

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE  
JUN 2018

COMPRENDRE.  
ENCADRER.  
ACCOMPAGNER.

Moderniser et renforcer les  
politiques publiques et réussir face  
aux transformations associées à

**L'ÉCONOMIE COLLABORATIVE**

Dépot légal – juin 2018  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
ISBN : 978-2-550-81674-4 (PDF)  
ISBN : 978-2-550-81673-7 (imprimé)  
© Gouvernement du Québec, 2018

Ce mandat a été octroyé au Groupe de travail sur l'économie collaborative par :

Québec 

# Table des matières

<b>Message du Groupe de travail sur l'économie collaborative .....</b>	<b>1</b>
<b>Membres du comité consultatif .....</b>	<b>2</b>
<b>Remerciements .....</b>	<b>3</b>
<b>1. MISE EN CONTEXTE .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 Ce qui est nouveau .....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Les transformations qui s'opèrent.....</b>	<b>8</b>
<b>1.3 L'expérience québécoise .....</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Les acteurs et les pratiques au Québec .....</b>	<b>10</b>
<b>2. BALISES D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 La consultation .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 Les quatre principes généraux.....</b>	<b>16</b>
<b>3. RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1 Mieux comprendre .....</b>	<b>20</b>
Recommandation n° 1 : Documenter l'économie collaborative de façon systématique .....	21
Recommandation n° 2 : Créer le Chantier de l'économie collaborative .....	22
Recommandation n° 3 : Explorer le potentiel de la finance collaborative.....	24
Recommandation n° 4 : Observer de près les systèmes de revue par les pairs .....	26
<b>3.2 Mieux encadrer .....</b>	<b>28</b>
Recommandation n° 5 : Créer le <i>Pacte Québec relatif aux plateformes collaboratives</i> .....	29
Recommandation n° 6 : Moderniser le droit du travail et le droit social .....	34
Recommandation n° 7 : Mieux encadrer l'hébergement de courte durée .....	36
Recommandation n° 8 : Faire de l'économie collaborative un vecteur de mobilité.....	41
Recommandation n° 9 : Lancer quatre mandats spéciaux de révision réglementaire et de simplification administrative ...	47
Recommandation n° 10 : Reconnaître l'assurance collective de dommages.....	50
<b>3.3 Mieux accompagner .....</b>	<b>52</b>
Recommandation n° 11 : Créer le Secrétariat de l'économie collaborative .....	53
Recommandation n° 12 : Appuyer et engager le monde municipal.....	57
<b>4. CONCLUSION .....</b>	<b>60</b>

<b>Annexe 1</b> .....	<b>62</b>
Biographie des membres du GTEC.....	62
Mandat du GTEC.....	63
<b>Annexe 2</b> .....	<b>64</b>
Biographie des membres du comité consultatif .....	64
<b>Annexe 3</b> .....	<b>67</b>
Différentes facettes de l'économie collaborative.....	67
Diverses pratiques et modalités d'échange .....	68
<b>Annexe 4</b> .....	<b>69</b>
Expansion de l'économie collaborative ( <i>honeycomb</i> ) .....	69
<b>Annexe 5</b> .....	<b>72</b>
Rencontres en présentiel.....	72
Dépôts de mémoire .....	73
<b>Annexe 6</b> .....	<b>74</b>
Cadre de référence pour la modernisation des politiques publiques en regard de l'économie collaborative .....	74
<b>Annexe 7</b> .....	<b>76</b>
Règle du petit fournisseur .....	76
<b>Références</b> .....	<b>82</b>

## Message du Groupe de travail sur l'économie collaborative

Le Groupe de travail sur l'économie collaborative (GTEC)<sup>1</sup> a été formé à l'hiver 2018 à l'initiative du premier ministre du Québec, M. Philippe Couillard, et de la vice-première ministre, ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et ministre responsable de la Stratégie numérique, Mme Dominique Anglade. Il a reçu le mandat d'améliorer la compréhension des questions soulevées par l'économie collaborative et de lancer une réflexion citoyenne et gouvernementale ouverte.

Dans cet esprit, une consultation a été entreprise et elle a occupé une place prépondérante dans nos travaux. Nous disposons de moins de quatre mois pour mener à bien cet exercice, en tirer des enseignements puis en rendre compte. C'est peu de temps pour engager un véritable débat public, mais suffisamment pour en déterminer les balises et en tracer les axes prioritaires. C'est là que se situe l'ambition principale du présent rapport. La consultation menée nous a certainement permis d'intéresser et de sensibiliser un plus grand nombre d'organisations publiques et privées et de citoyens, une étape préalable à l'organisation d'un débat public constructif.

D'emblée, nous souhaitons affirmer que l'engagement des autorités publiques ne saurait attendre davantage. Le Québec a jusqu'ici tardé à réfléchir et à agir de manière concertée, or il n'est pas moins exposé que le reste du monde aux bouleversements qu'entraîne la croissance fulgurante de l'économie collaborative. Notre mandat arrive donc à point nommé. De fait, presque tous les acteurs rencontrés appellent à un engagement fort pour préparer sans tarder la suite des choses et créer ainsi un climat propice au déploiement de l'économie collaborative.

Dans cet esprit, nous formulons douze recommandations qui s'inspirent principalement des écrits sur le sujet, des idées et propositions présentées durant la consultation ainsi que des expériences et approches prometteuses en Ontario, en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et dans d'autres pays qui occupent une place prépondérante dans l'économie collaborative.

La recherche d'un équilibre entre ouverture à l'innovation, intérêt général, équité et efficacité a guidé nos travaux. Nous croyons en une économie ouverte, en la nécessité d'un développement durable et en la responsabilité sociale des entreprises. Mais pour y parvenir, il nous apparaît essentiel de contribuer à une meilleure compréhension des pratiques collaboratives de manière à créer un climat de confiance favorable au déploiement d'initiatives québécoises qui contribuent à notre richesse collective. À ce titre, nous notons que le Québec compte sur une histoire collaborative forte, marquée par le mouvement coopératif et de l'économie sociale.

L'ambition que porte ce rapport est d'orienter la réflexion et d'engager un débat public constructif en vue d'une modernisation et d'un renforcement de nos politiques publiques. Comprendre d'abord, encadrer ensuite, pour accompagner enfin. Ce sont là les conditions de notre réussite collective en matière d'économie collaborative.

Président



Guillaume Lavoie

Vice-présidente



Nolywé Delannon

Vice-présidente



Christine Fréchette

1. Voir la biographie des membres du GTEC et leur mandat à l'annexe 1.

## Membres du comité consultatif

Le GTEC est reconnaissant de l'éclairage qu'il a obtenu de leaders, chacun dans sa sphère d'activités respective<sup>2</sup>. Nous les remercions pour leur contribution personnelle et bénévole. Ont orienté le Groupe de travail par leurs judicieux conseils et commentaires :

- Laurence Audette-Lagueux, experte en finance collaborative et directrice de campagne, FrontFundr;
- Julie Bouchard, analyste commerciale, Dixons Carphone;
- Daniel Bourcier, agent de développement, services des relations avec les travailleurs, Investissement, Fonds de solidarité FTQ;
- Fabien Durif, professeur titulaire à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal (ESG-UQAM) et directeur de l'Observatoire de la consommation responsable (OCR);
- Robert Dutton, professeur associé, École des hautes études commerciales (HEC Montréal);
- Vincent Dussault, conseiller stratégique en transport, Coop Carbone;
- Julie Favreau, avocate et consultante en développement immobilier;
- Karel Mayrand, directeur général pour le Québec et l'Atlantique, Fondation David Suzuki;
- Audrey Murray, avocate, vice-présidente, Service à la clientèle et au développement, Commission de la construction du Québec;
- Jonathan Plamondon, agent de relations industrielles (médiateur), Conseil canadien des relations industrielles;
- Mélissa Stoia, conseillère croissance et innovation, PME MTL Est-de-l'Île;
- Jean-Patrick Toussaint, conseiller en renforcement des capacités, Fédération canadienne des municipalités.

---

2. Voir la biographie des membres du comité consultatif à l'annexe 2.

## Remerciements

Le GTEC s'est vu confier un mandat ambitieux sous la contrainte d'un calendrier de quatre mois seulement, ce qui a nécessité que des efforts constants soient déployés pour assurer l'aboutissement de ses travaux. C'est à la faveur des contributions apportées par un grand nombre de personnes, organisations et ministères que le processus a pu être mené à bien et il convient de souligner leur apport respectif.

Nous tenons d'abord à remercier Mme Dominique Anglade, ministre de l'Économie, de la Science et de l'Innovation et ministre responsable de la stratégie numérique, pour la confiance qu'elle nous a témoignée en nous confiant ce mandat sur un enjeu de société encore trop polarisant dans le débat public québécois.

### Le secrétariat en soutien aux travaux du GTEC

Tout au long de nos travaux, nous avons pu compter sur l'accompagnement remarquable de Mme Julie Paré et de M. Pierre Bisson, respectivement experte-conseil en politiques économiques et économiste à la direction des politiques et de l'analyse économiques au Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI). Présents à chacune de nos consultations particulières, ils ont contribué à nourrir nos discussions et ont surtout su traduire avec une grande précision l'évolution de nos réflexions dans le rapport. Ils ont également fait preuve d'initiative en nous proposant des rencontres de travail avec des services particuliers du MESI susceptibles d'affiner nos recommandations et pistes de solutions. Nous remercions plus particulièrement Mme Paré pour le travail exceptionnel de rédaction qu'elle a réalisé et M. Bisson pour l'analyse rigoureuse des résultats de la consultation et la sélection méticuleuse d'éléments pertinents pour le rapport. Leurs compétences et professionnalisme nous ont permis de conduire l'ensemble de nos travaux dans le respect de la contrainte du court délai de notre mandat. Nous tenons à leur témoigner de notre profonde gratitude pour ce soutien de tous les instants.

Nous remercions également M. Mawana Pongo, directeur des politiques et de l'analyse économiques, pour le précieux soutien qu'il nous a apporté lors d'étapes-clés du processus. Nous remercions aussi Mme Gisèle Lapointe pour le travail continu de coordination de l'agenda des rencontres de travail et des consultations particulières, ainsi que pour la gestion des questions logistiques, à Québec et à Montréal. Enfin, nos remerciements vont aux employés du MESI qui nous ont apporté leur soutien dans la réalisation de tâches particulières liées à la veille et aux communications.

### Le comité consultatif du GTEC

La mise sur pied d'un comité consultatif répondait à un objectif d'affinement de nos réflexions et de diversification de nos perspectives d'analyse. Ce comité, entièrement bénévole, fut composé de douze membres provenant de divers milieux, notamment syndical, écologiste, académique, économique, mais aussi de divers secteurs, notamment public, privé et communautaire. Outre la participation à des rencontres de travail, les membres du comité ont enrichi nos travaux de façon continue en nous transmettant des notes de breffage et en commentant des sections de notre rapport en cours de rédaction, à la lumière de leur expertise. Nous sommes pleinement conscients des contraintes ayant pesé sur leurs contributions, alors qu'ils sont déjà très engagés dans leur milieu respectif. Nous les en remercions très chaleureusement.

### Les ministères et organismes

L'une des particularités du mandat du GTEC était liée à la nécessité de réfléchir à la façon d'accompagner au mieux les autorités publiques dans leur volonté de relever les défis posés par l'économie collaborative. Nous tenons à remercier les ministères et organismes qui nous ont permis d'aller à leur rencontre, parfois à plusieurs occasions, pour mieux saisir leurs défis et réfléchir à des solutions, mais également pour en apprendre davantage sur leurs initiatives en cours parfois très inspirantes.

### La consultation publique

La consultation publique s'est faite en ligne et n'a duré que quatre semaines, en incluant la mise à disposition du document informatif de consultation. En la circonstance, il est remarquable que près de 200 questionnaires en ligne aient été complétés, et ce en majorité par des personnes s'exprimant en leur qualité de citoyens. Cela témoigne de l'intérêt que suscite l'économie collaborative dans le débat public québécois, un constat renforcé par la teneur de nombre de questionnaires reçus. Nous remercions vivement toutes les personnes qui ont pris le temps de lire la documentation et de partager leurs préoccupations et suggestions. Avec le soutien appuyé de notre secrétariat, un travail méticuleux a été réalisé afin de tirer un maximum d'enseignements des résultats de cette consultation.

### Les consultations particulières

Nos consultations particulières nous ont permis de rencontrer plus de 75 organisations et groupes issus d'une grande diversité de milieux. Ces consultations avaient pour objet de nous aider à mieux appréhender les préoccupations des acteurs déjà impliqués dans l'économie collaborative, concernés ou potentiellement affectés par l'économie collaborative. Nous avons ainsi rencontré des acteurs et représentants d'acteurs de l'économie traditionnelle et de l'économie collaborative, en provenance des secteurs public et privé ainsi que de l'économie sociale et du milieu coopératif. Nous avons également rencontré des acteurs des milieux politique (paliers provincial et municipal), syndical, juridique, académique, communautaire, écologiste. Nos travaux ont été considérablement enrichis par l'ouverture de ces nombreux acteurs à nous faire part de leurs défis, réflexions et suggestions. Nous les remercions vivement pour leur temps et pour la qualité de leurs contributions.

### Les experts de l'extérieur du Québec

Parce que l'économie collaborative est en ébullition à l'échelle internationale et que certaines juridictions ont développé des initiatives riches en enseignements, nous avons pris le soin de consulter des experts ayant été aux premières loges des transformations. Le partage généreux de leurs expériences et, plus largement, les éclairages qu'ils nous ont apportés sur l'économie collaborative ont été extrêmement précieux pour nos travaux. En particulier, nous tenons à remercier très chaleureusement le gouvernement de l'Ontario représenté par huit ministères, Mme Tracey Cook, Executive Director, Municipal Licensing & Standards à la Ville de Toronto, M. Harmen van Sprang, co-fondateur de ShareNL et de Sharing Cities Alliance, M. Sunil Johal du Mowat Center, M. Pascal Terrasse, Inspecteur Général, Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, ancien député à l'Assemblée nationale française et auteur du Rapport au gouvernement français sur le développement de l'économie collaborative.



## **1. MISE EN CONTEXTE**

**Des pratiques variées et des transformations  
dans tous les milieux**

# 1. MISE EN CONTEXTE

## Des pratiques variées et des transformations dans tous les milieux

### 1.1 Ce qui est nouveau

L'économie collaborative — et les échanges entre pairs — n'est pas nouvelle. En revanche, son étendue l'est. Bien qu'elle soit présente depuis longtemps, particulièrement dans les communautés rurales, on constate depuis peu son ampleur et son potentiel de croissance, notamment dans les centres urbains. Elle crée ainsi des possibilités nouvelles pour tous, et sa croissance est phénoménale. Selon une étude de la firme PricewaterhouseCoopers, l'économie collaborative frôlera 335 G\$ d'ici 2025, comparativement à 15 G\$ en 2014<sup>3</sup>.

Les technologies numériques<sup>4</sup> facilitent et multiplient les transactions entre particuliers et organisations offrant des biens, des services ou des ressources telles que la connaissance et les idées. Les plateformes numériques opèrent un changement d'échelle en rendant disponible n'importe quel actif et en mettant en relation, instantanément et simultanément ou de façon planifiée, des particuliers et des organisations.

Les plateformes numériques de mise en relation font naître un écosystème qui repose sur la satisfaction de besoins en assurant des relations de confiance et en garantissant de faibles coûts de transaction. Qui plus est, ces tendances progressent au Québec et dans le monde.

En cela, l'économie collaborative comporte différentes facettes, pratiques et modalités d'échange<sup>5</sup> généralement regroupées sous les quatre caractéristiques fondamentales suivantes :

- i **L'utilisation de la capacité excédentaire** — La mutualisation temporaire ou la redistribution définitive de la capacité d'un bien ou d'une ressource par-delà son utilisation usuelle, de manière à faire plus avec ce qui existe déjà.
- ii **L'usage plutôt que la propriété** — La capacité d'accès simplifiée à un bien ou à une expertise, sans devoir en être propriétaire ou l'employeur. Ainsi, l'achat d'un bien est reconsidéré en préférant son usage à sa propriété, sur une base de location ou de temps partagé.
- iii **La multiplicité des fonctions** — La remise en question de l'idée selon laquelle un bien ou un service n'est destiné qu'à un seul usage ou à une seule fonction prédéterminée ou réservée<sup>6</sup>.

3. <http://www.pwc.fr/fr/espace-presse/communiqués-de-presse/2015/mai/le-marche-mondial-de-economie-collaborative-devrait-atteindre-pres-de-335-milliards-de-dollars-ici-a-2025-contre-15-milliards-en-2014.html>.

4. Plateformes et applications.

5. Voir les différentes facettes, pratiques et modalités d'échanges de l'économie collaborative à l'annexe 3. Tiré du document de consultation du GTEC, 2018 : [https://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/entrepreneuriat/page/economie-collaborative-23233/?no\\_cache=1&tx\\_igaffichagepages\\_pi1%5Bmode%5D=single&tx\\_igaffichagepages\\_pi1%5BbackPid%5D=72&tx\\_igaffichagepages\\_pi1%5BcurrentCat%5D=&cHash=6eb817a58bb043488c32f46017300608](https://www.economie.gouv.qc.ca/objectifs/informer/entrepreneuriat/page/economie-collaborative-23233/?no_cache=1&tx_igaffichagepages_pi1%5Bmode%5D=single&tx_igaffichagepages_pi1%5BbackPid%5D=72&tx_igaffichagepages_pi1%5BcurrentCat%5D=&cHash=6eb817a58bb043488c32f46017300608).

6. Cela est à l'opposé de la ségrégation des fonctions.

- iv **La dématérialisation des intermédiaires** — Souvent, la substitution de plateformes numériques aux intermédiaires de l'économie traditionnelle permet de mettre directement en relation des particuliers, des entreprises et des organisations (échanges entre pairs).

L'économie collaborative pose des défis qui dépassent largement ceux d'ordre technologique en bousculant nombre de pratiques établies et de repères socioculturels qui ont, par le passé, servi de fondement à la réglementation. Cela rend nécessaire une intervention des autorités publiques qui doivent repenser les règles du jeu en faisant preuve d'ouverture, de préoccupation pour l'intérêt général, d'équité, ainsi que d'efficacité et d'efficience. Ces principes généraux devant guider l'action publique sont présentés plus en détail dans la section 2 du rapport.

## 1.2 Les transformations qui s'opèrent

L'économie collaborative brouille les frontières entre les sphères personnelle et professionnelle. De plus, chacun peut tour à tour être consommateur et producteur d'un même service.

L'économie collaborative contribue à répondre à des besoins et à des aspirations environnementales, sociales, économiques et de développement local et régional, notamment en offrant une plus grande souplesse et autonomie dans les relations d'échange. Elle offre aussi de nouvelles sources de revenu, souvent par l'entremise de formes de travail atypiques.

En évolution constante, il est difficile de déterminer avec précision les contours où les frontières de l'économie collaborative. Toutefois, les transformations qui l'accompagnent sont majeures. Ces transformations sont souvent qualifiées de « rupture » en termes d'organisation et du point de vue de l'élaboration de politiques publiques<sup>7</sup>.

Entre autres transformations, la consultation menée par le GTEC lui a permis de prendre la mesure des défis que posent :

- l'information et la sensibilisation des citoyens;
- l'équité entre les entreprises et les organisations de l'économie collaborative et celles de l'économie traditionnelle;
- l'intégrité du système fiscal et son application effective aux entreprises étrangères reposant sur un nouveau type de modèle d'affaires;
- la saine concurrence et l'accès aux marchés, notamment par les acteurs locaux;
- l'application du droit social, particulièrement du droit du travail;
- les devoirs et les responsabilités des particuliers, comme des entreprises et des organisations, associés aux pratiques collaboratives;
- l'identification des vendeurs et la protection du consommateur;
- les répercussions environnementales et sociales;
- le statut juridique de l'utilisateur (pair par rapport à professionnel);
- la gouvernance des systèmes de revue par les pairs;
- l'accès, la divulgation et la valorisation des données recueillies par les plateformes numériques.

Le Québec a tout pour réussir dans ce monde en changement et il en a surtout l'obligation. Tandis que les pratiques collaboratives se déploient au Québec à une vitesse fulgurante comme partout dans le monde, le gouvernement du Québec – et toute autorité publique québécoise<sup>8</sup> – doit se donner les moyens et la capacité d'adaptation nécessaires pour relever les défis posés par l'économie collaborative et en saisir les occasions de développement.

7. Conseil d'État. Puissance publique et plateformes numériques : Accompagner l'« ubérisation », étude annuelle, France, juillet 2017, 190 p.

8. Les termes « gouvernement » et « autorité publique » sont entendus globalement en ce sens qu'ils sont liés au pouvoir politique et aux services publics, à différents niveaux. Ils sont employés comme synonymes d'administration publique et d'administration locale et désignent les ministères et organismes, provinciaux, locaux et supralocaux (p. ex. : les arrondissements, les municipalités et les municipalités régionales de comté). Le terme « autorité publique » peut également faire référence à des organisations de droit public formées de personnes élues, par exemple les commissions scolaires.

## 1.3 L'expérience québécoise

Jusqu'à présent, les réactions et réponses québécoises à l'économie collaborative ont été sectorielles et réactives. Deux projets de loi relatifs au secteur de l'hébergement de courte durée et du transport rémunéré de personnes (particulièrement l'industrie du taxi) ont été adoptés<sup>9</sup>. À l'examen, force est de constater que ces réponses se sont révélées incomplètes ou perfectibles. Un troisième projet de loi a été déposé en octobre 2017 afin d'introduire des changements en assurance de dommages<sup>10</sup>.

Depuis 2016, l'adaptation du régime fiscal québécois aux nouvelles réalités de l'économie collaborative et des plateformes de mise en relation a été amorcée. Deux ententes de conformité fiscale ont donc été signées entre Revenu Québec et deux grands acteurs actuels de l'économie collaborative<sup>11</sup>. Selon Revenu Québec, ces ententes ont atteint leurs objectifs. Elles constituaient des premières au Canada à chaque fois.

D'autres réponses ou innovations réglementaires ont été apportées à l'échelle locale et municipale, notamment la modernisation des règles de zonage de l'arrondissement de Rosemont–La-Petite-Patrie à Montréal permettant d'encadrer le partage des espaces privés à des fins de stationnement, d'entreposage ou d'agriculture urbaine. Plessisville a permis dans le cadre du programme SAUVÉR, le partage, à ses citoyens, de véhicules municipaux.

Ailleurs, les exemples de l'Ontario, de la France et du Royaume-Uni, reconnus pour leur leadership en matière d'économie collaborative, donnent à penser qu'une approche globale, impliquant tous les ordres de gouvernement et tous les périmètres d'action, est de mise. L'établissement de comités interministériels de haut niveau, sous la gouverne d'une autorité centrale ou d'une organisation à vocation horizontale, a permis de penser et d'opérer les changements requis en prenant acte des répercussions dans tous les milieux et des priorités sociales, environnementales et économiques. Cela a également permis de relever les défis de coordination et de prospective par des équipes de veille spéciales.

Le mouvement dans lequel se sont engagés les citoyens et les organisations de l'économie collaborative dans le monde et au Québec ne fera que s'amplifier. De la même manière, les défis que devront relever les autorités publiques se complexifieront. Le Québec doit donc poursuivre la réflexion générale menée par le GTEC et maintenir un dialogue continu avec les parties prenantes.

---

9. Le projet de loi n° 67 (Loi visant principalement à améliorer l'encadrement de l'hébergement touristique et à définir une nouvelle gouvernance en ce qui a trait à la promotion internationale) encadrant les activités d'hébergement touristique et le projet de loi n° 100 (Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement les services de transport par taxi).

10. En octobre 2017, le projet de loi 150 a par ailleurs été déposé à l'Assemblée nationale concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016 et du 28 mars 2017. Le projet suggère des changements dans nos pratiques en assurance de dommages.

11. L'Entente relative aux exigences de conformité fiscale au Québec à l'égard des chauffeurs utilisant les plateformes « uberX », « uberXL » ou « uberSELECT »; l'Entente de conformité fiscale relative à la taxe sur l'hébergement à l'égard des hôtes utilisant la plateforme « Airbnb ».

## 1.4 Les acteurs et les pratiques au Québec

Les pratiques collaboratives essaient dans tous les milieux<sup>12</sup>. Cela va de l'hébergement à la mobilité, de la finance à la restauration, de l'entreposage au stationnement, ou encore de l'offre de services professionnels à la construction. En réalité, si l'on se penche attentivement sur les transformations en cours dans le secteur privé, il n'existe aucune entreprise ou organisation, quels que soient sa taille et son secteur d'activité, qui ne soit susceptible d'être touchée par l'émergence des pratiques collaboratives. Il en est de même pour l'ensemble du secteur public, de la plus petite commission scolaire au plus grand ministère, en passant par les municipalités et les MRC, toutes les autorités publiques sont susceptibles d'être profondément touchées par l'émergence des pratiques collaboratives. Ce constat est valable en métropole comme en région, en contexte urbain comme en contexte rural.

Au Québec, Ouishare et l'Observatoire de la consommation responsable ont réalisé une première cartographie des initiatives de l'économie collaborative à l'automne 2015<sup>13</sup>. Cette première mouture, réalisée pour le compte du magazine Protégez-Vous, recensait près de 170 initiatives. Une mise à jour a été effectuée en novembre 2016, puis une autre au printemps 2018.

Selon le dernier recensement, il y aurait un peu plus de 210 initiatives de l'économie collaborative au Québec ayant cours au sein de 16 secteurs d'activité différents. Parmi les secteurs les plus actifs, mentionnons celui des biens (31 % des initiatives), celui de l'espace (19 %), de l'alimentation (13 %), des services (8 %), des entreprises et organisations (6 %) ainsi que de la finance<sup>14</sup> (6 %). D'abord et avant tout urbaines, une grande part de ces initiatives, près de la moitié, ont Montréal pour centre de leurs activités.

La progression de l'économie collaborative au Québec s'inscrit dans un contexte historique marqué par le mouvement coopératif et social. Ainsi, l'économie collaborative compte en son sein plusieurs entreprises d'économie sociale et plusieurs coopératives. À titre d'exemple, mentionnons des initiatives telles que le réseau des Accorderies, La Remise, Espace Fabrique, Zap/Une île sans fils et Akcelos.

En effet, comme la Loi sur l'économie sociale (RLRQ, c. E-1.1.1) permet de le saisir, des liens naturels existent entre l'économie sociale et l'économie collaborative : « les entreprises d'économie sociale sont issues de la mobilisation et de la volonté entrepreneuriale de personnes qui se sont regroupées pour produire des biens et des services, contribuant ainsi aux aspirations et au bien-être de leurs membres et de la collectivité<sup>15</sup> ».

Le désir de prendre une part active dans la livraison d'un bien ou d'un service, sur la base de la mise en commun des ressources et par le biais d'une structure ouverte est un trait commun que partagent les acteurs du milieu collaboratif et ceux du milieu coopératif.

Au fil de la consultation, le GTEC a constaté le désir et l'ambition des milieux québécois de l'économie sociale et des coopératives de prendre une part active en économie collaborative. L'expertise et le dynamisme de ces écosystèmes représentent un potentiel exceptionnel pour le développement de l'économie collaborative au Québec.

12. Voir les versions 1.0, 2.0 et 3.0 du *Honeycomb* par Jeremiah Owyang illustrant l'expansion de l'économie collaborative à différents milieux et secteurs à l'annexe 4.

13. PROTÉGEZ-VOUS, Plus de 180 façons d'échanger des biens ou services, juillet 2016.

14. Pour une description détaillée des secteurs, se rapporter au site de Protégez-vous.

15. Loi sur l'économie sociale, deuxième considérant.

Avec un taux de roulement<sup>16</sup> avoisinant les 30 % par année, comparativement à près de 20 % pour la moyenne des secteurs d'activité, le milieu collaboratif québécois est sans contredit empreint d'un dynamisme très fort. Il y a cependant lieu de se demander à qui bénéficie un tel dynamisme. En effet, la proportion d'initiatives qui échouent est élevée, et ce, plus particulièrement lorsqu'il s'agit d'initiatives locales. Ainsi, afin de positionner le Québec dans l'économie collaborative mondiale, ce dernier constat a tout lieu de nous interpeller.

---

16. Le taux de roulement rend compte de l'entrée des nouvelles initiatives et de la sortie des initiatives ayant cessé leurs activités.



## **2. BALISES D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE**

**Se poser les bonnes questions**

## 2. BALISES D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE

### Se poser les bonnes questions

La consultation publique a occupé une place prépondérante dans nos travaux<sup>17</sup>. Les citoyens, regroupements, associations et organisations qui y ont participé ont apporté des éclairages importants sur les modèles, les besoins et les préoccupations du Québec à l'égard de l'économie collaborative.

Par le biais d'une consultation en ligne – organisée à l'aide d'un document de consultation et d'un questionnaire, d'une invitation au dépôt de mémoires et de l'organisation de rencontres en présentiel, le GTEC s'est donné les moyens de respecter les engagements suivants qu'il avait pris lors de l'annonce de sa création<sup>18</sup> :

- offrir à un nombre significatif de citoyens et d'acteurs des secteurs public et privé de participer à une réflexion sur les pratiques de l'économie collaborative et leurs répercussions dans notre société;
- prendre en considération tous les avis et les propositions qui seront présentés dans ce cadre.

Cette approche fondée sur la concertation, le dialogue, la transparence et le respect des principes généraux mentionnés doit être poursuivie. Il ne s'agit que du début d'une réflexion plus large qui concerne l'ensemble de la société québécoise. De fait, l'économie collaborative doit être abordée dans sa globalité et pour l'ensemble de ses répercussions. Pour cela, il faut en tout premier lieu se poser les bonnes questions.

---

17. Voir le mandat à l'annexe 1.

18. Par souci de transparence, la liste des experts et organisations rencontrés est produite en annexe, et les mémoires reçus sont rendus publics sur la page Web du GTEC.

## 2.1 La consultation

La consultation menée a, avant toute chose, marqué le début d'une réflexion générale plus large pour l'établissement d'un cadre législatif et réglementaire visant à baliser les pratiques et l'intervention publique en lien avec l'économie collaborative.

Dans le cadre de cette consultation, en plus des contributions régulières du comité consultatif, le GTEC a bénéficié de la participation et de l'engagement de nombreux experts et organisations (publiques et privées, du Québec et de l'étranger) lors de rencontres en présentiel et à l'aide d'un questionnaire électronique<sup>19</sup>.

- 200 questionnaires et mémoires ont été acheminés<sup>20</sup>.
- Plus de 75 organisations et experts différents ont été rencontrés pour un total de 115 heures de consultation en présentiel.

Mis à part les acteurs de l'économie collaborative et certains participants intéressés par les questions soulevées par l'économie collaborative, la plupart des participants et organisations rencontrés se sont penchés sur ces questions pour la première fois à l'occasion de la consultation du GTEC. La consultation a ainsi permis de mettre en évidence un niveau de connaissance et de compréhension générale de l'économie collaborative encore très limité. Peu de personnes et d'organisations ont une idée claire de ce dont il s'agit, de son ampleur, de ses répercussions et des défis auxquels elle les expose à court ou moyen terme. Sauf exception, ce constat général s'applique également aux autorités publiques québécoises. Pour la majorité d'entre elles, aucune veille structurée, voire aucune ressource, n'est consacrée à améliorer leur connaissance de l'économie collaborative et à accroître leur capacité d'anticipation.

Évoquée d'emblée par une majorité de participants, l'équité est de loin la première préoccupation en importance. L'extrait de citation suivant, recueilli dans le cadre de notre questionnaire en ligne, en témoigne :

---

*« Il est absolument nécessaire de faire preuve d'équité entre les pratiques réglementaires de l'économie collaborative et traditionnelle (soit une déréglementation pour tous ou une réglementation standard pour tous). Autrement, la perception d'un conflit d'intérêts ou de favoritisme nuirait énormément à l'industrie collaborative et aux entreprises qui la pratiquent avec respect et équité envers les autres entreprises de l'économie traditionnelle. »*

---

L'équité prônée par les participants concerne d'abord le domaine fiscal. Ils désirent que les pratiques collaboratives soient mieux encadrées au moyen de politiques publiques et d'un cadre légal et réglementaire modernisé et au besoin assoupli. L'environnement d'affaires doit être clarifié et transparent.

La nécessité de voir évoluer le rôle des autorités publiques semble également un point central du discours de plusieurs acteurs évoluant dans l'écosystème collaboratif québécois. Cela est d'autant plus vrai que l'environnement réglementaire peut sembler complexe, voire rébarbatif, aux yeux de ceux qui veulent participer à l'essor de l'économie collaborative. Le commentaire suivant l'illustre :

---

19. Voir les organisations et experts ayant participé à la consultation et ceux ayant déposé un mémoire à l'annexe 5. Le questionnaire a été en ligne du 19 mars au 20 avril inclusivement.

20. Plusieurs participants à la consultation ont déposé des documents de réflexion sur l'économie collaborative. Les mémoires reçus se retrouvent sur la page Web du GTEC.

---

*« La première démarche des autorités publiques devrait être d'accepter que les plateformes jouent un rôle incontournable dans notre économie. La collaboration avec ces plateformes favorisera l'émergence et l'essor de l'entrepreneuriat, l'augmentation du pouvoir d'achat, une démocratisation des nouvelles pratiques de consommation. Le développement de l'économie collaborative doit rentrer dans un cadre politique, économique et social global. »*

---

La consultation a permis, par ailleurs, de constater que l'économie collaborative est encore méconnue et peu pratiquée, surtout quand on s'éloigne des grandes villes. C'est pourtant l'un des endroits où elle peut avoir le plus d'effet. Comme l'indique un répondant :

---

*« Les petites communautés n'ont souvent pas accès à l'information et ont peu de connaissances sur de nouveaux modèles d'affaires, ce qui limite leur participation et développement. Des efforts devraient être mis en ce sens afin de favoriser les petites communautés et de renforcer leur pouvoir d'action et d'autonomie et leur contribution au développement de l'économie du Québec. »*

---

Finalement, le GTEC prend acte de deux larges consensus aussi complémentaires qu'importants :

- le cadre légal de l'économie traditionnelle est mal adapté ou inapplicable au secteur collaboratif;
- l'urgence de créer un cadre légal afin de baliser le secteur collaboratif.

Le GTEC y voit là une base solide et porteuse pour relever les défis que pose l'émergence des pratiques collaboratives.

## 2.2 Les quatre principes généraux

S'il est vrai qu'elles présentent les mêmes caractéristiques fondamentales explicitées précédemment, les pratiques collaboratives prennent néanmoins des formes très variées. Elles épousent des modèles et des logiques d'affaires diversifiés, et elles poursuivent des finalités parfois très contrastées. En réalité, comme cela est le cas pour l'économie traditionnelle, il coexiste une grande variété de pratiques, portées par des acteurs économiques et sociaux aux motivations diverses et enchâssées dans des formes organisationnelles multiples. C'est le propre d'un écosystème résilient que de permettre une telle coexistence, et il convient d'appliquer cette logique à l'économie collaborative. Une des conséquences immédiates d'une telle logique est qu'il ne saurait exister de solution unique (sous la forme d'une loi générale, par exemple) pour encadrer l'économie collaborative. Seul un examen précis des pratiques – et de leurs externalités positives et négatives – peut permettre de déterminer la solution et l'encadrement appropriés aux différents groupes de pratiques.

C'est sur cette base que le GTEC propose quatre principes généraux pour guider l'analyse. Ces principes devraient permettre aux autorités publiques québécoises de s'assurer d'avoir les bons réflexes et d'acquérir l'agilité nécessaire pour s'adapter correctement et rapidement aux nouvelles pratiques et mettre en place des solutions efficaces et durables.

Les quatre principes généraux ci-dessous sont déclinés<sup>21</sup> à l'annexe 6 sous forme de questions précises offrant un guide pour l'action destiné aux autorités publiques.

### 1) Ouverture

Pour être en mesure d'intervenir, de façon réglementaire ou non, il faut avant toute chose comprendre ce que l'on souhaite encadrer. Et pour bien comprendre une situation, il faut faire preuve de curiosité et d'une véritable ouverture.

L'ouverture aux idées, aux pratiques et aux modèles d'affaires nouveaux facilite la compréhension et encourage l'exploration de nouvelles idées, puis leur intégration.

Grâce à la veille et à la prospective, c'est-à-dire la recherche d'information et l'étude de l'évolution des pratiques et des solutions à travers le monde, il est possible de faire preuve d'anticipation et de développer une meilleure tolérance aux risques et aux bouleversements.

### 2) Intérêt général

L'intérêt général repose sur l'idée qu'il faille arbitrer entre une diversité d'intérêts particuliers afin de faire primer le bien-être de la collectivité, en l'occurrence de la société québécoise. Pour y parvenir, il importe pour les pouvoirs publics d'intégrer dans leurs réflexions et décisions les préoccupations et aspirations du plus grand nombre de parties prenantes, notamment les plus vulnérables et celles qui ne peuvent faire valoir leurs intérêts, comme c'est le cas de l'environnement. Cela doit s'accompagner d'un souci de transparence dans la consultation, la prise de décision et la mise en œuvre des politiques.

---

21. Voir le cadre de référence à l'annexe 6.

La recherche de l'intérêt général doit en tout temps guider la prise de décision publique, et ce, dans une optique notamment :

- de sécurité publique;
- d'amélioration des services aux citoyens;
- d'amélioration du bilan environnemental;
- de sécurité des données et de protection des renseignements personnels;
- de protection du consommateur;
- de protection des travailleurs;
- de l'amélioration de la productivité.

### 3) Équité

La garantie d'équité, notamment d'un point de vue fiscal, d'accès aux marchés, de traitement et de contrôle par l'État ainsi que d'encadrement du travail, est le troisième principe général à observer.

L'équité ne signifie cependant pas qu'on doive nécessairement soumettre tous les acteurs à un traitement identique. Il ne peut y avoir équité sans considération du contexte général d'application. Par ailleurs, il faut concevoir l'équité entre les pratiques collaboratives et traditionnelles et équité entre les pratiques collaboratives elles-mêmes.

### 4) Efficacité

En dernier lieu, les autorités publiques doivent garder à l'esprit que l'encadrement à définir doit pouvoir rencontrer les résultats attendus (efficacité) et que cela puisse être fait de manière optimale (efficience). La réelle valeur d'un cadre légal ou d'une réglementation réside non pas dans le sentiment qu'ils suscitent lors de leur annonce, mais dans leur capacité à être appliqués.

Pour gagner en efficacité, les solutions mises de l'avant doivent permettre d'atteindre les objectifs publics prioritaires tout en relevant de l'organisation (publique ou privée) compétente. Les moyens d'intervention, de la mise en œuvre au contrôle, doivent être simplifiés au maximum, justifiés et adaptés à la situation.

Les autorités publiques doivent avoir la capacité d'adaptation nécessaire pour dynamiser la prise de décision et assurer la pertinence et l'efficience de leurs interventions. Elles doivent penser les solutions en se questionnant sur les priorités publiques courantes et sur les résultats attendus de telles solutions.



### **3. RECOMMANDATIONS**

**Des solutions adaptées à des enjeux complexes**

## 3. RECOMMANDATIONS

### Des solutions adaptées à des enjeux complexes

À la lumière de la consultation menée et des expériences inspirantes de l'Ontario, de la France, du Royaume-Uni ou des Pays-Bas, les autorités publiques québécoises sont invitées à établir et à faire connaître d'urgence un positionnement clair sur les grandes questions soulevées par l'économie collaborative.

Le GTEC formule douze recommandations visant à nous permettre de commencer à tirer collectivement les bénéfices de l'économie collaborative et d'en accompagner les transformations de façon informée, responsable et transparente. Or, c'est en acquérant une meilleure compréhension des transformations en cours que nous serons en mesure de mieux évaluer l'encadrement en place, de l'adapter aux nouveaux besoins des citoyens et des acteurs économiques, et de favoriser l'émergence d'acteurs locaux qui puissent prospérer et même envisager de se développer à l'international. Les recommandations sont regroupées autour des trois objectifs prioritaires suivants, qui forment la pierre angulaire du rapport :

- 3.1 Mieux **comprendre**
- 3.2 Mieux **encadrer**
- 3.3 Mieux **accompagner**

Compte tenu de l'effervescence des transformations qui accompagnent l'économie collaborative, les recommandations du GTEC doivent être comprises comme la première étape d'un exercice à poursuivre. Mais surtout, elles sont le reflet de la compréhension inégale et encore parcellaire des transformations en cours. Ainsi, certaines d'entre elles sont très détaillées et débouchent sur des propositions concrètes de mesures ou de structures à mettre en place, tandis que d'autres sont des invitations à amorcer une réflexion ou une veille sur des tendances anticipées. Le fait est que, dans ses manifestations concrètes, l'économie collaborative a pour le moment touché plus bruyamment certains secteurs d'activité ou pratiques de l'économie traditionnelle, ce qui a justifié qu'une place plus importante leur ait été accordée. Mais l'un des messages forts du GTEC est que nous ne voyons que la pointe de l'iceberg et qu'il incombe aux autorités publiques et à l'ensemble des acteurs de la société de préparer activement la suite des changements qui s'annoncent.

## 3.1 Mieux comprendre

Nos consultations nous ont permis d'apprécier l'ampleur du travail à effectuer pour élever le niveau de connaissance des citoyens, des ministères et organismes, de même que des acteurs économiques en matière d'économie collaborative. Nous constatons une compréhension très approximative et souvent erronée des caractéristiques permettant de repérer les initiatives de l'économie collaborative et d'évaluer leur effet sur la société.

### *Uber et Airbnb ne sont que les arbres qui cachent la forêt*

Si nous souhaitons mener un débat public constructif, nous devons en premier lieu mieux documenter l'économie collaborative et la communiquer davantage.

## **Recommandation n° 1 : Documenter l'économie collaborative de façon systématique**

Malgré les études et sondages récemment effectués sur l'économie collaborative, l'état de la situation reste encore à établir au Québec. En effet, les échanges et les lectures effectués dans le cadre de la consultation ont permis de faire le constat que les données dont nous disposons sur l'économie collaborative au Québec ne permettent pas de dresser un état de situation clair et complet. Dresser un bon portrait du phénomène constitue donc une première étape essentielle.

**Le GTEC recommande que la mesure de l'économie collaborative et l'analyse de ses répercussions soient mieux organisées, systématiques et partagées afin d'en dégager un portrait fidèle de la situation.**

Pour cela, il importe de colliger et de partager un plus grand nombre de données. D'abord, les données administratives peuvent certainement être d'un grand recours. En tant que responsable de l'administration de la fiscalité et dans le cadre de la prestation électronique de services offerts, Revenu Québec est déjà un interlocuteur privilégié des plateformes collaboratives (voir à ce sujet la recommandation 5) et un acteur incontournable pour participer à cet effort de documentation et d'information. D'ailleurs, les enjeux fiscaux relatifs à l'économie numérique et à l'économie collaborative ont conduit Revenu Québec à acquérir une connaissance et une compréhension fines de l'économie collaborative. Cette agence bénéficie d'importants moyens, sur les plans technologiques et des compétences, qui justifient qu'elle puisse se voir confier un rôle central dans la mise en œuvre de certaines des recommandations du GTEC.

Les données recueillies par Revenu Québec auprès des plateformes collaboratives devront être partagées avec les différents ministères et organismes qui en feront la demande, pour la compréhension des répercussions des pratiques collaboratives ciblées et pour l'élaboration de politiques publiques dans leur champ d'intervention respectif. Les données ainsi transmises ne devraient en aucun cas inclure des renseignements nominatifs. Le nombre de fournisseurs, d'utilisateurs, le nombre de kilomètres parcourus et les trajets, les périodes d'activité, le revenu moyen, le nombre de nuitées, les revenus de taxes sont autant d'exemples de données stratégiques, mais non personnelles, essentielles à l'action des autorités publiques.

Qu'il s'agisse de lancer de nouvelles enquêtes ou de bonifier celles qui existent, de nouveaux outils pourront également être développés avec le concours de l'Institut de la statistique du Québec et de Statistique Canada afin de constituer un ensemble de statistiques officielles sur le sujet.

Le partage de données avec les ministères et organismes, et toute autre autorité publique québécoise, ainsi que la publication de données officielles par les agences statistiques permettront d'apprécier l'ampleur des pratiques collaboratives et d'évaluer la situation des industries dites traditionnelles relativement à ces pratiques. Cela permettra de nourrir la réflexion, d'engager un débat constructif sur l'économie collaborative et d'élaborer des politiques publiques plus pertinentes. Ces données pourront également être d'une grande utilité pour les municipalités, le milieu de la recherche et les organisations publiques, privées et à but non lucratif.

## Recommandation n° 2 : Créer le Chantier de l'économie collaborative

Outre le fait que le portrait de l'économie collaborative au Québec doit être documenté, c'est l'écosystème lui-même qui gagnerait à être organisé. Lors de la consultation, une grande diversité d'acteurs de l'économie collaborative a évoqué leur difficulté à mieux faire connaître leur réalité, à obtenir de l'information sur leurs droits et obligations ou encore à cadrer avec les critères des programmes de soutien financier. Les consultations ont également permis de constater que le milieu de l'économie collaborative est éclaté, ce qui nuit à sa pleine compréhension et à sa représentation dans la sphère publique.

Parallèlement, le gouvernement du Québec souhaite se positionner avantageusement dans l'économie collaborative. Il aspire notamment à ce que des acteurs locaux se développent, à l'échelle nationale et internationale.

**Dans ce contexte, le GTEC recommande la création du Chantier de l'économie collaborative.**

La mise sur pied de ce chantier contribuera à la création de conditions favorables au développement de ce secteur. En effet, la mise sur pied d'une structure représentative composée d'acteurs émanant de la sphère collaborative permettra de mobiliser le milieu et de remédier à la dispersion de ses acteurs, tout en contribuant au développement d'un cadre mieux adapté à sa réalité.

En d'autres circonstances, c'est aux acteurs du milieu que cette responsabilité aurait incombé, mais l'urgence d'agir commande que les autorités publiques donnent l'impulsion initiale, tout en s'assurant d'une indépendance claire de la structure créée vis-à-vis le gouvernement.

Cette nouvelle organisation, regroupant les forces vives intéressées par l'économie collaborative, aurait pour mission d'impulser la concertation des acteurs de l'écosystème collaboratif au Québec, de promouvoir l'économie collaborative, de contribuer à sa compréhension générale et de favoriser le développement de mesures de soutien adaptées. Bien qu'elle soit créée par l'État, elle serait dirigée et structurée par des acteurs du milieu sélectionnés sur la base d'un processus ouvert et transparent.

Plus concrètement, le Chantier aurait les mandats suivants :

- Rassembler et favoriser la concertation entre la diversité des acteurs impliqués et intéressés par l'économie collaborative. Cela inclurait les pratiques associées aux secteurs public, privé et à but non lucratif afin que tous aient accès aux mêmes ressources.
- Contribuer à une meilleure compréhension de l'économie collaborative au Québec en mettant en place des activités de formation et de communication (notamment l'organisation de conférences, de formations, d'ateliers de travail et de projets d'expérimentation) et en faisant connaître des exemples concrets d'initiatives et d'expériences locales.
- Promouvoir la création d'outils de développement structurants (outils financiers, outils de commercialisation, mentorat, publications, etc.) et recommander des mesures de soutien à l'entrepreneuriat en économie collaborative.
- Assumer un rôle conseil auprès du Secrétariat de l'économie collaborative et des autres acteurs gouvernementaux et assumer un rôle de représentation auprès des acteurs politiques, économiques et sociaux.

### **S'inspirer de l'expérience québécoise**

Comme son nom le laisse deviner, le Chantier de l'économie collaborative s'inspire directement d'une histoire à succès toute québécoise qu'est celle du Chantier de l'économie sociale, créé à la suite du Sommet socio-économique de 1998.

L'expérience du Chantier de l'économie sociale aura, entre autres choses : 1) catalysé le développement d'une expertise qui a fait du Québec un leader reconnu en économie sociale; 2) constitué un pôle d'expertise-conseil privilégié pour le gouvernement afin de mieux planifier et guider son action; 3) permis de maintenir l'attention, au fil des années, sur des défis et des enjeux à long terme, tout en conservant l'élan correspondant.

Par ailleurs, la constitution du Chantier de l'économie collaborative à une « distance d'un bras » du gouvernement confiera un rôle de consultation et de concertation à l'ensemble de l'écosystème québécois en économie collaborative, composé de secteurs aussi dynamiques que variés, allant de la recherche et du milieu social aux OSBL, aux jeunes pousses et au secteur financier, en passant par les grandes entreprises, le monde municipal et le milieu scolaire. Cette structure permettra au Chantier de conclure de nombreux partenariats et ententes de soutien qui consolideront au fil des années sa viabilité par-delà le soutien gouvernemental initial.

### **S'inspirer de l'expérience internationale**

Au fil de nos travaux et consultations auprès d'experts étrangers, nous avons pu observer que la formule d'une organisation dont l'expertise et le rôle sont tournés à la fois vers la communauté et vers les autorités publiques s'est révélée comme un modèle porteur. À ce titre, les organisations Sharing Economy UK, en Grande-Bretagne, et tout particulièrement Share NL, aux Pays-Bas, représentent des sources d'inspiration prometteuses pour le Québec.

### Recommandation n° 3 : Explorer le potentiel de la finance collaborative

La finance collaborative regroupe un ensemble de pratiques collaboratives qui permettent à des particuliers, à des groupes et à des organisations de se financer sans faire appel à une institution financière traditionnelle. Son visage le plus connu est le sociofinancement – ou financement participatif – souvent désigné en anglais par le terme *crowdfunding*. Le sociofinancement donne accès à du capital rapidement en faisant intervenir une multitude de prêteurs ou d'investisseurs. La finance collaborative favorise notamment le financement de projets novateurs, aux retombées sociales ou environnementales perçues comme positives, qui parviennent difficilement à être financés par les outils de financement traditionnels.

Bien que la première mention du terme *crowdfunding* remonte seulement à 2006, l'action de mettre en commun ses ressources financières pour soutenir un projet n'est pas nouvelle. L'aumône à l'église permettait de financer des causes caritatives, mais également des projets artistiques. Plus récemment, à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, l'apparition de journaux à un sou a popularisé une des levées de fonds les plus emblématiques de l'histoire : le socle où allait être posée la Statue de la Liberté, à New York. Les milliardaires et compagnies refusant de financer le socle, la population se mobilisa et le piédestal fut financé exclusivement par les citoyens. Plus près de nous, plusieurs des statues et monuments au Québec ont été financés de manière similaire, soit au moyen d'une campagne de souscription publique. Et dans de nombreux pays en développement, les associations d'épargne et de crédit rotatif, aussi appelées tontines, permettent depuis longtemps à des citoyens de financer des projets collectifs ou individuels par le biais d'un système financier informel<sup>22</sup>.

S'il existe des études exhaustives sur la finance collaborative en Europe, notamment grâce à des organismes comme le *European Crowdfunding Network*, il existe très peu de données sur la finance collaborative au Canada. Les données disponibles portent essentiellement sur des campagnes de financement participatif effectuées sur des plateformes anglophones comme Kickstarter, Indiegogo, GoFundMe, Crowdfunder et FundRazr. Selon le site *The Crowd Data Center*, au Canada, plus de 5 500 projets ont été financés au moyen de plateformes pour un total de 36 millions de dollars canadiens. Le Canada représente environ 4,9 % du marché international avec environ 400 projets en ligne par mois.

Ces données ne comprennent pas les plateformes francophones, populaires auprès des Québécois, comme La Ruche, Ulule et Haricot ou encore les plateformes d'investissement participatif (achat d'actions) telles que FrontFundr, SVX et GoTroo. Elles ne couvrent pas non plus les activités de prêt et d'assurance entre pairs, car de tels services ne sont pas disponibles aux citoyens québécois et canadiens. Le manque de données québécoises permet difficilement de déterminer la taille du marché du financement participatif au Québec et d'évaluer les occasions d'affaires à la portée des plateformes et des citoyens.

Un peu partout dans le monde, mais principalement aux États-Unis, au Royaume-Uni et en France, les villes et les collectivités s'intéressent de plus en plus au financement participatif comme moyen de financement alternatif ou pour des projets spécifiques. Souvent, cela prend une forme nouvelle d'initiative pour co-construire les villes. Par exemple, on voit des plateformes spécialisées créer des partenariats avec les municipalités (Spacehive en Angleterre travaille avec les Villes de Londres, Brighton, Manchester et beaucoup d'autres) pour encourager les citoyens à financer des projets qui ne pourraient voir le jour autrement. Ces initiatives portent le nom de financement participatif et citoyen ou « financement civique » (emprunt du terme anglais « *civic crowdfunding* »).

22. Tello-Rozas et Gauthier, 2012. <https://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2012-1-page-5.htm>.

Au Québec, nous pouvons également citer des organisations comme La Pépinière, organisation spécialisée en développement de places collectives, qui s'est tournée vers le financement participatif pour la construction d'un village éphémère sur les rives du Saint-Laurent durant l'été.

### **Le GTEC encourage les collectivités à considérer la finance collaborative comme un véritable axe de financement de projets.**

Ce positionnement pourrait faire passer la finance collaborative d'un public restreint d'initiés à une masse critique de citoyens informés et proactifs qui se sentent acteurs des décisions publiques les concernant. Bien que cette approche soit porteuse d'innovations et d'une démocratisation de la délibération collective, plusieurs enjeux de gouvernance démocratique et de politique publique se posent.

Par exemple, si des citoyens se mobilisent, dans le cadre d'une campagne de sociofinancement, pour acheter un équipement (p. ex. une balançoire, un banc de parc, un filet de soccer, etc.), ont-ils le droit de l'installer sur le domaine public? Qui est responsable en cas de bris ou de blessure? À qui appartient ledit équipement? Qui peut y avoir accès, tous ou seuls ceux qui l'ont payé?

Il ne s'agit pas ici d'une mise en garde contre ces pratiques, mais de l'illustration sommaire du besoin d'encadrement et de clarification des conditions de mise en place. Les autorités publiques, notamment les villes et les commissions scolaires, doivent réfléchir à ces questions. À ce titre, le GTEC les invite à prendre l'initiative de mettre en place, en amont, un encadrement général permettant aux citoyens et aux plateformes de connaître les conditions entourant de telles pratiques. Cela leur permettra de mieux cheminer à travers les plateformes de financement collaboratives et d'orienter les citoyens vers des terrains d'entente sur la création d'initiatives qui serviront l'ensemble de la population et non pas seulement ceux qui ont participé financièrement à la création du projet.

Il importe également de réfléchir à la portée du financement participatif citoyen. Les citoyens paient déjà taxes et impôts et s'attendent à recevoir des services en contrepartie. Le financement participatif doit être un complément au financement public et non une façon de s'y substituer.

Il y a aussi lieu de mettre des balises si une approche du cofinancement est employée comme déclencheur de la dépense publique, avec l'octroi, par exemple, de subventions pour les projets qui sont parvenus à lever suffisamment de fonds (p. ex. un engagement de financement de 1 \$ pour chaque dollar recueilli). Poussée à la limite, cette approche pourrait se révéler préjudiciable et causer un sous-financement chronique des causes ou des enjeux moins populaires, mais non moins essentiels pour l'intérêt général.

## Recommandation n° 4 : Observer de près les systèmes de revue par les pairs

De façon générale, les plateformes collaboratives offrent des systèmes d'évaluation par les pairs qui permettent, pour chaque transaction, l'évaluation des fournisseurs de biens et services (hôtes, chauffeurs, vendeurs, etc.) par les consommateurs et vice versa. La cote obtenue correspond ainsi à l'appréciation globale, cumulée au fil des transactions passées. Comme le maintien d'une bonne cote (ou d'une bonne réputation) est vital pour continuer à transiger, ces systèmes favorisent la prestation de services de bonne qualité, en incitant les parties à être responsables, à avoir un comportement courtois et sécuritaire<sup>23</sup>. Pour les fournisseurs de biens et services, une bonne cote favorise l'augmentation du nombre de transactions. Pour les consommateurs, une bonne cote permet de continuer à participer à la communauté d'échange et à utiliser les biens ou les services visés.

Si les systèmes de revue par les pairs offrent des avantages indéniables, ils comportent également des risques qu'il importe de connaître, d'analyser et de réduire. En effet, poussés à leurs limites, ces systèmes peuvent devenir des instruments de discrimination importants. Cela est d'autant plus préoccupant que l'on peut s'attendre à ce que les résultats des évaluations commencent à être utilisés hors du contexte pour lequel ils ont été conçus. À titre d'illustration, un propriétaire de logement locatif pourrait demander à une personne de transmettre sa cote personnelle Airbnb afin d'éclairer sa décision de lui louer ou non un appartement. Or, le GTEC est d'avis qu'il est de la responsabilité du gouvernement de prévenir de tels dérapages éventuels en observant d'abord de près le fonctionnement et l'usage des systèmes de revue par les pairs.

Les règles de gouvernance des systèmes de revue par les pairs varient d'une plateforme à l'autre<sup>24</sup>. Parmi ces règles, notons celles relatives au nombre de transactions permettant d'établir la cote moyenne, la possibilité et les raisons d'exclure une évaluation dans le calcul de la moyenne, l'exigence du maintien d'une cote minimale pour rester sur la plateforme ou encore le processus d'exclusion à la suite d'une cote jugée trop faible<sup>25</sup>.

Les règles de gouvernance influent grandement, positivement ou négativement sur la cote. Considérant le grand nombre de plateformes et de systèmes existants – et à venir – il serait hasardeux de suggérer la mise sur pied de règles harmonisées. Cela dit, certains principes devraient être édictés, notamment en ce qui a trait à l'information disponible pour les membres de la plateforme, avec un souci de précision mais aussi de concision. En effet, par souci d'efficacité de l'effort de protection du consommateur, il est essentiel d'éviter toute surcharge d'information pour les utilisateurs de plateformes collaboratives.

23. D'où l'expression « économie de réputation » pour désigner l'économie collaborative.

24. Ces systèmes comportent plusieurs différences notamment quant à leur format, à leur contenu, à leur type d'évaluation, à leur souplesse et à leur effet sur le prestataire de services. Une plateforme peut proposer un système d'évaluation basé sur une échelle de cotation dont la note se situe entre 1 et 5, tandis qu'une autre peut prévoir des commentaires écrits, en plus d'une note chiffrée. Une plateforme peut considérer l'ensemble des résultats des évaluations, tandis qu'une autre, seulement ceux des évaluations les plus récentes.

25. L'exemple du *Social Credit System* chinois, dont le système de réputation détermine différentes catégories d'accès et de traitement pour les citoyens, illustre bien le type de dérives qui peuvent résulter d'un usage abusif de ces évaluations. <http://www.wired.co.uk/article/chinese-government-social-credit-score-privacy-invasion>.

À titre d'exemples :

- faire connaître aux utilisateurs les règles précises de gouvernance du système;
- expliquer comment est constituée la cote (nombre de transactions, possibilité (ou non) et raisons d'exclure une évaluation dans la considération de la moyenne, etc.);
- informer les usagers de l'existence ou non d'une cote minimale. Le cas échéant, celle-ci doit pouvoir être connue, facilement, simplement et à tout moment par les fournisseurs et les utilisateurs;
- faciliter l'accès des usagers à leur propre cote;
- aviser les usagers de tout changement à cet effet.

En somme, **le GTEC est d'avis que les autorités publiques doivent étudier et surveiller le déploiement, le fonctionnement et les effets des systèmes de revue par les pairs afin de les comprendre et, à terme, de pouvoir baliser leur usage.**

## 3.2 Mieux encadrer

Les lois et règlements actuels, de même que la portée du cadre administratif, politique et financier, doivent être revus afin de permettre aux autorités publiques québécoises, de même qu'à tout citoyen, de saisir les occasions offertes par l'économie collaborative au Québec, tout en assurant la sécurité des citoyens, l'intérêt général et un environnement d'affaires équitable, notamment d'un point de vue fiscal et de protection sociale.

Afin de créer les conditions propices à l'encadrement des pratiques collaboratives, il faut que toutes les autorités publiques échangent entre elles et travaillent en étroite collaboration avec leurs partenaires. Il faut aussi qu'elles soient agiles et proactives en repérant les zones grises dans les lois et la réglementation ou les marchés et en pensant à des solutions pour renforcer l'encadrement tout en l'allégeant au besoin et en le simplifiant.

Comme pour l'ensemble des recommandations du GTEC, celles de la présente section varient selon l'expérience acquise et l'urgence de réaliser de nouvelles actions. Ici, ce sont l'équité fiscale, le transport rémunéré de personnes et l'hébergement à court terme qui font l'objet de recommandations spécifiques et plus précises quant aux moyens d'intervention.

Finalement, un principe général a guidé l'élaboration de toutes les recommandations d'encadrement, à savoir l'équité entre les acteurs de l'économie traditionnelle et ceux de l'économie collaborative, mais également entre les différents acteurs de l'économie collaborative. Pour ce dernier aspect, le GTEC invite les autorités publiques à s'assurer de ne pas créer involontairement des barrières à l'entrée de nouveaux acteurs, notamment locaux, au moment de réviser le cadre légal. À titre d'illustration, les enseignements à tirer du projet pilote Uber font l'objet d'un encadré qui accompagne la recommandation 8 sur la mobilité.

Le GTEC est parti des prémisses suivantes pour mener sa réflexion. Il est impossible d'encadrer ce que l'on n'est pas prêt à permettre. Il serait par ailleurs irresponsable de permettre ce qu'on ne peut encadrer. Encadrer afin de mieux permettre, c'est-à-dire de permettre dans l'intérêt général et en considération des répercussions (positives et négatives) propres à chaque pratique.

## Recommandation n° 5 : Créer le *Pacte Québec relatif aux plateformes collaboratives*

Outre l'instauration des mécanismes annoncés par le gouvernement du Québec dans son dernier budget<sup>26</sup> et son Plan d'action pour assurer l'équité fiscale<sup>27</sup>, le Québec doit instaurer un cadre général et clair en matière d'économie collaborative.

À l'image des lois sur l'économie collaborative adoptées par la Belgique et d'autres pays de l'Union européenne, **le GTEC recommande la création d'une entente-cadre afin de clarifier et de baliser les obligations des plateformes et des participants à l'économie collaborative.**

### Pourquoi le Pacte Québec relatif aux plateformes collaboratives?

Le *Pacte Québec relatif aux plateformes collaboratives* (ci-après « *Pacte Québec* ») vise à systématiser la relation entre l'État et les plateformes et à mieux informer les participants à l'économie collaborative. Reposant sur des préoccupations d'ordre fiscal, économique et social, le *Pacte Québec* vise trois grands objectifs :

- Premièrement, édicter, en amont, un cadre général d'obligations et de responsabilités qui s'appliquent aux pratiques et plateformes collaboratives. Cette approche permet de mieux encadrer les pratiques qui ont cours actuellement au Québec comme celles qui n'y existent pas encore.
- Deuxièmement, exiger que les plateformes informent davantage les citoyens et consommateurs, tout comme ceux qui envisageraient d'utiliser les plateformes collaboratives pour offrir leurs actifs, leur temps ou leurs habiletés.
- Troisièmement, clarifier le cadre et la portée des obligations minimales de ceux qui agissent dans le secteur de l'économie collaborative au Québec. Cette information disponible en amont et imposée à tous en aval offre une mise à niveau d'information et de traitement qui vise à réduire la courbe d'apprentissage et de conformité des plus petits acteurs, particulièrement des acteurs locaux, actuels et futurs.

Concrètement, le *Pacte Québec* deviendrait le passage obligé pour exploiter légalement de telles infrastructures sur le territoire québécois. Il édicterait deux grandes familles d'obligations pour les plateformes collaboratives, à savoir celles de nature fiscale et celles touchant l'information à transmettre<sup>28</sup>.

26. [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/RenseignementsAdd\\_1819.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2018-2019/fr/documents/RenseignementsAdd_1819.pdf).

27. [http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR\\_ParadisFiscaux.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_ParadisFiscaux.pdf).

28. Plateformes de l'économie numérique ou de l'économie collaborative.

## **L'obligation de conformité fiscale**

Les obligations de conformité fiscale se résument à trois verbes : percevoir, remettre, informer. Sur la base d'une entente préalable avec Revenu Québec, les plateformes collaboratives auraient l'obligation de se conformer aux obligations fiscales édictées par Revenu Québec en collaboration avec le ministère des finances. Les plateformes auraient aussi l'obligation de transmettre toutes données nominatives jugées nécessaires par Revenu Québec pour le traitement et la vérification. À ce titre, le GTEC est d'avis que cette transmission d'information – gouvernée par la protection des données traitées par Revenu Québec – doit être directe, complète, nominative, et ce, sans nécessité d'une demande péremptoire. Bien que certaines plateformes se conforment déjà à cette exigence, cela se fait sur une base volontaire et n'est pas encore respecté par toutes les plateformes. Pour faciliter la mise en conformité généralisée, le GTEC est d'avis qu'il est souhaitable d'édicter cette obligation générale par voie législative.

### **La portée de l'obligation de la conformité fiscale**

- i. Obligation des plateformes et des fournisseurs d'obtenir un identifiant et de s'enregistrer au fichier des taxes.
- ii. Obligation des plateformes de transmettre les données à Revenu Québec permettant d'assurer et de contrôler la conformité fiscale (nom, revenu, taxes, etc.).
- iii. Obligation des plateformes de percevoir les taxes à la consommation et de les remettre à Revenu Québec pour ses fournisseurs, sauf exception (dans le cas des travailleurs autonomes dont le chiffre d'affaires annuel est égal ou inférieur à 30 000 \$).
- iv. Responsabiliser les plateformes qui n'observeraient pas les obligations prévues en prévoyant l'application de sanctions pénales et pécuniaires appropriées.

## **L'obligation d'information**

L'obligation d'information vise trois audiences, soit les fournisseurs de services (hôtes, chauffeurs, cuisiniers, travailleurs, locateurs, etc.) actuels ou futurs, les consommateurs de services et citoyens (passagers, utilisateurs, clients, etc.) et l'État.

Ces obligations visent à mieux renseigner les participants sur le cadre régissant leur participation, leurs obligations envers la plateforme et leur niveau de responsabilité ou de couverture de risque. Le GTEC insiste pour que les plateformes informent les utilisateurs actuels et potentiels de leur niveau de conformité avec Revenu Québec et le *Pacte Québec*. Cette mesure contribuerait à la capacité d'un consommateur de faire un choix éclairé entre une plateforme et une autre.

### La portée de l'obligation d'information

- Renseignements à transmettre aux fournisseurs de services :
  - i. Leurs obligations fiscales (déclaration de revenu, déductions, perception et paiement de taxes, crédits et dépenses, etc.)<sup>29</sup>.
  - ii. Les liens Internet vers les sites des administrations auxquels ils doivent également se conformer (obligation de se conformer à toutes autres conditions légales et réglementaires telle que l'obtention d'un permis, d'une certification, d'une classification, etc.).
  - iii. Le montant cumulatif perçu (avis spécifique<sup>30</sup> lorsqu'il s'approche de 30 000 \$).
  - iv. Les garanties (assurances) et les protections offertes (partage de responsabilités et fonctionnement).
  - v. Leurs droits et responsabilités auprès des utilisateurs, notamment le devoir d'informer leurs utilisateurs de leurs obligations fiscales et de leur fournir un état de compte périodiquement.
  - vi. Le fonctionnement du système de revue par les pairs (dont le processus de réhabilitation<sup>31</sup>).
  - vii. Les règles de conformité en matière de protection des données personnelles recueillies.
  
- Renseignements à transmettre aux consommateurs (actuels et potentiels) :
  - i. Le cadre fiscal et/ou le type d'entente conclus avec Revenu Québec pour régir la plateforme et le service en cause.
  - ii. Leurs obligations fiscales et sociales.
  - iii. Le montant dépensé sur la plateforme, depuis le 1er janvier précédent.
  - iv. Les règles de conformité en matière de protection des données personnelles recueillies.
  - v. Les garanties (assurances), les protections offertes (partage de responsabilités et fonctionnement) par la plateforme et auprès des fournisseurs de services<sup>32</sup>.
  - vi. Leurs droits et responsabilités auprès des fournisseurs de services.

29. À cet égard, le rôle de Revenu Québec doit être double : informer autant qu'accompagner.

30. Voir l'annexe 7 sur la règle du petit fournisseur.

31. Une voie de réhabilitation consiste à permettre à une personne ayant par le passé obtenu une cote médiocre de rejoindre la communauté dont elle a été exclue. L'idée n'est pas de forcer la réhabilitation à tout prix, mais plutôt d'assurer qu'une telle possibilité existe. À titre d'exemple, cela pourrait comprendre une période d'exclusion minimale ou bien une réadmission provisoire et sous condition. Par ce geste, nous prônons la reconnaissance du poids de la réputation comme un potentiel d'empêchement social et économique à la capacité de rejoindre la communauté et le besoin d'un processus spécifique, clairement encadré, pour permettre cette réhabilitation parmi la communauté.

32. Le GTEC recommande que ces renseignements fassent l'objet d'une note d'information accessible et visible par tous. Parmi ces renseignements, notons l'identité et la réputation des fournisseurs/prestataires, le cadre fiscal régissant la plateforme, les assurances offertes et l'assurance de la plateforme elle-même, les recours des utilisateurs, les systèmes de revue par les pairs, ainsi que les données colligées et transmises à Revenu Québec (nom, revenu, taxes, etc.) et aux autorités publiques intéressées.

- Renseignements à transmettre à l'État :
  - i. Les règles de conformité en matière de protection des données personnelles recueillies.
  - ii. Les renseignements concernant les utilisateurs de la plateforme (droit de communication des données non nominatives aux autorités publiques intéressées).
  - iii. Les données non nominatives (cadre standard s'appliquant aux données et agrégats dans lesquels elles peuvent être partagées avec d'autres ministères).

De façon plus spécifique, le GTEC propose l'obligation de divulgation du montant dépensé à ce jour, sur une base annuelle. La facilité de procéder à une transaction et le fait que ces transactions soient en ligne et automatiques peuvent contribuer à moins prendre conscience des dépenses engagées. **Ainsi, le *Pacte Québec* doit favoriser la capacité des utilisateurs de demeurer au fait et de prendre conscience des sommes qu'ils dépensent sur lesdites plateformes.**

Finalement, tel qu'il a été spécifié à la recommandation 4, considérant l'importance des conséquences des systèmes de revue par les pairs, fournisseurs et utilisateurs doivent pouvoir avoir accès facilement et simplement non seulement à leur cote, mais à l'information relative au fonctionnement du système. Dans cette même lignée, les plateformes doivent informer sur les règles de gouvernance et le traitement des données les concernant.

Le *Pacte Québec* devrait être élaboré et administré par Revenu Québec, en collaboration avec le ministère des Finances, à titre d'autorité publique québécoise compétente pour conclure toute entente avec les plateformes numériques pour le gouvernement du Québec<sup>33</sup>, et exécuter les pouvoirs additionnels qui lui seraient confiés. Cette responsabilité et ces pouvoirs lui seraient confiés par la loi (projet de loi modifiant la [Loi sur l'Agence du revenu du Québec \[A-7.0003\]](#)<sup>34</sup>).

En principe, tout citoyen doit déclarer tous ses revenus, qu'ils aient été gagnés ou non par l'entremise d'une plateforme collaborative. Toutefois, dans la pratique, force est de constater qu'il reste encore beaucoup à faire pour s'assurer que tous se conforment à leurs obligations fiscales. Le Québec doit poursuivre son engagement envers les plateformes dans une démarche d'automatisation des procédures fiscales et administratives, comme le gouvernement du Québec en fait mention dans son budget 2018-2019, en utilisant tous les leviers disponibles pour faire respecter les obligations de leurs fournisseurs de services et leur réclamer les montants dus. Les modèles de l'Ontario, de la France, de la Belgique et des États-Unis peuvent être pris en exemples.

33. À l'instar de l'[Entente relative aux exigences de conformité fiscale au Québec à l'égard des chauffeurs utilisant les plateformes « uberX », « uberXL » ou « uberSELECT »](#) et de l'[Entente de conformité fiscale relative à la taxe sur l'hébergement à l'égard des hôtes utilisant la plateforme « Airbnb »](#).

34. <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/A-7.003>.

**Les grands objectifs d'une intervention des autorités fiscales dans le monde concernant l'économie collaborative**

De façon générale, les initiatives mises en place par les différentes administrations fiscales dans le monde visent les trois grands objectifs suivants :

1. Informer les intervenants de leurs obligations fiscales (*méconnaissance des obligations fiscales*) – p. ex. : France, Ontario, Australie, Québec.
2. Instaurer un régime fiscal spécifique (*inadaptation des lois fiscales*) – p. ex. : États-Unis, France, Grande-Bretagne, Belgique, Italie.
3. Obtenir des renseignements concernant les intervenants auprès de tiers et des plateformes (*anonymat*) – p. ex. : États-Unis, France, Grande-Bretagne, Belgique, Irlande, Estonie.

## Recommandation n° 6 : Moderniser le droit du travail et le droit social

Le marché du travail connaît de profondes mutations depuis une vingtaine d'années, notamment en lien avec le travail dit atypique<sup>35</sup> dont l'augmentation marquée, particulièrement dans certains secteurs d'activité ou pour certaines catégories de travailleurs, soulève des enjeux majeurs de politique publique. Déjà en 2003, le rapport Bernier<sup>36</sup> s'était penché sur la question et avait émis des recommandations sur les besoins de couverture et de protection sociale des personnes qui se classent dans ces formes de travail atypique. Plus de quinze ans plus tard, les préoccupations soulevées en matière de droit du travail et de droit social demeurent.

Ainsi, l'essor de l'économie collaborative s'inscrit dans un contexte où le cadre du droit du travail et du droit social s'applique difficilement aux nouvelles formes de travail atypique, ce qui en limite l'application ou en interroge les fondements.

Les pratiques collaboratives varient beaucoup entre elles. Certaines n'impliquent que le partage d'actif contre compensation (p. ex. Sharebee, Turo, Airbnb, HomeAway); d'autres impliquent un partage d'actif et de prestation de travail (p. ex. Uber, Lyft); finalement, certaines n'impliquent qu'une prestation de travail contre rémunération (p. ex. TaskRabbit, Fiverr). Ces deux dernières posent des défis particuliers en matière de droit du travail et social. Dans ces deux cas, les pratiques collaboratives agissent davantage comme un révélateur ou un amplificateur de tendances de fond qui les précèdent et les dépassent<sup>37</sup>. À titre d'illustration, les plateformes collaboratives qui mettent en relation producteurs et usagers d'un service de prestation de travail selon des règles contraignantes soulèvent la question du lien d'emploi et de la responsabilité du donneur d'ouvrage. Une des situations ayant fait l'objet de contentieux juridiques est celle des travailleurs assujettis aux règles édictées par les plateformes collaboratives et dont le statut s'apparente, à bien des égards, à celui d'entrepreneurs dépendants<sup>38</sup> ou de « travailleurs partie à un contrat » déjà couverts par la Loi sur les normes du travail.

La consultation menée par le GTEC ainsi que la revue de littérature sur la situation au Québec et à l'échelle de l'Union européenne ont mis en évidence la nécessité pour les autorités publiques de réfléchir à la question du droit du travail et du droit social afin de préserver l'esprit des lois existantes. Si le Québec entend profiter pleinement des bénéfices offerts par l'économie collaborative tout en protégeant ses travailleurs les plus vulnérables, il convient de réfléchir à une modernisation du cadre actuel. En effet, compte tenu de la rapidité de croissance de l'économie collaborative, il apparaît raisonnable d'anticiper un besoin grandissant d'encadrement des formes de travail atypique, alors que se développe notamment la pratique de mutualisation des ressources humaines des entreprises par le biais de plateformes collaboratives<sup>39</sup>. La question qui se pose alors est celle du niveau de réponse à privilégier afin d'allier nécessité de concertation et souci d'efficacité, en vue d'aboutir à un encadrement satisfaisant dans les meilleurs délais.

35. Selon la classification proposée dans le rapport Bernier, le travail atypique regroupe le travail à temps partiel; le travail à durée déterminée ou temporaire; le télétravail ou travail à domicile; le travail autonome.

36. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs52142>.

37. VALENDUC, Gérard et Patricia VENDRAMIN. *Le travail dans l'économie digitale : continuités et ruptures*, Institut syndical européen, mars 2016, 58 p.

38. Voir la décision prise en Grande-Bretagne en 2017 par l'*Employment Appeal Tribunal* concernant les chauffeurs d'Uber.

39. À titre d'exemple, le Conseil patronal de l'environnement du Québec a lancé, en mars 2018, une plateforme électronique permettant d'échanger notamment des équipements, de la main-d'œuvre et des matières résiduelles entre entreprises.

Le GTEC est d'avis que l'approche des lois du travail sectorielles représente une voie de réflexion constructive. À ce titre, des innovations québécoises comme le statut d'artiste peuvent constituer une inspiration<sup>40</sup>. Une telle approche permettrait de circonscrire le débat de manière à faciliter l'atteinte d'un consensus et de placer le Québec comme une société innovante susceptible d'en inspirer d'autres à l'échelle canadienne et internationale. Les avancées de ce débat pourraient ensuite nourrir valablement les réflexions plus larges – et certainement plus longues – à mener sur l'encadrement du travail atypique.

En parallèle, le GTEC note la naissance d'initiatives tels les regroupements de travailleurs autonomes, comme Freelancers Union aux États-Unis ou la coopérative de travailleurs autonomes « La SMart » en Europe, afin d'améliorer les conditions de ces derniers.

En ce qui a trait aux devoirs et responsabilités des plateformes, comme pour tout autre acteur, ils ne seront pas les mêmes s'ils agissent comme intermédiaires, entreprises de courtage, prestataires de services ou commerçants<sup>41</sup>. En fait, certaines plateformes se soustraient des garanties et restreignent leur responsabilité en limitant leur rôle à celui de mettre en contact des personnes. Or, elles exercent souvent un contrôle significatif sur l'accès à la plateforme, les mécanismes mis en place (réputation en ligne, règlement des différends, etc.), la formation des prestataires et les conseils prodigués. Elles requièrent la signature d'un contrat d'adhésion et jouent un rôle actif dans la transaction en la facilitant et en percevant des revenus. Au surplus, certaines fournissent des assurances et des garanties, voire fixent les prix. Seule une analyse approfondie de leurs pratiques, sur la base de critères prédéfinis, permettra de statuer correctement sur ces aspects.

---

40. Loi sur le statut professionnel et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma (RLRQ, C. S-32.1).

41. Les critères suivants doivent être considérés afin de déterminer le statut des plateformes numériques : le volume, qu'il s'agisse d'heures travaillées ou de revenu produit, la présence ou non d'une intention commerciale, la fréquence à laquelle le service est rendu, etc.

## Recommandation n° 7 : Mieux encadrer l'hébergement de courte durée

L'hébergement de courte durée par l'entremise de plateformes est l'une des pratiques les plus connues de l'économie collaborative. Elle est largement présente au Québec, particulièrement dans les villes de Montréal et de Québec, mais également partout sur le territoire.

Plusieurs plateformes collaboratives d'hébergement y sont actives, dont Airbnb, Luxury Retreats, Sonder, onefinestay et Vrbo. À celles-ci s'ajoutent d'autres plateformes de modèle différent mais qui facilitent également la capacité d'un particulier d'offrir en location à court terme une unité d'hébergement. Parmi celles-ci notons : Chalets à louer, Kijiji, Mon adresse à louer, Craigslist, Facebook marketplace, etc.

La pratique de l'hébergement de courte durée compte de nombreux avantages, tels que :

- l'accroissement temporaire de la capacité d'accueil d'un milieu afin de répondre à des périodes d'achalandage saisonnier ou exceptionnel (un festival, un événement majeur);
- la hausse de l'achalandage des commerces de proximité en raison de l'absence de services connexes dans ce type d'hébergement;
- l'enrichissement et la diversification de l'offre touristique sur tout le territoire québécois, au-delà des centres-villes et lieux « touristiques »;
- l'occasion d'avoir accès à un revenu d'appoint.

Néanmoins, l'hébergement de courte durée collaboratif comporte des risques qui doivent être correctement évalués et compris afin que l'on puisse élaborer un cadre réglementaire approprié et efficace. Sans s'y limiter, les risques sont principalement de deux ordres :

- D'une part, le risque de diminution du parc d'unités d'habitation lorsque des unités résidentielles deviennent de facto réservées pour de la location de courte durée. Il s'agit là du risque aux conséquences les plus graves.
- D'autre part, des enjeux variés liés aux nuisances et à la détérioration des milieux de vie (bruit, déchets sortis les mauvais jours, etc.).

La gestion de cette nouvelle réalité et le besoin de développer un cadre légal approprié et efficace ne concerne pas que le Québec. Elle est vécue par les autorités publiques partout dans le monde. Le principal défi est de développer un cadre légal permettant d'amplifier les avantages tout en étant capable de diminuer au maximum les risques. Au fil des dernières années, au Canada comme ailleurs dans le monde, différentes approches ont été mises en place, avec des résultats variés. C'est là une occasion pour le Québec d'apprendre de ces différentes initiatives afin d'en tirer les leçons, d'éviter les erreurs et de s'inspirer des meilleures pratiques.

À ce titre, plusieurs administrations sont à citer en exemple pour la qualité de la réflexion et la mise en place d'un encadrement adéquat sur l'hébergement collaboratif. À l'étranger, la Ville d'Amsterdam est sans doute l'une des villes les plus expérimentées en la matière et représente un excellent exemple de la façon d'approcher les enjeux liés aux pratiques collaboratives. Au Canada, la Ville de Vancouver vient de mettre sur pied un cadre légal particulièrement innovateur. Au Québec, bien qu'elle soit au début du processus, l'approche de la Ville de Québec et de l'Office du tourisme de Québec est à citer en exemple.

Dans ces trois cas, les approches se distinguent par un processus de consultation sérieux et alimenté par des données probantes, un effort de compréhension de la pratique et une volonté sincère d'échanges constructifs avec les acteurs traditionnels et collaboratifs. À cela s'ajoute le souci d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'application de la réglementation édictée.

**Dans ce contexte, le GTEC recommande que les pratiques des plateformes collaboratives d'hébergement soient encadrées de manière à préserver la vocation résidentielle des unités d'habitation.**

### Limiter la pratique à la résidence principale

Dans cet esprit, l'intervention publique et la réglementation doivent permettre d'éviter qu'une personne – ou une entreprise – puisse prendre le contrôle par l'achat ou la location d'un nombre d'unités d'habitation à vocation résidentielle et les utiliser principalement à des fins de location de courte durée<sup>42</sup>.

À cet égard, la réponse réglementaire la plus appropriée est de chercher à limiter la pratique de l'hébergement collaboratif à la résidence principale<sup>43</sup>. Autrement, le GTEC est d'avis qu'il s'agit alors d'une pratique à des fins professionnelles et commerciales et dont l'environnement réglementaire et fiscal doit être assimilable à l'exploitation d'un hébergement touristique tel que prévu par la loi<sup>44</sup>.

Ce critère de la résidence principale ou celui de limiter à une seule unité d'habitation est appliqué dans un grand nombre d'administrations ayant mis en place un encadrement propre à l'hébergement collaboratif, dont Amsterdam, Londres, Paris, New York, Toronto et Vancouver. Il permet de maintenir la fonction première des unités d'habitation<sup>45</sup>.

### Assurer la capacité de mise en œuvre et de contrôle

Afin qu'il soit plus facile de contrôler le critère d'une seule résidence, le GTEC recommande que soit mis en place un processus d'enregistrement et de création d'un identifiant unique. Pour être garant de succès, il est impératif que ce processus soit en ligne, simple, rapide et peu coûteux. Le numéro d'identification unique permet ainsi d'identifier les offres faites sur les plateformes. Il doit aussi être obligatoirement affiché sur toute annonce, peu importe la plateforme ou le support utilisé.

L'obligation d'enregistrement, pour être efficace, doit s'accompagner d'importantes réformes de la part des autorités publiques.

---

42. Cette pratique peut correspondre à une personne qui achète un duplex en face de sa résidence principale et en exclut les locataires pour mettre les unités en location. Elle peut aussi correspondre à une personne louant cinq appartements dont quatre seraient confiés à une plateforme numérique d'hébergement qui en prendrait la responsabilité de location à court terme. À terme, ce phénomène peut contribuer à créer ou à amplifier une rareté dans le marché des unités d'habitation et, conséquemment, une hausse des loyers. Cette pratique ne comprend cependant pas le cas où cet usage serait explicitement permis par la réglementation ou le cas où cet usage n'aurait pas comme objectif principal la location de courte durée.

43. Pour l'illustrer simplement, c'est le principe du « test de la brosse à dents ». Si c'est là où votre brosse à dents se trouve habituellement, il y a un préjugé favorable pour permettre la pratique de l'hébergement collaboratif. Si ce n'est pas là où se trouve votre brosse à dents d'habitude, il y a un préjugé très sévèrement défavorable à la pratique, et la réglementation doit être élaborée en ce sens.

44. Loi sur les établissements d'hébergement touristique (RLRQ, c. E-14.2).

45. Sans être un absolu, le critère de la résidence principale contribue à une réduction des nuisances en créant un incitatif chez les locataires afin que leur recours à l'hébergement collaboratif se fasse en maintenant de bonnes relations avec les voisins qu'ils côtoient habituellement.

- D'une part, le processus d'attestation doit, impérativement, être simple, facile et rapide. Un processus jugé trop lourd ou trop complexe encourage la non-conformité. Concrètement, l'objectif devrait être guidé par une norme prévoyant que l'enregistrement en ligne se fasse en cinq minutes environ. À ce titre, le récent modèle mis en place par la Ville de Vancouver représente un modèle pouvant inspirer les meilleures pratiques.
- D'autre part, il importe de considérer le cadre actuel de l'attestation et son caractère inadapté à la nature de l'hébergement collaboratif. Concrètement, au Québec, l'attestation s'accompagne d'un processus de classification (p. ex. un « hôtel de 2, 3 ou 4 étoiles »). Or, cette classification est liée à une grille d'évaluation, appliquée par la CITQ, qui implique une inspection de divers éléments pour en vérifier la conformité (nombre de tables de chevet, etc.). De plus, l'idée qu'il faille classer les maisons, condos et chalets des gens souhaitant louer leur résidence sur une plateforme collaborative est inapplicable et inutile. Ce lien entre « classification » et « attestation » semble non seulement émaner d'une époque révolue, mais il constitue un frein, pour les citoyens comme pour les plateformes, à se conformer à une exigence d'attestation.

En ce qui a trait à la préservation de la qualité des milieux de vie et à la réduction des risques de nuisance, plusieurs axes d'encadrement sont possibles. Ils vont d'une meilleure sensibilisation des utilisateurs et des plateformes à un encadrement réglementaire formel visant une limitation sur le volume, soit un certain nombre de jours.

Le GTEC s'est donc penché sur cette approche et souhaite en présenter l'analyse. L'imposition d'une limite du nombre de jours comporte un défi de taille : la capacité de suivi et de contrôle. Souvent, il s'appuie sur la capacité de développer un accord avec une plateforme. À ce titre, l'exemple d'Amsterdam et son accord avec Airbnb est intéressant. Similaire à des sites web de journaux comme Le Devoir ou le New York Times qui permet de consulter gratuitement un nombre plafonné d'articles par mois, la plateforme permet un nombre X de jours de location par année civile. Passé ce nombre, la plateforme ne permet plus de nouvelles journées jusqu'à la fin de ladite période. Si l'approche est intéressante, la mise en place de ce moyen de contrôle peut être plus complexe qu'il n'y paraît.

L'approche de la limitation du nombre de jours n'est pas une panacée. Elle comporte plusieurs défis qui peuvent se révéler contre-productifs. En effet, une limite de jours à l'échelle du Québec peut mal servir les réalités spécifiques des différentes régions et des différents contextes urbains. D'autre part, si les moyens de contrôle reposent sur un accord avec une plateforme, il peut devenir difficile, voire impossible, de contrôler la chose sur d'autres plateformes avec lesquelles il n'y a toujours pas d'accord. Finalement, un risque important est celui du « *platform hopping* » où un individu fera la limite de jours sur une plateforme, avant de faire de même sur une autre plateforme et ainsi de suite. À ce titre, le GTEC tient à rappeler que plusieurs plateformes sont présentes ou accessibles au Québec et que ce nombre est certainement appelé à augmenter.

Bien que le GTEC estime pertinent de réfléchir à une fourchette de nombre de jours entre 90 et 120 par année civile, il ne recommande pas cette approche comme première mouture de la réglementation à mettre en place, pour les raisons susmentionnées relatives à la mise en œuvre.

Ceci dit, le GTEC considère que cette approche doit continuer d'être documentée, particulièrement au niveau de la mise en œuvre et du contrôle, et pourrait être envisagée si l'expérience de la réglementation proposée démontrait le besoin d'une modification en ce sens.

## **Mieux informer les citoyens**

Le GTEC suggère aux autorités publiques de mettre en place des sites d'informations pour les citoyens désirant pratiquer l'hébergement collaboratif comme hôte. Une page web dédiée, des vidéos YouTube, etc. devrait être développés afin d'informer les citoyens sur les procédures requises et les bonnes pratiques pour améliorer l'expérience pour l'ensemble du voisinage<sup>46</sup>. Le GTEC suggère également que les autorités publiques développent des liens avec les différentes plateformes afin que ces dernières puissent relayer l'information aux hôtes ainsi qu'aux visiteurs. L'exemple de la Ville de Vancouver offre une inspiration prometteuse<sup>47, 48</sup>.

## **Mieux comprendre cette nouvelle réalité**

De par leurs popularités, les plateformes collaboratives sont devenues une forme privilégiée pour rejoindre une importante clientèle. En conséquence, bien que conçues au départ pour les particuliers, plusieurs joueurs de l'hébergement traditionnel, notamment les plus petits, comme les petits hôtels, les gîtes, etc., prennent avantage de cette vitrine pour y afficher leurs offres sur les plateformes. Cette pratique, qui contribue à la visibilité et la rentabilité des joueurs traditionnels entraîne cependant un effet déformant sur les données. Elles peuvent gonfler les revenus moyens ou le nombre de jours par unités. Or, ces unités sont des unités commerciales (gîtes, petits hôtels, etc.), enregistrées comme telles. Elles n'entraînent pas de répercussions ou externalités négatives liées à l'hébergement dans les unités résidentielles.

Cette réalité n'affecte en rien l'existence et la nature des enjeux liés à l'hébergement collaboratif, mais cela affecte notre capacité collective à en mesurer l'ampleur réelle. Afin de bien faire le débat, il est impératif de disposer de données fiables, qui distinguent le type d'unités (habitations résidentielles ou commerciales) qui sont en cause. En somme, on ne peut se limiter au fait qu'une unité est affichée sur une plateforme. Encore faut-il savoir de quel type d'unité il s'agit.

Alors que certaines plateformes s'ouvriront de plus en plus aussi aux joueurs traditionnels (p. ex. un hôtel qui annoncerait ses chambres sur Airbnb), l'importance de comprendre cette distinction et d'obtenir des données organisées en conséquence devient cruciale. À l'examen, le GTEC est d'avis que les plateformes souhaitant faire des affaires au Québec ont la responsabilité de fournir des données permettant de faire cette distinction et que le Gouvernement a la responsabilité d'exiger ces données ainsi organisées.

---

46. Rappel du jour et heure de sortie des poubelles, recyclage ou compostage, règlement sur le bruit passé une certaine heure, règles de stationnement, etc.

47. [http://vancouver.ca/doing-business/short-term-rentals.aspx?utm\\_campaign=short-term-rentals&utm\\_medium=Vanity&utm\\_source=short-term-rentals\\_Vanity](http://vancouver.ca/doing-business/short-term-rentals.aspx?utm_campaign=short-term-rentals&utm_medium=Vanity&utm_source=short-term-rentals_Vanity).

48. [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=18&v=SL8NSKdqUmY](https://www.youtube.com/watch?time_continue=18&v=SL8NSKdqUmY).

## **Équité avec les acteurs de l'économie traditionnelle**

Lorsqu'il s'agit de facto d'une pratique assimilable à une pratique professionnelle ou commerciale (unités d'habitation ou résidences secondaires, dédiées principalement à de l'hébergement de courte durée), il s'agit toujours d'économie collaborative, mais cette fois dans un contexte d'activité professionnelle et commerciale.

Dans ces cas, l'environnement légal et réglementaire doit tendre vers celui applicable aux joueurs de l'économie traditionnelle, par exemples :

- l'obligation d'obtenir les permis similaires à ceux exigés aux joueurs de l'économie traditionnelle ou de l'hébergement touristique;
- l'application des taxes en vigueur.

## **Équité de traitement entre les acteurs du collaboratif**

L'État doit s'assurer de l'équité de traitement (et de sévérité de son contrôle) parmi l'ensemble des acteurs de l'économie collaborative. D'une part, il y va de l'intégrité de son autorité. D'autre part, il y va de sa capacité à assurer un cadre concurrentiel sain. Par exemple, si des conditions – et leurs contrôles – sont de facto imposées à une plateforme et pas à une autre, cela aura pour effet de décourager de négocier une entente contraignante avec l'autorité publique.

De plus, une différence de traitement aurait pour effet de pousser les utilisateurs moins vertueux à se diriger vers des plateformes de facto non réglementées et offrant donc des conditions moins exigeantes. Les autorités publiques cherchant à négocier des ententes avec les plateformes et à mettre en place des réglementations doivent garder à l'esprit l'importance capitale de pouvoir appliquer les normes à tous les acteurs actifs sur le territoire.

### **L'exemple de la Ville de Vancouver**

- Principe : pratique collaborative limitée à la résidence principale.
- Obligation d'enregistrement et d'obtention d'un permis (numéro d'enregistrement).
- Obligation d'inscrire le numéro d'enregistrement dans l'annonce, sur toutes plateformes ou supports.
- Enregistrement auprès de la Ville. Un système simple et rapide (entre 5 et 10 minutes, en ligne, frais administratif : initial de 54 \$ plus un frais annuel de 49 \$).
- Permise aux locataires, si autorisation du propriétaire.
- Contrôle a posteriori (par l'entremise de processus de plainte et d'inspection).
- Pénalités de 1000 \$ par jours en cas de non-conformité et possibilité de poursuites judiciaires.
- Déploiement, par la Ville de Vancouver, d'une page spécifique et de vidéo en ligne afin d'informer les citoyens sur les procédures et l'étiquette à respecter pour une pratique harmonieuse et respectueuse du voisinage.

## Recommandation n° 8 : Faire de l'économie collaborative un vecteur de mobilité

L'enjeu de la mobilité constitue l'un des principaux défis de l'urbanisation moderne et de la vitalité des territoires. Alors que le transport automobile produit 40 % des émissions de gaz à effet de serre au Québec et que la congestion coûte plus de 3 G\$ par année à l'économie québécoise. Il s'agit d'autant plus d'une priorité. De plus, les dépenses de transport représentent le deuxième poste budgétaire en importance pour les familles québécoises, soit après l'habitation et avant la nourriture. C'est donc dire qu'il revient plus cher aux familles québécoises de se déplacer que de se nourrir.

Par ailleurs, l'augmentation du parc automobile<sup>49</sup> nuit particulièrement à l'aménagement du territoire de manière durable, car l'auto solo engendre un surdimensionnement des infrastructures routière et nuit à la consolidation du territoire en raison de l'espace occupé par les stationnements, ce qui contrecarre les efforts de développement du transport actif et collectif. Enfin, si les options de transport collectif, existantes et en développement, représentent une solution de remplacement, elles demeurent insuffisantes ou inapplicables dans plusieurs parties du Québec.

L'économie collaborative, notamment par l'entremise du covoiturage<sup>50</sup> ou du covoiturage commercial<sup>51</sup>, de l'autopartage, du prêt entre personnes et du partage de flottes commerciales représente un potentiel exceptionnel pour répondre aux enjeux de mobilité partout sur le territoire du Québec. Elle peut procurer des gains considérables en matière d'accès à l'offre de mobilité, d'optimisation des réseaux de transport collectif existants, de productivité ainsi que de réduction de la congestion et des émissions polluantes.

Finalement, l'économie collaborative peut grandement contribuer à atteindre plusieurs cibles de la Politique de mobilité durable du Québec<sup>52</sup>.

49. Selon la SAAQ, le nombre de véhicules de promenade est passé de 4 105 208 en 2008 à 4 671 968 en 2016. [http://www.bdsq.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213\\_afich\\_tabl.page?tbl?tbl\\_id=TRAN=REPER911A922589460861143'O-1&p\\_lang=1&p\\_m\\_o=SAAQ&p\\_id\\_ss\\_domn=718&p\\_id\\_raprt=3372](http://www.bdsq.gouv.qc.ca/pls/ken/ken213_afich_tabl.page?tbl?tbl_id=TRAN=REPER911A922589460861143'O-1&p_lang=1&p_m_o=SAAQ&p_id_ss_domn=718&p_id_raprt=3372).

50. Personnes offrant des places dans leur véhicule personnel.

51. Le terme de covoiturage commercial est utilisé tel qu'il est entendu dans la législation fiscale fédérale. Typiquement, le terme renvoie à l'industrie des compagnies de transport en réseaux (Transit Network Companies) comme les compagnies Uber et Lyft. <https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/impot/entreprises/sujets/tps-tvh-entreprises/renseignements-tps-tvh-exploitants-taxis-limousines.html>.

52. On évalue que 70 % de la population québécoise a accès à au moins quatre services de mobilité durable. Celle-ci est assortie d'une réduction de 20 % du temps de déplacement moyen entre le domicile et le travail, d'une diminution de 20 % de la part des déplacements effectués en auto solo à l'échelle nationale, d'une réduction de 40 % de la consommation de pétrole dans le secteur des transports sous le niveau de 2013, d'une réduction de 37,5 % des émissions de GES dans le secteur des transports sous le niveau de 1990, d'une réduction des coûts associés à la congestion pour les entreprises dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec et d'une réduction de 20 % des dépenses brutes des ménages allouées au transport (en dollars constants de 2017). Voir sur ce lien : [https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role\\_ministere/Pages/politique-mobilite-durable.aspx](https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/ministere/role_ministere/Pages/politique-mobilite-durable.aspx).

### **25 millions de sièges vides, en mouvement, par jour**<sup>53</sup>

Chaque jour au Québec, 25 millions de sièges de voiture inoccupés sont en mouvement, dont 15 millions circulent uniquement dans la région de Montréal. Il s'agit là d'une extraordinaire capacité de mobilité excédentaire, et ce, à travers tout le Québec.

**Par conséquent, le GTEC recommande que le covoiturage et le covoiturage commercial soient favorisés, selon des balises distinctes, afin qu'ils puissent agir comme vecteurs de mobilité. Pour cela, il faut revoir le cadre légal actuel relatif à ces pratiques.**

#### **Le covoiturage comme vecteur de mobilité**

Le cadre légal québécois permet le covoiturage, mais dans des conditions qui en limite énormément la portée et l'ampleur. Plus précisément, dans le cadre de la Loi sur les transports (RLRQ, c. T-12), le covoiturage implique un transport effectué sur un trajet déterminé par le chauffeur, « lorsque seuls les frais du transport sont partagés et qu'aucune rémunération n'est requise [...] ». Ainsi, le transport de passagers devient accessoire au déplacement et non le but premier de celui-ci. Les passagers contribuent afin de compenser le chauffeur pour l'utilisation de l'automobile, comme le partage des frais de l'essence »<sup>54</sup>.

Cette approche ne tient pas compte des autres contraintes liées au covoiturage, par exemple, la nécessité de faire un détour, le besoin de planification en conséquence, la perte de souplesse, le partage de l'espace personnel, etc. Or, ces contraintes représentent elles aussi un coût et doivent être considérées.

Par voie de conséquence, et malgré les objectifs de mobilité, le cadre légal actuel limite considérablement l'accès au potentiel de l'économie collaborative. En effet, le partage des frais de l'essence et d'usure en échange d'un service de covoiturage ne permet pas de couvrir le coût réel de possession et d'utilisation d'une automobile.

Le CAA et d'autres études situent le coût annuel de la propriété d'une automobile entre 6 000 \$ et 9 000 \$<sup>55</sup>, voire encore davantage selon certaines études récentes<sup>56, 57</sup>.

L'absence d'incitatifs financiers qui permettraient de tenir compte de l'ensemble des coûts relatifs à la possession et à l'utilisation d'un véhicule constitue donc un frein effectif à une offre accrue. Le manque de bénéfices associés à cette pratique contribue non seulement à limiter le développement et le succès de solutions technologiques reposant sur le modèle du covoiturage — à l'instar de l'entreprise française BlaBlaCar ou des québécoises Netlift, Amigo Express ou Caribook, mais cela a aussi pour conséquence, au final, de renforcer la dépendance à la propriété individuelle de l'automobile et d'encourager la conduite en solitaire (l'auto solo).

53. Selon la compilation des enquêtes origines-destination menées dans les cinq plus grandes villes du Québec, il y aurait 24 900 000 places vides dans les trajets quotidiens effectués en auto du lundi au vendredi (base de 24 h). Pour la région de Montréal, si on exclut les déplacements des 5 ans et moins et les déplacements dont l'origine ou la destination sont hors de la région d'analyse, le nombre de sièges vides est estimé à 14 312 000. [http://wiki.lafabriquedesmobilites.fr/wiki/Covoiturage\\_au\\_Qu%C3%A9bec](http://wiki.lafabriquedesmobilites.fr/wiki/Covoiturage_au_Qu%C3%A9bec).

54. <https://www.transports.gouv.qc.ca/fr/modes-transport-utilises/vehicules-promenade-recreatifs/covoiturage-transp-remunere/Pages/covoiturage-et-transport-remunere-de-personnes-par-automobile.aspx>.

55. [https://www.caaquebec.com/fileadmin/documents/PDF/Sur\\_la\\_route/Couts\\_utilisation/2013\\_CAA\\_Driving\\_Costs\\_French.pdf](https://www.caaquebec.com/fileadmin/documents/PDF/Sur_la_route/Couts_utilisation/2013_CAA_Driving_Costs_French.pdf).

56. <https://trajectoire.quebec/etude-couttransport>.

57. De plus, comme le cadre légal est basé sur un frais au km, il n'est pas adapté à certains modèles de tarification de l'autopartage qui sont parfois basés sur des tarifs à la minute (p. ex. Car2Go et Auto-Mobile).

**Concernant le covoiturage, le GTEC recommande que le cadre légal soit révisé afin de favoriser le covoiturage et les innovations y contribuant :**

**Plus précisément, le GTEC recommande :**

- de permettre une compensation financière nettement supérieure aux seuls frais d'essence et d'usure de l'automobile. La valeur réelle du coût annuel de possession et d'utilisation d'un véhicule serait le nouveau standard de calcul<sup>58</sup>;
- de réviser la Loi sur les transports dans l'objectif général de créer toutes les conditions, financières, réglementaires et ou fiscales permettant de favoriser les alternatives à l'auto-solo;
- d'envisager l'utilisation du Fonds vert afin d'encourager ou de faciliter le covoiturage par l'entremise des initiatives, pratiques et *startups* y contribuant;
- d'exiger des entreprises qui mettent en relation des fournisseurs avec des utilisateurs de services de covoiturage le partage, avec les autorités publiques, des données non nominatives concernant les trajets et les déplacements.

### **Le covoiturage commercial comme vecteur de mobilité**

Le covoiturage commercial, offert par l'entremise d'entreprises de transport en réseaux (*Transit-network companies* ou TNC), compte parmi les pratiques collaboratives les plus connues. Uber, Lyft, DiDi et Ola en sont des acteurs importants. À but lucratif ou non, locales ou multinationales, de forme coopérative ou non, ces entreprises opèrent selon le même modèle général.

Les modèles d'affaires de ces entreprises reposent sur une offre ouverte et non planifiée qui varie en temps réel (le nombre de voitures sur la route varie sans cesse selon l'offre et la demande). Ils reposent également sur une flotte de véhicules personnels qui peuvent servir à d'autres fins. À ce jour, seule Uber est présente au Québec. Lyft et d'autres acteurs sont présents dans d'autres provinces canadiennes, dont l'Ontario.

Lors de la consultation, l'arrivée de l'entreprise Uber au Québec a souvent été citée comme l'événement qui a mis en lumière le besoin d'une vision d'ensemble de l'enjeu de la mobilité et de la nécessité de moderniser les politiques publiques. Ce jugement ne reposait pas nécessairement sur une vision favorable ou non d'Uber, mais sur la difficulté de comprendre les fondamentaux de l'économie collaborative en général, et de l'industrie du covoiturage commercial en particulier. Depuis son arrivée à Montréal en 2014, l'attention portée à Uber a souvent rendu difficile un débat constructif sur l'ensemble des manifestations et répercussions des pratiques collaboratives au Québec.

L'étude des enjeux liés à l'économie collaborative et à la mobilité, combinée avec les commentaires reçus lors de la consultation, nous amène à préconiser une inscription de l'analyse dans un contexte plus large. Il convient surtout de s'assurer que des acteurs locaux, notamment issus du milieu coopératif, puissent émerger et opérer de façon viable. La consultation a permis de confirmer qu'une telle volonté existe déjà mais qu'elle est entravée par le contexte légal actuel, comme l'illustre de manière détaillée l'encadré sur le projet pilote Uber.

---

58. Il faut donc considérer l'ensemble des dépenses engagées et nécessaires pour la possession et l'utilisation d'un véhicule (essence, assurance, entretien, immatriculation, pneus d'hiver et d'été, amortissement, stationnement, etc.).

### **Les enseignements du projet pilote visant à mieux encadrer les activités d'Uber**

En septembre 2016, le gouvernement du Québec et Uber ont conclu une entente sur un projet pilote d'un an afin d'encadrer le déploiement de l'entreprise dans certaines régions du Québec (essentiellement à Montréal, à Québec et à Gatineau). Ce projet pilote avait pour avantage de permettre de tester un certain nombre d'exigences tout en permettant à l'entreprise de poursuivre ses activités au Québec. À l'examen de l'expérience et au fil de la consultation, certaines conditions du projet pilote, inscrites à la Loi concernant les services de transport par taxi (RLRQ, c. S-6.01), se sont révélées de véritables barrières à l'entrée.

Le modèle des entreprises de transport en réseaux, à but lucratif ou non lucratif, repose sur la capacité que les chauffeurs puissent entrer et sortir de la plateforme à leur gré, sans horaire. Les études divergent sur les proportions exactes, mais il semble raisonnable de penser qu'une proportion significative de chauffeurs l'est à temps partiel ou de manière occasionnelle<sup>59</sup>. La capacité d'entrer sur la plateforme facilement et rapidement est au cœur du modèle. Plus le temps d'entrée est long ou complexe, moins cela est compatible avec le fonctionnement du modèle – et moins il est possible de mobiliser la capacité excédentaire pour les périodes de grands besoins, soit les périodes de pointe. À ce titre, l'exigence de formation préalable est un frein important. Plus préoccupant, si cette condition est une difficulté pour les plus grandes entreprises déjà en place, elle est un frein majeur pour les nouvelles entreprises souhaitant s'y installer, particulièrement les acteurs locaux.

### **Des barrières à l'entrée aux effets pervers**

Une première barrière à l'entrée (la plus importante) de nouveaux acteurs est l'obligation d'effectuer un certain nombre d'heures de formation avant la première course. Cette dernière se justifie difficilement considérant que la conduite d'un véhicule de tourisme (une voiture standard) est déjà soumise à une obligation de formation préalable<sup>60</sup>. Or, le véhicule utilisé par l'entremise d'une plateforme est le même et il circule sur la même voie publique. Par ailleurs, au fil de notre analyse et de notre consultation, la pertinence ou le lien entre une telle formation et l'intérêt général – cela exclut l'offre de service de transport adapté – n'ont pas été démontrés. Il est aussi pour le moins curieux que l'exigence provinciale quant au nombre d'heures de formation nécessaire au nom de la qualité du service et de la sécurité publique varie d'une ville à l'autre. Par exemple, elle est de 150 heures à Montréal (mais de 35 heures pour les compagnies Téo et Uber), de 110 heures à Québec, de 60 heures à Laval et Longueuil et de 7 heures à Lévis. Plusieurs administrations, dont les Ville de Toronto, et d'Ottawa ont aboli ces exigences.

Le GTEC émet également des réserves quant à l'exigence du permis de classe 4C, dont la pertinence n'a pas été démontrée au regard de la sécurité du public.

L'analyse de l'état de la concurrence à Uber semble établir assez clairement que le projet pilote actuel représente un frein à l'arrivée de concurrents à Uber, étrangers ou québécois, un constat qui est ressorti lors de la consultation.

59. Un sondage réalisé par l'entreprise Lyft indique que 82 % de ses chauffeurs feraient moins de 20 heures / semaine. <http://fortune.com/2016/12/12/lyft-economic-impact-survey-2016/>.

60. Soit la formation et de l'examen que doivent suivre et réussir les détenteurs de permis de conduire au Québec de classe 5.

- Les concurrents étrangers auraient choisi, après analyse, de ne pas entrer dans le marché québécois. Ces mêmes acteurs sont entrés dans des marchés voisins comme Toronto et Ottawa.
- De plus, des concurrents québécois potentiels sur le point de lancer leurs services ont clairement vu les conditions du projet pilote comme un frein à l'entrée sur le marché. À ce titre, le constat du GTEC, qui s'appuie notamment sur les éléments entendus en consultation, est que **les conditions actuelles du cadre légal du covoiturage commercial nuisent à la concurrence dans l'industrie et offrent un monopole de facto à une entreprise, en l'occurrence Uber.**

**Le projet pilote n'est pas une réussite, mais il n'a pas à devenir un échec.** Pour ce faire, il doit servir d'inspiration pour la mise en place d'un cadre légal efficace et efficient qui en corrige les lacunes. Pour l'heure, la leçon la plus importante – qui est par ailleurs une leçon parlante pour toute l'approche réglementaire de l'économie collaborative – est que des conditions trop contraignantes ont l'effet pervers de nuire à la concurrence, aux acteurs nouveaux ou plus petits, qui souvent sont des acteurs locaux.

La rapidité avec laquelle les autorités publiques sauront transformer ces leçons en mesures concrètes est la réelle mesure de l'efficacité du projet pilote et du potentiel des pratiques collaboratives en mobilité.

### Autres considérations

#### **Permettre l'accès aux innovations de type « courses partagées »**

Actuellement, de nouvelles offres de service font leur apparition dans le domaine du covoiturage commercial. À titre d'exemple, au moyen de « courses partagées » ou « *pool* », on offre et permet à différents clients, situés sur des trajets similaires, de partager une course. Ces services ont pour effet de réduire le nombre de voitures requises par trajet et de réduire le coût de déplacement pour les utilisateurs. Or, dans le cadre actuel du projet pilote, ces services, disponibles dans nombre d'autres villes dans le monde, ne sont pas permis au Québec. Les innovations de type courses partagées ont le potentiel de rendre les alternatives à l'auto plus abordables et, par le fait même, d'augmenter l'accès à la mobilité pour ceux qui n'ont pas accès à une voiture ou à un service de transport collectif de qualité. C'est le cas de plusieurs zones, urbaines et moins urbaines, à travers les municipalités du Québec.

#### **Tirer avantage du potentiel des données massives pour mieux planifier et mieux organiser l'action publique en mobilité**

Le GTEC considère le potentiel sans précédent des données comme un élément pouvant grandement contribuer à la planification des politiques publiques et au déploiement des actifs publics existants en matière de mobilité. À cet égard, la Ville de Boston représente un excellent exemple de la façon dont l'autorité publique peut négocier avec les plateformes de covoiturage commercial afin d'obtenir des données non nominatives sur les déplacements. La Ville a fait du partage de ces données un élément central de ses négociations avec les entreprises de covoiturage commercial au moment de convenir de leur droit d'exercer sur son territoire. Cela permet d'alimenter directement l'analyse, la conception et les retombées des politiques publiques, des investissements et des opérations relatifs à la mobilité.

### **Assurer l'équité avec le secteur traditionnel du transport rémunéré (industrie du taxi)**

Compte tenu des caractéristiques particulières de l'industrie du taxi, qui fonctionne sur un modèle de gestion de l'offre, le GTEC est d'avis que le principe d'une compensation est légitime. A ce stade-ci, les données manquent pour évaluer les pertes occasionnées pour l'industrie du taxi. Il s'agit donc d'une information déterminante pour établir la valeur de la compensation. Un autre élément à considérer dans cette évaluation de la compensation est la persistance, pour les chauffeurs de taxi, d'une exclusivité d'accès à certaines parts du marché<sup>61</sup> et le niveau de conformité fiscale de cette dernière.

Le GTEC propose également de considérer le contexte actuel comme une occasion de moderniser le fonctionnement et la portée de l'industrie traditionnelle, notamment par l'entremise des innovations technologiques, des aménagements réglementaires et en encourageant les sociétés de transport à conclure des partenariats avec les acteurs susceptibles de répondre desservir d'autres clientèles dont les besoins sont présentement peu ou pas comblés.

**Concernant le covoiturage commercial, le GTEC recommande la modification du projet pilote actuel ou la mise en place d'un nouveau projet ayant comme objectif général de faciliter le déploiement de la pratique et l'enrichissement de l'offre de covoiturage commercial et de favoriser les conditions de concurrence dans cette industrie.**

**Plus précisément, le GTEC recommande :**

- de permettre le covoiturage commercial sur l'ensemble du territoire québécois;
- d'abolir l'exigence de formation préalable, tant pour l'industrie du taxi que celle du covoiturage commercial, sauf lorsque l'accès à la clientèle du transport adapté est possible;
- de permettre les innovations de type « courses partagées »;
- de réviser les conditions et les exigences avec l'objectif de ne pas nuire à l'entrée de nouveaux acteurs dans le marché, notamment des joueurs plus petits, locaux ou coopératifs qui disposent d'une force de frappe financière plus limitée;
- d'exiger des acteurs de l'industrie du covoiturage commercial le partage avec les autorités publiques des données non nominatives concernant les trajets et les déplacements.

---

61. Il s'agit de la cueillette spontanée (hailing), l'accès aux contrats des sociétés de transport collectif (transport régulier et transport adapté, ce qui a représenté environ 53 M\$ en 2017 à Montréal seulement, l'accès aux voies réservées, ce qui représente un avantage de rapidité du déplacement, particulièrement en période de pointe, l'accès aux postes d'attente, ce qui représente un avantage de positionnement, les clients désirant (ou n'ayant pas le choix de) payer en argent comptant, les clients n'ayant pas de téléphone intelligent.

## **Recommandation n° 9 : Lancer quatre mandats spéciaux de révision réglementaire et de simplification administrative**

À la lumière de la consultation, le GTEC estime que des travaux spécifiques de recherche et d'analyse devraient être menés concernant des enjeux importants mais pour lesquels il serait prématuré d'émettre des recommandations précises. Ces mandats spéciaux devront être confiés aux ministères, organismes et autres paliers de gouvernement dont le périmètre d'intervention correspond aux enjeux soulevés. Sous l'impulsion du Secrétariat de l'économie collaborative (recommandation n° 11), les mandataires seraient appelés à mener ces travaux en collaboration avec toutes les parties prenantes et en complémentarité avec les plans d'action et groupes de travail en cours.

Avant de poursuivre, il convient de rappeler que le GTEC a identifié trois domaines prioritaires déjà fortement affectés par l'économie collaborative et nécessitant une intervention immédiate des autorités publiques. Il s'agit du droit du travail et du droit social, de l'hébergement de courte durée et du transport rémunéré de personnes, qui font respectivement l'objet des trois précédentes recommandations d'encadrement. Or, outre ces trois domaines, les consultations nous ont permis d'en identifier quatre autres prioritaires pour lesquels le gouvernement doit songer à revoir la réglementation en vigueur, afin de rendre cette dernière plus agile et mieux adaptée à l'environnement d'affaires en mutation.

### **1) La protection du consommateur**

De manière générale, le cadre légal traitant de la protection du consommateur régit les échanges entre les commerçants et les consommateurs. Il ne vise pas à encadrer les échanges entre particuliers. Or, dans le cadre des pratiques collaboratives, il n'est pas toujours évident de déterminer si une activité est faite par un commerçant par l'entremise d'une plateforme numérique ou si cette dernière met plutôt en relation deux particuliers. Dans ce contexte, une précision de la notion de commerçant constitue la clé de voûte du renforcement de la portée et de l'efficacité de la protection du consommateur. Cette précision permettra également de déterminer la nature et l'étendue des changements réglementaires ou législatifs à apporter, ainsi que les mesures à mettre en place pour assurer la sécurité des usagers, prévenir les risques associés et établir dans quelle mesure les couvertures d'assurance s'appliquent.

### **2) Le développement du potentiel collaboratif des infrastructures immobilières**

Les bâtiments publics (écoles, hôpitaux, centres communautaires, etc.) et privés sont des infrastructures stratégiques pour le développement social et économique. L'économie collaborative, caractérisée par l'utilisation de la capacité excédentaire, peut profondément augmenter la rentabilité ou l'utilité sociale et économique de ces infrastructures. Encore faut-il qu'elles aient été construites dans cet esprit et que les règles régissant leurs usages permettent des utilisations multiples.

Le GTEC est d'avis qu'il est essentiel de réviser le Code du bâtiment. Le Code du bâtiment doit être vu et utilisé comme un moyen de transformation de l'infrastructure immobilière, en l'occurrence comme un catalyseur du potentiel collaboratif des bâtiments construits. Une approche comparable avait été retenue pour favoriser la construction de bâtiments plus éco-énergétiques. Elle peut jouer un rôle similaire pour le potentiel collaboratif de nos infrastructures immobilières. En architecture fonctionnaliste, un principe général suppose que « la forme suit la fonction ». Or, pour permettre à l'économie collaborative de se développer, la fonction suit la forme.

La fonction d'une infrastructure immobilière peut tellement évoluer et se diversifier qu'il est nécessaire de prévoir beaucoup de flexibilité dès la conception de la forme. En d'autres termes, cela signifie que ce sont les propriétés fondamentales du bâtiment (la forme, les voies d'accès, les divisions internes, etc.) qui permettront d'encourager ou de décourager la capacité d'avoir recours à des usages ou utilisateurs multiples. La construction des écoles, des centres communautaires ou encore des édifices commerciaux doit être repensée en ce sens.

Il en va de même pour les règles d'utilisation des bâtiments. Un assouplissement des règles régissant l'utilisation d'infrastructures, publiques ou privées, pourrait permettre d'optimiser des actifs du patrimoine bâti. Changer temporairement l'usage d'un lieu, élargir à de nouveaux publics les droits d'accès, étendre les heures d'ouverture d'un espace constituent des exemples de mesures à considérer pour permettre d'intensifier l'utilisation d'un actif immobilier et ce faisant, réduire sa capacité excédentaire.

### 3) La simplification des formalités administratives pour les revenus de travail autonome

L'économie collaborative crée de multiples occasions de revenus qui sont, pour l'essentiel, des revenus de travail « autonome », c'est à dire qu'ils ne sont pas gagnés dans le cadre d'un statut de salarié ou d'un lien d'emploi classique. Cette réalité n'est pas nouvelle, mais elle est amplifiée par l'émergence et la multiplication des pratiques collaboratives. Ainsi, une part grandissante des revenus des Québécois sont de nature autonome, qu'ils soient gagnés par des travailleurs autonomes ou par des personnes ayant un statut de salarié pour l'essentiel de leurs autres revenus.

Sur le plan fiscal, ces revenus doivent être déclarés et les taxes applicables doivent être facturées, perçues et remises à Revenu Québec. Si ces opérations sont habituelles et systématiques pour les salariés et les entreprises, elles représentent un fardeau administratif important quand il s'agit de revenus du travail autonome. Par conséquent, le GTEC est d'avis qu'il faut simplifier les formalités administratives existantes afin que les revenus de travail autonome puissent faire l'objet d'une mise en conformité fiscale plus simple et plus rapide. Le GTEC suggère quelques pistes de réflexion telles que la mise sur pied d'un système de déclaration de revenus pré-remplie, la possibilité de transmission d'information en temps réel, ou encore l'extension du principe de retenue à la source ou de transmission direct des taxes applicables pour les acteurs de l'économie collaborative grâce à des ententes avec les plateformes. Une telle simplification profiterait également à l'ensemble des travailleurs autonomes, et agirait comme un catalyseur pour l'entrepreneuriat.

### 4) Les pratiques collaboratives en alimentation

De toutes les pratiques collaboratives à l'horizon, celles touchant l'alimentation semblent particulièrement difficiles à appréhender en raison des enjeux — réels et perçus — de sécurité des aliments, ainsi que d'hygiène et de salubrité alimentaires qu'elles soulèvent.

Concrètement, ces activités se déploient essentiellement selon deux modèles. Le premier modèle est celui où un individu prépare de la nourriture chez lui en vue d'en proposer la vente pour emporter. La mise en relation entre la personne qui cuisine et le client se fait via une plateforme collaborative (p. ex. Cuisine Voisine). Le second modèle est celui assimilable au concept bien connu de « Un souper presque parfait ». Dans ce cas, un individu utilise une plateforme collaborative pour inviter chez lui des convives et leur préparer un repas, ou plus précisément une expérience culinaire.

Du point de vue de l'utilisation, la mécanique est similaire à celle des plateformes d'hébergement de courte durée. Ces modèles s'accompagnent aussi d'un système de revue par les pairs qui contribue grandement à créer des incitatifs en matière de qualité et de sécurité. Ces plateformes (p. ex. Feastly, VizEat, EatWith) sont en forte croissance et s'inscrivent dans une tendance plus large qui est celle de l'enrichissement de l'offre touristique.

De toute évidence, le cadre légal actuel, tant au niveau provincial que municipal, est difficilement compatible avec cette pratique. Or, cette dernière étant de plus en plus répandue et en croissance ailleurs dans le monde, il serait illusoire de croire que cela ne sera pas le cas au Québec à relativement brève échéance. Ainsi, chercher à l'interdire ne serait qu'une fuite en avant. Le GTEC invite les autorités publiques à rapidement s'intéresser à cette question afin de réfléchir aux aménagements législatifs et réglementaires permettant de concilier innovation, équité et sécurité.

## Recommandation n° 10 : Reconnaître l'assurance collective de dommages

L'assurance est une opération par laquelle un ensemble de personnes exposées aux mêmes risques paient des primes de sorte que les assurés subissant des dommages soient indemnisés. L'assurance limite ou élimine certains risques courus par les assurés, qu'ils soient financiers ou non. Ainsi, l'assurance améliore la protection et conséquemment la confiance des fournisseurs de biens et de services comme celle des consommateurs. De la sorte, elle constitue un facteur favorable à l'adoption et à la propagation de pratiques.

L'assurance est au cœur de l'économie collaborative. Le coût et la simplicité de l'accès à une couverture d'assurance sont critiques pour le développement de tout acteur, particulièrement s'il est nouveau.

Cependant, à l'heure actuelle, l'assurance collective de dommages (biens ou responsabilités) n'est pas offerte dans le cas d'échanges de pair à pair par l'entremise d'une plateforme. En effet, l'économie collaborative représente un changement de paradigme important pour l'industrie de l'assurance. Les compagnies d'assurance tentent de bien quantifier le risque qu'elles assument, afin de déterminer la prime, à partir d'une analyse de l'usage d'un bien par son propriétaire. En économie collaborative, cette analyse doit prendre en compte qu'un bien peut être utilisé par une multitude d'utilisateurs. Qu'un même bien puisse tantôt être à usage personnel, tantôt à usage professionnel ou commercial représente une nouvelle considération dans l'évaluation des risques de l'assuré.

**Le GTEC recommande que l'assurance collective de dommages soit enchâssée dans la Loi sur les assurances (RLRQ, c. A-32) afin qu'elle soit généralement offerte par les plateformes numériques collaboratives auprès de leurs participants, fournisseurs et utilisateurs.** Précisément, cette recommandation requiert les transformations suivantes :

- Nous recommandons une réforme du régime québécois des assurances, particulièrement la modification de la Loi sur les assurances, afin de préciser que l'assurance collective de dommages est permise et d'en préciser les paramètres. À ce titre, les propositions avancées dans les premières versions du PL 150 représentent une piste d'inspiration intéressante.
- Nous recommandons également de faciliter et d'accélérer le processus de bac à sable réglementaire pour les autres éléments le nécessitant (voir la recommandation n° 11 pour des informations sur le bac à sable). La multiplication des pratiques collaboratives entraînera une multiplication des types de plateformes et du nombre de cas à analyser pour les compagnies d'assurance et les autorités réglementaires.

On connaît les régimes collectifs en matière d'assurance de personnes. Les régimes collectifs d'assurance de dommages n'existent cependant pas en droit. On ne peut exclure l'hypothèse que l'existence de ces régimes contribue à l'accessibilité à l'assurance, même pour des consommateurs à faible revenu. Dans cette perspective, la mise en place de régimes collectifs d'assurance de dommages pourrait se révéler avantageuse et permettre en principe d'améliorer l'accessibilité à l'assurance, ce qui devrait accroître la confiance des utilisateurs.

En ce sens, les participants à la plateforme présenteront un intérêt d'assurance commun, dont la couverture pourra se faire sous la forme d'assurance collective de dommages. Ce type d'assurance permettra une garantie d'assurance pour les risques associés aux transactions effectuées par l'entremise de la plateforme de manière à réduire les craintes des participants potentiels et donc à contribuer au développement des modèles d'affaires des plateformes.

Pour cela, l'assurance collective de dommages offerte par les plateformes doit être enchâssée dans le cadre légal et réglementaire existant. Pour l'instant, elle requiert des aménagements réglementaires sur mesure souvent à l'initiative des plateformes, comme cela a été le cas pour le projet pilote Uber et d'autres plateformes collaboratives québécoises et étrangères. L'examen des faits, combiné avec les nombreux témoignages recueillis lors de la consultation, a confirmé que ces démarches entraînent des délais de même que d'importants coûts de développement de produits et frais légaux. Ces délais et coûts constituent des freins au développement et au lancement de plateformes locales, mais aussi à l'entrée des assureurs québécois dans le marché de l'économie collaborative.

### **L'exemple de la MAIF, l'assureur militant**

La MAIF<sup>62</sup>, une mutuelle d'assurance française fondée en 1934, a été l'un des premiers grands assureurs au monde à entrer dans le marché de l'économie collaborative.

Devant le changement de paradigme que représente l'économie collaborative pour l'assurance, la MAIF a voulu mieux comprendre les fondamentaux de l'économie collaborative, son fonctionnement, les plateformes qui s'y aventurent et ainsi acquérir l'expertise nécessaire pour développer et offrir des produits d'assurance dans ce marché.

La MAIF a investi temps et ressources pour développer de nouveaux produits et accompagner de nouvelles plateformes d'économie collaborative. Elle a mis sur pied le *Maif Social Club*, un espace de *coworking* notamment consacré aux acteurs du collaboratif qui permet à ces derniers de côtoyer leurs pairs et d'acquérir, par osmose, une meilleure compréhension de leurs pratiques. Elle a également mis sur pied un fonds d'investissement de 125 millions d'euros pour investir dans les plateformes collaboratives, donnant ainsi un accès direct à la réalité opérationnelle des plateformes et enrichissant l'expertise à cet égard.

---

62. <https://entreprise.maif.fr/entreprise/accueil>.

### 3.3 Mieux accompagner

Suivre la cadence de l'apparition des plateformes collaboratives et de la multiplication des transactions entre particuliers est bien sûr nécessaire.

Mais plus encore, il nous paraissait essentiel d'élargir l'intérêt des autorités publiques pour l'économie collaborative, au point qu'elles s'engagent dans un effort d'innovation et de mise en commun sans précédent. L'économie collaborative transcende les structures actuelles des ministères et organismes publics.

Comment? D'abord en déterminant l'autorité publique responsable de la coordination du dossier. Ensuite, en accompagnant différemment les acteurs et organisations dans notre environnement réglementaire, en développant de nouvelles solutions à l'interne. Et surtout, en suscitant un changement de culture organisationnelle des autorités publiques.

Il faut se donner les moyens d'agir et faciliter la poursuite des travaux en accordant une place prépondérante à l'innovation et à la collaboration, au sein même des organisations publiques, pour être en mesure d'opérer les transformations et d'appuyer les initiatives québécoises prometteuses.

## Recommandation n° 11 : Créer le Secrétariat de l'économie collaborative

Toutes les autorités publiques ont un devoir d'information, de sensibilisation et de vulgarisation auprès de leurs partenaires et de leurs clientèles. De la même manière, elles ont la responsabilité d'informer les différents acteurs de l'économie collaborative de leurs droits et responsabilités, autant les fournisseurs de services, les utilisateurs et les citoyens que les plateformes.

Nous proposons la formation du Secrétariat de l'économie collaborative au sein du ministère du Conseil exécutif afin d'assurer la mobilisation et la cohérence d'ensemble nécessaires à l'intégration effective de l'économie collaborative au Québec.

Ce secrétariat devrait accomplir les mandats suivants auprès des ministères et organismes de même que de toute autre autorité publique :

- Assurer un rôle de coordination et de surveillance permettant d'accroître la concertation de tous les acteurs et l'efficacité des politiques publiques québécoises<sup>63</sup>.
- Effectuer une veille systématique portant sur les diverses initiatives collaboratives et les pratiques en termes d'encadrement et d'accompagnement du développement au Québec et ailleurs dans le monde (les meilleures comme celles qui ont moins bien fonctionné)<sup>64</sup>.
- Être à l'écoute de tous les acteurs économiques et citoyens. Pour cela, mettre en place des moyens de communication accessibles au grand public.
- Accroître la compréhension de l'économie collaborative des autorités publiques et offrir une expertise d'accompagnement, particulièrement à destination des municipalités québécoises.
- Favoriser l'harmonisation des actions posées par les trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal).
- Contribuer au positionnement du Québec en matière d'économie collaborative, particulièrement par l'implication des acteurs de l'économie sociale et du mouvement coopératif.

### Accompagner les entreprises d'économie sociale et les coopératives de manière à accroître leur implication au sein de l'économie collaborative

Sur ce dernier mandat, le GTEC reconnaît que l'économie du Québec se distingue à l'échelle internationale par la forte pénétration de l'économie sociale et du milieu coopératif, des modèles organisationnels de plus en plus documentés pour leur capacité de résistance face aux grandes fluctuations économiques.

---

63. Dans ce rôle de coordination et de surveillance, le Secrétariat pourrait accompagner les autorités publiques afin d'enrichir, à simplifier et de rendre plus accessible l'information. Les autorités publiques seraient par ailleurs encouragées à élaborer des guides dans leur champ d'intervention respectif et à mettre sur pied une ligne d'information spécialisée accessible par téléphone et en ligne.

64. Au fil de ses travaux et de la consultation, le GTEC a constaté que les activités de veille stratégique ou de prospective sont généralement peu répandues au sein de l'administration publique. Nous sommes d'avis que cela a contribué au retard des autorités publiques québécoises à l'égard de l'économie collaborative. À ce titre, le GTEC est d'avis que la veille stratégique et la perspective sont essentielles pour relever les défis modernes de l'administration publique. L'exemple de *Horizons de politiques Canada* au fédéral constitue une inspiration intéressante pour le Québec.

Compte tenu de la croissance accélérée de l'économie collaborative, le Québec a l'occasion de développer une approche distincte, à l'intersection entre l'économie sociale et le mouvement coopératif, l'économie circulaire et les innovations numériques.

Déjà, plusieurs organisations québécoises de l'économie sociale et du mouvement coopératif ont investi l'économie collaborative, mais elles se heurtent à des difficultés particulières liées à leurs modèles organisationnels. Il conviendrait de réfléchir à un accompagnement dans leur phase d'émergence ou de croissance, que leur ambition d'implantation soit locale, régionale ou internationale. Il y a là un véritable potentiel de positionnement pour le Québec, qui viserait notamment à s'assurer que les critères d'accès aux programmes de financement et d'accompagnement existants reflètent mieux les spécificités de ces modèles organisationnels. Ce mandat spécial ne viserait pas à exclure quelque modèle d'affaires que ce soit, mais plutôt à inclure davantage divers types d'organisations, notamment celles basées sur l'entrepreneuriat collectif.

### **Favoriser l'innovation au sein de l'administration publique**

Dans l'exécution de son mandat, le Secrétariat bénéficierait de l'appui d'un comité consultatif formé de représentants d'une diversité de milieux concernés par l'économie collaborative. Ce comité consultatif serait constitué à partir d'un appel de candidatures. Le Secrétariat travaillerait également en étroite collaboration avec Revenu Québec, désigné comme négociateur principal au sein de l'administration publique auprès des plateformes collaboratives.

Pour exécuter le mandat du Secrétariat, plusieurs employés du gouvernement du Québec pourront être mis en réseau au sein d'une équipe matricielle en fonction de leur intérêt pour le sujet et être libérés par leur organisation afin d'y consacrer du temps.

Dans la même logique, il importe de saisir toutes les occasions offertes au gouvernement du Québec pour insuffler une culture de l'innovation à l'intérieur de ses ministères et organismes. Ces occasions peuvent prendre la forme d'initiatives à développer ou encore de programmes existants à populariser et à répandre, à l'exemple des cellules d'innovation.

### **La création de cellules d'innovation au sein des ministères et organismes publics**

Les cellules d'innovation sont une mesure mise en place dans le cadre de la Stratégie gouvernementale en TI du Secrétariat du Conseil du trésor et reprise notamment dans le cadre du Plan d'action en économie numérique<sup>65</sup>. Elles consistent en la transformation, en quelque sorte, d'organismes publics en incubateurs pour de jeunes entreprises. Ainsi, un ministère peut mettre à la disposition d'une jeune entreprise ses locaux, ses ressources informationnelles et l'expertise de son personnel pour la réalisation d'un projet novateur et le développement d'un produit ou d'une technologie. Les cellules d'innovation sont éphémères : leur durée de vie est circonscrite dans le temps.

---

65. Rénover l'État par les technologies de l'information, 2015. Voir mesure 28 : Favoriser la création de cellules d'innovation, p. 32. MESI, Plan d'action en économie numérique, 2016, mesure 25, p. 60.

L'avantage des cellules d'innovation pour les deux parties est indéniable. Les cellules stimulent les façons de faire et encouragent les organismes publics à faire usage de technologies modernes et de nouvelles pratiques. Pour les entreprises, elles représentent notamment une occasion de développement dans les milieux gouvernementaux. Cette approche a l'avantage de ne pas nécessiter de nouvelles ressources. Elle repose sur l'osmose, qui crée de réelles occasions sur le plan de l'innovation par les échanges informels et imprévisibles.

Ainsi, en ce qui a trait à l'économie collaborative, une cellule d'innovation en valorisation de données pourrait, à titre d'exemple, voir le jour dans un contexte où les ministères et organismes obtiendraient une grande quantité de données provenant des plateformes collaboratives par l'entremise de Revenu Québec (recommandation n° 1).

Tel qu'il a été mentionné précédemment, d'autres initiatives pourront être développées, sous la forme de projets pilotes ou d'ajustements progressifs. À titre d'exemple, il serait souhaitable d'offrir aux employés de l'État la possibilité de recourir aux services collaboratifs pour répondre à leurs besoins dans le cadre de leurs fonctions, notamment en matière de logement et de mobilité.

Le GTEC considère qu'insuffler une culture de l'innovation au sein de l'appareil public ne peut se faire sans que ce dernier mise sur le dialogue et l'expérimentation. À cet égard, nous considérons les bacs à sable réglementaires comme une avenue inspirante et prometteuse.

Au Québec, l'Autorité des marchés financiers fait office de pionnier en ayant mis en place de tels bacs à sable pour l'encadrement des entreprises qui souhaitent offrir des produits ou des services basés sur de nouvelles technologies financières (entreprises de technologie financière ou *fintech*).

### **Définition et illustration des bacs à sable réglementaires**

Un bac à sable réglementaire consiste en une dispense qui est accordée à des entreprises quant à l'obligation de respecter un règlement pour une période déterminée. Il existe autant de modèles qu'il y a de régulateurs. La durée pendant laquelle une entreprise peut rester dans le bac peut varier. L'accompagnement peut être fait avec ou sans soutien financier aux entreprises candidates. A priori, ces bacs à sable peuvent s'appliquer sans restriction quant à la taille et à l'âge des entreprises qui souhaitent en faire partie. Les entreprises peuvent y être intégrées sur la base individuelle ou sur la base de caractéristiques communes. En règle générale, lorsqu'un bac à sable est proposé, il est a priori ouvert à tous. Dans la même logique, à terme, lorsque ce bac à sable est échu, les aménagements réglementaires auxquels il mène sont effectués pour le compte de tous.

À titre d'exemple, pensons à une industrie dont l'offre des produits est fortement réglementée. Imaginons que l'on permette à de nouveaux produits d'être lancés par cette industrie sans obligation de permis, d'attestation ou de certification, alors que cela est nécessaire, le temps que l'industrie fasse ses preuves et démontre la rentabilité économique de ces nouveaux produits. Pour une période de six mois, le régulateur s'abstient d'interdire à ceux qui les produisent et les commercialisent la vente des nouveaux produits. Durant cette période, il recueille de l'information sur ces derniers et évalue en quoi les exigences sur lesquelles repose la réglementation actuelle sont toujours nécessaires.

Les bacs à sable représentent une occasion pour les législateurs d'anticiper les changements à venir dans leur champ d'intervention respectif en connaissant mieux l'écosystème qu'ils réglementent. À l'inverse, ils représentent également une occasion pour les développeurs et les innovateurs, car ils viennent diminuer l'incertitude inhérente à leur entreprise et faciliter leurs chances de succès. Les bacs à sable réglementaires sont susceptibles par ailleurs de rassurer les investisseurs.

Le GTEC est d'avis que les bacs à sable méritent d'être davantage connus des autorités publiques. Ainsi, à l'intérieur de son mandat, le Secrétariat à l'économie collaborative veillera à ce qu'un plus grand nombre de ces bacs soient implantés et popularisés.

Pour le bon fonctionnement des bacs à sable, il importe que le suivi soit effectué par l'autorité responsable de veiller à l'application des règlements qui font l'objet d'un assouplissement, c'est-à-dire à un niveau très proche des opérations courantes.

Il sera important également que le Secrétariat, en collaboration avec les mandataires des bacs à sable, puisse documenter les principaux apprentissages réalisés dans le cadre de chacune des expériences menées, afin de solidifier les acquis et de les propager à l'ensemble de la fonction publique.

La possibilité d'implanter des bacs à sable à une échelle territoriale ou municipale devra faire l'objet d'un examen.

**Le GTEC recommande de faire appel à l'expertise acquise par l'Autorité des marchés financiers jusqu'à maintenant pour orienter le développement des bacs à sable appelés à voir le jour à court terme.**

## Recommandation n°12 : Appuyer et engager le monde municipal

Le monde municipal est directement concerné par l'économie collaborative. C'est à cette échelle que se vivent le plus fortement les effets des pratiques qui y sont liées. C'est aussi à cette échelle que les avantages de l'économie collaborative peuvent le plus rapidement être harnachés pour le bien des citoyens et de la municipalité.

L'économie collaborative remet fortement en question la ségrégation des fonctions, cette idée selon laquelle les usages des actifs sont prédéfinis par ce à quoi ces actifs sont censés servir. À l'échelle municipale, la ségrégation des fonctions trouve son incarnation la plus manifeste dans la politique de zonage.

### L'économie collaborative et la ségrégation des fonctions

Les pratiques collaboratives s'exercent indépendamment de cette prescription. Elles s'inscrivent dans l'utilisation des actifs selon leurs fonctions premières. Par exemple, la première fonction d'un espace de stationnement est de pouvoir y stationner une voiture. Elle ne tient pas compte du fait que la voiture soit celle du propriétaire du terrain ni de la raison pour laquelle elle s'y trouve. La fonction réglementaire qui lui est associée est étrangère à sa fonction intrinsèque. Or, dans le domaine de l'économie collaborative, les actifs peuvent être partagés indépendamment qu'ils soient d'usage résidentiel, commercial, industriel ou institutionnel (p. ex. église, école, centre communautaire). Même chose pour les espaces de terrain au moment d'effectuer de l'agriculture urbaine ou les espaces d'entreposage pour le rangement.

Au-delà des bouleversements provoqués par l'économie collaborative, le GTEC est d'avis que cette dernière peut offrir des occasions manifestes au regard des opérations municipales. Que ce soit :

- en maximisant l'utilisation des bâtiments et des locaux tels que des salles de réunion et de conférence par leur mise à la disposition des citoyens, dont les groupes communautaires, tel que le fait la Ville d'Amsterdam par exemple;
- en mettant en place des bibliothèques d'outils et de matériel divers, par le biais des bibliothèques municipales ou des lieux communs comme le fait la Ville de Séoul avec les *Sharing Center*, ou en encourageant la création de nouveaux OSBL spéciaux comme à Ottawa avec *Ottawa Tool Library* ou encore à Toronto avec la *Library of things*;
- en partageant des équipements de voirie, dont l'initiative MuniRent ayant cours dans la municipalité d'Ann Arbor au Michigan est un exemple;
- en partageant des espaces et les actifs municipaux tels que des terrains, des stationnements et des lieux d'entreposage, le matériel roulant, des outils, etc.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'abolir le concept de zonage pour faire place à l'économie collaborative. Ce dernier est essentiel à l'organisation de la vie urbaine. Il s'agit plutôt d'explorer, au sein du cadre légal et réglementaire, incluant le zonage, des voies d'aménagement et de modernisation qui permettent les pratiques collaboratives. Par ailleurs, les enjeux de ces nouvelles pratiques doivent également être analysés dans le contexte du respect des conventions collectives en vigueur.

## Défis actuels des municipalités en matière de financement

Les municipalités font face actuellement à d'importants défis en matière de financement, dont un des principaux consiste à disposer d'un budget qui croîtra au même rythme que l'augmentation des besoins auxquels elles sont appelées à répondre.

Au Québec, les revenus des municipalités reposent en grande partie sur les recettes produites par la perception de la taxe foncière (environ les trois quarts des revenus). Or, la taxe foncière repose davantage sur la valeur des infrastructures immobilières que sur le dynamisme ou l'ampleur des échanges économiques. À ce titre, la valeur créée par l'économie numérique ou dématérialisée ne se répercute pas directement sur les revenus municipaux. Selon la même logique, la valeur créée par l'économie collaborative par l'augmentation de la productivité et l'optimisation des actifs existants ne mène pas directement à une augmentation des revenus municipaux. En fait, l'économie collaborative n'intervient pas sur les causes des difficultés de financement auxquelles font face les municipalités. Elle confirme plutôt le constat existant.

Comme il a été mentionné précédemment, nos consultations nous ont permis de constater que le monde municipal a peu analysé et documenté le potentiel et l'étendue des enjeux que soulève l'économie collaborative. Il mesure difficilement les effets de celle-ci tant sur les opérations que sur leur cadre réglementaire. Peu de villes ont entrepris une réflexion à ce sujet. Encore plus rares sont celles qui ont mis en place une réglementation<sup>66</sup>.

À la lumière de ces constats, le GTEC perçoit l'importance de soutenir les municipalités dans l'encadrement de l'économie collaborative. Nous sommes convaincus que les municipalités sont appelées à jouer un rôle majeur dans le développement de cette dernière. Cependant, cela ne peut se faire sans un encadrement légal et réglementaire adéquat.

Nous avons été à même de constater que les lois et règlements municipaux ont un effet déterminant sur le succès d'initiatives locales et les chances de succès des jeunes entreprises qui en font la promotion. Nous croyons aussi que les municipalités ont un réel intérêt à accompagner les entreprises locales, notamment celles en démarrage, qui œuvrent sur leur territoire. Généralement, les entreprises locales sont plus sensibles aux préoccupations de l'environnement dans lequel elles évoluent, en comparaison des entreprises provenant d'ailleurs.

En définitive, le GTEC recommande que le gouvernement du Québec considère les autorités municipales comme des partenaires dans la mise en place des cadres légaux touchant les pratiques collaboratives. Il pourrait incomber au Secrétariat de l'économie collaborative la tâche d'assumer ce rôle de partenaire (recommandation n° 11)<sup>67</sup>. Afin qu'une telle dynamique puisse être envisagée, il importe que le monde municipal possède l'expertise requise pour prendre pleinement part à l'économie collaborative.

---

66. Des exemples intéressants peuvent être cités, comme celui de l'arrondissement de Rosemont qui a élaboré des règlements pour encadrer le partage des espaces privés de stationnement, d'entreposage et de terrain (agriculture urbaine), ou encore le processus engagé par la Ville de Québec pour réfléchir à l'encadrement de l'hébergement collaboratif.

67. Cette préoccupation devrait guider les actions du Secrétariat de l'économie collaborative (recommandation n° 11).

### Dans cette logique, le GTEC recommande :

- l'élaboration d'un guide sur les meilleures pratiques municipales en matière d'économie collaborative, à l'instar de ce qu'a fait le Large Urban Mayor's Caucus de l'Ontario<sup>68</sup>;
- l'accompagnement par des experts sur les façons de tirer profit de l'économie collaborative pour les opérations municipales et de mettre en place l'encadrement des pratiques collaboratives;
- la consultation active des municipalités dans l'élaboration des lois provinciales et fédérales visant à encadrer les pratiques collaboratives;
- le développement d'une expertise sur le sujet au sein même des administrations municipales;
- la priorisation de l'économie collaborative comme thème au sein de leurs programmes et instances du monde municipal.

---

68. LARGE URBAN MAYOR'S CAUCUS OF ONTARIO. Navigating the sharing economy : A 6-decision guide for municipalities, Ontario 2016, août 2017, 32 p.



## **4. CONCLUSION**

**Se donner les moyens pour réussir**

## 4. CONCLUSION

### Se donner les moyens pour réussir

Tout au long de notre consultation, nous avons été à même de constater l'ampleur du travail requis afin d'améliorer la compréhension des enjeux et d'identifier les actions à prendre afin de positionner le Québec comme un chef de file dans le domaine de l'économie collaborative. L'exercice mené par le GTEC constitue certainement un premier pas dans cette direction. Le véritable travail ne fait que commencer et des gestes concrets doivent être posés sans délai afin de poursuivre le dialogue avec les personnes, les groupes et les autorités publiques intéressés. L'intérêt pour la poursuite de ces efforts a été exprimé par une grande diversité de participants à la consultation, il reste maintenant à créer les conditions pour que cela puisse prendre forme et se traduire en actions.

Le défi de la modernisation de l'État en considération de l'émergence de nouvelles pratiques et de nouvelles technologies n'est pas chose nouvelle. On peut penser aux avancées en transports, en communications, à l'internationalisation des échanges ou encore à l'arrivée d'Internet. Chaque fois, ces innovations ont profondément transformé l'organisation et le rôle des autorités publiques. Il en est de même pour l'économie collaborative. À ce titre, le fait que nous ayons collectivement réussi à relever ces défis dans le passé nous rend confiants en notre capacité à réussir les transformations à opérer.

Devant l'accélération de ces nouvelles pratiques, il nous appartient aussi de prendre la mesure des défis soulevés par les vastes changements apportés – et qu'apportera – l'économie collaborative. Les autorités publiques doivent demeurer alertes afin de pouvoir répondre à ces changements, voire les anticiper. Pour n'en nommer que quelques-unes, les révolutions naissantes inspirées par la démocratisation et la distribution de la production énergétique – un enjeu particulièrement important dans le contexte québécois, la technologie des chaînes de blocs (*blockchain*) et les organisations autonomes décentralisées sont tout autant, sinon encore plus, susceptibles de profondément bousculer les autorités publiques et la manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques. Il en sera de même pour les entreprises et les organisations, tant publiques que privées.

Au final, il importe de se rappeler que le véritable test de l'ouverture à l'innovation n'est pas dans le discours, mais bien dans notre capacité à composer avec les bouleversements en cours et à venir, notamment à travers des politiques publiques renouvelées. Le travail mené par le GTEC pose les premiers jalons d'un tel effort de modernisation et de renforcement de nos politiques publiques, en s'appuyant notamment sur les expériences acquises par une diversité d'administrations à l'échelle canadienne et internationale. Fort de cet état des lieux, le Québec a maintenant la responsabilité de se donner les moyens de choisir les avenues les plus prometteuses afin de se positionner comme un acteur affirmé de l'économie collaborative et en tirer un maximum de retombées pour la collectivité.

## Annexe 1

### Biographie des membres du GTEC

#### Guillaume Lavoie

---

Entrepreneur en politiques publiques, chargé de cours et conférencier, Guillaume Lavoie s'intéresse aux affaires urbaines, à la véloconomie, à la mobilité, à l'économie collaborative et au rôle de l'art urbain.

L'un des experts les plus en vue sur l'économie collaborative, Guillaume est l'auteur du premier règlement municipal au Canada sur le partage des espaces privés. Il a présenté 185+ conférences sur ce thème, au Canada et à l'étranger. Il a également développé le premier cours au Canada sur l'économie collaborative et les politiques publiques, qu'il enseigne à l'École nationale d'administration publique (ÉNAP).

Préalablement, Guillaume a fait carrière en diplomatie publique, en politiques publiques, en relations internationales et plus récemment, comme conseiller municipal à la Ville de Montréal, en affaires urbaines. Ayant vécu et travaillé à l'étranger et visité une trentaine de pays, il a été consultant auprès des secteurs public, privé et associatif, au Canada et à l'international.

Chargé de cours à l'ÉNAP, membre de la Chaire Raoul-Dandurand et observateur international, il est collaborateur chez Voilà Information Design. Vulgarisateur de talent, il s'est d'abord fait connaître du grand public comme analyste dans les médias sur l'actualité internationale et la politique américaine. Entrepreneur social engagé, il est cofondateur du Collège néo-classique.

Titulaire d'une MPA (Énap), il détient un B.A. en relations industrielles et des certificats en administration, et en droit (Université Laval). Il a également complété des formations exécutives au London School of Economics et au Harvard Kennedy School of Government. Nommé Public Policy Scholar au Woodrow Wilson Center à Washington, D.C, Guillaume est fellow du Forum des fédérations, d'Action Canada, de la Fondation Jeanne-Sauvé et de Next City. Il parle couramment français, anglais et espagnol. Guillaume est fils de la région du Saguenay-Lac-St-Jean.

#### Nolywé Delannon

---

Nolywé Delannon (Ph.D., HEC Montréal) est professeure adjointe à la Faculté des sciences de l'administration de l'Université Laval. Ses recherches portent sur les relations entre les entreprises, le gouvernement et la société civile autour d'enjeux de responsabilité sociale.

Après avoir travaillé sur l'industrie spatiale européenne, elle se penche désormais sur l'économie collaborative dans le secteur du transport au Québec. Elle a obtenu une subvention de trois ans (2018-2021) du FRQSC pour effectuer des recherches sur les bouleversements induits par l'économie collaborative sur les relations entreprises–gouvernement–société civile.

En dehors du monde académique, Mme Delannon est intervenue en diverses circonstances sur des enjeux de politiques publiques, notamment en participant à des commissions parlementaires et consultations gouvernementales. Son expérience à la présidence de Force Jeunesse (2015-2017), un organisme politique non partisan, lui a par ailleurs permis de démontrer sa capacité à participer à la conception et à l'amélioration de politiques publiques dans un esprit de contribution au bien commun.

### **Christine Fréchette**

---

Christine Fréchette est présidente-directrice générale de la Chambre de commerce de l'Est de Montréal, une organisation qui regroupe 1200 membres. Auparavant, elle était Directrice des relations externes et institutionnelles à Montréal international, un organisme voué à l'attraction d'investissements étrangers dans le Grand Montréal.

Elle a œuvré pendant plusieurs années à la direction d'une ONG nord-américaine, de même que dans un centre d'études internationales de l'Université de Montréal et comme analyste de la politique américaine pour divers médias québécois.

Elle possède un baccalauréat en administration des affaires de l'École des HEC et une maîtrise en relations internationales de l'Université Laval.

## **Mandat du GTEC**

Le 9 février 2018, le gouvernement du Québec a annoncé la mise en place du GTEC. Son mandat consistait à répondre aux quatre questions suivantes :

- 1)** Comment favoriser une meilleure compréhension de l'économie collaborative et de ses répercussions sur la société, et ce, grâce notamment à une participation des citoyens et des organisations au débat public?
- 2)** Quelles approches et actions devraient être privilégiées afin d'intégrer harmonieusement cette économie au sein de notre écosystème, notamment au regard des pratiques de l'économie traditionnelle?
- 3)** Comment les autorités publiques québécoises devraient-elles adapter leurs structures, leurs façons de faire et leurs réglementations afin de mieux répondre aux défis posés par l'arrivée des pratiques collaboratives, tout en préservant un environnement d'affaires sain et équitable, la qualité de vie des milieux, la sécurité des citoyens et l'intérêt général?
- 4)** Quelles approches et initiatives les autorités publiques québécoises devraient-elles privilégier pour que le Québec soit reconnu comme un chef de file de l'économie collaborative, notamment en favorisant l'essor de champions locaux en la matière?

## Annexe 2

### Biographie des membres du comité consultatif

#### Laurence Audette-Lagueux

---

Spécialiste du financement participatif et fervente défenseure de la finance participative à Montréal, M<sup>me</sup> Audette-Lagueux a travaillé pour KissKissBankBank, leader européen du financement participatif, et est actuellement au service de FrontFundr, la plateforme d'investissement participatif la plus importante du Canada. Elle a également participé à la création de la campagne d'investissement participatif la plus importante du Canada. Elle est présidente du chapitre montréalais de l'organisation internationale OuiShare. M<sup>me</sup> Audette-Lagueux est fréquemment invitée à prendre la parole lors de conférences et de tables rondes sur l'économie collaborative et le financement participatif.

#### Julie Bouchard

---

Détentrice d'un baccalauréat en économie de l'Université de Montréal et d'une maîtrise en gestion publique de la London School of Economics, M<sup>me</sup> Bouchard a travaillé dans les secteurs public et privé, se spécialisant en gestion de performance de contrats publics. Après un passage au ministère des Finances du Québec, elle a poursuivi sa carrière en Grande-Bretagne, où elle a travaillé pour le National Audit Office et pour plusieurs organisations privées administrant des contrats publics.

#### Daniel Bourcier

---

Agent de développement au Service des relations avec les travailleurs du Fonds de solidarité FTQ, M. Bourcier travaille au sein de cette société depuis plus de vingt ans. Il a aussi été coordonnateur au développement du marché de l'épargne et coordonnateur à la formation pour le développement local et régional. Avant son arrivée au Fonds de solidarité FTQ, il a dirigé le syndicat représentant le personnel de cabine d'Air Transat. En plus d'avoir présidé le conseil du travail pour les régions des Laurentides et de Lanaudière, il a été membre du bureau de direction du SCFP-Québec et du conseil général de la FTQ. Avant de travailler dans le milieu syndical, M. Bourcier a été coopérant au Pérou durant cinq ans et intervenant social auprès de la population itinérante de Montréal.

#### Fabien Durif

---

Professeur titulaire au Département de marketing et vice-doyen à la recherche à l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal, M. Durif dirige l'Observatoire de la consommation responsable, une cellule d'études et de veille stratégique axée sur la recherche-innovation et le transfert de connaissances dans le domaine de la consommation responsable.

Il dirige également le GreenUXlab, un laboratoire de recherche en nouvelles expériences utilisateurs et en écoresponsabilité. Spécialisé en nouvelles tendances de consommation, il a publié 40 articles dans des revues internationales arbitrées et des outils de référence comme le Baromètre de la consommation responsable au Québec et l'Indice Kijiji de l'économie de seconde main.

## Robert Dutton

---

De 1992 à 2012, M. Dutton a assuré la direction de RONA à titre de président et chef de la direction. Dès le début de son mandat, il a réalisé plusieurs changements opérationnels et structurels. Sous sa gouverne, RONA a connu une croissance soutenue et est devenue le plus important distributeur et détaillant canadien de produits de quincaillerie, de rénovation et de jardinage. M. Dutton a entre autres développé et introduit de nouveaux concepts de magasins à grande surface pour l'habitation. Il a renforcé le réseau de distribution en investissant massivement dans de nouvelles installations à la fine pointe de la technologie à plusieurs emplacements stratégiques au Canada. Il a aussi joué un rôle de premier plan dans la consolidation du marché canadien de la rénovation-construction en réalisant d'importantes acquisitions. Aujourd'hui, M. Dutton est professeur associé à HEC Montréal. Il siège aussi à des conseils d'administration.

## Vincent Dussault

---

Responsable du développement des initiatives en mobilité de Coop Carbone, M. Dussault est avant tout un expert en analyse des données et en technologies numériques. Après avoir administré l'un des plus grands sites Web au Canada, le volet francophone de The Weather Network/MétéoMédia, il se consacre aujourd'hui à débusquer et à étudier les occasions créées par la technologie dans le domaine de la mobilité tels l'analyse de données, l'adoption de nouveaux modes, l'accessibilité et fracture numérique en transport, la mobilité partagée; l'électrification, les véhicules intelligents et l'optimisation de la mobilité à l'aide des applications mobiles.

## Julie Favreau

---

Spécialiste en revitalisation urbaine et en développement immobilier, M<sup>me</sup> Favreau met en œuvre des projets créateurs de valeur économique et sociale à titre de conseillère au développement et directrice de projet. Sa vision transversale des projets et son approche multidisciplinaire lui permettent de conseiller efficacement ses partenaires et ses clients en matière de gouvernance, de gestion de projets et de modèles d'affaires. Elle a notamment travaillé auprès de la Société de développement Angus et de la Société d'habitation et de développement de Montréal. Forte de sa formation en gestion stratégique de l'Université Harvard, cette avocate s'implique activement dans la collectivité en participant à plusieurs conseils d'administration, tels que ceux de l'Esplanade Montréal et de la Régie des installations olympiques.

## Karel Mayrand

---

Directeur pour le Québec et l'Atlantique de la Fondation David Suzuki et président de Réalité climatique Canada, organisme fondé par Al Gore, M. Mayrand est l'auteur du livre *Une voix pour la Terre* (Boréal, 2012) et co-auteur de *Demain, le Québec* (Éditions La Presse, 2018) et de *Ne renonçons à rien* (Lux, 2017) avec le collectif Faut qu'on se parle. Avant de se joindre à la Fondation en 2008, il a conseillé pendant plus d'une décennie plusieurs agences internationales, de même que M. Pierre Marc Johnson, ancien premier ministre du Québec, sur les enjeux de mondialisation et d'environnement.

### **Audrey Murray**

---

Avocate, M<sup>me</sup> Murray exerce ses activités depuis plus de quinze ans à la Commission de la construction du Québec ainsi qu'au sein de plusieurs organisations ayant pour mission de faire du Québec un lieu innovant, prospère et inclusif. C'est à titre de vice-présidente de cet organisme qu'elle agit pour la transformation de la société québécoise, en misant sur des démarches d'acceptabilité sociale ainsi que sur des conversations non complaisantes entre les partenaires-décideurs pour piloter la rénovation de normes, de programmes et de services.

Elle est membre du Conseil du statut de la femme et du Conseil de presse du Québec ainsi que membre des conseils d'administration de la revue Liberté et de l'Usine C.

### **Jonathan Plamondon**

---

Médiateur en relations de travail au Conseil canadien des relations industrielles, M. Plamondon est titulaire d'une maîtrise européenne en sciences du travail de l'Université catholique de Louvain et de la Warwick Business School, ainsi que d'un baccalauréat en relations industrielles de l'Université de Montréal. Il a été vice-président de la Fédération étudiante collégiale du Québec, président de la Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal, président de Force Jeunesse et président du Comité consultatif Jeunes de la Commission des partenaires du marché du travail. Il a aussi été fellow du programme de leadership national Action Canada.

### **Mélissa Stoia**

---

Détentrice d'un baccalauréat et d'une maîtrise en géographie, respectivement obtenus à l'Université Paris I – Panthéon-Sorbonne et à l'Université de La Réunion, M<sup>me</sup> Stoia est spécialisée en analyse spatiale et territoriale. Elle est actuellement conseillère en croissance et en innovation au sein du réseau PME MTL et s'affaire au développement économique de l'Est de Montréal depuis près de sept ans. Depuis 2016, elle coordonne Synergie Montréal, une initiative en économie circulaire qui permet aux PME de boucler la boucle en réintégrant leurs sous-produits dans la chaîne de valeur et en partageant leurs capacités et expertises.

### **Jean-Patrick Toussaint**

---

M. Toussaint est conseiller en renforcement des capacités pour le programme Municipalités pour l'innovation climatique à la Fédération canadienne des municipalités et possède vingt ans d'expérience en sciences de l'environnement. Il a travaillé à des initiatives de sensibilisation et de politique environnementale à la Fondation David Suzuki comme chef des projets scientifiques, en plus d'avoir exercé des activités sur les enjeux d'urbanisation chez Future Earth. Il a été membre du conseil d'administration du Conseil régional de l'environnement de Montréal et siège au comité exécutif de l'Avant Garde (CIRANO). M. Toussaint possède un doctorat en sciences environnementales de l'Université d'Adélaïde (Australie).

## Annexe 3

### Différentes facettes de l'économie collaborative

On distingue les facettes suivantes des pratiques collaboratives, chacune étant rattachée à une sphère d'activité particulière. Une même initiative peut comprendre plusieurs facettes à la fois.

#### 1) La consommation collaborative

- *Système de redistribution* : organisation du passage de biens d'une personne les possédant à une personne les recherchant (transfert de propriété) sous forme de revente, de troc ou de don d'objets (p. ex. Kijiji, Craigslist)<sup>69</sup>.
- *Système de produits-services* : organisation d'un échange (prêt, location, partage) permettant à l'utilisateur d'utiliser un bien (p. ex. stationnement, véhicule, terrain, entrepôt, logement), sans transfert de propriété (p. ex. Loue1Robe, Turo, ShareBee, Airbnb, Sonder).
- *Service à la demande* : organisation d'un échange de services (p. ex. transport, nettoyage, bricolage, stationnement), le plus souvent par l'entremise d'une plateforme numérique ou d'une application mobile (p. ex. Amigoexpress, Netlift, UberX, CuisineVoisine, Homeaway, ParkMoi!, Copilote).
- *Système local coopératif* : regroupement de pratiques locales basées sur la coopération ou le réseautage (p. ex. La Remise, Les Urbainculteurs).

#### 2) L'éducation et le savoir

- *Apprentissage entre pairs* : mode d'apprentissage où la personne apprend par l'entremise de ses pairs et grâce aux outils numériques (p. ex. E-180).
- *Cours offerts à tous (open courses)* : mode d'apprentissage où la personne étudie un sujet de chez elle au moyen de vidéos en ligne, de forums, de blogs ou de réseaux sociaux d'organisations (p. ex. ChallengeU, EDUlib, edX).
- *Partage de contenus numériques* : participation de personnes à la création, à la modification ou à la redistribution de contenus numériques (p. ex. Wikipédia).

#### 3) La production

- *Production entre pairs* : fabrication distribuée ou design, création et modification de contenus ou biens en collaboration (p. ex. Wikipédia, FabLabs, Sensorica).

---

69. Les initiatives sont citées à titre indicatif.

- *Partage d'actifs ou de ressources* : partage d'actifs d'entreprises (équipements industriels, outils technologiques de pointe, etc.) et de ressources humaines afin de réduire l'achat d'équipements, de rentabiliser les actifs dormants et de favoriser un continuum d'emploi pour la main-d'œuvre (p. ex. BizBiz Share, Partage automatisé de ressources dans votre communauté d'entreprises [PARC]).

#### 4) Le financement

- *Sociofinancement* (ou financement participatif) : transactions financières mobilisant un grand nombre de personnes pour le soutien de projets, incluant le don et la prise de participation en capital-actions (p. ex. La Ruche, ULULE, Gotroo, FrontFunder).
- *Financement entre pairs* : transactions financières qui se produisent directement entre particuliers, sans l'intermédiaire d'une institution financière traditionnelle, incluant le paiement, le prêt et l'emprunt<sup>70</sup>.
- *Assurance entre pairs* : assurance de personnes entre particuliers par laquelle ces derniers cotisent à un même fonds d'indemnisation et définissent eux-mêmes les conditions d'octroi des indemnisations et la gestion des surplus (p. ex. Besure).

## Diverses pratiques et modalités d'échange

Afin d'étayer la consultation, et considérant les enjeux en cause, l'exercice inclura une analyse de l'économie collaborative selon la pratique (prêt, échange, troc, don, location, achat et vente d'articles d'occasion, accès gratuit, accès payant) et selon la modalité d'échange.

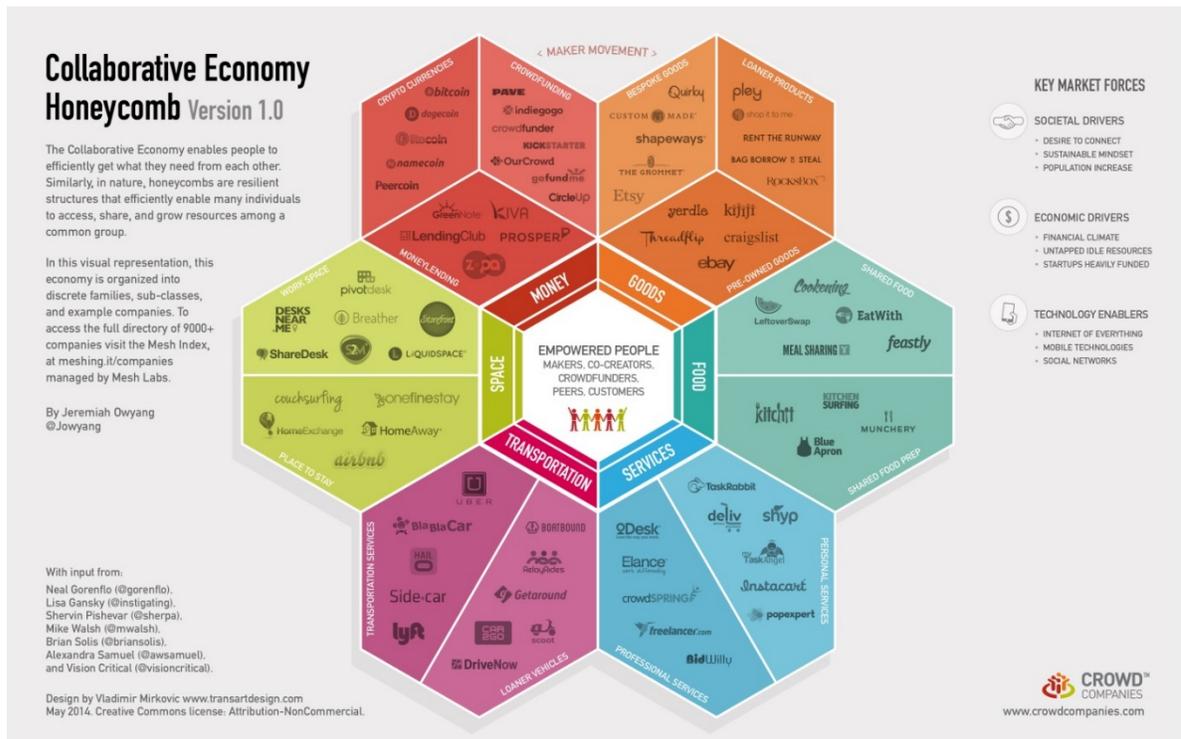
- Le type de contrepartie utilisée pour réaliser l'échange entre intermédiaire et utilisateur.
  - *Sans compensation* : sans aucune contrepartie, p. ex. don.
  - *Compensation financière* : avec une contrepartie monétaire, p. ex. achat et vente d'articles d'occasion.
  - *Autre compensation* : avec une contrepartie réelle autre que financière, par exemple des biens, des points et des services.
- Le type de transfert d'usage et de propriété lors de l'échange.
  - *Mutualisation* (transfert d'usage seulement) : rendre une ressource privée (tangibles ou intangibles) accessible temporairement à d'autres personnes par l'entremise d'un prêt ou d'une location<sup>71</sup>.
  - *Redistribution* (transfert d'usage et de propriété) : transfert d'usage et de propriété de biens (surtout tangibles) acquis précédemment.

70. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'exemple de ce type de pratique collaborative au Québec en raison des difficultés juridiques que cela suppose.

71. Philip, H. E., Ozanne, L. K., et Ballantine, P. W. 2015. Examining temporary disposition and acquisition in peer-to-peer renting. *Journal of Marketing Management*, 31(11-12), 1310-1332.

## Annexe 4

# Expansion de l'économie collaborative (*honeycomb*)



Source : [http://www.web-strategist.com/blog/wp-content/uploads/2014/05/honeycomb\\_collab\\_econ.jpg](http://www.web-strategist.com/blog/wp-content/uploads/2014/05/honeycomb_collab_econ.jpg), mai 2014.

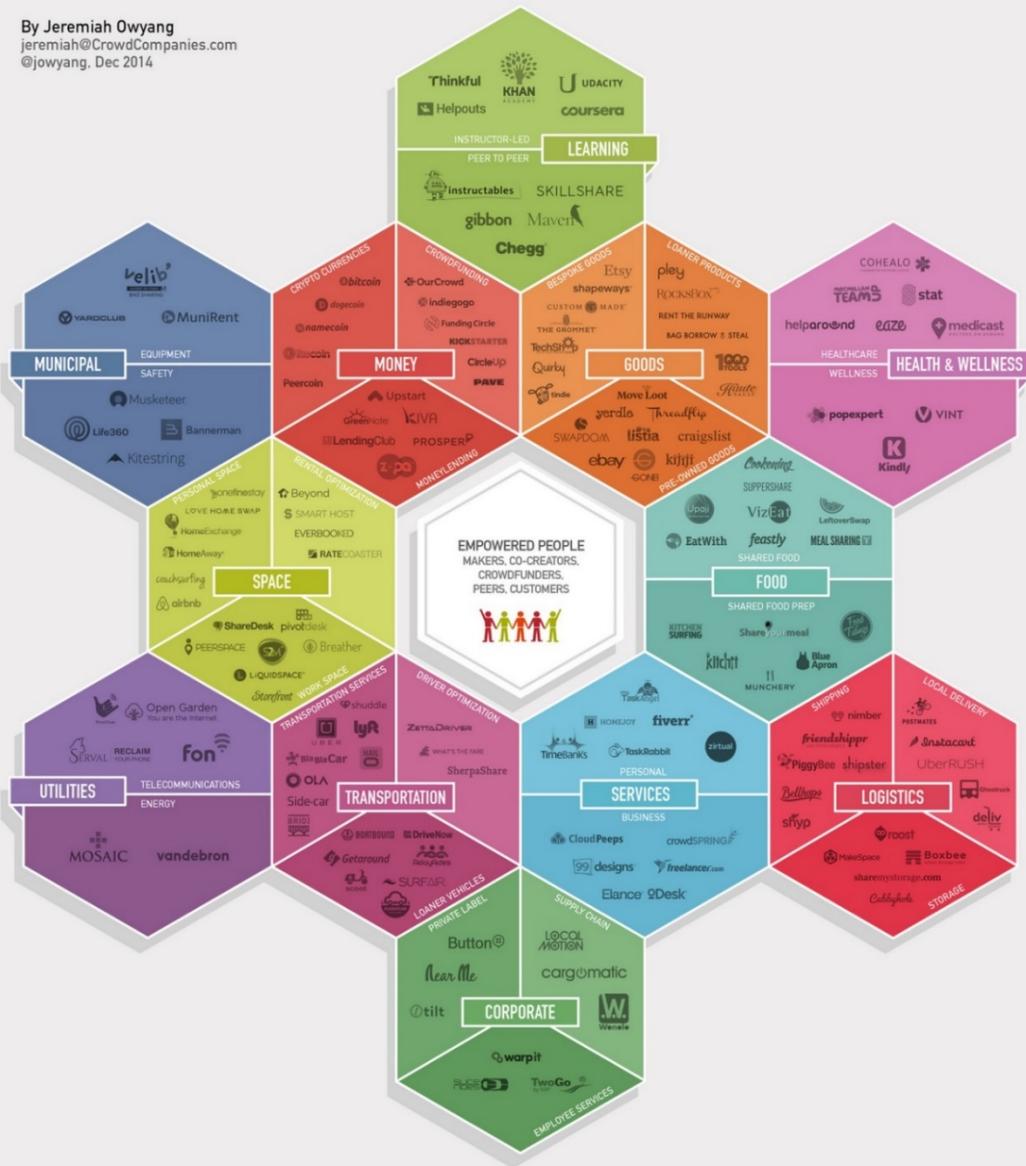
# Collaborative Economy Honeycomb Version 2.0

The Collaborative Economy enables people to get what they need from their community. Similarly, in nature, honeycombs are resilient structures that enable many individuals to access, share, and grow resources among a common group.

In the original Honeycomb graphic, six distinct families of startup types were represented by the inner track of hexes. In a very short period of time, this movement has expanded, as reflected in the six additional hexes on the outer perimeter.

This visual representation of the movement is organized into families, classes, and startup examples. To access a complete directory of over 9,000 startups worldwide, advance to the Mesh Directory, managed by Mesh Labs: <http://meshing.it/>

By Jeremiah Owyang  
jeremiah@CrowdCompanies.com  
@jowyang, Dec 2014



With input from:  
Lisa Gansky (@linalgating), Neal Gorenflo (@ngorenflo), Shervin Pishevar (@sherva), Mike Walsh (@mwalsh), Brian Solis (@briansolis), Alexandra Samuel (@awsamuel), Bill Johnston (@billjohnston), Angus Nelson (@angusnelson), Augie Ray (@augieray), Jeff Rodman (@jefreyrodman), John Sheldon (@jsheldon), Jamie Sandford (@jsandford), Arun Sundararajan (@digitalarun), Jonathan Wichmann (@JonathanWich) and Vision Critical (@visioncritical).  
Design by Vladimir Mirkovic [www.transartdesign.com](http://www.transartdesign.com). Creative Commons license. Attribution-NonCommercial.

 CROWD<sup>TM</sup>  
COMPANIES  
[www.crowdcompanies.com](http://www.crowdcompanies.com)

Source : <http://www.web-strategist.com/blog/2014/12/07/collaborative-economy-honeycomb-2-watch-it-grow/>, décembre 2014.

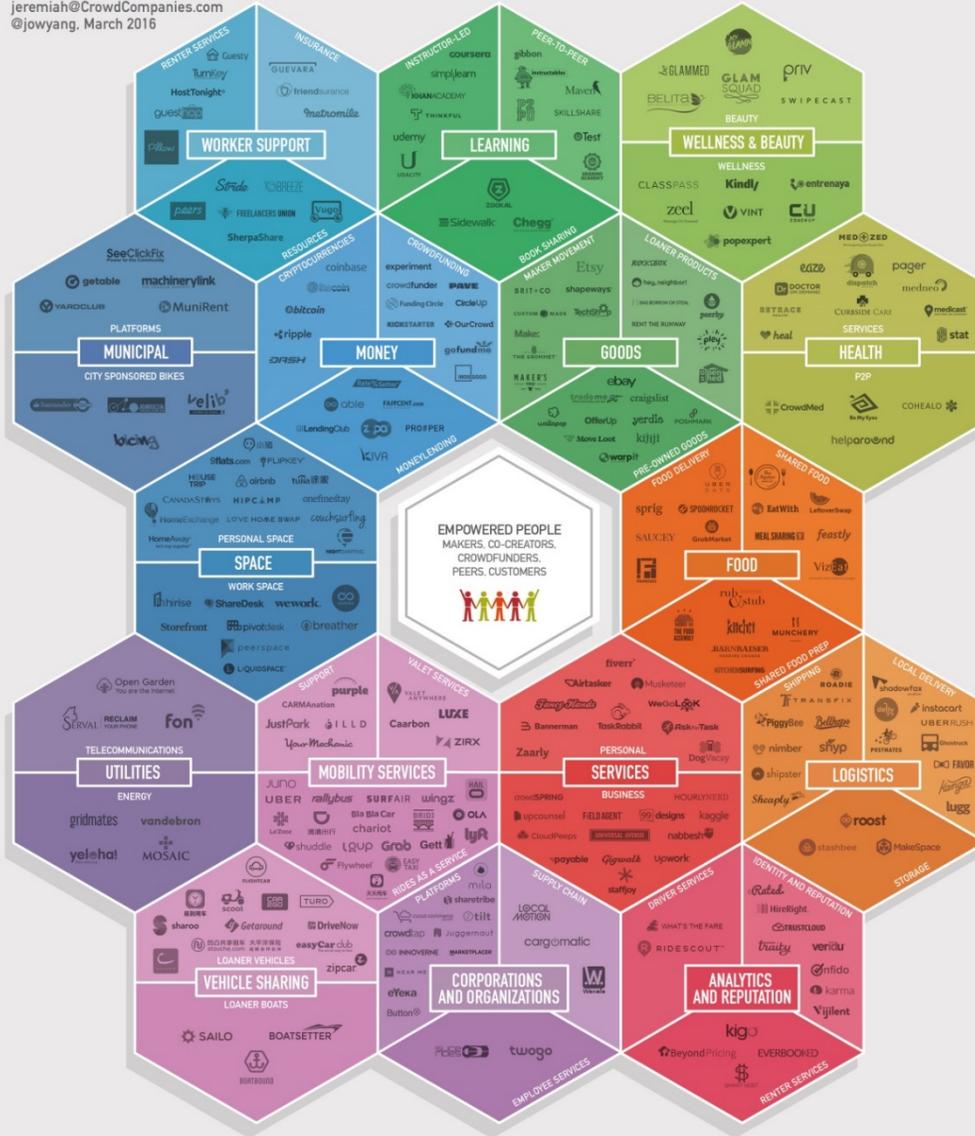
# Collaborative Economy Honeycomb Version 3.0

The Collaborative Economy enables people to get what they need from each other. Similarly, in nature, honeycombs are resilient structures that enable access, sharing, and growth of resources among a common group.

In the original Honeycomb 1.0, six distinct categories of startups were represented by the inner track of hexes. After a short period of time, Honeycomb 2.0 expanded to include six additional categories, placed on the outer perimeter.

In the new Honeycomb 3.0, four hexes are added on the corners of the graphic for a total of sixteen: Beauty, Analytics & Reputation, Worker Support, and the large Transportation hex is split into two distinct hexes.

By Jeremiah Owyang  
jeremiah@CrowdCompanies.com  
@jowyang, March 2016



With input from: Carl Bohlin, Matt Case, John Cass, Emily Castor, Shelby Clark, Lisa Gansky, Julie George, Neal Gorenflo, Greg Hedges, Bill Johnston, Karen Khounthavong, Alex Lassar, Gregory Leproux, Angus Nelson, Andreas Pages, Shervin Pitshevar, Augie Ray, April Rinne, Jeff Rodman, Alexandra Samuel, Jamie Sandford, John Sheldon, Arun Sundararajan, Brian Solis, Julie Viola, Mike Walsh, Jonathan Wichmann, and Vision Critical.  
Design by Vladimir Mirkovic www.transartdesign.com Creative Commons License: Attribution-NonCommercial.

**CROWD**<sup>™</sup>  
COMPANIES  
www.crowdcompanies.com

Source : <http://www.web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/>, mars 2016.

## Annexe 5

Au fil de ses travaux, le GTEC a obtenu la contribution de nombreuses organisations, experts et leaders québécois et d'ailleurs. Nous tenons à les remercier.

Voici ceux qui ont participé à la consultation en présentiel et ceux qui ont déposé un mémoire.

### Rencontres en présentiel

- 2PS
- Autorité des marchés financiers (AMF)
- Airbnb
- Andiman
- Association de l'hôtellerie du Québec (AHQ)
- Association des hôtels du Grand Montréal (AHGM)
- BizBiz Share
- Bureau d'assurance du Canada
- Car2go
- Chantier de l'économie sociale
- CityParking
- Coalition Avenir Québec
- Co-Lab Coop
- Communauto
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Conseil du patronat du Québec
- Conseil québécois de la coopération et de la mutualisation (CQCM)
- Coop de solidarité Eva
- Cuisine Voisine
- Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ)
- Ministère des Transports, de la Mobilité durable et de l'Électrification des transports (MTMDET)
- Ministère du Tourisme (MTO)
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS)
- Mouvement coopératif Desjardins
- Mowat Center
- Netlift
- Office de la protection du consommateur (OPC)
- Office des professions du Québec (OPQ)
- Option consommateurs
- Ouihop
- OuiShare
- Partenariat pour la modernisation du taxi au Québec (PMTQ)
- Parti Libéral du Québec
- Parti Québécois
- Pierre-André Bouchard St-Amand, professeur à l'ÉNAP
- Québec Solidaire
- Régie du bâtiment (RBQ)
- Revenu Québec
- Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
- Sensorica

- Fédération québécoise des municipalités (FQM)
- Gérard Divay, professeur à l'ÉNAP
- Gouvernement de l'Ontario
- Institut de l'environnement, du développement durable et de l'économie circulaire (EDDEC)
- Intact Assurance
- Jean-François Barsoum (consultant)
- John Dunn (consultant)
- La Ruche
- Living Lab
- MarieChantal Chassé, présidente-directrice générale de JMJ aéronautique
- McCarthy Tétrault
- Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (MESI)
- Ministère de la Justice (MJQ)
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)
- Ministère des Affaires municipales et de l'occupation du territoire (MAMOT)
- Ministère des Finances (MFQ)
- ShareBee
- ShareNL
- Société d'habitation (SHQ)
- Sonder
- Stéphanie Guico (consultante)
- Trajectoires Québec
- Turo
- Uber
- Ulule Canada
- Union des municipalités du Québec (UMQ)
- Ville de Montréal
- Ville de Québec
- Ville de Toronto
- Welguest
- Youri Chassin, économiste

## Dépôts de mémoire

- Airbnb
- Association de l'hôtellerie du Québec (AHQ)
- Chantier de l'économie sociale
- Co-Lab Coop
- Confédération des syndicats nationaux (CSN)
- Conseil québécois de la coopération et de la mutualisation (CQCM)
- Coop de solidarité Eva
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)
- Force Jeunesse & Aile jeunesse du Chantier de l'économie sociale
- Institut de l'environnement, du développement durable et de l'économie circulaire (EDDEC)
- La Ruche
- OuiHop
- Québec Solidaire
- Sensorica

## Annexe 6

# Cadre de référence pour la modernisation des politiques publiques en regard de l'économie collaborative

Les questions suivantes doivent permettre d'évaluer si la pratique collaborative en question respecte les quatre principes généraux suggérés par le GTEC pour l'analyse d'une pratique collaborative et la recherche de solutions en matière d'intervention publique.

### 1) Ouverture

- a) Quels sont la nature et le fonctionnement de la pratique (son modèle d'affaires, ses participants, etc.)?
- b) En quoi cette pratique se différencie-t-elle des modèles traditionnels?
- c) Quel est l'encadrement légal et réglementaire actuel (auquel la pratique se rattache)?
- d) Dans quelle mesure la pratique est-elle compatible avec ce cadre? Est-elle possible?
- e) Comment d'autres administrations ont répondu à l'arrivée de cette pratique? Quelles sont les meilleures réponses?

### 2) Intérêt général

- a) Quels sont les objectifs de l'ensemble des politiques publiques qui se rattachent à la pratique?
- b) Est-ce que le cadre légal actuel atteint ces objectifs?
- c) La pratique répond-elle à un besoin et aux attentes des citoyens? Quels sont ces besoins, ces motivations et ces attentes?
- d) Cette pratique engendre-t-elle des externalités<sup>72</sup> positives et négatives? Quelles sont ces externalités?

### 3) Équité

- a) Est-ce que les objectifs du régime fiscal sont atteints (les nouveaux acteurs participent-ils aux obligations fiscales)?
- b) Est-ce que le cadre légal actuel a pour effet d'avantager une pratique plutôt qu'une autre (les pratiques collaboratives par rapport aux pratiques traditionnelles et les pratiques collaboratives entre elles)?

---

72. Les externalités font référence aux effets voulus ou non qu'une activité économique peut avoir sur des personnes ou éléments ne prenant pas part directement à cette activité. En guise d'exemple, ces effets peuvent prendre des formes aussi variés qu'une augmentation des nuisances dans le voisinage, une hausse de la congestion sur les routes, une baisse de la pollution de l'air, une hausse du coût des loyers d'un quartier, une augmentation de l'offre de stationnements disponibles dans une ville ou une cohésion sociale accrue dans une collectivité.

- c) Le cadre légal actuel crée-t-il des barrières à l'entrée, c'est-à-dire des obstacles, établis par les acteurs en place dans un secteur ou par la réglementation, que doivent surmonter les entreprises désirant se lancer sur un nouveau marché.
- d) Les barrières à l'entrée sont-elles établies par les acteurs déjà en place ou par la réglementation?
- e) Le cadre légal actuel permet-il une saine concurrence (entre les fournisseurs locaux et étrangers, les fournisseurs de grande et de petite taille, les fournisseurs traditionnels et collaboratifs, dans tous les secteurs)?

#### 4) Efficacité

- a) Est-ce que l'intervention de l'État est nécessaire? Si oui, à quels égards?
- b) Quels sont les objectifs et les résultats attendus d'une intervention publique (modification ou modernisation réglementaire, souci de cohérence entre les priorités publiques)?
- c) Quels sont les meilleurs moyens d'intervention, réglementaires ou autres, pour atteindre ces objectifs et résultats attendus?
- d) Les moyens (temps, argent, mesures de contrôle) sont-ils justifiés ou adaptés par rapport aux objectifs?
- e) Quelles autorités publiques sont plus à même d'élaborer et de mettre en œuvre l'intervention?

## Annexe 7

### Règle du petit fournisseur

#### 1. Qu'est-ce la règle de « petit fournisseur »?

De façon générale, une personne qui fait des ventes taxables<sup>73</sup> au Québec doit être inscrite aux fichiers de la TPS<sup>74</sup> et de la TVQ. Elle doit alors percevoir et verser à Revenu Québec les taxes payables relativement à ses ventes taxables effectuées au Québec dans le cadre d'une activité commerciale. Cette personne peut normalement demander des crédits de taxe sur les intrants (CTI) et remboursements de taxes sur intrants (RTI) pour récupérer les taxes payées ou payables à l'égard des biens et services acquis dans le cadre de ses activités commerciales, en autant que certaines exigences soient satisfaites.

Une personne qui se qualifie à titre de « petit fournisseur » n'est pas tenue de s'inscrire aux fichiers de la TPS et de la TVQ, ni de percevoir les taxes à l'égard des ventes taxables qu'elle effectue au Québec dans le cadre d'une activité commerciale. Cette personne non inscrite ne pourra pas réclamer de CTI ni de RTI.

Une personne est considérée comme un petit fournisseur si le total de ses ventes taxables et de celles de ses associés, à l'échelle mondiale, n'excède pas 30 000 75 \$ au cours d'un trimestre civil donné ni pour l'ensemble des quatre trimestres civils qui le précèdent. Cette mesure est en place depuis 1991 dans le régime de la TPS et depuis le 1er juillet 1992 dans le régime de la TVQ.

#### 2. Pourquoi cette règle a-t-elle été mise en place?

La règle du petit fournisseur a été mise en place par le gouvernement fédéral afin d'éviter que les très petites entreprises ne se voient imposer un fardeau excessif, compte tenu de leurs ressources administratives limitées. À l'époque, cette mesure devait permettre d'exempter 750 000 entreprises.

Elle est aussi animée par un souci d'efficacité. Le fait de devoir percevoir et remettre la TPS/TVQ, implique aussi le droit de pouvoir déduire la TPS/TVQ qui a été payé sur les intrants. Au final, les sommes perçues, moins les sommes déduites peuvent représenter de faibles montants en regard des efforts administratifs requis pour percevoir, remettre, encaisser et recouvrer ceux-ci.

#### 3. Est-ce qu'il y a des exceptions à cette règle?

Oui, dans certains secteurs réglementés. Par exemple, une personne qui exploite une entreprise de taxis est tenue de s'inscrire aux fichiers de la TPS et de la TVQ alors qu'une personne qui effectue la vente en détail de tabac ou la vente de boissons alcooliques est tenue de s'inscrire au fichier de la TVQ.

73. Cette règle vise généralement toutes les fournitures de biens ou de services (vente, location, troc, etc.). Le mot « vente » est utilisé pour alléger le texte.

74. Une personne qui inscrite au fichier de la TPS doit aussi percevoir la TVH, le cas échéant.

75. Ce montant de 30 000 \$ est remplacé par 50 000 \$ dans le cas où une personne est un organisme de services publics. Un organisme de bienfaisance ou une institution publique qui excèderait le seuil de 50 000 \$ peut encore se qualifier de petit fournisseur s'il respecte certaines autres conditions. Ces mesures furent introduites par le projet de loi C-70 et sont entrées en vigueur le 23 avril 1996.

**4. La règle de « petit fournisseur » s'applique-t-elle à l'impôt?**

Non, la règle de « petit fournisseur » s'applique aux fins du régime de la TPS et de celui de la TVQ exclusivement.

Même si une personne se qualifie à titre de « petit fournisseur » aux fins du régime de la TPS et de celui de la TVQ, cette personne doit déclarer l'ensemble de ses revenus aux fins de l'impôt.

## Références

- ACTION CANADA. [\*Financer les communautés de demain : Mécanismes de financement novateurs pour les espaces et lieux urbains\*](#), Canada, février 2015, 16 p.
- AUTORITÉ DES MARCHÉS FINANCIERS. [\*L'autorité des marchés financiers dans un contexte d'innovation continue\*](#), discours de M. Louis Morisset prononcé devant le Cercle Canadien, Montréal, mars 2018, 14 p.
- BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA. [\*Les PME canadiennes et l'économie du partage, Canada\*](#), septembre 2016, 31 p.
- BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA. [\*Cinq nouvelles tendances de consommation qui changent la donne\*](#), octobre 2016, 42 p.
- BOTSMAN, Rachel et Rogers ROO. [\*What's mine is yours : The rise of collaborative consumption\*](#), Royaume-Uni, HarperCollins, septembre 2010, 280 p.
- BOTSMAN, Rachel. [\*Who can you trust? – How technology brought us together and why it might drive us apart\*](#), États-Unis, Hachette, novembre 2017, 336 p.
- BUREAU DE LA CONCURRENCE DU CANADA. [\*L'innovation axée sur les technologies dans le secteur canadien des services financiers\*](#), Canada, décembre 2017, 88 p.
- CANADIAN CENTER FOR POLICY ALTERNATIVES. [\*“Sharing economy” or on-demand service economy?\*](#), Ontario, avril 2017, 27 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE. [\*Un agenda européen pour l'économie collaborative\*](#), communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Europe, juin 2016, 18 p.
- COMMISSION EUROPÉENNE, [\*Un agenda européen pour l'économie collaborative – Analyse de soutien\*](#), communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Europe, juin 2016, 50 p.
- COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS. [\*Partage! – Motivations et contreparties au partage de soi dans la société numérique\*](#), France, juin 2016, 20 p.
- CONSEIL D'ÉTAT. [\*Puissance publique et plateformes numériques : Accompagner l'« ubérisation »\*](#), étude annuelle, France, juillet 2017, 190 p.
- CSMIP+. [\*Retour vers le futur : L'économie du partage – un rapport pour le Comité des sous-ministres sur l'innovation en matière de politiques \(CSMIP\)\*](#), Canada, février 2015.
- DESJARDINS. [\*L'économie de partage : Une boîte noire\*](#), Études économiques, Perspective, vol. 26, novembre 2016, 6 p.
- EUROFUND. [\*Non-standard forms of employment : Recent trends and future prospects\*](#), Europe, septembre 2017, 42 p.
- EUROFUND. [\*Formes d'emploi atypiques : Tendances récentes et perspectives – Synthèse\*](#), Europe, septembre 2017, 2 p.

- HARRIS, Seth D., et Alan B. KRUEGER. [A Proposal for Modernizing Labor Laws for Twenty-First-Century Work: The “Independent Worker”](#), The Hamilton Project, Brookings Institute, États-Unis, décembre 2015, 40 p.
- HAUT CONSEIL DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE. [Rapport sur la protection sociale des non salariés set son financement](#), France, octobre 2016.
- HM GOVERNMENT. [Good Work : A response to the Taylor Review of Modern Working Practices](#), Royaume-Uni, février 2018, 80 p.
- HM REVENUE AND CUSTOMS. [Research on the Sharing Economy](#), Royaume-Uni, mai 2017, 91 p.
- INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES. [Les plateformes collaboratives, l'emploi et la protection sociale](#), France, mai 2016, 166 p.
- INSTITUT D'ASSURANCE. [L'économie du partage : Conséquences pour l'industrie de l'assurance au Canada](#), Canada, 2017, 78 p.
- JPMORGAN CHASE INSTITUTE. [Paychecks, paydays, and the online platform economy: Big Data on Income Volatility](#), États-Unis, février 2016, 44 p.
- LAFOND, Pierre-Claude. « [Pour une modernisation des exceptions à la notion de commerçant – Cultivateurs, artisans et professionnels de ce monde : bienvenue au 21<sup>e</sup> siècle!](#) », *La Revue du Barreau*, tome 76, 2017, 40 p.
- LARGE URBAN MAYOR'S CAUCUS OF ONTARIO. [Navigating the sharing economy: A 6-decision Guide for municipalities](#), Ontario 2016, août 2017, 32 p.
- LE LAB – OUI SHARE X CHRONOS. [Quelles coopérations public-privé à l'ère de la data?](#), Europe, juin 2017, 18 p.
- LE LAB – OUI SHARE X CHRONOS. [Les villes à l'épreuve de la technologie](#), Europe, juin 2017, 19 p.
- LE LAB – OUI SHARE X CHRONOS. [Sharitories : Mettre les pratiques collaboratives au service des villes moyennes](#), Europe, octobre 2017, 58 p.
- MAIF (Mutuelle d'assurance des instituteurs de France), « [Idée collaborative](#) », Revue annuelle. France, Socialter édition.
- MARS SOLUTIONS LAB. [Shifting perspectives : Redesigning regulation for the sharing economy](#), Ontario, mars 2016, 100 p.
- MINISTÈRE DES FINANCES. [Paradis fiscaux : Plan d'action pour assurer l'équité fiscale](#), Québec, novembre 2017, 260 p.
- MINISTÈRE DES FINANCES DE L'ONTARIO. [Le cadre de l'économie de partage de l'Ontario](#), Ontario, février 2018, 27 p.
- MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE LA MOBILITÉ DURABLE ET DE L'ÉLECTRIFICATION DES TRANSPORTS. [Politique de mobilité durable : Transporter le Québec vers la modernité – 2030](#), Québec, avril 2018, 54 p.
- MOWAT CENTER. [Policymaking for the sharing economy: Beyond whack-a-mole](#), Ontario, février 2015, 30 p.
- MOWAT CENTER. [Regulating Disruption: Governing in an era of rapid technological change](#), Ontario, mai 2017, 50 p.
- OBSERVATOIRE DE LA CONSOMMATION RESPONSABLE – ESG UQAM. [L'économie des plateformes collaboratives au Québec en chiffres](#), Montréal, mars 2018, 12 p.

- OPTION CONSOMMATEUR. [Économie du partage : Le point de vue des Canadiens](#), Montréal, mars 2018, 168 p.
- OUISHARE. [Gouvernances : Partager le pouvoir et la valeur](#), France, mars 2017, 77 p.
- OUISHARE. [Société collaborative : La fin des hiérarchies](#), France, Éditions Rue de l'échiquier, février 2016, 128 p.
- PARLEMENT EUROPÉEN, [Proposition de résolution sur un agenda européen pour l'économie collaborative](#), document de séance, Europe, mai 2017, 52 p.
- PARLEMENT EUROPÉEN, [The Cost of Non-Europe in the Sharing Economy](#), document d'analyse, Europe, janvier 2016, 209 p.
- PEW RESEARCH CENTER. [Gig Work, Online Selling and Home Sharing](#), États-Unis, novembre 2016, 34 p.
- PÔLE INTERMINISTÉRIEL DE PROSPECTIVE ET D'ANTICIPATION DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES (PIPAME). [Prospective : Enjeux et perspectives de la consommation collaborative](#), rapport final, juin 2015, France, 336 p.
- PRICEWATERHOUSECOOPERS. [The Sharing Economy](#), 2015, 30 p.
- REVENU QUÉBEC. [Économie collaborative](#), section d'information en ligne.
- REVENU QUÉBEC. [Entente relative aux exigences de conformité fiscale au Québec à l'égard des chauffeurs utilisant les plateformes « uberX », « uberXL » ou « uberSELECT »](#), août 2016, 17 p.
- REVENU QUÉBEC. [Entente de conformité fiscale relative à la taxe sur l'hébergement à l'égard des hôtes utilisant la plateforme « Airbnb »](#), juillet 2017, 7 p.
- RIVET-PRÉFONTAINE, Louis. [De quoi parle-t-on quand on parle d'économie collaborative?](#), Institut EDDEC, Montréal, 2018, 34 p.
- RYERSON UNIVERSITY, [The sharing economy and the future of work](#), Ontario, octobre 2016, 54 p.
- SÉNAT. [La fiscalité de l'économie collaborative : Un besoin de simplicité, d'unité et d'équité](#), France, mars 2017, 212 p.
- STATISTIQUE CANADA. [L'économie du partage au Canada](#), Canada, février 2017, 8 p.
- SUNDARARAJAN, Arun. [The sharing economy: The end of employment and the rise of crowd-based capitalism](#), États-Unis, Cambridge, The MIT Press, mai 2016, 256 p.
- TERRASSE, Pascal. [Rapport au premier ministre sur l'économie collaborative](#), France, février 2016, 94 p.
- TAYLOR, Matthew. [Good work: The Taylor review of modern working practices](#), Royaume-Uni, juillet 2017, 116 p.
- U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE. [Digital matching firms: A new definition in the "sharing economy" space](#), États-Unis, juin 2016, 27 p.
- VISION CRITICAL et CROWD COMPANIES. [Sharing is the new buying](#), États-Unis, mars 2014, 31 p.
- WORLD ECONOMIC FORUM. [Collaboration in cities: From sharing to 'sharing economy'](#), Europe, décembre 2017, 28 p.
- WOSSKOW, Debbie. [Unlocking the sharing economy: An independent review](#), Royaume-Uni, novembre 2014, 43 p.



