement- (% utilisateurs internet)	40%	10	39%	10	34%
Formulaires pré-remplis (score sur 100)	59	11	65	10	49
Administration en ligne (score sur 100)	84	14	85	15	82
Données ouvertes (% du score maximal)	48%	21	34%	21	59%

Note : le calcul de l'indice DESI est toujours effectué avec les données de l'année précédente. Pour constituer le DESI 2017, les pouvoirs publics ont donc utilisé les données de l'année 2016 et pour le DESI 2016 les données de l'année 2015. Source : Commission européenne (2017a), Belgium DESI country profile. pg. 4. Données issues de la Commission européenne, e-gouvernement Benchmark Report.

D. Utilisateurs de l'e-gouvernement

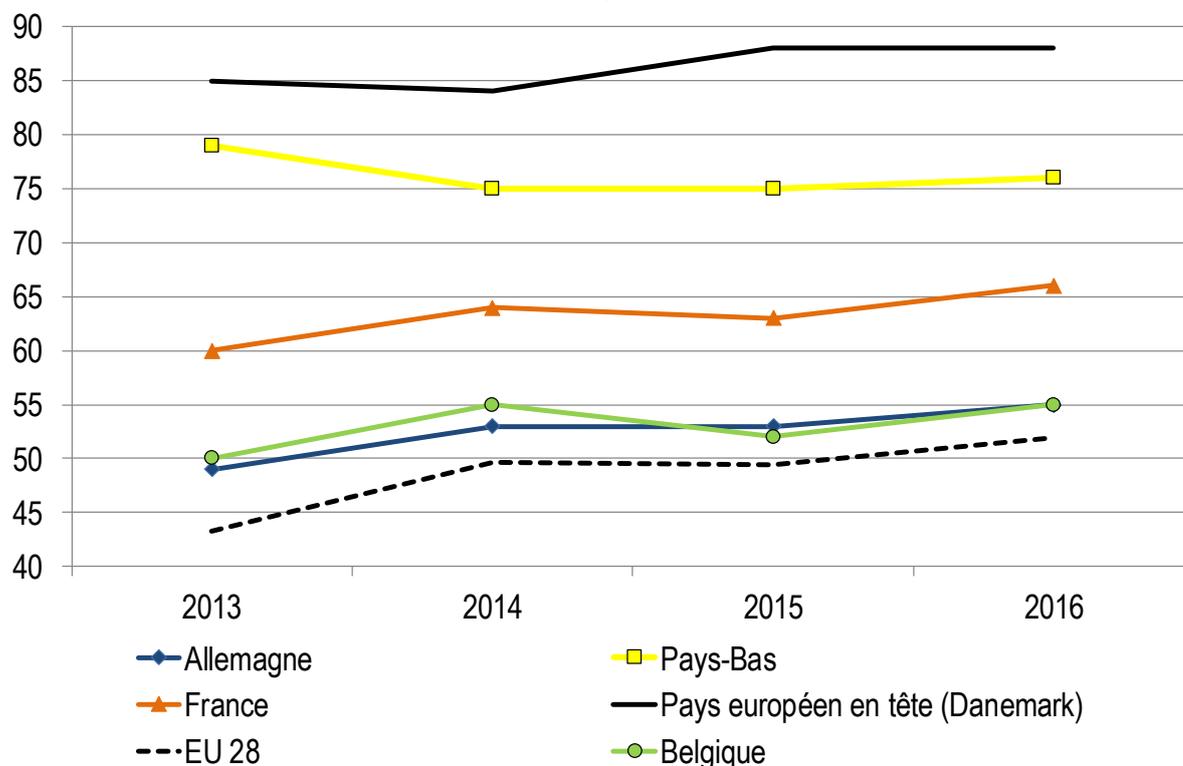
1. L'utilisation de l'e-gouvernement en Belgique et dans ses pays voisins a stagné

§107. En ce qui concerne les « utilisateurs de l'e-gouvernement », la Belgique a enregistré une légère progression l'an dernier (de 39 % à 40 %). Ce chiffre indique le pourcentage de l'ensemble des utilisateurs d'internet (16-74 ans) ayant échangé des formulaires avec des autorités publiques au cours des 12 mois écoulés.

²³ Données et publications créées ou recueillies par les autorités, ou acquises par celles-ci en échange d'un paiement, et qui peuvent être réutilisées gratuitement par le public. Des métadonnées peuvent également être mises à disposition, par exemple le titre, l'auteur, la date d'envoi, le journal des mises à jour, des informations sur le format de fichier, ...

§108. Une interprétation plus large du concept des « utilisateurs de l'e-gouvernement » (voir Graphique ci-dessous) est également calculée par la Commission européenne, à savoir le nombre d'individus qui utilisent internet pour interagir avec les autorités publiques. La Commission entend par là les personnes qui recueillent des informations via des sites web d'institutions publiques, téléchargent des documents officiels et envoient des formulaires aux autorités publiques. C'est ce concept plus large qui sera utilisé dans la présente note.

Graphique IV. D.-1. : Nombre d'individus (%) qui utilisent l'internet pour interagir avec les autorités publiques



Source : Données issues de la Commission européenne, eGovernment Benchmark Report

§109. Le graphique IV.D-1. ci-dessus montre que 55 % des Belges âgés de 16 à 74 ans ont eu recours à l'e-gouvernement en 2016 et que la Belgique obtient sur l'ensemble de la période (2013-2016) de meilleurs résultats que la moyenne de l'UE, l'écart se réduisant toutefois au fil de la période. Le recours à l'e-gouvernement est sensiblement plus élevé en France et aux Pays-Bas. En Allemagne, les chiffres sont similaires à ceux de la Belgique.

§110. Il convient cependant de tenir compte du fait que les personnes de plus de 74 ans ne sont pas prises en considération et que la littératie numérique des personnes âgées est moindre selon l'étude annuelle du Conseil supérieur de l'emploi (2016). Solidaris (2017) montre que 19 % seulement des Wallons et Bruxellois de plus de 80 ans interrogés disposent d'une connexion internet. 81 % de ce groupe d'âge ne peuvent donc pas recourir aux services publics numériques depuis leur domicile. L'usage effectif de l'e-gouvernement est donc inférieur à celui qui est mesuré par la Commission européenne.

§111. ***Afin de pouvoir utiliser de façon optimale les possibilités offertes par la numérisation de l'interaction avec les pouvoirs publics, un cadre légal neutre sur le plan technologique est indispensable.*** Cela signifie que le législateur doit placer les procédures numériques sur le même pied que les procédures écrites. Au Danemark (leader européen), le législateur a créé des lois qui incitent (obligatoirement) les entreprises et les citoyens à utiliser les équivalents numériques des services publics. Dans la lignée d'un cadre légal neutre sur le plan technologique, il convient également de vérifier la possibilité de simplifier les règles et lois existantes en vue de faciliter les procédures (numériques) des services publics.

§112. ***Les pouvoirs publics peuvent développer des instruments génériques d'e-gouvernement au service des entreprises et des citoyens.*** Dans la section suivante, quelques instruments (identification électronique, signature électronique, boîte aux lettres électronique officielle, titres d'accès, procédures de vote et logiciel de surveillance intelligent) seront présentés sommairement. Il existe toutefois bien d'autres possibilités en termes d'instruments génériques d'e-gouvernement.

§113. Une grande partie des services numériques aux entreprises et aux citoyens exigent une **identification numérique**. La procédure d'identification est un maillon important des services à caractère personnel. Afin de pouvoir atteindre un maximum de personnes par voie numérique, il est crucial de rechercher en permanence des applications de connexion plus efficaces. Dans ce cadre, le Conseil des ministres a approuvé le 13 janvier 2017 un avant-projet de loi sur l'identification électronique. En conséquence, il devrait prochainement être possible de s'identifier numériquement via des procédures moins fastidieuses. Ainsi, le développement du Mobile ID pourrait par exemple être facilité. Les pouvoirs publics doivent cependant veiller à ce que leur technologie soit disponible pour les secteurs et entreprises pertinents qui souhaitent en faire usage. Les groupes cibles moins favorisés doivent aussi toujours pouvoir accéder aux services publics. Un consortium entre les opérateurs de télécommunications belges et les banques d'affaires a débouché le 30 mai 2017 sur une application pour smartphone (itsme). « Itsme » peut être utilisé pour les services bancaires et éventuellement à l'avenir pour l'identification mobile. La fiabilité et la sécurité de la nouvelle application devront toutefois d'abord être testées.

§114. Au Danemark, les autorités ont **lié à l'eID l'achat d'abonnements et de billets de transport en commun**. Ce concept peut toutefois encore être creusé. En Belgique, cette possibilité existe déjà pour les billets de train de la SNCB, mais pas pour la STIB et les billets de bus. En liant ceci spécifiquement à l'eID, il sera plus simple d'adapter les services à des caractéristiques individuelles, comme l'âge. À cet égard, les pouvoirs publics doivent toutefois tenir compte du fait que certaines informations à caractère personnel, qui sont également liées à l'eID, ne peuvent pas être transmises librement au secteur privé.

§115. Il est possible de développer des applications d'e-gouvernement pour des **procédures de vote** organisées lorsque l'opinion publique est souhaitée. Ainsi, en Estonie, toute personne ayant accès à internet peut participer à des élections au moyen du « i-Voting » après s'être identifiée électroniquement²⁴. Ceci montre qu'il est possible via l'eID d'organiser plus efficacement la participation citoyenne. À cet égard, il convient toutefois d'accorder une attention suffisante à la cybersécurité. Ainsi, les Pays-Bas ont opté explicitement pour le vote avec crayon et papier dans le cadre des élections nationales de mars 2017 pour éviter les tentatives de hacking.

§116. La **signature électronique** est déjà développée jusqu'à un certain point en Belgique, mais elle offre encore d'autres possibilités. Pour l'heure, certains services (p.ex. demander un extrait du casier judiciaire, contrats financiers, contrats d'assurance, ...) sont encore soumis à une législation qui exige un accord ou une signature par voie écrite, d'où la difficulté actuelle d'étendre la numérisation de la signature (cf. supra : cadre légal neutre sur le plan technologique). Poursuivre le développement de la signature électronique permettra de réaliser des gains d'efficacité (p.ex. en réduisant la durée de la procédure numérique).

§117. Une **boîte aux lettres électronique standardisée officielle** pour les citoyens et les entreprises fonctionnant comme une « adresse numérique » offre des possibilités. Il serait ainsi plus facile, par exemple, d'atteindre numériquement des individus et organisations. Les pouvoirs publics peuvent octroyer à ces boîtes aux lettres un rôle plus important pour l'interaction avec les entreprises et citoyens en traitant davantage par voie numérique certains documents officiels (envois recommandés²⁵, actes, ...). La sécurité sociale belge connaît déjà une sorte d'« eBox » liée à une adresse électronique choisie par les citoyens et entreprises pour le traitement de documents officiels. La possibilité de centraliser les différents systèmes d'eBox d'institutions publiques pourrait être examinée. À cet égard, il convient toutefois de tenir compte des personnes ayant une préférence pour les canaux physiques des services publics, des changements potentiels d'adresse électronique et de la possibilité de modifier le choix de numérisation du service.

²⁴ Ceci s'inscrit dans le cadre de la politique estonienne des « open data by default », par laquelle l'Estonie est le premier pays d'Europe à essayer de convertir autant de données que possible en données ouvertes (voir point 4.5 pour une description).

²⁵ Le cabinet du ministre De Croo a indiqué que les envois recommandés seraient numérisés en Belgique dans le courant de 2017.

§118. Un **logiciel intelligent** transmettant des informations actualisées sur les embouteillages, la pureté de l'air, la météo, les transports en commun etc. aux entreprises et aux citoyens peut aussi être développé dans le cadre de l'e-gouvernement. Si l'on regroupe ces informations sur une application de monitoring conviviale, les entreprises et les citoyens pourraient s'adapter plus aisément aux évolutions journalières.

2. Toutes les parties prenantes doivent être associées au déploiement de l'e-gouvernement

§119. Selon CBO (2015), pour que l'e-gouvernement soit efficace, les utilisateurs doivent être ouverts aux équivalents numériques des services publics ou à des collaborations avec le secteur privé si les pouvoirs publics mettent à disposition certaines données et ressources dans le cadre d'une stratégie de données ouvertes. En d'autres termes, la numérisation de ces services doit faire l'objet d'une adhésion sociétale. À cet égard, il est important de mettre en place des campagnes de sensibilisation, qu'elles proviennent de la sphère privée ou publique, afin d'accompagner ce processus de numérisation et d'associer les entreprises et les citoyens à la numérisation des services publics.

§120. Nixon (2016) argumente que la confiance du citoyen est indispensable pour un déploiement réussi de l'e-gouvernement. Afin d'obtenir celle-ci, il estime que le citoyen doit se voir accorder une place centrale. Voici quelques moyens de s'en assurer : (1) insister sur la façon dont l'e-gouvernement peut aider les individus, (2) se focaliser sur l'accessibilité, l'efficacité et le respect de la vie privée, (3) engager des partenariats avec le secteur privé en vue de développer l'e-gouvernement, et (4) expliquer aux citoyens comment l'e-gouvernement contribue à leur sécurité.

§121. Il est important que les pouvoirs publics et le secteur privé collaborent étroitement au développement des services publics numériques. Les pouvoirs publics se doivent de donner aux partenaires privés un accompagnement et des moyens suffisants pour le développement des outils numériques requis et pour recevoir des idées et solutions innovantes de la part du secteur privé.

3. Toutefois, les personnes qui disposent de compétences numériques relativement faibles peuvent être lésées si les services publics sont essentiellement organisés de manière numérique

§122. Les pouvoirs publics doivent toujours tenir compte de cette donnée en garantissant un accompagnement suffisant. Ils peuvent par exemple proposer des notices d'utilisation conviviales (comme cela existe déjà en Belgique, p.ex. pour l'identification numérique²⁶), élaborer une offre d'accompagnement personnalisé et continuer à investir dans le développement des compétences numériques des chefs d'entreprise et des citoyens. Une attention politique particulière doit être accordée aux groupes cibles plus fragiles de la société. Une étude du Conseil supérieur de l'emploi (2016, p. 147-152) montre sur la base de chiffres de la Commission européenne que 13 % des Belges âgés de 16 à 74 ans n'ont encore jamais utilisé internet ; chez les faiblement qualifiés, ce pourcentage atteint même 29 %. Il s'avère en outre que les chômeurs, les personnes âgées et surtout les inactifs ont également beaucoup moins recours à internet que la population active. Ceci illustre la nécessité d'investir davantage dans la littératie numérique de ces groupes cibles.

§123. Les citoyens doivent toujours conserver la liberté de ne pas opter pour les équivalents numériques des services publics et avoir la possibilité de revenir sur leur choix (contrairement par exemple à la manière dont le système tax-on-web est aujourd'hui organisé). Les pouvoirs publics doivent également prévoir un accompagnement approprié dans le cadre de l'offre de services publics numériques.

§124. L'apprentissage des compétences numériques est un processus graduel. Les individus se familiarisent de plus en plus avec l'infrastructure numérique. Familiariser les personnes ayant des compétences numériques relativement limitées à l'e-gouvernement peut être considéré comme une composante de leur processus d'apprentissage numérique.

²⁶ Voir par exemple la notice vidéo suivante du CSAMAM :
<https://www.youtube.com/watch?v=Ds1rv6ngnT0>

§125. Si l'on continue à parier sur le développement de services publics électroniques, tout le monde doit avoir la possibilité de bénéficier des avantages de la numérisation des services publics. Ainsi, tous les ménages n'ont pas la possibilité d'acquérir pour chaque membre de la famille un téléphone mobile, un ordinateur ou certains logiciels informatiques, avec pour conséquence qu'une partie de la population déjà défavorisée n'est pas accessible. Il convient donc de miser sur une offre d'e-gouvernement abordable et inclusive. En Belgique, chaque Belge de plus de douze ans²⁷ reçoit une carte d'identité personnelle équipée d'une puce permettant l'identification électronique. À partir de l'âge de quinze ans, tout citoyen est obligé par la loi d'avoir son eID sur soi partout et à tout moment, afin de permettre son identification électronique. Si les systèmes sont adaptés à cet effet, il est possible que certains individus ne puissent (temporairement) pas être pris en charge (par exemple certains groupes de touristes et de migrants qui viennent de pays où la carte d'identité n'est pas équipée d'une puce électronique ou des individus qui ont perdu leur carte eID). Il convient de tenir compte de cet aspect et de pouvoir faire face aux problèmes qui pourraient se poser.

4. Il est important que tant ceux qui utilisent l'e-gouvernement que ceux qui gèrent l'administration numérique (back- et front office) disposent des instruments et de l'expertise nécessaires pour fonctionner de façon performante

§126. Les autorités peuvent mettre à la disposition du public des ressources qui permettent aux utilisateurs de fournir des services publics par voie numérique. Citons à titre d'exemple la création de « centres IT » où l'on peut utiliser gratuitement des ordinateurs, des logiciels et l'internet. La bibliothèque de Copenhague, où le public a accès à ce type d'infrastructure informatique et l'utilise beaucoup, en est un bon exemple. En Belgique, certaines bibliothèques disposent d'une infrastructure similaire. De préférence, ces mesures s'adressent essentiellement, mais pas exclusivement, à ceux qui éprouvent des difficultés à acquérir ou à utiliser les ressources informatiques.

§127. Réussir le déploiement de l'e-gouvernement implique que le personnel chargé de fournir et de traiter les services publics numériques soit suffisamment familiarisé avec les systèmes numériques. Il convient donc de miser sur des systèmes faciles d'utilisation et de veiller à ce que le personnel responsable dispose de l'expertise requise et reçoive éventuellement des cours de perfectionnement à cet effet.

²⁷ Pour les plus jeunes enfants, il y a le système de la Kids-ID, laquelle est également pourvue d'une puce électronique. Les parents (ou tuteurs) de l'enfant doivent toujours être en possession de cette carte.

5. La dépendance accrue aux réseaux numériques pose de nouvelles exigences en matière de cybersécurité

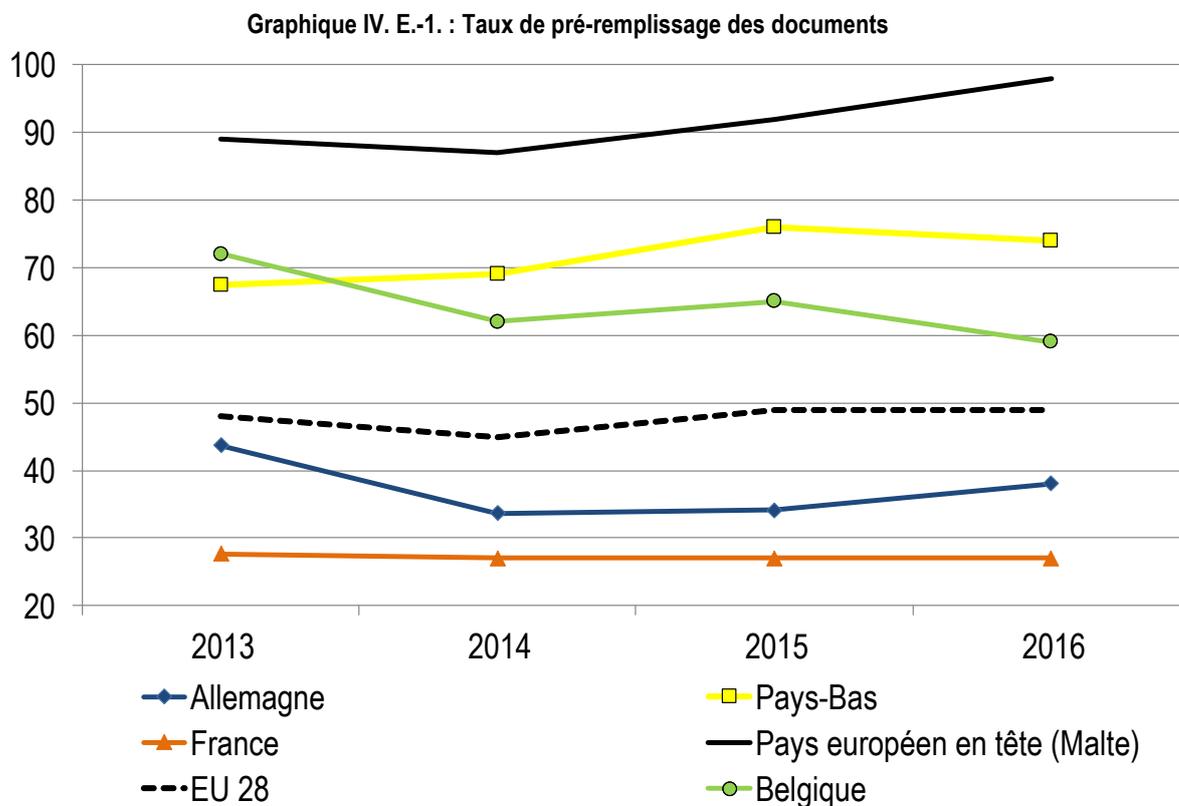
§128. La numérisation de processus doit toujours se faire en tenant compte de la cybersécurité. La dépendance accrue aux TIC rend notre société de plus en plus vulnérable aux abus et aux défaillances techniques. La cyberpolitique, et donc également l'élaboration de la nouvelle réglementation en matière de cybersécurité, exige une approche multipartite qui tienne compte des besoins et souhaits de l'ensemble des parties prenantes.

§129. Il faut pouvoir garantir à tout moment que les informations sensibles, telles que les données à caractère personnel, sont sécurisées et protégées contre la cybercriminalité. Compte tenu du fait que les cybercriminels utilisent des méthodes innovantes pour attaquer les systèmes informatiques, il convient de rechercher proactivement les mesures de cyberprotection les plus performantes et d'adapter la réglementation en conséquence. Les pouvoirs publics peuvent mener eux-mêmes ou externaliser des études sur la cybersécurité. Quoiqu'il en soit, ils assument la responsabilité finale de la cybersécurité des services publics numériques.

E. Formulaires pré-remplis

1. Le taux de pré-remplissage des formulaires s'est réduit ces dernières années

§130. Selon la CE, le taux de pré-remplissage des formulaires à partir d'informations déjà demandées a reculé en Belgique durant la période 2013-2016 (de 72/100 en 2013 à 59/100 en 2016). Pour l'instant, le résultat de la Belgique reste toutefois supérieur à la moyenne de l'UE (49/100). Au début de la période, la Belgique faisait partie du top 5 européen, mais le recul enregistré l'a fait chuter à la 11^e place. À l'exception des Pays-Bas, la Belgique est plus performante que ses pays voisins dans ce domaine.



Source : Commission européenne, eGovernment Benchmark Report.

§131. La nette diminution du score en 2015-2016 est trompeuse. En effet, le calcul de l'indice DESI 2017 a fait l'objet d'un changement de méthodologie qui complique les comparaisons dans le temps. Concrètement, des dossiers ont été ajoutés dans le calcul. En raison de l'adaptation méthodologique, il est plus judicieux, pour ce sous-domaine, d'effectuer des comparaisons entre États membres plutôt que dans le temps.

2. Des gains d'efficacité peuvent être réalisés en réduisant les charges administratives des entreprises et des citoyens et en appliquant le principe « only once »

§132. Selon le principe « only once », l'administration ne peut réclamer des données qu'une seule fois et elle les met ensuite à la disposition de tous les organismes publics, ce qui permet d'éviter que les utilisateurs ne doivent fournir les mêmes informations à chaque fois²⁸. Cet objectif a été défini au niveau fédéral dans la loi du 5 mai 2014²⁹.

²⁸ Monsieur Windmolders, directeur de la cellule stratégique Agenda numérique, a indiqué lors d'une audition que la Commission européenne excluait de ses évaluations les services publics entièrement automatisés. Selon la cellule stratégique, cette procédure est pourtant une meilleure solution que les formulaires pré-remplis. Les utilisateurs doivent en effet entreprendre moins de démarches.

²⁹ LOI du 5 mai 2014 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, *MB*, 4 juin 2014, pp. 42601-42605.

3. Une coordination entre les différentes autorités est nécessaire, notamment sur le plan de l'échange des informations nécessaires

§133. Si l'administration souhaite pré-remplir des formulaires ou automatiser des processus, il est nécessaire que le département responsable dispose des informations requises. Certaines informations sont cependant éparpillées dans différents organismes publics. Ces aspects exigent une communication interne efficace entre les différents acteurs publics de tous les niveaux de pouvoir et entre les différents départements de l'administration.

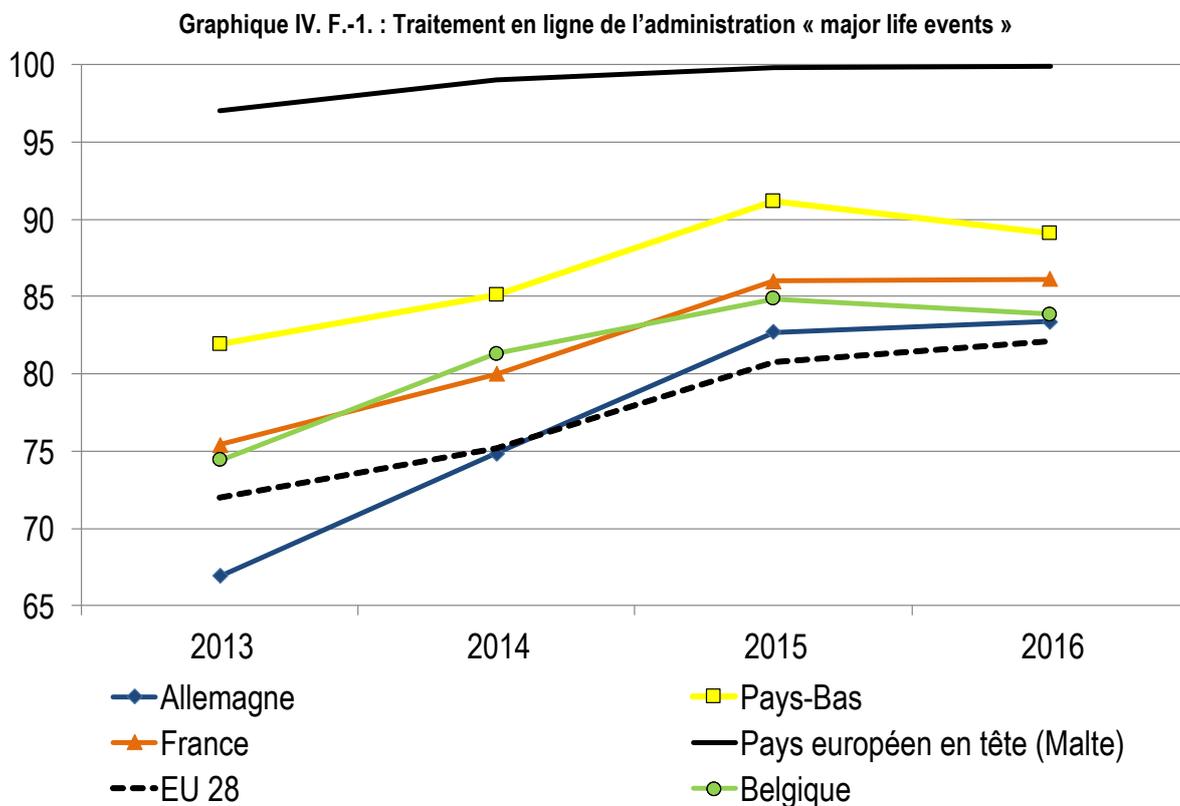
§134. Pour le moment, en Belgique, cette collaboration s'effectue principalement sur base volontaire avec les services publics intéressés. Elle pourrait toutefois être développée en vue de garantir des services publics plus efficaces et uniformes.

F. Administration en ligne

1. Les progrès considérables du traitement en ligne de l'administration publique se poursuivent

§135. Afin de calculer le score d'un pays dans ce domaine, la Commission mesure le nombre d'étapes administratives liées aux « major life events »³⁰ qui peuvent être traitées en ligne. On peut déduire du graphique IV. F.-1 ci-dessous que la Belgique a fortement progressé dans ce domaine durant la période 2013-2015 (11 points sur 100), mais qu'un léger recul a été enregistré l'an dernier (1 point sur 100). La situation est similaire dans les pays qui nous entourent. Les Pays-Bas et la France obtiennent des résultats légèrement supérieurs à ceux de la Belgique. C'est une indication qu'il y a encore beaucoup à faire en la matière.

³⁰ Événements figurant dans ce groupe : démarrer une entreprise, perdre ou trouver un emploi, faire des études, effectuer des transactions commerciales régulières, posséder et utiliser une voiture, engager une procédure de règlement de litiges.



Source : Données issues de la Commission européenne, eGovernment Benchmark Report

§136. En Belgique, les autorités permettent le traitement administratif en ligne de services publics via des portails reconnus. Depuis 2015, elles utilisent le portail MyBelgium, sur lequel l'administration tente de regrouper les services publics numériques. Pour l'heure, une cinquantaine de services publics sont proposés aux citoyens et aux entreprises, et l'offre est progressivement élargie. Quelques exemples : tax-on-web (plus de 3 millions d'utilisateurs), eHealth, point d'information (santé, pension premier et deuxième pilier, ...), dossier fiscal personnel, intégration de la Banque-Carrefour des entreprises, e-Greffe, simulateur des coûts de l'énergie, demande de permis d'urbanisme, ...

2. Un service plus efficace doit être l'objectif de départ de la numérisation de l'administration publique

§137. Un aspect tout aussi important que la possibilité de traiter numériquement l'administration publique est le degré avec lequel la population utilise effectivement les services numériques et estime que ceux-ci sont utiles. Ainsi, Malte est le pays le plus performant en ce qui concerne les possibilités (99,875/100), mais l'e-gouvernement y est relativement peu utilisé (44 %).

§138. Les autorités doivent effectivement mettre en place une administration plus efficace via une numérisation adéquate des services publics. Il convient en d'autres termes de veiller à ce que les utilisateurs perçoivent la numérisation comme une simplification des procédures administratives. L'interaction numérique doit par ailleurs conserver en permanence le caractère officiel de l'interaction lorsque c'est nécessaire (p.ex. envois recommandés). Pour ce faire, les pouvoirs publics doivent développer des systèmes numériques fiables qui jouissent d'une valeur juridique équivalente à celle de la signature manuscrite (cf. signature électronique).

§139. Pour les entreprises et les citoyens, il est important que les services publics en ligne soient faciles à trouver. Internet donne accès à une énorme quantité de documentation, mais souvent d'une manière non structurée. À cet égard, il est important que les services soient centralisés et harmonisés. Ainsi, « central et harmonisé » est la devise du portail fédéral MyBelgium pour l'administration liée aux services publics. Toutefois, en raison de la répartition des compétences en Belgique, on retrouve encore divers services administratifs sur les portails web d'autorités locales et régionales. Le portail MyBelgium pourrait être étendu et renvoyer vers les sites web d'autorités locales et régionales pour leurs compétences respectives.

3. Les pouvoirs publics doivent garantir la continuité dans une politique d'investissement en informatique responsable

§140. Les autorités publiques doivent assurer un suivi suffisant des investissements dans la réalisation d'un service public numérique. Les plans d'investissement et la politique en matière d'informatique sont des domaines généralement échelonnés sur plusieurs années. Ainsi, les autorités des pays européens élaborent un « agenda numérique » de quatre ans au début de chaque nouvelle législature. Toutefois, compte tenu des défis majeurs posés par la numérisation, il convient de tout mettre en œuvre pour garantir une certaine continuité au-delà des changements de gouvernement.

G. Données ouvertes

1. La Belgique est à la traîne dans le domaine des données ouvertes, mais la structure des compétences en Belgique nuance ces mauvaises performances

§141. Le score a été calculé pour le DESI 2017 au moyen d'un indicateur nouvellement constitué qui examine dans quelle mesure une « stratégie relative aux données ouvertes » est mise en œuvre ainsi que l'impact politique, social et économique des données ouvertes sur le portail de données national. Le choix d'un nouvel indicateur (voir Tableau IV. G.-1 ci-dessous) complique le suivi dans le temps.

§142. Selon la nouvelle composition de cet indicateur, la Belgique obtient un résultat (48 %) nettement inférieur à la moyenne de l'UE (59 %) et occupe la 21^e place en Europe tant dans le DESI 2016³¹ que dans le DESI 2017. La France et les Pays-Bas sont beaucoup plus performants que la Belgique sur le plan des données ouvertes. L'Allemagne affiche également un meilleur score que la Belgique, mais la différence est moins prononcée.

Tableau IV. G.-1. : Données ouvertes

Données ouvertes	DESI 2016 (selon le nouveau contenu du concept)	DESI 2017
Allemagne	51%	51%
Pays-Bas	60%	79%
France	76%	86%
Pays européen en tête (Espagne)	82%	91%
UE-28	50%	59%
Belgique	34%	48%

Note : le calcul de l'indice DESI est toujours effectué avec les données de l'année précédente.

Pour constituer le DESI 2017, les pouvoirs publics ont donc utilisé les données de l'année 2016 et pour le DESI 2016 les données de l'année 2015.

Source : Commission européenne, eGovernment Benchmark Report

§143. Afin de nuancer les résultats, il importe de présenter la façon dont le déploiement des données ouvertes est mis en œuvre en Belgique. Pour qu'une initiative en matière de données ouvertes soit prise en considération dans l'évaluation européenne, elle doit exister à tous les niveaux de pouvoir. La Belgique connaît une structure de compétences au sein de laquelle les autorités locales et régionales disposent d'un certain degré de souveraineté. Ainsi, les autorités flamande, wallonne et bruxelloise ont mis sur pied toute une série d'initiatives qui sont exclues du calcul de l'indice. Chaque Région belge dispose également de son propre portail de données ouvertes³². La Flandre est le chef de file belge dans ce domaine, tandis que la Wallonie et Bruxelles ont entamé un net mouvement de rattrapage.

§144. Le plan quinquennal « Stratégie fédérale relative aux données ouvertes (2015-2020) » d'août 2015 énumère quelques priorités qui doivent conduire à un renforcement de l'écosystème numérique et à la mise en place de pouvoirs publics plus efficaces et plus modernes. Le plan s'articule autour de trois éléments concrets : (1) le passage à l'« open by default », (2) la réutilisation des données et l'élimination des obstacles, et (3) la protection de la vie privée.

§145. Dans le cadre de la stratégie relative aux données ouvertes, l'initiative Open Data Portal a notamment été lancée au niveau fédéral en janvier 2016. Elle comprend un portail (<http://data.gov.be>) sur lequel toute un chacun peut consulter librement des publications, études et chiffres mis à disposition par l'autorité fédérale.

³¹ Selon l'ancienne interprétation des données ouvertes, la Belgique occupait la 16^e place dans le DESI 2016.

³² Pour la Flandre : <http://opendata.vlaanderen.be/> ; pour la Wallonie : <http://data.digitalwallonia.be/> ; pour Bruxelles : <https://opendata.brussel.be/>

2. La poursuite du déploiement des données ouvertes peut favoriser la transparence et stimuler la croissance durable

§146. Dans leur enquête bisannuelle sur l'e-gouvernement³³, les Nations unies soulignent l'importance des données publiques ouvertes en tant que moteur d'une administration plus transparente et responsable et expliquent comment celles-ci peuvent stimuler la croissance durable. Ces données peuvent apporter aux organisations de nouveaux éclairages, ceux-ci leur permettant de répondre plus efficacement aux besoins des citoyens et des entreprises. Pensons par exemple aux schémas horaires des transports en commun, à la présence d'entreprises, aux informations topographiques, aux chiffres de l'emploi, ... La mise à disposition de données structurées au public peut créer une valeur importante tant dans le secteur privé que public. Les données numériques offrent des possibilités infinies en termes d'applications, à la fois directement et indirectement, et l'amélioration continue de l'infrastructure informatique ne cesse de redessiner les limites du possible.

3. Un changement de culture est nécessaire dans les différentes institutions publiques, avec pour norme l'ouverture des données

§147. Dans le cadre de la politique des données ouvertes, il importe de diffuser davantage d'informations sur le fonctionnement des différentes institutions publiques. Ceci peut accroître la légitimité des pouvoirs publics en instaurant une transparence accrue du fonctionnement de l'administration. Mettre ces informations à la disposition du public est une question de culture ouverte (cf. open by default). Les différents départements peuvent apprendre l'un de l'autre dans ce domaine et une approche coordonnée peut être mise en place à cet effet.

4. Les pouvoirs publics doivent tenir compte de la protection de la vie privée et de la sécurité ainsi que de l'utilité des données ouvertes

§148. Dans le cadre du déploiement ultérieur des données ouvertes, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les informations sensibles à caractère personnel ne soient pas rendues publiques pour des raisons de protection de la vie privée et de sécurité.

§149. Outre le format dans lequel les données sont mises à disposition, l'ONU (2016) indique que les autres enjeux se situent au niveau de l'utilité des données ouvertes. Il est important que les pouvoirs publics surveillent qui consulte les données, et de quelle manière, afin que les portails soient adaptés de façon optimale aux besoins des utilisateurs (potentiels). Ainsi, l'administration pourrait essayer de savoir ce que les utilisateurs (potentiels) considèrent comme des informations utiles et pourquoi ils consultent certaines données ouvertes.

³³ Nations unies (2016) *e-gouvernement Survey 2016*. pp. 21-44.

§150. Par ailleurs, le rapport de l'ONU souligne qu'il est essentiel que les utilisateurs aient suffisamment confiance dans les données ouvertes proposées et que la plateforme soit perçue comme étant suffisamment attrayante et conviviale. Pour ce faire, les autorités doivent établir un lien avec des métadonnées utilisées pour fournir les explications nécessaires. Si le public estime que la qualité des données publiées ou la plateforme est inadéquate (p.ex. non fiable), il sera moins enclin à utiliser ces données.

V. ASPECTS RÉGLEMENTAIRES ET FISCAUX DE LA NUMÉRISATION

§151. Le diagnostic dressé dans les parties précédentes montre que la révolution numérique peut être dirigée par les choix des décideurs politiques et par la garantie de disposer de conditions appropriées. Si l'on veut s'assurer que la numérisation stimule la croissance, l'emploi et l'entrepreneuriat durables, il est important de prévoir un encadrement réglementaire et fiscal adéquat. Comme cette section le montrera, le cadre réglementaire et fiscal n'est pas toujours adapté aux nouveaux développements économiques telles que la numérisation, ce qui est une source potentielle de conflits. Les partenaires sociaux proposeront par conséquent quelques principes et pratiques susceptibles de soutenir la transition numérique pour les citoyens et les entreprises.

A. Constatations générales

§152. Au cours des dernières décennies, la numérisation a contribué à la création de nouveaux modèles d'affaires (e-commerce, économie de plateforme, *crowdworking*, plateformes de trading à haute fréquence, magasins d'applications, ...). L'utilisation d'applications TIC est cruciale pour ces formes commerciales. Ces nouvelles formes de transactions sont pour la plupart encore relativement limitées, mais elles gagnent rapidement en importance par rapport aux modèles d'affaires traditionnels.³⁴

§153. Les ouvrages spécialisés qui traitent des défis de la numérisation pour le cadre fiscal et réglementaire belge s'appuient souvent sur des exemples pratiques issus de l'e-commerce et de l'économie de plateforme. Ces deux modèles d'affaires seront par conséquent abordés à plusieurs reprises dans la présente note de discussion. Ces modèles d'affaires ne seront toutefois qu'évoqués brièvement afin de dresser quelques constats, et il convient de garder à l'esprit qu'il en existe de nombreuses autres variantes.

³⁴ Voir notamment le Conseil supérieur de l'emploi (2016) et Hortaçsu et Syverson (2015).

§154. Le Parlement européen (2016)³⁵ écrit que l'économie numérique connaît des profils d'entreprise très variés. Les individus qui proposent des services (repas, cours...) via des plateformes pendant leur temps libre ne sont pas les mêmes que des acteurs comme Google, Amazon et Facebook, qui essaient explicitement de conserver une position dominante sur le marché. Les décideurs politiques doivent tenir compte de cette hétérogénéité en vue d'élaborer des mesures ciblées.

§155. Au sein de l'économie de plateforme, les différences entre les profils d'affaires numériques sont très visibles. Ainsi, l'entreprise Uber opte pour une part de marché relativement grande et se retire si elle ne parvient pas à acquérir une position dominante (p.ex. en Chine). D'autre part, il y a aussi des plateformes numériques via lesquelles des services sont proposés à des tiers sur base de considérations durables (p.ex. BlaBlaCar, une plateforme de covoiturage avec partage des frais du trajet).

§156. Pour calculer l'impact de la numérisation, p.ex. sur les recettes publiques, il convient de tenir compte de quelques éléments qui compliquent la réalisation d'une analyse macroéconomique approfondie, à savoir l'absence de données sur les modèles d'affaires numériques et l'impact total de l'entrée de nouveaux acteurs sur des marchés existants.

§157. Il manque actuellement de données de qualité sur l'étendue précise des modèles d'affaires numériques tels que l'économie de plateforme³⁶ et l'e-commerce³⁷. En conséquence, il est compliqué pour l'heure d'estimer leurs évolutions et leur impact potentiel, et peu d'études ont encore été réalisées sur des aspects (para)fiscaux concrets.

§158. De plus, pour des analyses macroéconomiques, il convient toujours de tenir compte à la fois de l'impact direct des acteurs via les activités qu'ils réalisent eux-mêmes, mais aussi par exemple de l'influence indirecte qu'ils exercent sur les activités d'autres acteurs du marché. Cet impact indirect est très difficile à chiffrer, puisqu'il est impossible d'identifier précisément les changements exacts subis par les différents acteurs traditionnels suite à l'entrée de nouveaux acteurs.

³⁵ Parlement européen (2016), *Tax Challenges in the Digital Economy*.

³⁶ En raison de la nouvelle réglementation en vigueur au sein de l'économie de plateforme (cette réglementation prévoit que, jusqu'à hauteur de 5.100 euros, seuls 50 % des recettes issues d'activités effectuées sur des plateformes agréées par les pouvoirs publics sont imposées et à un taux réduit de 20 %), il est possible que l'on dispose dans un proche avenir d'un plus grand volume de données de qualité sur l'étendue et la nature des activités, pour autant que les prestataires utilisent cette réglementation.

³⁷ À l'heure actuelle, Eurostat analyse l'étendue de l'e-commerce dans les différents pays européens. Eurostat a récemment calculé que la part de l'e-commerce dans le chiffre d'affaires des entreprises belges s'élevait à 31 % en 2016, alors qu'il n'était que de 14 % en 2012 (pour la période 2013-2015, aucune donnée n'est disponible pour la Belgique).

B. Aspects réglementaires

§159. Pour pouvoir récolter les fruits de la numérisation, un espace suffisant doit être réservé à l'expérimentation, mais nous devons aussi prendre en considération les risques potentiels, par exemple en matière de sécurité et de protection de la vie privée. Les décideurs politiques doivent tenir compte des intérêts de toutes les parties concernées afin de créer un cadre réglementaire responsable au sein duquel la numérisation peut réaliser des avancées d'une manière durable, aisée et adéquate.

§160. La Commission européenne étudie l'influence réciproque de la numérisation et de la législation dans le cadre des travaux relatifs au Marché unique numérique³⁸. On peut ressortir de ces travaux quelques thématiques pertinentes pour l'étude concernant le cadre réglementaire belge : (1) « level playing field », (2) cybersécurité, (3) protection des consommateurs numériques (la CE examine uniquement l'ePrivacy) et (4) connectivité numérique. Ces quatre thématiques seront commentées ci-après plus en détail au moyen d'une série de constats dressés en Belgique.

C. Level playing field

§161. Il est important de vérifier que le « level playing field » soit préservé lors de l'entrée des acteurs numériques, en partant des points de vue à la fois nouveaux et traditionnels. Un déséquilibre du « level playing field » menace les perspectives économiques (croissance, emploi et entrepreneuriat) de manière inéquitable pour la partie défavorisée, puisqu'une des deux parties opère dans le cadre d'une réglementation différente (moins restrictive).

§162. Il y a des différences en matière d'accès au marché entre les acteurs numériques et non numériques.

§163. Le Parlement européen (2016)³⁹ écrit que l'entrée sur le marché est plus facile via des modèles d'affaires numériques car les obstacles à l'entrée sont moins nombreux. Ainsi, l'entrée sur le marché serait moins coûteuse, l'administration numérique fonctionnerait plus efficacement, il serait plus facile de trouver des clients potentiels, et les entreprises seraient parfois soumises à d'autres exigences en termes d'attestations et d'autorisations, ... Ces éléments constituent des incitants à l'entrepreneuriat.

³⁸ Voir : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/environment-digital-single-market>

³⁹ Parlement européen (2016), *Tax Challenges in the Digital Economy*.

1. La Belgique dispose de deux mesures spécifiques qui contribuent à la stimulation de l'économie de plateforme et de l'e-commerce

§164. À travers la loi-programme du 1^{er} juillet 2016⁴⁰, le gouvernement souhaite sortir l'économie de plateforme de la zone fiscale grise et permettre à tout un chacun d'exercer une petite activité complémentaire moyennant un minimum de formalités et une taxe/contribution limitée sur les recettes. Pour pouvoir bénéficier de cette réglementation, la plateforme doit être agréée. Cependant, diverses plateformes n'ont pas demandé cet agrément (p.ex. Airbnb). Il existe pour l'heure douze⁴¹ plateformes agréées en Belgique (depuis le 8 avril 2017). L'application correcte de cette législation et d'autres requiert un niveau suffisant de transparence sur les activités exercées par les prestataires de ces services et sur les recettes perçues. Et ce, à la fois en ce qui concerne les plateformes agréées et non agréées.

§165. Une deuxième mesure émanant de l'accord estival 2017 prévoit que les travailleurs et retraités peuvent se procurer en exonération d'impôts jusqu'à 6 000 euros par an via des activités semi-agerales, c'est-à-dire lorsqu'ils sont actifs dans des organisations et associations à but non lucratif en tant qu'entraîneurs, animateur de jeunesse, etc.

§166. Il est nécessaire d'instaurer un cadre réglementaire équilibré qui favorise la numérisation et ne considère pas l'économie numérique comme un phénomène distinct.

§167. Pour pouvoir récolter les fruits de la numérisation, un espace suffisant doit être réservé à l'expérimentation, de manière à approfondir les possibilités de l'innovation numérique. Les décideurs politiques doivent toutefois prendre aussi en considération les risques potentiels. Une nouvelle législation pour les activités numériques peut s'avérer opportune afin de préserver des aspects comme les intérêts des consommateurs, l'environnement, la sécurité générale et la protection de la vie privée. La législation actuellement en vigueur en Belgique est plus restrictive que dans les pays voisins pour certaines activités numériques (p.ex. la législation sur les drones⁴²). En d'autres points, la législation est plus souple (p.ex. le régime de faveur fiscal et parafiscal pour les recettes obtenues via des plateformes numériques agréées).

⁴⁰ Voir les études du CNT concernant l'économie de plateforme.

⁴¹ ListMinut, FLAVR, Bringr, Conceptz, Heetch, PWIIC, Branpont, Daoust, Your private butler, Uber-eats, MY SHERPA et Menu Next Door.

⁴² La législation sur les drones est en cours de déploiement dans les différents pays européens dans une optique de sécurité et de protection de la vie privée. Pour les activités récréatives et professionnelles, la Belgique dispose actuellement d'un cadre légal relativement restrictif en comparaison avec l'Allemagne et les Pays-Bas. En France, la législation sur les drones est plus étendue qu'en Belgique, celle-ci étant plus restrictive dans certains domaines et moins restrictive dans d'autres.

§168. L'Economic Prospective Club (2017), le Parlement européen (2016) et l'OCDE (2015b) avancent qu'un régime de faveur spécifique pour certains modèles d'affaires numériques compromet le principe du « level playing field ». Selon eux, il est de plus en plus compliqué de distinguer l'économie numérique de l'économie non numérique. Ils estiment qu'il est plus judicieux de travailler sur la base de problèmes rencontrés dans le cadre d'activités numériques et d'élaborer des mesures qui soient applicables à l'ensemble de l'économie afin de respecter le principe du « level playing field ». Nous pourrions toutefois considérer ce type de réglementation comme un tremplin pour de plus vastes modifications réglementaires axées sur un système économique numérique plus robuste.

2. Il est important que les différents niveaux de pouvoir se coordonnent suffisamment lors de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application des réglementations

§169. Le déploiement de nouvelles réglementations nécessite une concertation entre les différents niveaux de pouvoir sur des thématiques qui dépassent le niveau régional, ainsi que la définition d'une vision commune. Cela n'est cependant pas évident à appliquer dans la pratique⁴³.

D. Cybersécurité

§170. Internet et les appareils connectés comportent des avantages, mais aussi quelques risques. La dépendance croissante vis-à-vis des TIC rend notre société plus vulnérable aux abus et aux pannes. Le Conseil européen (2015) souligne que les incidents de sécurité informatique (p.ex. les défaillances techniques et virus) sont de plus en plus fréquents et de plus en plus difficiles à traiter. La cybersécurité revêt donc une importance essentielle au vu des menaces potentielles auxquelles nous devons faire face.

⁴³ La plateforme de partage Heetch, une plateforme numérique de covoiturage axée spécifiquement sur les services rémunérés le weekend et la nuit, en est un exemple récent. En Belgique, la plateforme n'est actuellement disponible que dans la région bruxelloise. Le 14 avril 2017, Heetch a été interdit à Bruxelles par le ministre bruxellois de la Mobilité, Pascal Smet, en l'absence des autorisations nécessaires pour les conducteurs. Le 25 avril 2017, le législateur fédéral a toutefois autorisé les conducteurs actifs sur cette plateforme à utiliser le tarif fiscal préférentiel pour les recettes perçues.

§171. La directive européenne pour la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (NIS) a été approuvée le 6 juillet 2016 par le Parlement européen. La directive contraint les États membres à disposer dans les 21 mois d'une capacité nationale de cybersécurité, à renforcer la collaboration avec l'UE et à mettre en place les exigences de sécurité et de notification d'incidents pour les opérateurs de services essentiels⁴⁴. Cette directive s'inscrit dans la stratégie de l'UE en matière de cybersécurité⁴⁵. À partir du niveau européen, les autorités souhaitent garantir un niveau minimum de cybersécurité qui permettra à la société européenne numérique de prospérer.

§172. En Belgique, nous disposons depuis octobre 2014 du Centre for Cyber Security Belgium (CCB), qui est chargé du déploiement de la politique belge en matière de cybersécurité. Cette instance fédérale a les missions suivantes : superviser et coordonner la stratégie de cybersécurité ; formuler des propositions pour l'adaptation du cadre légal et réglementaire en matière de cybersécurité ; élaborer, diffuser et veiller à la mise en œuvre des standards, directives et normes de sécurité ; coordonner la représentation belge lors des forums internationaux sur la cybersécurité ; suivre, évaluer et certifier la sécurité des TIC ; informer et sensibiliser les utilisateurs des TIC. En outre, le public peut consulter sur le site web de cet organe central des notices réparties suivant les groupes cibles potentiels (ménages, entreprises, écoles et services d'utilité publique) et l'institution peut être contactée par courriel par les citoyens pour signaler un incident de cybersécurité⁴⁶ et poser d'autres questions.

§173. En Belgique, les pouvoirs publics, le secteur privé et le monde académique ont instauré conjointement en 2015 la Cyber Security Coalition dans le but de renforcer la cybersécurité en Belgique. Les missions de cette coalition sont les suivantes : (1) l'échange de bonnes pratiques entre les membres, (2) accroître la prise de conscience en matière de cybersécurité en Belgique, (3) collaborer en matière de gestion des incidents, et (4) formuler des recommandations politiques aux pouvoirs publics en matière de cybersécurité.

§174. La cyberpolitique, et donc également l'élaboration de la nouvelle réglementation en matière de cybersécurité, exige une approche multipartite qui tienne compte des besoins et souhaits de tous les groupes d'intérêt (citoyens, entreprises et autres organisations concernées).

⁴⁴ Concrètement, la loi est libellée comme suit : (1) les États membres doivent disposer d'un Computer Security Incident Response Team (CSIRT - centre de réponse aux incidents de sécurité informatique) et d'une autorité nationale compétente en matière de NIS, (2) la constitution d'un groupe de coopération en matière de cybersécurité entre tous les États membres et d'un réseau de CSIRT, et (3) la garantie d'une culture de cybersécurité dans tous les secteurs et en particulier les secteurs vitaux (énergie, transport, eau, banques et autres établissements financiers, soins de santé et infrastructure numérique).

⁴⁵ Voir également Commission européenne (2013), *Stratégie de cybersécurité de l'Union européenne : un cyberspace ouvert, sûr et sécurisé*.

⁴⁶ Depuis le 1er janvier 2017, les autorités ont intégré cert.be (cyber emergency team fédérale) au sein du CCB. Cette section se charge de recevoir les notifications d'incident.

§175. Le *Nationaal Cyber Security Centrum* (2016), aux Pays-Bas, indique que la cybergouvernance est très complexe et que les solutions ne peuvent pas toujours être apportées par les forums traditionnels. Une concertation avec les différents groupes d'intérêt est, en d'autres termes, recommandée.

§176. Toujours aux Pays-Bas, le *Cyber Security Raad* (2016) considère que les pouvoirs publics pourraient délivrer des certificats « cybersecure » aux entreprises qui fournissent des services de cybersécurité à des tiers. Plus concrètement, des entreprises suffisamment professionnelles peuvent obtenir une accréditation au terme d'une procédure de screening par les autorités qui atteste de leur satisfaction à des normes préétablies. Ces entreprises travaillent avec des experts afin de renforcer la cybersécurité, notamment dans les organismes publics, les banques et les hôpitaux. L'exemple de ces certificats montre comment il serait possible de renforcer la cybersécurité via une interaction entre les pouvoirs publics et les entreprises.

1. En matière de cybersécurité, il convient de stimuler encore le développement des connaissances

§177. Puisque la cybercriminalité évolue au fil des évolutions numériques, la cybersécurité pourrait être intégrée davantage dans des projets existants en matière de développement des connaissances et de formation. Chaque individu amené à utiliser des appareils connectés a en effet tout à gagner à savoir quelles applications sont fiables, comment les utiliser en toute sécurité, comment reconnaître la cybercriminalité et comment gérer les « cyber-incidents ».

§178. Les pouvoirs publics peuvent mener eux-mêmes ou externaliser des études sur la cybersécurité. Étant donné que les cybercriminels utilisent des méthodes innovantes pour s'attaquer aux systèmes informatiques, les autorités publiques doivent rechercher proactivement les mécanismes de cyberprotection les plus performants.

2. Il est essentiel de continuer à développer la cybersécurité en Belgique

§179. Les pouvoirs publics doivent disposer de leur propre infrastructure informatique capable de faire face aux cyberattaques potentielles. Elle peut en outre investir dans et rechercher des normes d'infrastructure informatique pour le public, éventuellement en collaboration avec le secteur privé. Ces normes devront ensuite être communiquées de façon adéquate aux citoyens et aux entreprises afin que ceux-ci puissent aussi les utiliser effectivement. Actuellement, le CCB et la Cyber Security Coalition proposent déjà sur leurs sites web des informations et conseils en matière de cybersécurité.

§180. Les paragraphes précédents montrent qu'une cybersécurité bien développée favorise l'intérêt général. Les pouvoirs publics ont par conséquent une responsabilité importante dans ce domaine. Ils doivent investir suffisamment en la matière, de sorte que la société puisse réaliser des avancées durables via la numérisation, et vérifier si des enseignements peuvent être tirés d'expériences menées à l'étranger. Une cybersécurité bien développée peut également être considérée comme un avantage concurrentiel pour l'économie numérique.

§181. L'organisme public belge de cybersécurité (CCB) et la Cyber Security Coalition ont un fonctionnement plus restreint que leurs homologues néerlandais (*Cyber Security Raad* et *Nationale Cyber Security Centrum*). Compte tenu de l'importance de la cybersécurité dans un monde numérisé, les pouvoirs publics pourraient miser sur le développement des institutions belges en prenant l'exemple des organismes néerlandais de cybersécurité. Ceux-ci publient régulièrement des rapports d'expertise et évaluations en matière de cybersécurité pour les autorités, les entreprises et les citoyens des Pays-Bas.

E. Protection des consommateurs numériques

1. Les ventes en ligne sont source d'incertitudes et font apparaître de nouveaux dangers en termes de pratiques d'escroquerie. D'où la nécessité d'une protection suffisante des consommateurs numériques.

§182. Lorsqu'il souhaite effectuer un achat sur internet, le consommateur ne peut généralement pas examiner physiquement l'article avant de prendre sa décision d'achat et il ne sait donc pas toujours ce qu'il doit attendre du produit en question. En conséquence, la Commission européenne a établi un règlement de retour étendu pour les boutiques en ligne. Les consommateurs peuvent retourner certaines marchandises dans leur état d'origine aux frais du vendeur jusqu'à 14 jours après l'envoi et le fournisseur doit accepter cette reprise sans motif explicite du consommateur. Ce règlement de retour est plus strict que celui applicable aux magasins physiques, en vertu duquel la rétractation est uniquement possible si elle est autorisée par le vendeur.⁴⁷ La numérisation des échanges commerciaux fait également apparaître de nouveaux dangers en termes de pratiques d'escroquerie des consommateurs. Citons par exemple les e-mails de hameçonnage (phishing), les fausses loteries, le piratage... Une collaboration entre différentes institutions publiques fédérales⁴⁸ a débouché en 2016 sur un point de contact central⁴⁹ pour les pratiques d'escroquerie, coordonné par le service Inspection économique. En 2016, le nombre d'interceptions a fortement augmenté (en 2015, la valeur d'achat réelle des marchandises interceptées s'élevait à 12,3 millions d'euros, contre 16 millions d'euros en 2016). Le gouvernement fédéral attribue cette augmentation à l'efficacité du nouveau point de contact.

§183. Depuis 2016, le « mystery shopping » est une méthode de recherche autorisée pour le constat d'infractions par les fonctionnaires du service Inspection économique. En avril 2017, les pouvoirs publics ont affiné cette méthode de recherche au moyen de quelques dispositions plus concrètes. Celles-ci permettent aux inspecteurs de se présenter comme des clients potentiels pour des achats en ligne.

⁴⁷ Quelques exceptions sont encore d'application, pour de plus amples informations, voir : http://economie.fgov.be/fr/consommateurs/Pratiques_commerce/Delais_retractation/.

⁴⁸ SPF Economie, Police fédérale, Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, Agence fédérale des médicaments et des produits de santé, Commission éthique pour les télécommunications, Service d'information et de recherche sociale et SPF Finances.

⁴⁹ Voir : meldpunt.belgie.be

§184. Les autorités se doivent d'intervenir à la fois proactivement et rétroactivement vis-à-vis des pratiques d'escroquerie. Il est important d'inculquer aux citoyens et entreprises la prudence nécessaire, d'identifier et d'appréhender activement les pratiques frauduleuses et d'offrir une aide suffisante aux victimes⁵⁰. Afin que le consommateur accorde sa confiance au commerce numérique, les pouvoirs publics doivent avant tout en garantir la fiabilité.

§185. Les pouvoirs publics peuvent miser sur des labels standardisés, clairs et connus qui indiquent qu'une activité numérique est fiable. Ceci peut éventuellement se faire en collaboration avec le secteur privé. À l'heure actuelle, UNIZO décerne des labels e-commerce aux boutiques en ligne qui satisfont à des exigences juridiques bien précises. Ceci doit s'accompagner d'actions de sensibilisation complémentaires, éventuellement mises en place par les autorités, afin que les consommateurs (potentiels) se familiarisent avec ces labels.

2. La protection des données à caractère personnel est un élément crucial de la politique de protection des consommateurs dans une ère numérique

§186. Au travers du numérique, les entreprises ont accès à un volume important d'informations personnelles sur le consommateur numérique, p.ex. via les achats électroniques. Il s'agit en l'occurrence d'informations à caractère personnel concernant l'achat, mais les entreprises reçoivent également, p.ex. en utilisant des cookies, des informations sur les noms d'utilisateur et les habitudes des utilisateurs en matière de navigation sur internet.

§187. Il est important que les entreprises utilisent de manière responsable les informations de leurs consommateurs (lieu d'achat, données de carte de crédit, informations personnelles diverses, ...). Dans le cas contraire, elles perdront à long terme la confiance du consommateur. Si les différents acteurs adoptent une attitude responsable envers les données (à caractère personnel), le commerce numérique peut générer des avantages pour l'ensemble des parties. Les consommateurs obtiennent la garantie que leur vie privée est respectée et les entreprises peuvent générer de la sorte des bénéfices durables (p.ex. analyse des big data). Les pouvoirs publics se doivent d'élaborer un cadre réglementaire pertinent en vue du développement de banques commerciales de données clients.

⁵⁰ La politique relative aux pratiques d'escroquerie sur internet relève de la compétence du service Inspection économique du SPF Economie. Ses missions consistent à : veiller au respect de la réglementation économique, lutter activement contre la fraude et proposer un règlement alternatif des litiges entre les entreprises et les consommateurs.

§188. Le 14 avril 2016, le Parlement européen a approuvé le règlement général sur la protection des données (RGPD)⁵¹, qui vise à donner aux consommateurs un plus grand contrôle sur leurs propres données et à fournir aux entreprises un cadre réglementaire plus clair et uniforme sur le plan européen. Auparavant, les États membres avaient beaucoup de liberté dans la mise en œuvre des exigences en matière de protection des données, ce qui créait de grandes différences entre les pays. Cette législation remplacera en mai 2018 les législations nationales relatives à la protection des données dans l'ensemble de l'Union européenne. En cas de non-respect de la loi, le législateur peut infliger des amendes. Le RGPD régit également les possibilités d'exportation des données à caractère personnel à l'extérieur de l'UE. Les États membres sont libres de préciser/clarifier cette législation au moyen de dispositions légales nationales complémentaires.

F. Connectivité numérique

§189. Un autre défi important consiste à garantir la présence d'une infrastructure à haut débit bien développée, tant fixe que mobile. Sur le plan de la connectivité numérique, la Belgique occupe la troisième place en Europe⁵². La Belgique est actuellement le leader européen de l'internet rapide. Une comparaison dans le temps est néanmoins compliquée en raison de changements méthodologiques dans les indicateurs concernés.

⁵¹ Point de départ : toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant. Points d'ancrage : transparence (informer suffisamment les personnes), limitation des finalités (uniquement à des fins légitimes), limitation des données (uniquement les informations nécessaires), exactitude (informations correctes), limitation de la conservation (données conservées pour une durée qui n'excède pas ce qui est nécessaire), intégrité (protection contre les personnes non autorisées, la perte ou la destruction) et responsabilisation (pouvoir démontrer que les règles sont respectées).

⁵² DESI 2017, disponible via <http://digital-agenda-data.eu>.

Tableau V. F.-1. : Connectivité numérique en Belgique

Connectivité numérique	Belgique				Moyenne UE
	DESI 2017		Desi 2016		DESI 2017
	Valeur	Rang	Valeur	Rang	Valeur
Indicateur composite	0.78	3	0.76	2	0.63
Couverture haut débit fixe (% ménages)	99.93%	7	99.93%	6	98%
Adoption haut débit fixe (% ménages)	80%	6	78%	6	74%
Haut débit mobile (par 100 habitants)	68	23	61	23	84
Couverture 4G (% couverture ménages)	95%	7	/	/	84%
Politique en matière de spectre					
fréquences radio (% de l'objectif)[1]	68%	15	72%	14	68%
Couverture NGA (% ménages)[2]	99%	2	99%	2	76%
Abonnements au haut débit rapide (% abonnements >= 30Mbps)	81%	1	78%	1	37%
Prix du haut débit fixe (% revenu)	1.3%	18	1.2%	18	1.2%

Note : Pour le score de l'année 2017, les constats ont été faits en 2016 et pour le score 2016 durant l'année 2015.

[1] Au moyen de cet indicateur, la Commission européenne mesure le pourcentage de la fréquence radio réservée au haut débit mobile dans le pays et elle compare celui-ci avec l'objectif harmonisé de l'UE.

[2] L'accès à haut débit de prochaine génération (next-generation access) est un type d'infrastructure à haut débit qui permet une vitesse de connexion à internet de 30 Mb/s ou plus. La Commission européenne mesure la présence de cette infrastructure afin d'indiquer la vitesse de la connectivité numérique.

Source : Commission européenne (2017a), Digital Economy and Society Index (DESI) country profile Belgium.

§190. Si nous examinons plus en détail les chiffres DESI européens, il en ressort que des améliorations sont toutefois encore possibles dans certains domaines. Ainsi, selon les calculs européens de 2017, la Belgique occupe la 23^e place en termes de pénétration du haut débit mobile⁵³, un pourcentage relativement faible de la fréquence radio est réservée au haut débit mobile, et la connexion à haut débit est relativement chère en Belgique (18^e place en Europe).

⁵³ Ce n'est cependant pas problématique en soi, car nous avons un taux de couverture 4G relativement bon. Il se pourrait par exemple qu'une grande partie de la population préfère ne pas passer au haut débit mobile et ne considère donc pas qu'il s'agit d'un véritable problème.

§191. Lors de l'élaboration de la nouvelle réglementation, il convient de tenir compte de l'impact majeur des investissements dans l'infrastructure de télécommunications.

§192. Il est important que la réglementation – à tous les niveaux – ne crée pas des barrières inutiles aux investissements dans l'infrastructure. La réglementation en vigueur au sein du secteur des télécoms ne doit pas exclusivement être évaluée en fonction de son impact sur les investissements dans l'infrastructure de télécommunications. Il y a également d'autres intérêts publics, p.ex. la santé, l'environnement... Compte tenu de l'impact socioéconomique potentiellement important des investissements dans le haut débit, il convient néanmoins de tenir compte également de l'impact plus large de ces investissements lors de l'évaluation de la réglementation nouvelle ou existante.

1. Un bon fonctionnement du marché au sein du secteur des télécoms est important

§193. En outre, un bon fonctionnement du marché au sein du secteur des télécoms peut contribuer à encourager les investissements, à des prix abordables pour le haut débit et à une infrastructure haut débit de qualité. Un bon fonctionnement du marché du secteur des télécoms offre également un avantage compétitif pour le développement d'activités économiques numériques.

§194. Il n'est cependant pas évident d'effectuer des comparaisons (de prix) entre pays en ce qui concerne les activités liées au secteur des télécoms en raison de la grande hétérogénéité des services et produits. On constate des différences importantes en termes de rapidité, de nombre d'options, d'up-time, de qualité du back et du front office, d'actions promotionnelles, ...

G. Aspects fiscaux

§195. L'OCDE (2015b) avance quelques défis numériques concrets dans le domaine de la fiscalité, à savoir : (1) la présence physique et (2) la nouveauté des activités. À l'heure actuelle, ces défis sont principalement relevés, au niveau européen, dans le cadre des travaux relatifs au marché unique numérique.

§196. La présence physique concerne le fait qu'il est de moins en moins nécessaire, de par la numérisation, d'être physiquement présent à un endroit pour y faire des affaires. L'absence de précision quant à l'emplacement exact de certaines activités économiques numériques (cf. (non-)localisation géographique) complique encore la question.

§197. Les employeurs peuvent embaucher de plus en plus facilement des travailleurs issus du monde entier, ce qui leur permet par exemple d'offrir un service 24 h sur 24 et 7 jours sur 7. Citons par exemple le modèle d'affaires numérique du « crowd working », dans lequel des organisations engagent des individus via des plateformes en ligne afin de résoudre des problèmes spécifiques (encodage, suivi et traitement de données, programmation, ...) en échange d'un paiement. Ces travailleurs et entreprises, qui opèrent parfois dans des pays soumis à des exigences légales moins strictes (salaires, sécurité sociale, normes environnementales, ...), livrent une concurrence grandissante aux travailleurs et entreprises belges.

§198. Il n'est pas évident de classer les nouvelles activités numériques et les nouveaux modes numériques d'offre de services dans les régimes fiscaux existants. Ainsi, l'offre d'infrastructures (espace web, ...) constitue par exemple également une nouvelle forme de services. Les paiements versés pour de telles activités devraient-ils être traités comme des royalties, des paiements pour services techniques, ... ?

§199. Jacobs (2017) et Olden (2017) avancent que l'émergence de nouvelles sources de données pose également un nouveau défi aux régulateurs fiscaux. Les activités économiques sont de plus en plus numériques, ce qui signifie aussi qu'elles sont de plus en plus enregistrables. IBM a indiqué en 2013 que 90 % des données qui étaient disponibles à l'époque auraient été créées au cours des deux années précédentes et que le volume de données s'accroît de manière quasi exponentielle. King (2015) affirme que la grande percée des big data ces dernières années ne tient pas tant à l'accroissement de leur volume mais à leur meilleure employabilité et à l'impact des (applications de) données sur la société. Jacobs (2017) met en évidence que la numérisation pourrait aider les autorités fiscales à l'avenir par la mise à disposition de nouvelles données.

1. Un renforcement de la collaboration supranationale est nécessaire pour relever les défis fiscaux

§200. Puisque les activités numériques n'exigent pas nécessairement une présence physique, la marge des régulateurs nationaux, et encore moins locaux, est limitée. Les grandes entreprises peuvent déplacer relativement facilement leur activité numérique à l'étranger si un gouvernement national adopte une mesure peu favorable. Il en résulte que les gouvernements nationaux sont largement dépendants des autres pays dans le cadre de leur politique numérique fiscale et réglementaire.

§201. Un renforcement de la collaboration supranationale est nécessaire pour créer un cadre réglementaire et fiscal plus efficace et plus juste au sein duquel la numérisation de l'économie peut poursuivre son développement.

2. Analyser le principe de destination en tant que principe directeur pour la taxation des ventes à distance de biens

§202. En vertu de ce principe, les activités sont imposées au lieu de la consommation (la destination). En matière de taxation de biens et services commercialisés en ligne, la littérature⁵⁴ affirme que le principe de destination est le plus efficace. En effet, si elle opte plutôt pour une taxation au lieu d'origine, l'autorité compétente crée une incitation au déplacement fréquent en fonction de la législation fiscale afin de pouvoir bénéficier de tarifs avantageux.

§203. Conformément au principe de destination, le « mini one-stop shop » (MOSS – mini-guichet unique) a été mis en place au niveau européen afin de simplifier la perception des impôts selon le lieu de consommation pour certaines activités⁵⁵. Concrètement, le MOSS implique que les entreprises qui s'y inscrivent versent une fois par trimestre à l'autorité du pays dans lequel elles réalisent les activités les impôts relatifs à toutes les ventes effectuées à des consommateurs établis dans d'autres pays européens. Ensuite, le pays veillera à ce que les impôts arrivent dans le pays qui y a droit selon le principe de destination. Les autorités responsables pourraient examiner si le système MOSS peut être élargi à d'autres activités économiques.

3. La soutenabilité de la sécurité sociale ne peut être absente de l'agenda numérique

§204. Le gouvernement se doit de vérifier que la soutenabilité de la sécurité sociale n'est pas compromise par la numérisation de l'économie et par l'élaboration de sa politique numérique. Au moyen d'une politique de numérisation adéquate, il doit veiller à exploiter les gains de productivité potentiels de façon optimale et à ce que la transition numérique accroisse la prospérité de chacun. Les pouvoirs publics doivent suivre de près d'un point de vue fiscal les modèles d'affaires numériques et les nouvelles formes de travail. L'émergence de nouvelles activités économiques peut faire croître la base imposable et profiter ainsi à la sécurité sociale.

⁵⁴ Voir notamment Mintz & Tulkens (1986), Devereux & de la Feria (2014), de la Feria (2014) et Auerbach et al. (2017).

⁵⁵ Services électroniques, services de télécommunications et services de radiodiffusion et de télévision (plus d'informations : <https://financien.belgium.be/fr/E-services/Intervat/moss> ; http://europa.eu/youreurope/business/vat-customs/moss-scheme/index_fr.htm).

§205. Les pouvoirs publics peuvent améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt, du contrôle fiscal et du régime d'imposition en misant sur les outils numériques et l'analyse des données (big data).

§206. En numérisant leur propre fonctionnement, les autorités peuvent réaliser des gains d'efficacité en matière de recouvrement de l'impôt et de contrôle fiscal. Quelques exemples : monitoring des données fiscales numériques à l'aide de nouveaux logiciels, numérisation des procédures administratives fiscales, collecte automatique des données des opérations de paiement, ... Les pouvoirs publics peuvent utiliser ce type d'outils numériques pour optimiser le régime d'imposition belge⁵⁶. Un exemple belge récent se situe dans l'économie de plateforme⁵⁷. Les autorités pourraient examiner la possibilité d'élaborer pour d'autres plateformes – qui, pour l'une ou l'autre raison, ne peuvent pas bénéficier du régime fiscal avantageux des plateformes reconnues – un système (numérique) qui pourraient favoriser la transparence.

§207. La masse d'informations produites par la numérisation ouvre des possibilités en termes d'instauration d'un système d'imposition plus efficace. Jacobs (2017) estime que le caractère imparfait des informations empêche généralement la mise en place d'une imposition optimale (sur le plan de la prospérité) (du point de vue de la société). Les autorités fiscales peuvent toutefois prendre des décisions fiscales mieux informées grâce à l'analyse des big data⁵⁸. La numérisation offre donc la possibilité de mieux accorder la politique fiscale à l'économie réelle. Les régulateurs (fiscaux) se doivent d'exploiter pleinement cette possibilité nouvelle en utilisant les nouvelles sources d'informations lors de l'élaboration des politiques (fiscales).

⁵⁶ Voir aussi la note « e-gouvernement » pour des points d'attention sur la numérisation des services publics.

⁵⁷ Le paiement pour les services fournis par l'intermédiaire de plateformes reconnues se fait via l'application et les impôts dus sont directement transférés au fisc via la plateforme. Ce système n'est pas en vigueur pour les plateformes non reconnues en Belgique.

⁵⁸ Pensons ici par exemple au renforcement de l'exhaustivité et de la diversité des sources de données sur les habitudes des consommateurs, au chiffre d'affaires, aux incidences environnementales, aux effets sur la santé, ... et au fait que des mesures de plus en plus fréquentes peuvent être réalisées.

VI. ECONOMIE COLLABORATIVE

A. Notions

1. Economie collaborative, économie de la fonctionnalité ou circulaire, économie du don, économie de pair-à-pair⁵⁹

§208. Les vocables "économie collaborative" recouvrent une multitude de réalités et le champ de cette nouvelle économie est aujourd'hui difficile à circonscrire. Il y a autant de définitions attribuées à l'économie collaborative que d'articles de doctrine sur le sujet. Ainsi, selon Botsman⁶⁰, les termes d'"économie collaborative" désignent *"un modèle économique basé sur des réseaux distribués d'individus et de communautés connectés, par opposition, aux institutions centralisées, et qui transforment nos façons de produire, consommer, financer, apprendre"*.

§209. Selon la plateforme de l'engagement RSE (responsabilité sociétale des entreprises) et du développement durable, *"l'économie collaborative repose sur la mutualisation et sur l'échange de services, de ressources, de biens, de temps, de savoirs et de compétences. Elle privilégie des relations et une organisation horizontale, d'égal à égal, plutôt que verticales et hiérarchisées. Outre les considérations économiques (modération des dépenses, limitation, voire suppression des intermédiaires), elle s'appuie principalement sur des valeurs de lien social et d'écologie et valorise l'usage au détriment de la possession."*

§210. Il n'y a par ailleurs pas d'unanimité quant à l'usage de cette notion. L'on parle tantôt d'économie collaborative, tantôt d'économie du partage, d'économie de pair-à-pair, d'économie de la fonctionnalité, d'économie de la circularité ou encore d'économie de plateforme.

§211. En général, le recours à l'une ou à l'autre de ces notions est un choix des acteurs économiques de se revendiquer de l'un ou l'autre courant en fonction du discours qu'ils souhaitent mettre en avant dans leurs relations économiques.

⁵⁹ Les définitions des différentes notions proviennent de la classification reprise dans "L'économie des plateformes collaboratives" M. Lambrecht, CRISP.

⁶⁰ Botsman R. (2013) The sharing economy lacks a share definition. Fast company

§212. Ainsi, l'économie de la fonctionnalité, souvent reliée à la notion d'économie circulaire, a pour objectif économique "de créer une valeur d'usage la plus élevée possible pendant le plus longtemps possible, tout en consommant le moins de ressources matérielles et d'énergie possible".

§213. L'économie du don vise à "promouvoir une sphère économique fondée sur un lien de réciprocité différé, qui renouerait avec une qualité de contact humain ou une authenticité dans le lien social, qui ferait défaut dans les transactions marchandes traditionnelles".

§214. L'économie de pair à pair ou économie coopérative vise à "promouvoir un modèle dans lequel la production est organisée par la libre coopération entre égaux".

§215. Ces vocables visent en réalité des modèles économiques existants: ils s'appuient sur des relations d'échange et de coopération, ne poursuivent pas nécessairement un but de lucre. Ils se revendiquent des rapports économiques classiques et ils s'appuient sur les législations en place. Ces modèles économiques précités restent dès lors hors du champ d'étude des partenaires sociaux.

§216. Ces différentes notions et en particulier celles de l'"économie de plateformes collaboratives" doivent encore faire l'objet de plus amples développements. L'on renverra à cet égard aux travaux menés par le SPF Economie qui a procédé à une compilation d'interviews d'experts pour circonscrire davantage ces différentes notions.

§217. Sur le plan juridique, les usages donnés à ces notions varient également et sont dès lors fonction des objectifs poursuivis par la réglementation.

2. Economie des plateformes collaboratives

§218. La nouveauté dans ce que l'on nomme "économie collaborative" ou "économie de plateformes collaboratives" est le fait que des pratiques existantes (comme le covoiturage par exemple) sont coordonnées par des plateformes numériques.

§219. Par le présent rapport, les interlocuteurs sociaux entendent se focaliser uniquement sur l'économie de plateformes afin d'en délimiter le champ d'application.

a. Réunion de conditions cumulatives

§220. Pour que l'on puisse parler véritablement d'économie de plateformes collaboratives et de travail rémunéré, il faut avoir la réunion des éléments suivants :

1) Il faut une plateforme numérique

§221. Cette plateforme numérique agit dans le cadre de marchés dits bifaces ou multifaces (voir infra). Il s'agit de "marchés où des plateformes permettent l'interaction entre utilisateurs finaux et qui sont caractérisés par des externalités de réseau croisées positives (plus les membres d'une catégorie d'utilisateurs sont nombreux, plus le surplus généré par les autres catégories est important)"⁶¹.

§222. Les plateformes en ligne présentent ainsi les caractéristiques suivantes⁶² : leur capacité à créer et à façonner de nouveaux marchés, à remettre en cause les marchés traditionnels et d'organiser de nouvelles formes de participation ou d'exercer une activité à partir de l'accumulation de données personnelles, le fait qu'elles opèrent dans des marchés multifaces avec des degrés variables de contrôle sur les interactions entre groupes d'utilisateurs, qu'elles bénéficient d'un effet de réseau en vertu duquel la valeur des services augmente en fonction du nombre d'utilisateurs, qu'elles reposent souvent sur les technologies de l'information et de la communication pour atteindre instantanément et facilement leurs utilisateurs, qu'elles jouent un rôle significatif dans la création de la valeur numérique (y compris par l'accumulation de données) en facilitant de nouveaux projets d'entreprise et en créant de nouvelles dépendances stratégiques.

§223. En outre, M. Lambrecht⁶³, utilise spécifiquement l'expression "plateformes collaboratives", pour souligner le fait que les utilisateurs collaborent au fonctionnement du service ", cette dernière caractéristique permettant d'exclure de son champ d'application, les moteurs de recherche et agrégateurs de contenu proposés par des tiers, tels que Google, E-bay, Spotify, Amazon, ou encore Tripadvisor, etc...

⁶¹ J.-C. Rochet, J. Tirole, "Platform competition in two-sided markets", Journal of the European Economic Association, volume 1, n°4, 2003, p.990-1029.

⁶² Commission européenne, "Les plateformes en ligne et le marché unique numérique. Perspectives et défis pour l'Europe", Communication SWD 2016, 172 final.

⁶³ M. Lambrecht, "L'économie des plateformes collaboratives", CRISP.

2) La plateforme numérique est matérialisée par une application internet et procède à une intermédiation, sans qu'il y ait un transfert du droit de propriété

§224. L'application internet fonctionne sur la base d'algorithmes grâce auxquels sont mises en contact offre et demande des utilisateurs pour la fourniture d'un service ou l'échange ou la mise en commun d'informations ou de biens.

§225. L'opérateur de plateforme n'est pas propriétaire du bien ou du service qu'il met à disposition. Il n'est propriétaire que de l'application internet et des données des utilisateurs transitant par l'application internet.

§226. La plateforme en ligne procède à une intermédiation d'une part car elle permet, au moyen d'une application internet, d'offrir un service en ligne entre le consommateur final et le prestataire de services, sans transfert du droit de propriété⁶⁴.

§227. La plateforme en ligne procède à une intermédiation/réintermédiation d'autre part, car elle centralise les paiements versés par les utilisateurs finaux pour le service obtenu et elle redistribue aux travailleurs de la plateforme, le revenu généré par leurs activités.

§228. Le fait que les plateformes sont des intermédiaires entre utilisateurs finaux et qu'il n'y a pas de transfert du droit de propriété permet de délimiter davantage le champ de l'économie des plateformes collaboratives.

§229. Certaines entreprises peuvent en effet fournir un service à leurs utilisateurs en utilisant des nouvelles technologies : il en va ainsi de Villo ou de Cambio. Les utilisateurs finaux se partagent les véhicules, alors que l'entreprise en reste propriétaire. Ces entreprises ne se distinguent donc pas d'autres entreprises de location, excepté le fait qu'elles s'appuient sur des technologies modernes.

3) Les prestations délivrées dans le cadre des plateformes collaboratives sont rétribuées et présentent une certaine régularité

§230. Dans le cadre des plateformes collaboratives, un bien est loué ou un service est rendu moyennant paiement, permettant au fournisseur de service de réaliser un bénéfice.

⁶⁴ Commission européenne, "Un agenda européen pour l'économie collaborative", Communication au Parlement européen

§231. La poursuite d'un but de lucre dans le chef du prestataire particulier de services permet également d'exclure une série d'initiatives du champ de l'économie des plateformes collaboratives, à savoir celles qui sont exécutées à titre bénévole.

4) Une commission est prélevée par la plateforme numérique pour l'utilisation de l'application internet, laquelle poursuit un but de lucre

§232. L'opérateur de plateforme prélève une commission pour la mise à disposition d'une application internet à ses utilisateurs.

§233. Cette application internet permet de faire rencontrer offre et demande des utilisateurs, pour vendre des services. Pour ce faire, elle met également à disposition de ses utilisateurs un système d'évaluation, de cotation du service fourni, lequel système est également payant.

§234. Ces pratiques permettent ainsi d'exclure des plateformes d'échange de services ou de produits offerts à la collectivité, soutenues par des bénévoles et mises en places et gérées par des ASBL, pour autant qu'elles ne poursuivent pas un but lucratif.

b. Typologie des plateformes en fonction des tâches proposées

§235. Les plateformes de "crowd working" sont en pleine croissance et constituent des places de marché importantes soit pour des micro-travaux soit pour des tâches de plus grandes ampleur. P. Vendramin et G. Valenduc proposent une classification des plateformes selon les tâches qu'elles proposent à leurs utilisateurs :

- les plateformes "généralistes" qui proposent du travail virtuel, indépendamment de la localisation géographique des offreurs et des demandeurs. A titre d'exemple, Amazon Mechanical Turk, PeoplePerHour, UpWork qui proposent des tâches diverses de nature intellectuelle : graphisme, programmation informatique, duplication de données, traduction, etc. Ces plateformes ont souvent une envergure mondiale puisqu'il s'agit de travail purement virtuel.
- les plateformes spécialisées dans certains domaines tels que la traduction et la réécriture de documents, la programmation informatique, etc. Certaines fonctionnent sur le principe des enchères, d'autres affichent une tarification des tâches.

- les plateformes généralistes qui proposent des micro-tâches qui ne sont pas virtuelles : baby-sitting, courses, ménage, s'occuper d'un animal, jardinage, peinture, etc. et qui, en général ne requièrent aucune qualification particulière. Ainsi, TaskRabbit, Myprivatebutler, Listminut. Ces plateformes se différencient des précédentes par le fait que les demandes et les offres de travail qui y sont proposées se situent dans une zone géographique obligatoirement limitée.

B. Ampleur du phénomène

§236. Le développement des nouvelles technologies et de l'internet a favorisé le développement de l'économie collaborative qui connaît aujourd'hui une évolution significative. Les nombreuses initiatives prises ces dernières années donnent l'impression d'un phénomène en pleine explosion. Artifice ou réalité? L'ampleur de ce phénomène est difficile à cerner. En dépit de projections économiques qui promettent un essor exponentiel de cette économie dans les années à venir, il existe peu d'indicateurs fiables pour en mesurer l'étendue.

§237. Ce manque de chiffres probants s'explique par le fait que des plateformes collaboratives aux contenus variés se créent tous les jours et qu'une partie significative des échanges sur ces plateformes collectives a lieu grâce à l'activité d'une multitude indifférenciée d'acteurs de dimensions diverses.

§238. En d'autres termes, des millions d'utilisateurs produisent une activité par l'échange continu de données numériques qui n'est pas mesurable. Il y a également lieu de noter que les tâches qui sont effectuées par le biais de ces plateformes sont créatrices de richesse mais ne donnent pas toujours lieu à du travail rémunéré.

§239. Pour revenir aux données disponibles sur les plateformes, elles se concentrent principalement sur les activités de l'économie collaborative marchande, dans lesquelles les transactions faites sur ces plateformes impliquent un paiement.⁶⁵

⁶⁵ Enquête ING, http://www.uberisation.org/sites/default/files/iis_think_forward_special_report_sharing_economy_2015.pdf;
Enquête PWC, « Consumer Intelligence Series: The Sharing Economy », avril 2015, http://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2015/05/pwc_etude_sharing_economy.pdf; Fondation Roi Baudouin, « L'économie collaborative, une opportunité pour les plus pauvres ? Etude exploratoire », 2016, https://www.kbs-frb.be/fr/~media/Files/Bib/Publications/PUB2016_3450_EconomieCollaborative.pdf; Hamari, J., Sjöklint, M., Ukkonen, A., " The Sharing Economy: Why People Participate in Collaborative Consumption", in JOURNAL OF THE ASSOCIATION FOR INFORMATION SCIENCE AND TECHNOLOGY, June 2015, p.2047-2059, http://people.uta.fi/~kljuham/2016-hamari_at_the_sharing_economy.pdf

C. Conséquences sur le travail

1. Points d'attention particuliers par rapport aux relations de travail classiques

§240. D'un certain point de vue, les relations de travail dans des environnements numériques sont structurées différemment des relations de travail classiques. Là où, de manière générale, les relations de travail classiques ont lieu avec une certaine régularité et dans un environnement déterminé à l'avance, les relations de travail sur une plateforme numérique sont plus mobiles et sans limites. Les plateformes en ligne mettent des collaborateurs en contact avec des clients pour des missions bien définies, ce qui rend les prestations davantage hyper-flexibles, temporaires, à la demande, immédiates, et délimitées. Étant donné que l'offre sur les plateformes en ligne est le fait d'entrepreneurs (sous-traitants) indépendants les uns des autres, elle est souvent basée sur des tâches individuelles qui sont exécutées sur une base ad hoc. Du fait des réseaux numériques, le travail devient accessible et disponible à grande échelle, et il peut dans de nombreux cas être effectué de manière décentralisée et indépendamment d'un lieu de travail fixé à l'avance.

§241. Une conséquence positive de cette mobilité et de cette flexibilité est que les entreprises peuvent mobiliser leur personnel de manière plus efficace, ce qui aboutit à davantage de collaboration et d'échanges par-delà les frontières. Les variations de réseaux numériques et de missions sur une plateforme répondent également à la demande d'un exercice plus autonome du travail et, éventuellement, à un équilibre plus juste entre le travail et la famille. Dans ce sens, la manière de travailler sur les plateformes en ligne rejoint la tendance actuelle d'une individualisation plus grande des relations de travail.

§242. À cet égard, il convient d'apporter quelques nuances, selon le rôle de pilotage que les plateformes s'attribuent. Certaines plateformes ne se contentent pas de mettre en relation l'offre et la demande et de régler les paiements. Certaines déterminent le prix et gardent pour elles-mêmes l'identité tant des utilisateurs que des collaborateurs. D'autres encore se réservent le droit de refuser l'accès aux participants sur la base d'appréciations moyennes ou négatives de la part d'utilisateurs, ou demandent une réaction fixée à l'avance tant quant au nombre de missions effectuées que quant à la rapidité de réaction à une offre. Si ces objectifs ne sont pas atteints, le collaborateur concerné se voit refuser l'accès à la plateforme. Dans certains cas, cette appréciation est également portée numériquement par un algorithme. Il est dès lors permis de se demander dans quelle mesure les collaborateurs d'une plateforme disposent encore d'une autonomie suffisante pour organiser eux-mêmes leur travail. Les partenaires sociaux ont là un rôle à jouer, en concertation avec les autres acteurs que sont les opérateurs des plateformes et les autorités, à tous niveaux de pouvoir, pour éviter les effets de concurrence réglementaire.

§243. Grâce à une accessibilité et une flexibilité accrues, les plateformes peuvent également permettre à certaines personnes de devenir actives économiquement, lorsque les formes traditionnelles d'emploi ne leur conviennent pas ou ne sont pas à leur disposition. Dans ce sens, les plateformes en ligne génèrent des revenus en sus des relations de travail classiques. Des citoyens qui ne pouvaient auparavant trouver d'emploi que par le biais d'entreprises peuvent désormais offrir eux-mêmes leurs services directement à des clients potentiels, ce qui peut ouvrir des opportunités aux débutants, aux allocataires, ou encore la possibilité d'avoir des revenus supplémentaires en sus de l'occupation régulière. Selon certains, l'économie de plateforme aboutit dès lors à un nouveau type d'acteur sur le marché du travail, le « micro-entrepreneur », qui met à la disposition de donneurs d'ordre, par le biais des plateformes numériques, une partie de son temps, de ses connaissances ou de ses moyens. Les partenaires sociaux recommandent de ne pas créer de nouveau statut, mais plutôt de réfléchir à la manière dont les statuts actuels peuvent être adaptés à l'économie numérique.

§244. En ce qui concerne ces opportunités s'offrant aux débutants, il convient cependant de noter que certaines plateformes détiennent un monopole sur les données des utilisateurs, ce qui peut limiter ces opportunités. Les débutants peuvent de ce fait, par exemple, perdre le contrôle de leur réputation, car les plateformes gardent pour elles-mêmes tant l'identité des utilisateurs que la raison d'appréciations négatives. Dans ce sens, les opportunités s'offrant aux débutants dépendent notamment du degré de transparence que les plateformes en ligne donnent à leurs données.

§245. Un aspect moins positif de cette flexibilité est le fait que les missions proposées sur les plateformes en ligne ne sont pas toujours régulières et stables. La combinaison de cet élément avec des acteurs économiques qui éludent la législation applicable, peut s'avérer néfaste pour la protection sociale des collaborateurs de plateforme, et met en péril les conditions de concurrence équitables pour les concurrents.

§246. Certains acteurs (plateforme en combinaison avec un tiers payant) utilisent la technique du « portage salarial », par lequel un contrat de travail est proposé à un réseau de collaborateurs (d'une plateforme) par un tiers payant, qui assure de facto uniquement le paiement du salaire et de l'indemnité de défraiement, alors que les prestations (de travail) sont fournies à un ou plusieurs utilisateurs.

§247. Cette question de l'intermédiation dans l'économie collaborative n'est pas étrangère au débat sur l'interdiction du « portage salarial » en Belgique (mode d'organisation du travail autorisé en France permettant à un travailleur d'exercer une activité professionnelle autonome tout en disposant du statut de salarié).

§248. Le Conseil national du Travail s'est penché sur cette question, dans le cadre d'un examen plus global des difficultés pratiques posées par le statut social des artistes et d'abus constatés à la réglementation (avis n° 1.744 du 13 octobre 2010). L'article 1 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs a été modifié pour tenir compte de ses remarques. Lors du suivi du Conseil portant sur le statut social des artistes, l'Inspection sociale du SPF Sécurité sociale a relevé l'existence du recours au mécanisme de « salariés autonomes », qui constitue un mécanisme similaire à celui prévu en faveur des artistes, mais qui devait, selon cette Inspection, rester exceptionnel.

§249. Dans ce cadre, il est permis de se demander dans quelle mesure cette technique est conforme aux règles existantes en matière de mise à disposition de personnel. Contrairement à ce qui se passe dans le travail intérimaire, la plateforme qui met à disposition se limite en effet, selon sa vision, à une plaque tournante de collaborateurs qui, contrairement aux travailleurs intérimaires, cherchent eux-mêmes des missions et travaillent de manière indépendante sans être sous l'autorité de l'utilisateur. Dans ce cadre, il est également fait preuve, dans certains cas, de créativité sur le plan de la rémunération, par l'imputation, pour les missions, d'indemnités de défraiement élevées sur lesquelles aucune cotisation sociale ou fiscale n'est payée. Cela constitue une concurrence déloyale à l'égard des entreprises de travail intérimaire, qui fournissent un service d'intermédiation similaire, mais qui sont soumises, en tant qu'employeurs, à des obligations beaucoup plus strictes.

§250. En outre, au cours des auditions, il a été possible de constater que les autorités de contrôle et les services d'inspection n'avaient pas encore une vue d'ensemble du fonctionnement et de la gestion des mécanismes des plateformes, en raison du manque de transparence et de la rapidité avec laquelle celles-ci innovent. Jusqu'aux auditions, les services d'inspection ont dit réagir uniquement sur la base de plaintes individuelles, qui interviennent rarement et dont un seul dossier est actuellement en cours devant le tribunal. À cet égard, il est reconnu que la régularisation est rarement appliquée. Les différents services compétents n'avaient pas encore élaboré de stratégie commune en vue de lutter contre ce type d'abus, principalement parce qu'il s'agit de dossiers difficiles à tracer et complexes, qui aboutissent en outre à de piètres résultats financiers et nécessitent davantage de personnel de contrôle. La lutte contre la fraude au niveau des plateformes n'est pas non plus désignée comme une priorité dans leurs contrats de gestion.

§251. À la demande de la Commission d'élaborer une stratégie commune à cet effet, de manière à pouvoir rétablir des conditions de concurrence équitables, le SIRS a élaboré une analyse des obstacles pratiques et juridiques, qui a été communiquée le 19 juin 2017 au Conseil national du Travail. À l'occasion de cette analyse, les différents services d'inspection, le SIRS, l'INASTI et l'inspection fiscale ont à nouveau été auditionnés sur les principaux problèmes auxquels ils sont confrontés dans le cadre des contrôles. Pour les plateformes agréées, ils indiquent que l'un des principaux problèmes auxquels ils doivent faire face est le retard au niveau des données fiscales. Les partenaires sociaux estiment qu'il faut chercher une solution à ce problème, entre le fisc et les différentes administrations, par exemple en prévoyant un échange de données plus rapide que sur la seule base des données fiscales contenues dans les fiches fiscales. Cet échange rapide de données est également capital lorsqu'un dépassement du plafond est constaté, car il convient alors d'appliquer une régularisation complète (impôts, TVA, cotisations sociales) à tous les revenus et pas uniquement à ceux qui dépassent cette limite, alors que de nombreuses personnes sont convaincues qu'une régularisation ne sera appliquée qu'aux revenus dépassant le plafond fiscal.

§252. En cas de présomption de fraude, les services d'inspection citent comme principal problème le fait que les demandes d'information adressées aux plateformes, qui sont généralement organisées au niveau international, restent sans réponse ou reçoivent comme seule réponse qu'en raison de leur structure connective, elles ne disposent pas des données demandées. Il est impossible, sur la base de données incomplètes, de vérifier par exemple quand des prestations ont été fournies ou quelle est la nature de la relation de travail, notamment parce qu'il s'agit généralement d'activités délocalisables qui sont organisées à une échelle internationale. Lorsque la personne fournit les prestations dans son propre domicile, la compétence de contrôle des inspecteurs est limitée et il faut avoir recours à des réglementations particulières pour y avoir accès. De surcroît, la fiche fiscale pour le régime de l'économie collaborative n'apporte pas de réponse à ce problème, car elle mentionne uniquement les revenus et non les prestations.

§253. À l'occasion du débat qui a eu lieu à ce sujet entre les partenaires sociaux et les services d'inspection, il a toutefois été indiqué que, sur la base d'un renforcement du protocole de collaboration avec le SIRS, l'ISI pourrait procéder à un échange de données sur les plateformes qui sont détectées au moyen de l'e-audit pour l'e-commerce. Dans l'optique d'adapter cet instrument à la détection de la fraude au niveau de l'économie de plateforme, le Conseil national du Travail a pris l'initiative de réunir l'ISI, le SIRS et le SPF Économie afin que l'expertise constituée par les différentes administrations sur ce plan puisse être rassemblée en vue d'optimiser cet outil pour la détection de la fraude fiscale et sociale au niveau des plateformes commerciales.

2. Profil

§254. Le profil des travailleurs des plateformes collaboratives est très varié, il s'agit souvent d'une personne jeune, hautement qualifiée et résidant en ville. Selon les données de l'enquête européenne sur les conditions de travail en 2010⁶⁶, 24% des travailleurs de l'Union européenne sont des nomades numériques, communément appelés de *crowdworkers*⁶⁷. La majorité de ceux-ci sont des hommes (65%), des diplômés de l'enseignement supérieur (56%) et sont dans la tranche d'âge 35-49 ans (45%).⁶⁸

§255. Au niveau des profils hautement qualifiés des nomades numériques, on retrouve des profils IT, créatifs, professions scientifiques, pédagogiques, médicales et de gestion (plus de 45%) et dans une moindre mesure, des professions intermédiaires de techniciens, assistants, superviseurs et métiers paramédicaux (33%). Au niveau de la répartition sectorielle, c'est dans le secteur financier que les nomades numériques sont les plus nombreux (près de 50%), ils se retrouvent également dans les services aux entreprises, l'éducation et l'administration publique (environ 30%), dans la construction et dans la santé (un peu plus de 20%).

§256. Parmi les travailleurs des plateformes collaboratives, on retrouve également des profils peu qualifiés qui exercent des tâches matérielles comme la garde d'enfants ou d'animaux, la livraison ou encore le ménage. Le plus souvent, ces travailleurs sont de personnes jeunes qui cherchent un revenu d'appoint comme des étudiants, des demandeurs d'emploi ou des personnes qui ont des responsabilités de soins. Dans la plupart des cas, ils n'envisagent pas de faire de leur travail sur ces plateformes leur emploi principal.⁶⁹

⁶⁶ Eurofound, Enquête européenne sur les conditions de travail 2010, <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/fifth-european-working-conditions-survey-2010>

⁶⁷ J. Berg, "Income security in the on-demand economy: Findings and policy lessons from a survey of crowdworkers", in ILO Conditions of Work and Employment Series n° 74, 2016, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_479693.pdf

⁶⁸ Eurofound, Enquête européenne sur les conditions de travail 2010, <https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/fifth-european-working-conditions-survey-2010>

⁶⁹ Vendramin, P. et Valenduc, G., le travail virtuel : nouvelles forme de travail et d'emploi dans l'économie digitale <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Work-in-the-digital-economy-sorting-the-old-from-the-new>

D. Encadrement juridique des prestations

§257. Ainsi qu'il ressort de la typologie, il existe une importante variation dans les types de plateformes collaboratives, tout comme dans la manière dont elles sont structurées et fonctionnent. De nouvelles évolutions interviennent continuellement, ce qu'il n'est pas toujours facile d'encadrer sur le plan juridique. Certaines de ces plateformes sont actives au niveau international et ont tant des utilisateurs que des collaborateurs fournissant des prestations dans différents pays. Cela soulève la question du droit applicable.

§258. En outre, il convient de remarquer que le cadre juridique est plus large que les seuls aspects de l'encadrement des prestations et du statut du collaborateur. Il faut également prendre en considération les aspects de l'agrément, de l'autorisation, de la sécurité alimentaire et de la sécurité incendie, de la protection des consommateurs et de la compatibilité de la réglementation locale.

1. Perspective du droit européen

§259. Il est important de relever que la présente analyse comporte un caractère incomplet, compte tenu du fait que le droit social et le droit du travail relèvent de la compétence des Etats membres. Ce facteur explique dès lors la raison pour laquelle le présent rapport se concentre avant tout sur le descriptif de la situation belge.

§260. Cependant, le présent rapport s'inscrit malgré tout dans un contexte européen pour partie contraignant. En effet, certains éléments/notions issus du niveau européen, notamment de la libre circulation, de la directive services ou du détachement des travailleurs, peuvent s'appliquer directement ou indirectement aux différents aspects du droit qui touchent à l'économie collaborative. En d'autres termes, tant les plateformes que les prestations des travailleurs de ces plateformes peuvent se voir octroyer ou incomber des droits et des obligations en application du droit européen primaire (traités) ou dérivé (directives européennes ou règlements européens). Cet impact est cependant difficile à évaluer sur le plan national dans le cadre du présent exercice et nécessiterait à lui seul une étude approfondie et multidisciplinaire.

a. Qualification des prestations - La notion de travailleur

§261. Il convient de rappeler que la notion de travailleur au sens du droit du travail est une notion nationale. Cependant, dans la pratique, l'Union européenne interfère dans la sphère nationale par le biais de divers canaux, tels qu'un certain nombre de directives européennes, ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

§262. Dès lors, le présent rapport ne s'attachera pas à retenir la notion de travailleur, développée au niveau de l'Union européenne, celle-ci ne pouvant comme telle être transposée à la législation nationale et en particulier à la thématique de l'économie collaborative.

b. Qualification des plateformes collaboratives

§263. Plusieurs éléments développés au niveau européen peuvent avoir des effets directs ou indirects sur la façon de qualifier la nature des plateformes collaboratives.

§264. Il convient avant toute chose de préciser que cette question a été examinée sous l'angle des conclusions de l'avocat général Szpunar à partir de la jurisprudence et des textes juridiques existants.

§265. Afin de déterminer les règles qui lui sont applicables, il convient de distinguer si une plateforme collaborative constitue un service de la société de l'information, au sens de la directive européenne 98/34 ou si elle exerce un service sous-jacent au sens de la directive européenne 2006/123, dite directive Services. Dans le premier cas, la plateforme, qui exerce le rôle d'intermédiaire entre le prestataire de services et l'utilisateur, n'est soumise à aucune restriction. Dans le second cas, les autorités publiques peuvent prévoir que les prestataires de services soient, dans un cadre limité, soumis aux réglementations nationales sectorielles correspondantes.

§266. Dans ses récentes conclusions du 11 mai 2017 dans le cadre d'une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Barcelone dans l'affaire « Asociación Profesional Elite Taxi/Uber Systems Spain SL » (C-434/15), l'avocat général Szpunar a examiné si les prestations fournies par Uber relevaient ou non du service de transports et imposait à ce titre le respect des réglementations nationales en la matière.

Plusieurs critères permettent à cet égard de déterminer la nature de l'activité de la plateforme collaborative :

- la voie (électronique ou non) par laquelle est fourni le service qui donne son sens économique à la prestation ;
- l'indépendance économique de l'activité principale par rapport à la prestation fournie par la voie électronique. Si la prestation dépend de la mise en relation par la plateforme entre le prestataire de services et l'utilisateur, l'activité n'est pas considérée comme indépendante économiquement.

- le niveau de contrôle ou d'influence exercé par la plateforme collaborative sur le prestataire de services est pertinent.

Ce niveau de contrôle ou d'influence peut être déterminé sur la base d'un faisceau de critères :

- * la fixation du prix final par la plateforme ;
 - * la fixation d'autres conditions contractuelles essentielles : des instructions impératives pour la prestation du service sous-jacent, des conditions minimales de sécurité traduites par des exigences préalables, un contrôle sur l'accessibilité du service, sur le comportement du prestataire de service au moyen d'un système d'évaluation, et sur la possibilité d'éviction de la plateforme ;
 - * la propriété des principaux moyens utilisés pour la fourniture du service sous-jacent ;
- La prise en charge des coûts et des risques liés à la prestation du service ;
 - L'existence d'une relation de travail.

§267. A la lumière de ces critères d'évaluation, l'avocat général Szpunar a considéré que les prestations fournies par Uber relevaient du service de transports et imposaient à ce titre le respect des réglementations nationales en la matière.

§268. Bien que l'avocat général considère que l'exercice d'un contrôle ou influence par la plateforme n'apporte pas pour autant une réponse quant au statut des travailleurs de la plateforme⁷⁰ et que, une fois la qualification de l'activité déterminée sur la base de ces critères, se pose ensuite, et indépendamment de celle-ci, la question du statut des travailleurs de ces plateformes, ces conclusions peuvent malgré tout avoir des conséquences sur la question du statut de ces travailleurs.

⁷⁰ Conclusions de l'avocat général Szpunar, Affaire C-434/15 Asociación Profesional Elite Taxi contre Uber System Spain SL

§269. Ainsi, si les conclusions de l'avocat général étaient suivies par les juges de la Cour de justice de l'Union européenne, une telle jurisprudence pourrait avoir une forte incidence non seulement pour la plateforme Uber, compte tenu de la régulation du secteur du transport qu'elle impliquerait, mais également pour l'économie de plateforme dans sa globalité en raison de ses potentielles conséquences sur la qualification de la relation de travail.

c. Quelle protection sociale pour les travailleurs sur les plateformes ?

§270. L'essor de l'économie collaborative voit émerger des formes nouvelles et plus flexibles d'organisation du travail, notamment en termes spatial et temporel, ainsi qu'un cadre de la relation de travail de plus en plus complexe.

§271. Bien que de nombreux efforts soient mis en œuvre en Belgique pour réduire ces différences entre les statuts des travailleurs, le statut de certaines de ces nouvelles formes de travail se pose, notamment en raison du fait que chaque statut offre actuellement une couverture sociale différente.

§272. Si le contexte européen n'offre actuellement aucun cadre social à l'économie collaborative, le débat est loin d'être clos.

§273. A titre informatif, la Commission européenne a récemment mis sur la table un certain nombre d'initiatives, parmi lesquelles deux pouvant avoir un impact direct sur l'économie collaborative, à savoir la révision de la directive européenne « déclaration écrite » en étendant son application aux nouvelles formes d'emploi et l'accès universel à la protection sociale minimale pour toutes les formes d'emploi, et en particulier pour les personnes concernées par de nouvelles formes de travail atypique ou d'emploi non salarié.

§274. Ces initiatives n'en sont encore qu'au stade de projet et doivent encore être discutées.

2. Perspective belge

a. Le cadre fiscal belge (voir également point V)

1) Description du régime fiscal

§275. L'objectif poursuivi par le Gouvernement, lors de l'adoption du cadre fiscal, a consisté à sortir les revenus recueillis dans le cadre de certaines activités exercées par le biais des plateformes collaboratives d'une zone grise (et d'éviter la fraude sociale et fiscale ainsi que la concurrence déloyale), et donc à créer une transparence, tout en stimulant l'entrepreneuriat. Il a par conséquent voulu imposer un minimum de formalités liées à ces activités.

§276. Ainsi, la loi-programme du 1^{er} juillet 2016 contient un chapitre 2, dédié à l'économie collaborative. Quant à l'impôt sur les revenus, sont concernés les revenus des particuliers découlant de services uniquement rendus à des personnes physiques (économie collaborative « pair à pair ») et ceci dans le cadre de conventions conclues par l'intermédiaire d'une plateforme électronique agréée ou d'une plateforme électronique organisée par une autorité publique. En outre, les revenus doivent être uniquement payés ou attribués au prestataire de services par la plateforme ou par l'intermédiaire de celle-ci. Les revenus concernés ne peuvent pas dépasser 3.225 euros annuellement (montant de base, soit 5.100 euros en montant indexé).

§277. Une fiche fiscale spécifique doit être remplie par chaque plateforme collaborative agréée. Ceci permet à l'administration fiscale d'additionner les montants perçus par les personnes actives au travers de plusieurs de celles-ci, en vue du calcul de l'impôt. En outre, un système d'alerte des plateformes agréées a été mis en place, qui s'enclenche lorsque l'une des personnes actives sur celle-ci est proche de la limite des 5.100 euros. Les impôts sont directement retenus par la plateforme.

§278. Ces revenus sont considérés comme des « revenus divers ». Un taux distinct de taxation de 20 % a été introduit ainsi qu'un taux de 50 % pour frais et charge, déductible des revenus bruts. Les revenus tirés de la location touristique (chambres, meubles et services) relèvent de trois catégories de revenus différents : immobiliers (pour la chambre en tant que telle), mobiliers (pour les meubles la garnissant) et divers. Ces derniers revenus divers concernent la fourniture de draps, l'accueil, les éventuels repas... et peuvent seuls entrer dans les revenus découlant de l'économie collaborative. La location de la chambre est un revenu immobilier tandis que celle des meubles est un revenu mobilier.

§279. En cas de dépassement du montant du plafond susvisé, l'ensemble des revenus issus de l'économie collaborative est soumis à l'impôt normal, sauf si la personne peut établir qu'il s'agit d'un revenu divers.

§280. Une restriction est imposée quant aux activités pouvant être exercées. Ainsi, les activités doivent toujours être différentes de celles que le prestataire de service auraient développées en tant qu'indépendant dans le cadre de son activité professionnelle. Par ailleurs, certaines activités sont expressément exclues de l'économie collaborative : la livraison de biens et la location.

§281. Quant aux formalités administratives, les particuliers actifs au travers des plateformes collaboratives sont dispensés de s'inscrire à la TVA (et ne sont pas assujettis à cette dernière) et à la BCE.

§282. Des arrêtés royaux d'exécution de ces mesures ont été adoptés afin d'une part de régler les conditions d'agrément des plateformes collaboratives⁷¹ et d'autre part d'introduire le précompte professionnel pour les revenus issus des activités par le biais de ces plateformes et le taux (10 %) de ce précompte professionnel⁷². Une liste des plateformes agréées est publiée sur le site internet du SPF Finances. Au 3 octobre 2017, 13 reconnaissances ont été accordées.

⁷¹ 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° bis, du Code des impôts sur les revenus 1992, au précompte professionnel.

Pour être agréée, la plateforme doit être hébergée au sein d'une société ou d'une ASBL constituée conformément à la législation d'un État membre de l'Espace économique européen ou à la législation d'un État dont les entreprises doivent être traitées en Belgique comme des entreprises belges en application d'un accord international.

La société ou l'ASBL doit avoir son siège social, son principal établissement ou son siège de direction ou d'administration au sein de l'Espace économique européen ou d'un État avec lequel la Belgique est liée par un accord international par lequel les entreprises doivent être traitées en Belgique comme des entreprises belges.

La société ou l'ASBL est inscrite à la Banque-carrefour des entreprises, pour cette activité, ou est inscrite dans la registre de commerce, disposer d'un numéro d'entreprise attribué par la Banque-carrefour des entreprises, valable comme numéro d'identification à la TVA ou, à défaut d'un tel numéro, dispose, pour autant qu'il existe, d'un numéro d'identification pour la TVA dans l'État où elle est établie.

⁷² Arrêté royal du 12 janvier 2017 déterminant le précompte professionnel pour les revenus visés à l'article 92, alinéa 1^{er}, 1° bis, du Code des impôts sur les revenus 1992.

§283. Par ailleurs, en exécution de l'accord de l'été 2017, le gouvernement fédéral devrait prévoir, à partir du 1^{er} janvier 2018, en sus de l'autre régime fiscal pour l'économie collaborative, une exonération fiscale et sociale complète jusqu'à 500 euros par mois et 6000 euros par an pour tous les revenus issus du travail récréatif, de fonctions spécifiques du secteur non marchand et de services de particulier à particulier offerts ou non par le biais de plateformes (collaboratives) numériques. Le gouvernement doit en concrétiser les modalités pratiques. Dans le cadre de la mesure, une attention particulière serait également accordée au travail semi-agoral.

2) Les questions soulevées par le régime fiscal actuel

§284. La législation fiscale actuelle offre juridiquement, pour un certain nombre de plateformes collaboratives, un cadre, bien que ce dernier ne s'adresse, pour l'instant, qu'à un nombre limité d'activités et une transparence de facto sur un marché encore en devenir. Cette législation soulève également un certain nombre de questions :

§285.a) Quelle est la finalité de la législation fiscale belge⁷³ ? car :

- elle ne couvre pas tous les types d'activités (rémunérées) pouvant être exercées au travers des plateformes collaboratives car elle vise l'économie collaborative « pair à pair » et exclut certaines activités dont celles exercées sous statut indépendant.
- le système fiscal prévoit-il un régime qui pourrait être considéré comme plus favorable ? En effet, des personnes exerçant un même type d'activité seraient traitées différemment aux niveaux fiscal et parafiscal selon qu'elles exercent activités via une plateforme électronique (ou une application) ou non ;
- la question se pose de son impact sur la régulation en droit du travail et en sécurité sociale. En outre, tant que le plafond de 5.100 euros n'est pas atteint, aucune cotisation de sécurité sociale ne doit être versée. La législation fiscale forme-t-elle, par conséquent, une base juridique suffisante pour encadrer l'ensemble des aspects de l'économie collaborative ? Est-elle adaptée pour couvrir tous les types de plateformes collaboratives ? ;

⁷³ - Avis n° 2.016/08 du 26 mai 2016 du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants de l'INASTI.

- Avis relatif à l'économie collaborative du 7 juillet 2017 du Conseil supérieur des Indépendants et des PME.

- qu'en est-il des conséquences (rétroactives) du dépassement du plafond susvisé de 5.100 euros ?
- les plateformes d'origine non européennes seront-elles motivées à demander cet agrément puisque la législation fiscale belge est construite uniquement en fonction de revenus perçus en Belgique et dégagés au travers de plateformes collaboratives reconnues en Belgique ?

§286.b) Une autre question posée est celle du contrôle, en ce qui concerne notamment l'efficacité/l'effectivité du contrôle quant au dépassement de la limite fiscale de 5.100 euros, principalement lorsque les revenus découlent d'activités collaboratives exercées sur plusieurs plateformes et par voie de conséquence, l'éventuelle requalification des revenus ainsi acquis.

§287. La problématique du contrôle implique également de se poser la question de la façon dont celui-ci pourra s'exercer, des moyens techniques et technologiques à mettre en œuvre et des éventuels dispositifs législatifs et/ou réglementaires à adopter :

- d'une part par rapport aux indépendants qui exerceraient leurs propres activités professionnelles par le biais d'une plateforme collaborative ;
- d'autre part quant aux bénéficiaires d'allocations sociales (et notamment si les prestations effectuées au travers des plateformes collaboratives constituent nécessairement du « travail »).

§288. En outre, il convient de considérer les questions suivantes :

- la concurrence déloyale en tant que conséquence d'un cadre fiscal et parafiscal plus avantageux ;
- l'inégalité de traitement des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants dans le cadre du régime actuel (le travailleur indépendant ne peut pas effectuer des activités qui se situent dans le prolongement de son activité professionnelle, alors que c'est possible pour le travailleur salarié).

§289. Enfin, compte tenu de la multiplicité des plateformes d'origine étrangère, la collaboration internationale en matière fiscale ne pourrait-elle pas être un point d'attention ?

§290.c) Quelle est l'articulation entre la reconnaissance fiscale (fédérale) et les régulations régionales (par exemple en matière de location, transport) (voir à ce propos l'ordonnance du 23 décembre 2016 de la Région de Bruxelles-capitale relative à la taxe régionale sur les établissements d'hébergement touristiques) ?

b. Perspective du droit du travail et de la sécurité sociale

1) Statut de la plateforme / nature des prestations

§291. Avant de pouvoir examiner l'économie collaborative sous la perspective du droit du travail et de la sécurité sociale, il faut tout d'abord souligner que plusieurs dimensions sont liées à la délimitation du champ d'application, à savoir d'une part le statut de la plateforme, pour lequel il peut être renvoyé aux différentes typologies de l'économie collaborative telles que présentées au point VI. A. de la présente note, et d'autre part la nature des prestations qui sont fournies.

§292. Ainsi, cette délimitation du champ d'application se situera principalement au niveau des formes d'économie de plateforme où des prestations sont effectuées sur la base d'une qualification professionnelle déterminée avec un motif de lucre, et non au niveau des autres formes d'économie collaborative où l'on ne fournit pas de prestations dans ce sens. Par conséquent, les activités dans le cadre du volontariat ou les prestations pour lesquelles aucune indemnité n'est perçue se situent en dehors du champ d'application du cadre juridique, étant donné que l'aspect de la protection sociale n'intervient pas à ce niveau.

2) Qualification de la relation de travail

§293.a) Dans cette optique, il est possible d'observer principalement, dans l'actuel droit belge du travail, deux statuts, à savoir le **statut de travailleur salarié** et le **statut de travailleur indépendant**.

§294. Le statut de travailleur salarié⁷⁴ s'applique à toutes les personnes qui sont liées par un contrat de travail dans le cadre duquel les trois éléments suivants sont présents : travail, salaire et autorité. Le statut de travailleur indépendant⁷⁵ s'applique à toute personne qui exerce en Belgique une activité professionnelle susceptible de produire des revenus et qui n'est pas engagée dans les liens d'un contrat de louage de travail ou d'un autre statut. En outre, le droit du travail détermine dans certains cas le statut sur la base de la nature du travail. Ainsi, un sportif rémunéré, un représentant de commerce, un pharmacien ou un travailleur intérimaire sont considérés comme des travailleurs salariés selon le droit du travail.

§295. Pour l'application de la réglementation relative à la sécurité sociale, il sera tenu compte du statut prévu en droit du travail, mais, dans le cadre de l'exercice de certaines activités, comme pour les artistes, le transport de biens et personnes, les chauffeurs de taxis et les étudiants, une présomption réfragable du statut de travailleur salarié a été introduite, ce qui entraîne dans la pratique l'apparition de formes mixtes, où certaines personnes peuvent, d'une part, être considérées comme des travailleurs indépendants sur le plan du droit du travail et où, d'autre part, le statut de travailleur salarié leur est applicable en vertu de la réglementation de la sécurité sociale.

§296. En outre, des statuts spécifiques de sécurité sociale ont également été développés. Ces statuts existent indépendamment des statuts de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, et offrent une protection sociale séparée, comme décrit au point 3. b) de la présente note.

§297. b) Afin de déterminer, sous la perspective du droit du travail, la relation de travail applicable, il convient d'avoir recours à la **loi sur la nature des relations de travail**⁷⁶, qui fait relever toute personne qui travaille de l'un des deux statuts précités. Selon le statut qui est appliqué, d'autres droits et obligations s'appliqueront aux personnes concernées (sur le plan du droit du travail et sur le plan du droit de la sécurité sociale).

§298. Plus spécifiquement, pour déterminer si une personne est un travailleur salarié ou un travailleur indépendant, la loi sur la nature des relations de travail fixe un certain nombre de critères afin d'établir si une relation de travail est ou non exercée dans le cadre d'un lien d'autorité, étant donné que la différence entre un travailleur salarié et un travailleur indépendant est principalement déterminée par le degré de subordination. Ainsi, l'on attend d'un travailleur salarié qu'il suive les instructions de l'employeur, alors qu'un travailleur indépendant détermine lui-même où, quand et comment il organise son travail.

⁷⁴ Article 1^{er} de la loi ONSS (élargi par les articles 2 – 3 arrêtés d'exécution loi ONSS) – Article 2 loi sur les accidents du travail.

⁷⁵ Article 3, § 1^{er}, troisième alinéa de l'AR statut social des indépendants.

⁷⁶ Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 – Loi du 25 août 2012 modifiant le Titre XIII de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, en ce qui concerne la nature des relations de travail (Moniteur belge du 11 septembre 2012, deuxième édition).

§299. Cette loi prévoit, **à titre principal, quatre éléments-clés**⁷⁷ afin d'établir si une personne travaille en tant que travailleur salarié ou en tant que travailleur indépendant.

§300. Il est ainsi prévu, dans le premier élément, que la qualification que les parties donnent elles-mêmes à leur collaboration est le critère décisif, à moins que l'exécution effective n'exclue la qualification choisie.

§301. Le deuxième élément porte sur la liberté d'organisation du temps de travail. L'exposé des motifs de la loi sur la nature des relations de travail prévoit toutefois que des directives concernant l'organisation du temps de travail n'entraînent pas immédiatement une qualification en tant que travailleur salarié.

§302. Le troisième élément concerne la liberté d'organisation du travail, qui est appréciée selon la mesure où le travailleur indépendant assume une obligation de résultat. Le quatrième élément est la possibilité d'exercer un contrôle hiérarchique. Selon la jurisprudence belge et étrangère, l'existence d'un mécanisme de sanction intégré peut indiquer la présence d'une hiérarchie dans la relation de travail.

§303. Si l'exercice de la relation de travail met en évidence suffisamment d'éléments qui, en vertu de la loi sur la nature des relations de travail et de ses arrêtés d'exécution, sont incompatibles avec la qualification donnée par les parties à la relation de travail, il y aura une **requalification** de la relation de travail.

§304. Il revient donc au juge d'examiner, sur la base des données factuelles qui sont avancées, s'il existe une relation d'autorité. Les éléments obtenus doivent être appréciés par le juge sur la base des critères généraux et, le cas échéant, des critères spécifiques applicables⁷⁸ qui peuvent être établis par arrêté royal pour un ou plusieurs secteurs et pour une ou plusieurs professions où il y a beaucoup de faux indépendants.

§305. Par ailleurs, l'exposé des motifs de la loi sur la nature des relations de travail laisse également une marge d'interprétation. Ainsi, dans le cadre de l'appréciation de la nature de la relation de travail, à côté de l'application des quatre critères principaux, il est aussi possible de tenir compte d'autres critères. La jurisprudence peut, à cet égard, proposer des interprétations plus larges pour certains critères ou se pencher sur d'autres critères.

⁷⁷ Critères généraux fixés dans l'article 333, § 1^{er} de la loi sur la nature des relations de travail.

⁷⁸ Article 334 de la loi sur la nature des relations de travail.

§306.c) Par ailleurs, une relation de travail pourra également être requalifiée si la qualification qui est donnée par les parties à la relation de travail ne correspond pas à la nature de la relation de travail telle qu'elle est présumée en vertu de la loi sur la nature des relations de travail et si cette présomption n'est pas renversée. Plus précisément, un certain nombre de relations de travail spécifiques⁷⁹ sont présumées, jusqu'à preuve du contraire, être exécutées dans les liens d'un contrat de travail lorsqu'il ressort de l'analyse de la relation de travail que plus de la moitié des neuf critères prévus sont remplis.⁸⁰

§307. En ce qui concerne ces neuf critères prévus, des arrêtés royaux ont également fixé un certain nombre de critères spécifiques, propres à un ou plusieurs secteurs ou à une ou plusieurs professions, et remplaçant ou complétant les neuf critères généraux prévus. Ainsi, des critères spécifiques ont été fixés, notamment, pour les agents de surveillance, le secteur des taxis, les travaux dans le cadre du transport routier et de la logistique pour le compte de tiers... Ces critères peuvent s'appliquer à certaines formes d'économie de plateforme.

§308. L'ONSS a déjà appliqué les critères précités dans un cas donné. Il est toutefois apparu, au cours des auditions, que l'utilisation de ces critères ne va pas de soi. En tout cas, il est établi que l'application de la loi sur les relations de travail aux plateformes peut avoir différentes issues, étant donné que les plateformes elles-mêmes sont très variées et organisées de différentes manières.

§309. Il est par conséquent essentiel que les parties aux plateformes qualifient correctement leur relation de travail. En effet, une requalification entraîne l'application rétroactive d'un autre régime de sécurité sociale, avec de profondes conséquences économiques et financières.

§310. La loi sur la nature des relations de travail prévoit du reste l'application du ruling social. Il s'agit d'une procédure permettant aux personnes qui sont parties à une relation de travail de demander à la Commission administrative de règlement de la relation de travail de se prononcer sur la nature de la relation de travail. En cas d'incertitude quant au statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, l'initiative de demander l'avis de la Commission peut être prise par chacune des parties à la relation de travail, soit préalablement au début de la relation de travail, soit dans un délai d'un an à partir du début de celle-ci.

⁷⁹ Cette présomption s'applique aux relations de travail qui existent dans le cadre de l'exercice de travaux immobiliers, l'exercice de l'activité consistant à effectuer pour le compte de tiers toutes sortes de surveillance et/ ou des services de garde, le transport de choses et/ou personnes pour le compte de tiers, à l'exception des services d'ambulance et du transport de personnes avec un handicap, et les activités qui relèvent du champ d'application de la commission paritaire pour le nettoyage.

⁸⁰ Autrement dit, lorsque moins de la moitié de ces critères sont remplis, il y a une présomption réfragable qu'il est question d'une collaboration sur une base indépendante.

§311. D'une part, la décision de cette commission administrative peut offrir une certaine sécurité juridique, dans ce sens que l'avis revêt un caractère contraignant pour l'ONSS, l'INASTI et les caisses d'assurances sociales pour les travailleurs indépendants, mais, d'autre part, l'avis ne revêt pas un caractère contraignant pour le juge. En ce qui concerne les activités dans la pratique, et plus spécifiquement dans le cadre de l'économie de plateforme, il ressort du rapport annuel pour 2016 que seul un nombre limité de dossiers portait sur les secteurs pour lesquels des critères spécifiques ont été fixés.

3) Conséquences pour la sécurité sociale

a) Régime de sécurité social applicable

§312. La question de la qualification (statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant) des prestataires au sein des différentes formes d'économie de plateforme a des conséquences sur l'application du régime de sécurité sociale qui, selon le type de statut social, prévoira des règles et limites différentes.

§313. Ainsi, un travailleur salarié se constituera des droits sociaux au sein de la sécurité sociale dans le cadre de l'assurance chômage, du régime des allocations familiales, de l'assurance soins de santé, de l'assurance incapacité du travail, des congés annuels payés et des régimes de congés spécifiques, des droits liés à la maternité, de l'assurance chômage et du régime des pensions.

§314. Selon son statut spécifique, un travailleur indépendant se constitue des droits dans le cadre de l'assurance maladie, de l'assurance soins de santé, du régime des pensions, des droits liés à la maternité et du régime des allocations familiales. Le travailleur indépendant n'a pas droit aux congés annuels payés et aux régimes de congés spécifiques, ni aux allocations de chômage (mais bien à une allocation de transition).

§315. La protection sociale dont la personne peut bénéficier selon le statut social applicable s'accompagne également d'un autre type de régime de cotisations.

b) Autres statuts de sécurité sociale existants / statuts d'emploi particuliers

§316. Sous la perspective du droit de la sécurité sociale, il convient toutefois aussi de souligner qu'il existe différents statuts en matière de sécurité sociale, qui offrent, en fonction de l'élément d'autorité, une protection sociale à certaines catégories de travailleurs.

§317. L'attention peut ainsi être attirée, dans le cadre des activités au sein des plateformes et indépendamment de la discussion sur l'application du statut de travailleur salarié ou de travailleur indépendant, sur les statuts de sécurité sociale pertinents suivants, tels que les travailleurs à domicile, le personnel de maison, les travailleurs domestiques, les transporteurs de marchandises, les transporteurs de personnes, les chauffeurs de taxis, les artistes... L'occupation est également possible par le biais de statuts d'emploi particuliers, tels que les flexi-jobs, les travailleurs occasionnels dans le secteur de l'horeca et dans les secteurs de l'agriculture et de l'horticulture, éventuellement en combinaison avec le statut d'étudiant...

§318. Ces statuts s'accompagnent toutefois parfois de droits et obligations différents, ainsi que du bénéfice d'une autre protection sociale.

§319. Par ailleurs, il existe aussi la possibilité de cumuler une allocation sociale avec une activité soit sous le statut de travailleur salarié, soit sous celui de travailleur indépendant, sous certaines conditions et dans des limites strictes. Ainsi, un pensionné peut effectuer un travail autorisé de manière illimitée à partir de 65 ans s'il compte une carrière de 45 ans. Au cours de la période de chômage, les chômeurs peuvent éventuellement aussi, sous certaines conditions, poursuivre leurs activités à titre complémentaire ou entamer des activités de ce type. Pour les personnes en incapacité de travail, il est également prévu qu'elles puissent poursuivre l'activité professionnelle au cours d'une période d'incapacité de travail.

4) Conséquences sur la relation de travail

a) Les nouvelles formes d'intermédiation⁸¹

§320. A côté des formes d'intermédiation (relations triangulaires) connues de longue date (intérim, placement par les services publics..), de nouvelles formes ont émergé mais sont réglementées (groupements d'employeurs). Une nouvelle gamme d'intermédiation est cependant apparue, qui prend en charge certaines prestations RH. L'économie collaborative constitue également une nouvelle forme d'intermédiation, au sein de laquelle l'une des parties prenantes est « dématérialisée ».

§321. Ceci pose la question de la nature des plateformes collaboratives et de la nécessité de clarifier le statut juridique et le rôle de ces « intermédiaires ».

§322. Encore plus récemment est apparue une forme d'intermédiation en « carré », au sein de laquelle intervient l'utilisateur qui s'adresse à une plateforme, qui fait intervenir un prestataire, lequel est sous contrat de travail avec un tiers, ce dernier ayant conclu un « protocole » avec la plateforme afin de garantir au prestataire des droits sociaux minimaux et une assurance accidents du travail.

§323. Ceci pose la question du rôle, du statut juridique et de la responsabilité respectifs de la plateforme et du tiers ainsi que de l'adéquation de ces constructions juridiques au regard du droit positif belge, notamment en ce qui concerne la mise à disposition de travailleurs.

b) Le droit individuel du travail

§324. Les plateformes collaboratives, lorsqu'elles proposent des activités à exercer par des personnes physiques au bénéfice de tiers, se doivent d'être attentives aux points suivants, en particulier lorsque le prestataire des services seraient qualifié de "travailleur". A cet égard, la question se pose si le droit du travail actuel offre un encadrement suffisant quant aux prestations fournies dans le cadre de l'économie collaborative, s'agissant de prestations aux caractéristiques variables, souvent exercées de manière spontanées, et selon le cas, périodiques et/ou (ir)régulières.

⁸¹ Université de Liège, Séminaire du 30 septembre 2016, « Transformation du marché du travail et dispositifs d'intermédiation ». : <http://www.valorh.ulg.ac.be/news/86/28/Transformations-du-marche-du-travail-et-dispositifs-d-intermediation/d,actualites.html>.

√ Le type de relation contractuelle

§325. Le modèle contractuel des plateformes collaboratives consiste généralement en une « inscription » via le site internet ou l'application de ladite plateforme. Cette inscription comporte des données minimales (par exemple, nom, prénom, e-mail, description ou choix du service proposé...). Les conditions d'occupation sont très succinctement décrites.

§326. A cette inscription, ne sont généralement pas directement liés des conditions ou clauses contractuelles complètes, qui nécessitent, pour les consulter, une recherche volontaire sur le site ou l'application. Ces conditions contractuelles reprennent des clauses standards (« termes et conditions »), incluant les règles de résolutions des différends (tribunaux compétents⁸² et souvent la loi applicable). Les termes employés par les plateformes collaboratives ne se réfèrent pas au monde du travail mais plutôt à des « partenaires », « membres », « hôtes », « chauffeurs »...

√ Quant à l'organisation du travail

§327. Un point d'attention est lié aux limites en matière de durée du travail. Ainsi, faut-il fixer un temps de travail minimum et maximum, des plages horaires et des pauses ? Des mesures devraient-elles être adoptées, pour limiter l'obligation d'être disponible ou joignable en toutes circonstances ?

§328. La question de l'application de la réglementation en matière de travail à temps partiel et de paiement des heures supplémentaires se pose également.

√ Quant aux conditions de travail

§329. Le salaire est variable, dépendant du nombre de prestations accomplies. Les gains dégagés par les prestations réalisées par l'intermédiaire des plateformes collaboratives semblent souvent constituer des compléments de revenus.

§330. Se pose également dans ce cadre la question du bénéfice des vacances annuelles et jours fériés et des autres congés et les droits liés à la maternité/paternité et de l'octroi d'une période ou d'indemnités compensatoires de préavis.

⁸² De même, l'attribution du statut de travailleur ou d'indépendant détermine la compétence des tribunaux.

§331. Le droit de contester les décisions de la direction/les évaluations des utilisateurs/les licenciements/le droit de refuser sans pénalité le travail proposé en dernière minute ainsi que la protection de la propriété intellectuelle produite constituent également des points d'attention.

c) Droit collectif du travail

§332. Les aspects collectifs du droit du travail portent notamment sur la question de savoir quelle est la commission paritaire compétente et comment organiser l'information et la consultation des travailleurs. En effet, malgré la Convention (n° 98) sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949⁸³ et la législation nationale belge, nombre des personnes occupées par le biais de plateformes collaboratives pourraient être exclus, en pratique, des structures de négociations collectives (élections sociales, CE, CPPT) et de la représentation syndicale (délégation syndicale) et n'ont en outre pas accès à une négociation individuelle.

§333. L'on peut toutefois constater, dans certains pays, l'émergence d'associations de travailleurs de plateformes collaboratives (voir CJCE du 4 décembre 2014 (FNV KunstenInformatie en Media c. Staat der Nederlanden) et Competition (Amendment) Bill, 2016, Ireland/ICTFU - OIT - Normalex - Observation (CEACR) - Adopted 2016, published 106th ILC session (2017)).

d) Santé et sécurité au travail

§334. Il apparaît nécessaire de clarifier l'applicabilité des réglementations en matière de santé et sécurité au travail et s'agissant des plateformes en ligne, de traiter les questions relatives à la réglementation de l'activité de l'intermédiaire et aux responsabilités respectives de cet intermédiaire et de la plateforme collaborative notamment en cas d'accident (du travail) ou de dommages occasionnés aux tiers afin de protéger les personnes occupées par ces plateformes, les consommateurs et le public en général.

⁸³ Et en particulier, l'article 4 de cette convention qui prévoit que « des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

5) Autres questions

§335. Le travail par le biais de plateformes collaboratives soulève un certain nombre d'autres questions comme la protection de la vie privée et des données personnelles des collaborateurs et des clients, l'incidence des évolutions technologiques sur les compétences (formation tout au long de la vie, requalification, perfectionnement) et son impact sur la fracture numérique.

VII. CONSIDÉRATIONS FINALES

§336. Le présent rapport de diagnostic constitue une première étape essentielle dans le processus dont il a été convenu dans l'accord interprofessionnel 2017-2018 et qui doit aboutir à des propositions concrètes d'ici la fin de l'année. Il contient les premiers constats que les partenaires sociaux ont posés concernant le phénomène de la digitalisation et de l'économie collaborative, et concernant les conséquences qui en découlent. En outre, il formule déjà une première série de recommandations en ce qui concerne l'économie collaborative.

A. En ce qui concerne la numérisation

§337. La numérisation offre, comme les vagues d'innovation technologique du passé, des opportunités de **croissance de la productivité et de l'économie**. Les partenaires sociaux soulignent l'importance de disposer de conditions appropriées, comme un climat d'investissement attrayant, une infrastructure numérique performante, un système d'enseignement et de formation de qualité capable de répondre adéquatement aux évolutions technologiques et autres, et un marché du travail efficace. Le défi sociétal consistera à soutenir les gains de productivité tout en veillant, notamment grâce à la concertation sociale, à ce que la transition ait un impact positif sur la prospérité de tous.

§338. Sur le plan du **travail et de l'emploi**, les partenaires sociaux interprofessionnels font remarquer que la numérisation peut générer des opportunités en termes d'amélioration de la qualité du travail et d'accroissement, à terme, de l'emploi. Il convient toutefois de tenir compte également des risques potentiels : ainsi, la numérisation peut s'accompagner de certains glissements sur le marché du travail, par exemple une réduction de l'emploi moyennement qualifié.

§339. Les partenaires s'accordent à dire que la politique en matière de numérisation doit veiller à l'**inclusivité** numérique et ce qu'une population active disposant des **compétences** adéquates (tant sur le plan des TIC qu'au niveau des « soft skills ») est nécessaire pour permettre une transition aussi rapide que possible vers une société numérique.

§340. En numérisant les services publics, les autorités peuvent favoriser l'interaction entre les entreprises et citoyens et les administrations et avoir un effet catalyseur pour stimuler le progrès numérique dans d'autres couches de la société. Le recours à l'**e-gouvernement** permet aux pouvoirs publics de créer de la plus-value pour les entreprises et les citoyens de différentes manières, notamment par des gains d'efficacité, mais il convient également de tenir compte de certains défis, tels que la prise en charge adéquate des « défavorisés » numériques.

§341. Afin de stimuler la croissance, l'emploi et l'entrepreneuriat durables à travers la numérisation, il est important de créer un **cadre réglementaire** stable et cohérent. À l'intérieur de ce cadre, il importe notamment de tenir compte du « level playing field », de la cybersécurité, de la protection des consommateurs numériques et de la connectivité numérique. Une coordination est également nécessaire entre les différentes Régions sur le plan de la réglementation.

§342. Les auteurs du présent rapport de diagnostic ont choisi d'étudier les **aspects fiscaux** de la numérisation dans une optique large. Les partenaires sociaux soulignent que, de par la numérisation, la présence physique est moins nécessaire pour faire des affaires, d'où la difficulté croissante pour les autorités fiscales de savoir précisément qui imposer et de déterminer la juridiction compétente. Ils pointent également du doigt la difficulté à classer les nouvelles activités numériques dans les structures fiscales existantes et le fait que la numérisation génère de plus en plus de données qui peuvent assister les autorités fiscales dans leurs travaux.

B. En ce qui concerne le terrain spécifique de l'économie collaborative

§343. Il est ressorti du diagnostic concernant l'économie collaborative que l'économie de plateforme offre des **opportunités** sur le plan de l'emploi, de l'entrepreneuriat et de l'innovation, mais pose également un certain nombre de **défis**. Plus précisément, le développement rapide et l'échelle internationale de certaines plateformes exerce une pression sur les conditions de concurrence équitables entre celles-ci et les entreprises traditionnelles. Ces **conditions de concurrence inéquitables** peuvent en partie s'expliquer par le vide réglementaire dans lequel les plateformes pensent actuellement opérer, parce qu'elles ne se considèrent pas comme un acteur économique, mais uniquement comme un intermédiaire, sous la forme d'une application. Ce n'est toutefois pas le cas. Tout acteur économique, quelle qu'en soit la structure sous-jacente, doit suivre les règles du jeu. Le contrôle du respect de ces règles doit être une priorité absolue de la politique. Ce n'est que de cette manière que des conditions de concurrence équitables sont garanties pour toutes les entreprises. Un autre aspect dont il convient de tenir compte est le fait que certains acteurs qui travaillent par le biais de plateformes numériques considèrent, à tort, que les règles en matière de paiement de cotisations sociales ou en matière de fiscalité ne sont pas d'application.

- §344. Au cours des différentes auditions, les autorités et les différents services d'inspection ont indiqué qu'ils n'ont jusqu'à présent qu'une prise limitée sur ces nouvelles évolutions et qu'ils ont réagi de manière plutôt attentiste. Pour ce qui concerne le contrôle de l'application de la législation sociale, l'attention des acteurs qui sont actifs par le biais de ces plateformes n'est actuellement pas activement attirée sur la réglementation applicable. Dans la mesure où des règles manifestement applicables semblent ignorées et où les conditions de concurrence équitables sont de ce fait compromises, cela engendre des frustrations sur le terrain.
- §345. En vue de rétablir des conditions de concurrence équitables, les Conseils souhaitent dès lors formuler, dans le présent rapport, une série de recommandations, dont un certain nombre seront affinées et concrétisées plus avant dans le rapport final qui peut être attendu d'ici la fin décembre selon le calendrier de l'AIP 2017-2018.
- §346. Un régime fiscal efficace pour l'économie collaborative, en vue d'une plus grande sécurité juridique
- §347. En ce qui concerne plus précisément le régime fiscal existant pour l'économie collaborative, il a pu être constaté au cours des auditions que les administrations ne peuvent pas détecter les non-affiliés tant que la déclaration fiscale n'a pas été traitée par le SPF Finances. Vu le laps de temps qui s'écoule dans l'intervalle, cela entraîne une **insécurité juridique** et un manque de clarté quant à d'éventuelles régularisations et quant à la réglementation fiscale et sociale applicable. Les partenaires sociaux plaident en conséquence, à cet égard, pour un échange de données plus rapide entre le fisc et les administrations concernées, qui irait au-delà des données disponibles par le biais des fiches fiscales.
- §348. Par ailleurs, il apparaît également que les services d'inspection n'ont pas encore d'approche commune pour détecter conjointement et systématiquement la fraude au niveau des plateformes en ligne. Dans ce sens, les Conseils proposent de rendre le régime fiscal de l'économie collaborative **plus efficace**, d'une part **en encourageant les plateformes à se faire agréer**, ce qui permet aux autorités d'avoir une meilleure vue des évolutions rapides et innovantes sur le terrain, et d'autre part en mettant en place un **signal** lorsque le **plafond** de 5.100 euros est **dépassé** auprès de différentes plateformes, ce qui permet d'éviter des régularisations a posteriori et d'accroître la **sécurité juridique**. Toujours dans l'optique d'une plus grande sécurité juridique, il conviendrait aussi de préciser quelles sont les conséquences qui s'appliquent en cas de dépassement de ce plafond sous l'angle d'une régularisation.
- §349. Garantir des conditions de concurrence équitables par une approche commune de la fraude.

§350. À côté de la liste des plateformes agréées dans le régime fiscal, il serait également possible de dresser une liste des plateformes qui ne demandent pas d'agrément ou dont la demande est refusée. Pour compléter cette liste, il peut être fait appel à l'expertise et à la typologie des différentes administrations concernées (SPF Économie, SIRS, INASTI, CNT). Sur la base de cette liste, il serait possible de soumettre les plateformes à un **screening afin de détecter les fraudes éventuelles**, au moyen de l'outil existant de l'ISI pour l'e-commerce ; dans ce cadre, un échange de données et une approche commune de la détection de la fraude pourraient être mis en place au niveau des différents services d'inspection en renforçant le protocole de collaboration existant. Vu la désorganisation que ces plateformes engendrent dans certains secteurs et vu la dynamique à laquelle il est permis de s'attendre pour l'avenir, les Conseils sont d'avis que **cette approche commune de la fraude doit être une priorité**, pour laquelle les moyens nécessaires doivent être dégagés au niveau politique. Ces priorités peuvent être définies plus précisément en concertation avec les **partenaires sociaux sectoriels**. Les partenaires sociaux plaident dès lors pour une approche plus proactive qu'une simple réaction sur la base de plaintes, en étant également attentif à la dimension internationale.

§351. Limiter les risques dans un nouveau système d'économie collaborative 2.0

§352. Les travaux réalisés en exécution de l'AIP 2017-2018 ont subi l'interférence de l'annonce, dans l'accord de cet été, d'une deuxième forme d'exonération fiscale et sociale pour les plateformes numériques et les activités de citoyen à citoyen, à distinguer ou non du cadre spécifique que le gouvernement souhaite créer pour le travail dit semi-agoral (les activités récréatives rémunérées pour des activités bien définies dans le secteur non marchand). Bien que les modalités pratiques doivent être concrétisées par le gouvernement, des conditions supplémentaires, que le gouvernement doit encore déterminer, seraient liées à cette mesure. L'une d'entre elles serait une condition d'occupation, à savoir que l'exonération serait réservée aux personnes occupées au moins à 4/5, avec une extension aux pensionnés. Afin d'entrer en considération pour l'exonération fiscale, les citoyens (prestataire/donneur d'ordre) qui fournissent leurs services dans les limites précitées, pourraient eux-mêmes faire enregistrer leurs prestations dans une application des autorités encore à développer, ce qui diffère du régime fiscal existant, où l'on travaille avec des plateformes agréées qui sont responsables des fiches fiscales. Les prestations relevant de l'appellation « activités de citoyen à citoyen » et « travail semi-agoral » doivent encore être définies plus avant.

§353. Étant donné que ce régime sera encore concrétisé plus avant par le gouvernement, les partenaires sociaux souhaitent dès lors souligner, à l'occasion du présent rapport intermédiaire, un certain nombre de risques que l'exonération fiscale et sociale précitée peut entraîner si elle est insuffisamment délimitée. En premier lieu, ils se demandent si la coexistence de deux systèmes pour l'économie collaborative, l'un purement fiscal et l'autre fiscal et social, prévoyant des plafonds différents, des modalités de déclaration différentes et des conditions propres à chacun, ne rendra pas les choses inutilement complexes, surtout pour les débutants qui font leurs premiers pas dans cette nouvelle forme d'économie.

§354. L'activité qui sera développée dans le cadre de l'économie collaborative 2.0 relèvera dans la plupart des cas de l'actuelle réglementation sociale et fiscale. Il convient dès lors de se demander dans quelle mesure une exonération fiscale et parafiscale des revenus qui sont liés à ces activités peut se justifier objectivement et raisonnablement. La même question se pose également pour ce qui est des activités au sein des plateformes agréées.

§355. Par ailleurs, les partenaires sociaux se demandent de quelle manière des garanties suffisantes seront intégrées dans le système pour veiller à des conditions de concurrence équitables. Ils ont compris, sur la base des explications fournies par la cellule stratégique du ministre des Finances, que la nature des prestations entre citoyens doit encore être définie. Les partenaires sociaux estiment qu'il faut en tout cas éviter dans ce cadre que des activités économiques complètes ne soient externalisées vers du travail semi-agoral et des activités de citoyen à citoyen, qui obtiennent pour ce faire une exonération fiscale et sociale complète, alors que d'autres secteurs plus traditionnels sont imposés, pour les mêmes services, au tarif ordinaire (revenus professionnels), ce qui fait qu'ils risquent d'être évincés du marché par cette concurrence. Les partenaires sociaux demandent dès lors d'accorder une attention particulière, dans le cadre de cette définition, à l'impact que cela peut avoir sur les secteurs les plus exposés aux risques sur ce plan : le secteur de la construction, le secteur des titres-service, le secteur du travail intérimaire, le secteur horeca, le secteur informatique, le secteur du transport, le secteur de l'aménagement et de l'entretien de jardins, le secteur du divertissement, etc. Ils signalent en outre à cet égard qu'à la différence des travailleurs indépendants, les travailleurs salariés peuvent offrir à d'autres citoyens des activités similaires à leur activité professionnelle, ce qui fait qu'ils risquent, grâce à leur expertise similaire et à l'exonération d'impôts et de cotisations sociales précitée, de mettre hors-jeu leur propre employeur ainsi que d'autres entreprises.

§356. En outre, les partenaires sociaux entendent souligner que les conditions de concurrence équitables vont au-delà des seules cotisations fiscales et sociales ; elles comprennent également des obligations dans d'autres domaines, qui sont parfois aussi organisées au niveau sectoriel, local ou régional, telles que des assurances, des autorisations, des mesures de sécurité, la protection des consommateurs ou de la vie privée. À côté de l'exonération fiscale et sociale, ces aspects devraient également être pris en considération lors de l'élaboration des systèmes pour l'économie collaborative, et être alignés sur d'autres décisions locales et régionales.

§357. À côté du risque précité de distorsion de la concurrence, les partenaires sociaux voudraient également attirer l'attention sur les conséquences potentielles du régime précité sur le marché du travail, l'organisation du travail, la protection sociale et la sécurité sociale.

§358. Pour conclure, les partenaires sociaux se demandent de quelle manière le nouveau système encourage les plateformes non agréées à se faire enregistrer, vu l'élaboration d'une application des autorités, dans le cadre de laquelle la responsabilité de la déclaration des revenus issus de l'économie collaborative incombe complètement au citoyen, en sa qualité de prestataire de services et/ou de donneur d'ordre, et dans le cadre de laquelle le montant exonéré est plus élevé. Qui plus est, il est même permis de se demander dans quelle mesure les plateformes agréées, qui respectent les règles du jeu actuelles, n'opteront pas pour l'application des autorités qui les dégage de leurs obligations administratives en matière de fiche fiscale. Dans ce sens, il faut veiller, lors de l'élaboration de cette application, à ce qu'elle soit suffisamment large pour englober tous les revenus issus de l'économie collaborative, certainement au vu du fait que les prestations entre citoyens ont lieu dans le cadre de la sphère privée, ce qui limite déjà davantage les possibilités de contrôle pour les autorités. Par ailleurs, la sécurité juridique se verrait renforcée si cette application indiquait quand le plafond prévu est dépassé.

§359. Les partenaires sociaux estiment que l'économie de plateforme et les innovations qu'elle comporte peuvent offrir de nouvelles opportunités, mais ils s'interrogent sur le mode de fonctionnement de certaines plateformes, qui exercent une pression sur les conditions de concurrence équitables. C'est précisément afin de soutenir les plateformes sérieuses dans la suite de leur croissance et afin de leur donner toutes leurs chances, qu'ils considèrent que le respect de la réglementation doit être imposé de la même manière à tous les acteurs économiques. Ils insistent dès lors auprès du gouvernement pour qu'avant d'élaborer concrètement l'exonération sociale et fiscale, annoncée dans l'accord de cet été, pour le travail récréatif, pour des fonctions spécifiques dans le secteur non marchand (travail semi-agoral) et pour les services de particulier à particulier, il examine la question de manière approfondie, il entame une concertation à ce sujet avec les partenaires sociaux interprofessionnels et les partenaires sociaux sectoriels directement impliqués, et il cartographie l'ensemble des risques.

§360. En ce qui concerne le « travailleur autonome », les partenaires sociaux sont d'avis qu'il ne faut pas créer de nouveau statut, mais qu'il faut plutôt réfléchir à la manière dont les statuts actuels doivent être adaptés à l'économie de plateforme.

C. Conclusion générale

§361. Dans les mois à venir, en exécution de l'accord interprofessionnel 2017-2018, les partenaires sociaux examineront de quelle manière les constats posés dans le rapport de diagnostic, concernant tant la digitalisation que l'économie collaborative, peuvent être traduits dans des messages politiques supplémentaires. Dans ce cadre, une attention particulière sera accordée aux éléments mentionnés dans l'accord interprofessionnel précité : davantage de croissance, d'emploi et d'entrepreneuriat, et une sécurité sociale durable.