

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 189-2016
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2016.RRGR.891

Déposée le: 13.09.2016

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: de Meuron (Thun, Les Verts) (porte-parole)
Rudin (Lyss, pvl)
Kohli (Bern, PBD)
Müller (Langenthal, PS)
Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)
Müller (Bern, PLR)

Cosignataires: 9

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 184/2017 du 22 février 2017
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: Non classifiée
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption et classement**



Economie collaborative: qu'en pense le canton?

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer une stratégie cantonale de l'économie collaborative et d'indiquer dans un bref rapport quels en seraient les avantages et les enjeux pour le canton de Berne.

Le rapport devra notamment traiter les points suivants :

1. l'impact économique (avantages : apparition de nouveaux champs d'activité ; enjeux : absence de taxes et de prestations sociales) ;
2. mesures de réglementation éventuellement nécessaires et réglementation des compétences.

Développement :

L'économie collaborative est à la mode. Ce terme désigne une activité humaine visant à produire en commun des biens et des services. Les plateformes comme Uber et Airbnb ne pratiquent pas l'économie collaborative au sens propre du terme. Ce sont en fait des prestataires commerciaux qui proposent des services à la demande, mais sans partage réel des ressources.

Quoi qu'il en soit, l'économie collaborative s'étend grâce à l'essor des nouvelles technologies et donne naissance à de nouveaux modèles d'affaires. Modèles qui pourraient certes provoquer une distorsion de la concurrence, mais avoir par ailleurs un impact positif sur la durabilité et la consommation des ressources. Notre société va à n'en pas douter s'en trouver bouleversée. Dans ces conditions, les institutions doivent réfléchir à la question et définir leur position. Quelle est la stratégie du canton ? Quels champs d'activité relèvent de sa compétence, de celle de la Confédération et de celle des communes ? Dans quels secteurs faut-il légiférer, quels sont ceux qu'on peut laisser évoluer librement pour que les avantages de l'économie collaborative prévalent et favorisent le développement durable ?

Réponse du Conseil-exécutif

Partager les biens et les services n'est pas une nouvelle idée de l'économie collaborative. Le développement du numérique et de la mise en réseau permet cependant l'apparition de nouveaux modèles d'affaires et modifie les rôles des entreprises et des ménages. Sous le terme d'économie collaborative sont regroupés des modèles centrés sur une utilisation commune de biens disponibles. Des plateformes électroniques permettent de mettre en contact prestataires et clients de manière immédiate malgré de grandes distances. Les coûts de recherche et d'intermédiation sont considérablement réduits, et de nouveaux modèles d'affaires sont développés. Les particuliers peuvent non seulement acheter sans effort des biens et des services, mais également proposer leurs propres biens et services. Les entreprises utilisent les possibilités de l'économie collaborative pour commercialiser leurs marchandises et leurs prestations. L'économie collaborative regroupe donc aussi bien des offres entre particuliers que des offres d'entreprises à particuliers. D'après cette description, Uber comme Airbnb font également partie de l'économie collaborative.

La Confédération a analysé les opportunités et défis liés à l'économie collaborative dans un rapport détaillé sur l'économie numérique publié récemment (le canton de Berne a participé à son élaboration dans le groupe de travail sur les plateformes d'hébergement).¹ Le rapport comporte non seulement des déclarations à l'échelle de la Confédération, mais aussi à celle des cantons. Les déclarations s'appliquent également au canton de Berne, c'est pourquoi les clarifications de la Confédération peuvent être reprises sans être répétées. Il est donc possible de répondre comme suit aux questions soulevées dans la motion en s'appuyant sur ce rapport :

Opportunités offertes par l'économie collaborative

Les offres de l'économie collaborative ont le potentiel d'augmenter la prospérité aussi bien au niveau individuel que pour l'ensemble de l'économie, et ce pour les raisons suivantes :

¹ Rapport du Conseil fédéral du 11 janvier 2017 : Rapport sur les principales conditions-cadres de l'économie numérique. Lien : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/46894.pdf>

- Offres supplémentaires : les faibles coûts de recherche et de transaction des plateformes électroniques permettent de commercialiser des ressources jusqu'alors inutilisées. Ainsi, des marchés et des offres supplémentaires peuvent être créés, qui n'avaient pas été ouverts jusqu'à présent du fait d'une faible disposition à payer et / ou des coûts trop élevés destinés à garantir l'adéquation entre l'offre et la demande.
- De plus grands avantages pour les consommateurs : les consommateurs et consommatrices profitent d'offres plus nombreuses et parfois également moins chères.
- Une utilisation plus efficace des ressources : l'utilisation commune des ressources disponibles permet de répartir les coûts qui y sont liés sur plusieurs utilisateurs. Cela réduit le prix de l'utilisation pour les individus et augmente ainsi la prospérité. Le développement durable s'en trouve également favorisé puisque la consommation de biens diminue du fait de leur utilisation en commun.
- Renforcement de la compétitivité : les barrières à l'accès au marché pour les offres de l'économie collaborative sont peu importantes. Les nouveaux prestataires peuvent ainsi entrer rapidement en concurrence avec des entreprises établies. Cette pression de la concurrence augmente la performance économique et encourage l'innovation.

Les défis de l'économie collaborative :

- Réduction de la protection des employés : si les exploitants des plateformes électroniques sont seulement considérés comme des intermédiaires et non comme des employeurs, les personnes qui proposent leurs offres sur ces plateformes sont considérées comme des indépendants. Elles supportent donc les risques économiques (p. ex. accident, maladie, prévoyance vieillesse) et les prescriptions liées à la protection des employés ne sont pas applicables (p. ex. temps de travail et de repos). Il faut examiner au cas par cas si un exploitant de plateforme est un employeur ou un intermédiaire.
- Manque de protection pour les consommateurs : le respect des prescriptions pour la protection des consommateurs et consommatrices ne peut que difficilement être garanti (p. ex. hygiène des appartements privés, état des véhicules privés). Du fait du grand nombre de prestataires (inconnus), les contrôles sont difficiles et coûteux. Les fonctions d'évaluation et de feed-back des plateformes peuvent néanmoins réduire ce risque, sans que de nouvelles réglementations soient nécessaires.
- Distorsion de la concurrence : du fait des effets de réseau², seulement un seul ou un faible nombre de prestataires réussissent à s'imposer. Les monopoles ou oligopoles qui en résultent ont une influence négative sur la prospérité. Les faibles barrières à l'accès au marché pour les plateformes électroniques et les coûts peu élevés liés au changement de l'offre choisie pour les utilisateurs et utilisatrices réduisent, du moins à moyen terme, les risques de voir certains prestataires abuser de leur emprise sur le marché.
- Effets négatifs externes : l'utilisation plus intensive des ressources disponibles peut avoir un impact négatif sur des tiers. Par exemple, des offres bon marché font augmenter la demande en services de mobilité, ce qui entraîne une augmentation de la circulation et peut ainsi provoquer des restrictions pour d'autres usagers de la route. Les nouveaux modes d'hébergement peuvent également avoir des effets externes. Un changement régulier de locataires ainsi que les éventuelles nuisances sonores qui y sont liées ont un impact sur le

2

Les plateformes électroniques ont des effets de réseau positifs et négatifs. D'une part, les utilisateurs profitent du fait que le plus grand nombre possible de prestataires et de clients soient présents sur une plateforme (effet positif). D'autre part, l'accroissement du nombre d'utilisateurs fait également augmenter l'emprise de la plateforme sur le marché, ce qui peut entraîner une hausse des prix ou une restriction des prescriptions (effet négatif).

voisinage. De plus, l'utilisation supplémentaire de logements peut faire augmenter les prix ou réduire le nombre d'appartements disponibles.

On ne sait pas encore quelles offres se développeront et s'imposeront à l'avenir. L'Etat ne dispose pas de meilleures informations concernant les nombreux facteurs d'influence que le secteur privé. Il n'est donc pas possible de faire des déclarations sur de nouveaux champs d'activité ou défis potentiels, et les conséquences de ce développement ne peuvent pas être quantifiées.

Mesures de réglementation

Le rapport précité du Conseil fédéral traite de manière approfondie de questions de réglementation. Le système juridique suisse se caractérise de manière générale par des réglementations flexibles qui peuvent être appliquées dans la pratique à de nouvelles offres. Les prescriptions juridiques s'appliquent quel que soit le type d'intermédiation et donc également à l'économie collaborative. Le Conseil fédéral considère comme indésirables les prescriptions visant à protéger les entreprises existantes de nouvelles offres. L'objectif devrait bien plutôt être de créer les meilleures conditions-cadres possibles pour tous les prestataires, leur permettant ainsi de se développer sereinement et de renoncer aux réglementations devenues superflues. Ainsi, les innovations technologiques peuvent réduire le besoin de réglementation : les systèmes de navigation rendent les connaissances détaillées des lieux superflues. Des systèmes d'évaluation mutuels créent de la confiance et réduisent ainsi les problèmes liés à une information inégalement répartie. Le Conseil-exécutif se rallie à ce jugement du Conseil fédéral.

Des éléments essentiels de la vie économique sont réglementés par les lois fédérales, par exemple le droit du travail et le droit des assurances sociales. Dans ces domaines, les cantons n'ont dès le départ pas besoin d'intervenir. Contrairement à d'autres pays, le système suisse des prestations sociales concerne aussi bien l'activité indépendante que l'activité salariée. Les répercussions de l'économie collaborative sur le système social sont donc chiffrables. Il faut juger au cas par cas en fonction de différents critères si une activité doit être classée comme indépendante ou comme salariée. Une classification générale n'est ni possible ni judicieuse. Les critères existants de délimitation, qui se basent sur les données économiques, permettent également une classification objective pour les nouvelles formes de travail.

Aujourd'hui, deux domaines de l'économie collaborative sont d'une importance pratique dans le canton de Berne, et ont également été traités de manière approfondie dans le rapport du Conseil fédéral.

Plateformes d'hébergement

Les plateformes d'hébergement telles que Airbnb proposent des possibilités de logement. Il peut s'agir soit d'offres classiques d'entreprises hôtelières, soit d'appartements de vacances, d'appartements ou de chambres dans des appartements de particuliers. Il y a depuis longtemps des appartements de vacances ainsi que des appartements / chambres privés à louer dans le canton de Berne. Ce qui est nouveau, c'est le type d'intermédiation. Dans la plupart des domaines, tels que la déclaration obligatoire des visiteurs étrangers, les règles d'hygiène alimentaire, les prescriptions en matière de protection incendie, la loi sur l'égalité pour les handicapés, l'aménagement du territoire et la loi fédérale sur les résidences secondaires ainsi que les impôts, la Confédération considère qu'aucune adaptation n'est nécessaire. Le rapport du Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'au niveau de la Confédération, des adaptations des lois

devraient éventuellement être envisagées dans le domaine du droit de bail.³ Le Conseil-exécutif partage cette opinion ; une adaptation éventuelle du droit du bail n'entraînerait aucun besoin d'adaptation au niveau cantonal.

Les trois taxes dans le domaine de l'hébergement, soit la taxe d'hébergement cantonale, la taxe de séjour communale et la taxe pour la promotion du tourisme, sont dues quel que soit le type d'intermédiation. Les bases juridiques de ces trois taxes n'ont donc pas besoin d'être adaptées pour Airbnb et les plateformes similaires. Actuellement, le canton de Berne ne connaît aucun problème majeur concernant le paiement de ces taxes. Si nécessaire, les contrôles pourront être renforcés ou des mesures incitatives créées pour garantir un décompte correct, par exemple la remise de la carte d'hôte proposant des offres attractives seulement dans le cas d'une inscription correcte.

Services de mobilité

Les services de mobilité sont fournis par des agences de location de voitures, des entreprises de partage de véhicules (*car sharing*), des services de limousines et des services de taxis. La plus célèbre des entreprises d'économie collaborative est Uber, qui n'est pas (encore) active dans le canton de Berne. D'après une interview accordée à un journal en 2015, Uber examine un lancement dans la ville de Berne, mais aucune étape concrète n'a encore été mise en œuvre.⁴

Le droit fédéral prévoit diverses prescriptions pour les conductrices et les conducteurs ainsi que pour l'équipement des véhicules. Celles-ci se trouvent d'une part dans la législation sur la circulation routière et d'autre part dans le droit du travail. Le rapport du Conseil fédéral identifie un besoin d'intervention dans le droit fédéral, notamment dans le droit du travail. Les propositions correspondantes ont été transmises au Parlement fédéral. On examine actuellement comment ces interventions doivent être mises en œuvre. A plus long terme, la Confédération estime qu'il sera nécessaire de simplifier les chaînes de transport via différents prestataires de services de transport (échange de données de mobilité et accès aux systèmes de réservation et de distribution).

Le statut des conductrices et conducteurs d'Uber (travailleurs indépendants ou salariés) a fait l'objet d'un débat. Une clarification est cependant en vue : dans une décision, l'assurance-accidents suisse Suva arrive à la conclusion qu'Uber doit être classé comme employeur devant payer des charges sociales.⁵ Conformément aux explications ci-dessus concernant les assurances sociales, il s'agit de la clarification d'un cas particulier et non d'adaptations réglementaires.

Dans le canton de Berne, les services de taxis sont réglementés dans une ordonnance du Conseil-exécutif qui s'appuie sur une base dans la loi sur le commerce et l'industrie (LCI).⁶ Les communes peuvent édicter des prescriptions complémentaires. Le canton de Berne ne fait pas de distinction entre les services de taxis et de limousines, et se limite à des prescriptions de police économique. Dans le canton de Berne, il n'existe plus depuis longtemps de dispositions de protection des services de taxis. La base juridique dans la LCI ne doit pas être adaptée, car

³ Le rapport cite concrètement la question des modalités de consentement du bailleur concernant la sous-location régulière ainsi que celle de savoir si les voisins ou les membres d'une communauté de propriétaires concernés par l'utilisation régulière d'une plateforme sont suffisamment protégés par les droits conférés par le droit privé.

⁴ cf. <http://www.derbund.ch/bern/stadt/Taxifahrten-sind-zu-teuer/story/13479198>

⁵ cf. <http://www.derbund.ch/wirtschaft/suva-stuft-fahrdienst-uber-als-arbeitgeber-ein/story/25409002>

⁶ Loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

elle est formulée de manière générale. L'ordonnance sur les taxis n'a pas non plus besoin d'être adaptée pour l'instant.

Le rapport du Conseil fédéral présente une représentation détaillée de l'économie collaborative. La présente réponse à la motion comprend le bref rapport souhaité à l'intention du Grand Conseil. Le Conseil-exécutif en arrive à la conclusion que le Grand Conseil n'a pas besoin d'agir. L'intervention peut donc être adoptée et classée. Le Conseil-exécutif continuera toutefois d'observer l'évolution de la situation et procédera aux adaptations nécessaires le cas échéant.

Destinataire

- Grand Conseil