41^e SESSION

Rapport
CG(2021)41-13final
6 octobre 2021

Les plateformes collaboratives de location de logements : défis et opportunités pour les municipalités

Commission de la gouvernance

Rapporteuse : Jelena DRENJANIN, Suède (L, PPE/CCE)¹

Résolution 475	2
Recommandation 463	4
Exposé des motifs	6

Résumé

Si l'économie collaborative de la location de courte durée offre aux villes et à leurs habitants de multiples opportunités, les autorités locales et régionales peinent à encadrer l'essor rapide de ce secteur.

Le présent rapport donne un aperçu des défis et des opportunités que présente le partage de logements pour les autorités locales et régionales partout en Europe, des approches réglementaires adoptées par les villes pour y faire face et des difficultés de mise en application qu'elles rencontrent, puis il formule des recommandations à partir des analyses présentées.

Dans sa résolution, le Congrès invite les autorités locales et régionales à établir ou à réviser leur réglementation relative à la location de courte durée en mettant l'accent sur leur vision à long terme de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement en ce qui concerne la protection des résidents et la préservation des centres-villes d'une part, et l'attractivité vis-à-vis des travailleurs qualifiés, des nouvelles entreprises et des touristes, d'autre part.

Dans sa recommandation, il demande que les autorités nationales renforcent le pouvoir des autorités locales et régionales pour faire appliquer la réglementation grâce à une meilleure collaboration avec les prestataires autour de la transmission des données, afin de permettre aux municipalités de contrôler efficacement la mise en œuvre des réglementations locales.

¹ L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 475²

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à la Charte européenne de l'autonomie locale, et notamment à son article 9 sur les ressources financières des collectivités locales ;

b. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, et en particulier à la priorité 6.e. Sociétés numériques : développement numérique et intelligence artificielle dans le contexte local ;

c. à l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier à l'objectif 11 Villes et communautés durables.

2. Le Congrès souligne que :

a. le partage de logements est une rupture intéressante avec l'économie traditionnelle du tourisme, permettant à un éventail plus diversifié d'acteurs de participer à la vie économique, qu'ils soient prestataires ou clients. Il crée des nouvelles formes d'hébergements touristiques parfois plus accessibles et abordables ; il apporte une source de revenus supplémentaire pour les résidents qui peuvent louer leur hébergement ; il crée la capacité d'absorber une demande exceptionnelle d'hébergement de la part des visiteurs et il contribue à la régénération des villes ;

b. certains des avantages communément cités des locations à court terme pâtiennent ces dernières années, car les impacts négatifs sont nombreux. Si les municipalités ne sont pas opposées au partage de logements, elles commencent à constater les effets négatifs du développement excessif de cette pratique au détriment de leurs résidents ;

c. bien que de nombreuses municipalités aient adopté des réglementations visant à freiner l'expansion de la location de courte durée, leur efficacité se trouve limitée par l'absence de pouvoir et de mécanismes appropriés pour enrayer la prolifération des fausses annonces, et les supprimer.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres du Conseil de l'Europe :

a. à définir une vision à long terme pour l'économie collaborative dans le secteur du tourisme, en lien avec le tourisme, le logement et le développement économique ;

b. à identifier l'ensemble des instruments politiques et réglementaires existants qui affectent l'économie de plateforme, et déterminer lesquels sont les mieux adaptés pour réaliser la vision à long terme de la ville (par exemple, les permis de construire et d'utilisation des sols, l'urbanisme, le logement, l'enregistrement, la fiscalité ou le tourisme) ;

c. à revoir ou le cas échéant mettre en place des réglementations qui reflètent la vision à long terme de la ville en mettant l'accent sur le développement durable ;

d. à assurer que la réglementation soit suffisamment souple pour permettre aux municipalités de procéder aux révisions nécessaires selon l'évolution du marché et mettre en place des évaluations périodiques de l'efficacité des réglementations ;

e. à partager des informations et créer des réseaux de connaissances avec des villes comparables ;

f. à engager un dialogue avec les plateformes pour identifier les visions et les objectifs mutuels, ainsi que la responsabilité partagée en ce qui concerne la location de courte durée, y compris concernant le partage des données, l'enregistrement, l'application des limitations et d'autres règles par les plateformes ;

² Discussion et adoption par le Congrès le 26 octobre 2021, 1^{er} séance (voir le document [CG\(2021\)41-13](#), exposé des motifs), rapporteur Jelena DRENJANIN, Suède (L, PPE/CCE).

g. à entamer une consultation et une collaboration constructives avec les acteurs de la communauté (associations de propriétaires, associations de quartier, etc.) pour comprendre les défis et les opportunités et de contribuer à l'application des réglementations ;

h. à numériser et simplifier les systèmes (par exemple, le processus d'enregistrement, la déclaration d'impôts) afin de les rendre plus conviviaux pour les hôtes et faciliter leur application par les municipalités ;

i. à faciliter l'accès aux informations concernant les règles pour améliorer leur conformité, y compris en centralisant les informations sur un site internet public pour que les hôtes et les touristes, ainsi qu'en menant des campagnes d'information et en fournissant des orientations aux acteurs concernés.

4. Le Congrès appelle les pouvoirs locaux et régionaux et leurs associations nationales à tenir compte de la présente résolution et son exposé des motifs.

RECOMMANDATION 463³

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après « le Congrès ») se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 1.b, de la Charte du Congrès annexée à la Résolution statutaire CM/Res(2020)1 relative au Congrès, selon lequel l'un des objectifs du Congrès est « de soumettre au Comité des Ministres des propositions afin de promouvoir la démocratie locale et régionale » ;

b. à la Charte européenne de l'autonomie locale, et notamment à son article 9 sur les ressources financières des collectivités locales ;

c. aux priorités du Congrès pour 2021-2026, et en particulier à la priorité 6.e. Sociétés numériques : développement numérique et intelligence artificielle dans le contexte local ;

d. à l'Agenda 2030 des Nations Unies pour le développement durable, en particulier à l'objectif 11 : Villes et communautés durables ;

2. Le Congrès souligne que :

a. le partage de logements est une rupture intéressante avec l'économie traditionnelle du tourisme, permettant à un éventail plus diversifié d'acteurs de participer à la vie économique, qu'ils soient prestataires ou clients. Il crée des nouvelles formes d'hébergements touristiques parfois plus accessibles et abordables ; il apporte une source de revenus supplémentaire pour les résidents qui peuvent louer leur hébergement ; il crée la capacité d'absorber une demande exceptionnelle d'hébergement de la part des visiteurs et il contribue à la régénération des villes ;

b. certains des avantages communément cités des locations à court terme pâtiennent ces dernières années, car les impacts négatifs sont nombreux. Si les municipalités ne sont pas opposées au partage de logements, elles commencent à constater les effets négatifs du développement excessif de cette pratique au détriment de leurs résidents ;

c. bien que de nombreuses municipalités aient adopté des réglementations visant à freiner l'expansion de la location de courte durée, leur efficacité se trouve limitée par l'absence de pouvoir et de mécanismes appropriés pour enrayer la prolifération des fausses annonces, et les supprimer ;

d. bien que les effets positifs et négatifs de l'économie collaborative se fassent sentir au niveau local et qu'une grande partie des réglementations à impact direct soient adoptées à ce même niveau, le soutien national est indispensable pour faire progresser les réglementations relatives à l'intérêt général.

3. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès demande que le Comité des Ministres invite les autorités respectives des autorités des Etats membres du Conseil de l'Europe à :

a. veiller à ce que la législation nationale et le cadre réglementaire garantissent la sécurité juridique aux autorités locales et régionales, ainsi qu'aux plateformes collaboratives de location de logements, en créant un espace numérique plus sûr pour protéger les droits de l'homme et pour établir des conditions de concurrence équitables afin de favoriser l'innovation et le développement durable ;

b. adapter le droit national pour permettre aux autorités locales et régionales de bénéficier d'un pouvoir et d'un contrôle accru sur l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement ;

c. assurer que la législation nationale vienne en appui des autorités locales et régionales afin de faciliter leur dialogue avec les plateformes et à élaborer et mettre en œuvre les accords sur la collecte de données (par la transmission directe d'informations et/ou par le biais d'un système d'enregistrement national) ;

d. travailler avec les plateformes sur l'introduction d'un système d'enregistrement national et exiger des plateformes qu'elles respectent la réglementation et suppriment les annonces des hôtes qui n'ont pas de numéro d'enregistrement (légal) ;

³ Voir note de bas de page n° 2

e. travailler avec les administrations locales et régionales pour identifier des stratégies de croissance durable du tourisme, en reconnaissant l'impact sur les villes et leurs résidents du développement excessif du tourisme et de son hyperconcentration dans les destinations touristiques populaires ;

f. soutenir les associations des pouvoirs locaux et régionaux dans leurs activités d'information et de partage des difficultés communes et des meilleures pratiques, notamment en ce qui concerne l'efficacité des différentes réponses réglementaires.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives aux États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de son exposé des motifs.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. CONTEXTE	8
A. Contexte.....	8
B. Termes clés.....	8
DEUXIÈME PARTIE. DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LES AUTORITÉS LOCALES ET REGIONALES.....	9
2.1 Défis et opportunités économiques pour les autorités locales et régionales	9
2.2 Trouver l'équilibre entre affaires et tourisme, les exemples de Porto, Amsterdam et Berlin.....	10
2.3 Accessibilité financière et disponibilité des logements	11
2.4 Santé et sécurité	13
2.5 Créer des conditions de concurrence équitables	13
2.6 Répartition spatiale des effets du tourisme.....	13
TROISIÈME PARTIE. LES RÉPONSES POLITIQUES ET RÉGLEMENTAIRES	14
3.1 Fiscalité.....	14
3.2 Logement : les exemples de Berlin, Bordeaux et Lisbonne	14
3.3 Normes sanitaires et de sécurité	15
3.4 Système d'enregistrement	16
3.5 Permis de construire et d'utilisation des sols	16
QUATRIÈME PARTIE. LES DIFFICULTÉS DE MISE EN APPLICATION	18
4.1 Le manque de données entrave l'efficacité de la mise en application	18
4.2 Comment un système d'enregistrement/de licence peut-il répondre au besoin de données ?.....	18
4.3 Le soutien des plateformes	19
4.4 Un soutien national et supranational	19
CINQUIÈME PARTIE. LES IMPACTS DE LA COVID-19.....	21
5.1 L'incidence de la pandémie sur l'industrie du tourisme et la location de courte durée	21
SIXIÈME PARTIE. RECOMMANDATIONS	21
6.1 Identifier les politiques existantes	21
6.2 Établir des objectifs et des intentions	22
6.3 Mise en œuvre.....	22
6.4 Mise en application	24
6.5 Tourisme	25

INTRODUCTION⁴

1. Le rapporteur et la Commission de la gouvernance souhaitent rendre hommage à l'ancien rapporteur, Róbert-Csongor GRÜMAN, (Roumanie, R, PPE/CCE), qui a initié ce travail de grande pertinence pour le Congrès, sur lequel ce rapport est basé.

2. Le présent rapport analyse l'état actuel du marché de la location de courte durée dans les villes européennes et décrit les défis et les opportunités que posent ces marchés au niveau municipal

3. Les collectivités locales sont de loin les entités gouvernementales les plus touchées par les plateformes de partage de logements, même si ces marchés sont réglementés par un cadre multigouvernemental avec d'importantes interactions régionales, nationales et même supranationales selon les pays. En outre, la nouvelle donne imposée par la COVID-19 au marché de la location de courte durée et à l'économie du tourisme est un facteur déterminant à court et moyen terme.

4. Si l'économie de la location de courte durée pose des défis et des opportunités communs aux différentes autorités locales et régionales, elle soulève aussi des problématiques propres à chaque contexte local :

a. L'impact de la location de courte durée sur le marché du logement est un sujet extrêmement préoccupant. Les résultats d'une étude menée dans plusieurs villes⁵ montrent qu'il existe une grande diversité d'impacts perçus par les municipalités, mais que toutes reconnaissent un impact localisé au niveau du quartier. En effet, la concentration d'offres de location dans certains quartiers touristiques populaires pèse sur la disponibilité et le prix des logements.

b. Le recouvrement des taxes sur la location de courte durée a été identifié par les villes comme un enjeu prioritaire de l'établissement d'un cadre réglementaire équitable et fonctionnel. Des accords ont été conclus entre les prestataires et les villes/États pour créer des régimes de perception des impôts.

c. La valeur économique de la location de courte durée pour la collectivité est souvent abordée sous plusieurs angles, selon la situation économique et le niveau d'activité touristique de la ville de destination. Dans les endroits très fréquentés par les touristes étrangers, où le prix élevé des logements ne cesse d'augmenter, les autorités s'efforcent généralement de limiter le marché de la location de courte durée. Dans les villes qui cherchent à attirer les touristes, le cadre réglementaire est plus souple.

5. Les villes ont pris des mesures politiques très variées, qui sont étroitement liées au contexte local. Ces réponses politiques vont de la fiscalité aux politiques de logement, en passant par les normes sanitaires et de sécurité, les systèmes d'enregistrement et les permis de construire et d'utilisation des sols.

6. L'application des règles et réglementations relatives à la location de courte de durée pose un défi de taille pour les villes. Les difficultés concernent principalement la collecte des données, les normes sanitaires et de sécurité et la réglementation en matière de construction et d'utilisation des sols. Bien que d'autres questions soient pertinentes, le partage des données et la transparence sont des sujets primordiaux pour relever les principaux défis auxquels les municipalités sont confrontées, notamment leur incapacité à faire appliquer la réglementation de manière efficace et efficiente. Les organes directeurs nationaux et supranationaux ont un rôle à jouer dans la modification de la législation nationale et supranationale afin d'octroyer aux villes plus de pouvoirs pour faire respecter la réglementation.

7. La COVID-19 a bouleversé le monde du tourisme. Cette perturbation a introduit une nouvelle dynamique sur les marchés de la location de courte durée : certaines municipalités ont d'abord cherché à récupérer les logements perdus sur le marché de la location de courte durée pour les réintégrer dans le parc de logements de longue durée ; d'autres ont donné la priorité à la revitalisation du tourisme dans leur ville.

8. Une série de recommandations est adressée aux pouvoirs locaux et régionaux afin de mettre en évidence les considérations importantes et les meilleures pratiques. Toutes les recommandations ne sont pas applicables à toutes les villes, puisque les réglementations et les réponses politiques appropriées dépendent du contexte local.

⁴ Rapport élaboré avec la contribution de Brooks Rainwater, directeur du Centre pour les solutions urbaines et la recherche appliquée de la Ligue nationale des villes, Washington, D.C., États-Unis (rainwater@nlc.org) et Tina Lee, coordinatrice principale du Centre (lee@nlc.org)

⁵ Voir le paragraphe 8 ci-après.

9. Le présent rapport est le résultat de consultations menées auprès de dirigeants de différentes villes d'Europe, auxquelles s'est ajouté l'examen de diverses recherches antérieures de la Ligue nationale des villes (LNV), de recherches universitaires, de dossiers d'actualité, ainsi qu'une analyse des lois existantes. La LNV a souhaité interroger les représentants d'un sous-ensemble diversifié de villes, en se concentrant principalement sur leur situation géographique, leur taille et leur position officielle. Elle a ainsi identifié quinze villes, dont six ont accepté de participer à l'étude : Amsterdam (Pays-Bas), Berlin (Allemagne), Bordeaux (France), Porto (Portugal), Tirana (Albanie) et Vienne (Autriche). La LNV a interrogé un adjoint au maire, un responsable de programme chargé du logement, un responsable de projet au sein du département des affaires économiques, un membre de la Chambre des représentants, un directeur du département des affaires économiques, du travail et des statistiques et enfin, un conseiller municipal chargé de l'économie, du tourisme et du commerce. Par ailleurs, la LNV a consulté diverses sources du monde universitaire et du secteur privé de manière à inclure le point de vue d'autres parties prenantes.

10. Le présent rapport vise à examiner les défis et les opportunités que présente l'économie de plateforme pour les villes européennes, et à identifier les meilleures pratiques adoptées par les villes pour tirer parti des possibilités de ce secteur et limiter ses effets négatifs.

PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE

A. Contexte

11. Les voyages et le tourisme ont ouvert le monde à une population plus vaste que jamais en créant un rapprochement mondial plus dynamique entre les peuples. Cet essor du tourisme a été accéléré par la baisse des tarifs du transport aérien et par l'élargissement de l'offre d'hébergement touristique. La location de courte durée a constitué un élément central de cette croissance et s'est développé d'une manière exponentielle jusqu'à rapidement s'imposer dans les villes en une décennie, entraînant des répercussions considérables.

12. Historiquement, le marché traditionnel des séjours de vacances proposait déjà des locations de courte durée, mais l'expansion des plateformes numériques comme Airbnb a créé de nouvelles perspectives et stimulé la demande de location de courte durée dans les villes. Le marché de la location de courte durée a permis aux touristes de se rendre plus facilement dans des endroits auparavant plus coûteux et de vivre une expérience plus « locale » en séjournant directement dans des quartiers résidentiels. Les hôtes ont pu s'assurer de revenus supplémentaires en louant leur logement, ce qui a augmenté l'offre d'hébergement de courte durée dans les villes.

13. Le marché de la location de courte durée a aussi entraîné une série d'effets négatifs. Le nombre croissant de locations de courte durée dans les villes a exercé une pression sur les logements abordables pour les résidents du fait de la hausse des loyers et de la diminution du parc locatif de longue durée. Un grand nombre de quartiers des centres-villes ont été transformés et vidés de leurs habitants lorsque les investisseurs immobiliers ont misé sur la demande et acheté un grand nombre de biens. Le tourisme excessif est devenu un sujet de préoccupation grandissant et la capacité des villes à réguler le marché du tourisme est désormais une question prioritaire pour beaucoup de municipalités.

14. Le marché de la location de courte durée est bien implanté et n'est pas voué à disparaître. La question donc est de savoir comment les villes et les plateformes peuvent travailler ensemble pour créer des marchés du tourisme bien réglementés et soucieux de répondre aux préoccupations de la collectivité. Face à la croissance exponentielle de ces marchés ces dernières années, il importe de se demander quelle est la structure la mieux adaptée pour permettre aux municipalités d'assurer une économie touristique solide et une ville agréable à vivre, pour les visiteurs comme pour les résidents.

B. Termes clés

15. Une terminologie spécifique s'est développée qu'il importe de connaître avant d'examiner les questions liées aux plateformes collaboratives liées aux locations de logement.

16. Économie collaborative : la Commission européenne a défini l'économie collaborative comme « les modèles économiques au sein desquels des plateformes collaboratives qui créent un marché ouvert

pour l'utilisation temporaire de biens et de services souvent produits ou fournis par des personnes privées facilitent des activités. L'économie collaborative fait intervenir trois catégories d'acteurs : i) des prestataires de services, qui partagent des actifs, des ressources, du temps et/ou des compétences – il peut s'agir de personnes privées qui proposent des services sur une base occasionnelle (« pairs ») ou des prestataires de services qui interviennent à titre professionnel (« prestataires de services professionnels ») ; ii) des utilisateurs de ces services ; et iii) les intermédiaires qui mettent en relation – via une plateforme en ligne – les prestataires et les utilisateurs et qui facilitent les transactions entre eux (« plateformes collaboratives »). Les transactions réalisées dans le cadre de l'économie collaborative n'entraînent généralement pas de transfert de propriété et peuvent avoir un caractère lucratif ou non lucratif »⁶.

17. Économie collaborative dans le secteur de l'hébergement : bien que l'économie collaborative fasse référence aux services liés à l'hébergement, au transport urbain et aux services de livraison, le présent rapport porte exclusivement sur l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement.

18. Plateformes de location de courte durée : parmi les différentes structures intermédiaires de l'économie collaborative, le présent rapport se concentre sur l'impact des plateformes de location de courte durée (Airbnb ou Booking.com, par exemple). Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une liste exhaustive de toutes les plateformes de location de courte durée, et qu'il en existe d'autres, mais Airbnb et Booking.com détiennent à elles deux une grande part du marché.

19. Locations de courte durée : le présent rapport utilisera le terme « location de courte durée » pour désigner les logements qui sont principalement, mais pas exclusivement, utilisés pour des séjours liés au tourisme. Cela étant, notons que toutes les plateformes de location de courte durée ne sont pas destinées aux courts séjours touristiques.

DEUXIÈME PARTIE : DÉFIS ET OPPORTUNITÉS POUR LES AUTORITÉS LOCALES ET REGIONALES

2.1 Défis et opportunités économiques pour les autorités locales et régionales

20. Toutes les villes reconnaissent que l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement génère effectivement des retombées économiques pour la ville et ses habitants. Parmi les avantages couramment cités figurent : une source de revenus supplémentaire pour les résidents qui sont en mesure d'héberger des visiteurs, la capacité d'absorber une demande exceptionnelle d'hébergement, la revitalisation de la ville grâce à des possibilités d'emploi et à des investissements financiers consentis dans la ville, et un choix plus large d'hébergements bon marché. Malgré ces avantages, plusieurs villes ont souligné les limites de ces bénéfices économiques pour les résidents, au motif que seule une petite partie de la population est susceptible de louer son logement sur les plateformes de location de courte durée et que l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement a un impact négatif sur l'hôtellerie traditionnelle.

2.1.1. Tourisme

21. Beaucoup de villes considèrent le secteur de la location de courte durée comme un facteur clé pour attirer les touristes et les investissements dans leur économie. Lorsque le Portugal a rejoint l'Union Européenne (EU) en 1986, la ville de Porto a perdu de nombreuses entreprises et près d'un tiers de ses habitants. Au début des années 2000, la ville a mis en place une nouvelle stratégie pour réhabiliter le centre-ville. D'après un représentant de la municipalité, ce processus de revitalisation a progressé lentement jusqu'à ce que la ville commence à attirer les touristes grâce à l'apparition des vols à bas prix et à l'essor de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement⁷. Au cours de la dernière décennie, Porto a su attirer de nouvelles entreprises et l'économie locale s'est transformée, tant dans le secteur commercial que dans le secteur privé, et la ville est parvenue à ramener son taux de chômage de 18 % à 9 %⁸. Il ressort sensiblement la même chose d'une étude menée à Tirana, qui indique que les vols à bas prix et l'essor de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement ont stimulé l'économie du tourisme⁹. Grâce à l'hébergement locatif de courte durée, la ville a pu proposer davantage

6 Voir Commission européenne : « Un agenda européen pour l'économie collaborative », COM(2016)356, page 3. (Disponible en ligne : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-356-FR-F1-1.PDF>)

7 Partage de logements à Porto [entretien en ligne], 15 juin 2020.

8 Partage de logements à Porto [entretien en ligne], 15 juin 2020.

9 Partage de logements à Tirana [entretien en ligne], 16 juin 2020.

de logements à un plus large éventail de touristes et a commencé à attirer plus de visiteurs et d'investissements.

22. Les villes qui ont toujours bénéficié d'un afflux important de touristes ont une vision moins favorable des effets du secteur de l'hébergement locatif de courte durée. Berlin a notamment indiqué que, s'il est indéniable que le secteur de la location de courte durée a beaucoup apporté au marché touristique et à l'emploi dans la région, il a également empiété sur le marché du logement et les loyers ont augmenté plus vite que les salaires, ce qui a provoqué le déplacement des résidents, des entreprises et des infrastructures sociales¹⁰. La ville d'Amsterdam a exprimé un sentiment similaire. Si elle reconnaît que la location de courte durée a apporté certains avantages à la ville, elle explique que ceux-ci sont contrebalancés par des répercussions négatives sur la qualité de vie des résidents en raison d'une sursaturation liée aux touristes¹¹.

2.1.2. Revenus supplémentaires

23. Les villes ont reconnu que certains résidents pouvaient s'assurer un revenu supplémentaire en louant leur logement sur des plateformes de location de courte durée. Bien qu'il s'agisse d'un avantage fréquemment invoqué de la location de courte durée, il est difficile de recueillir des données complètes sur le montant exact qu'un hôte peut gagner sur douze mois, ainsi que sur le type d'hôte qui génère des revenus significatifs et sur l'impact réel de ces revenus supplémentaires.

24. Amsterdam et Vienne ont un pourcentage élevé de logements sociaux qui ne sont pas éligibles à la location sur les plateformes d'hébergement de courte durée. Respectivement 44 %¹² et 60 %¹³ du parc immobilier à usage résidentiel de ces deux villes sont classés comme des logements sociaux et sont donc soumis à des conditions de revenus et/ou des interdictions pour les locataires de louer leur logement sur les plateformes de l'économie collaborative. Ainsi, les résidents à faible revenu sont susceptibles d'être exclus des avantages économiques que peuvent offrir les plateformes de location de courte durée.

25. Les villes comme Porto et Tirana ont toutes deux une vision plus positive des revenus que peut générer l'hébergement locatif de courte durée pour les résidents. Ces deux villes se targuent d'avoir un taux élevé d'accession à la propriété, probablement en raison de divers facteurs et notamment des valeurs culturelles qui accordent une grande importance au fait d'être propriétaire. Cela laisse entendre que les avantages économiques sont mieux répartis entre les différentes catégories socioéconomiques¹⁴.

2.2 Trouver l'équilibre entre affaires et tourisme, les exemples de Porto, Amsterdam et Berlin

26. Si les villes reconnaissent que la location de courte durée permet à certains propriétaires ou locataires de tirer quelque revenu supplémentaire, elles doivent maintenir un équilibre entre le nombre de touristes qui visitent la ville et les effets négatifs d'une surabondance de l'offre de location de courte durée. Comme le marché évolue pour couvrir les besoins du tourisme, les structures commerciales s'adaptent pour répondre davantage aux visiteurs qu'aux résidents, comme l'a expérimenté Berlin¹⁵.

27. Porto privilégie le concept de ville « multifonctionnelle », c'est-à-dire où aucun élément de l'économie de la ville ne domine l'autre¹⁶. Dans cet esprit, la ville a fondé Invest Porto, un service municipal chargé d'attirer les investissements directs étrangers dans la ville pour lutter contre la mainmise du tourisme sur la ville. Porto a en outre choisi d'affecter les revenus générés par les taxes de séjour à la création d'un fonds destiné à soutenir le commerce traditionnel en centre-ville. Cette initiative a permis à la municipalité de soutenir la préservation des commerces installés dans la ville depuis plusieurs décennies.

10 Partage de logements à Berlin [entretien par email], 20 juin 2020.

11 Partage de logements à Amsterdam [entretien en ligne], 18 juin 2020.

12 Amelyn NG, Assemble Papers, Amsterdam Social Housing: A Primer, 16 décembre 2018 (disponible en ligne : <https://assemblepapers.com.au/2018/12/13/amsterdam-social-housing-a-primer/>)

13 Johnny, BALL, New Statesman, Housing as a basic human right: The Vienna model of social housing, 3 septembre 2019 (disponible en ligne :)

14 Partage de logements à Porto [entretien en ligne], 15 juin 2020, et partage de logements à Tirana [entretien en ligne], 16 juin 2020.

15 Sustainable and City-Compatible Berlin Tourism Plan 2018+ (disponible en ligne :

https://about.visitberlin.de/sites/default/files/2018-07/Berlin%20Tourism%20Plan%202018%2B_summary_EN.pdf)

16 Partage de logements à Porto [entretien en ligne], 15 juin 2020.

28. En ce qui concerne Amsterdam, le sentiment d'équilibre a été rompu à partir du moment où les rues se sont retrouvées engorgées par les touristes¹⁷. La ville a mis en place son programme *City in Balance*, dont le principe directeur est le suivant : « les visiteurs sont les bienvenus, mais les résidents ont la priorité »¹⁸. Dans le cadre de ce plan, la ville a imposé des restrictions sur le nombre de guides touristiques autorisés dans le centre-ville et sur les canaux – destinations touristiques par excellence – et s'est attachée à répartir les touristes, notamment les touristes d'affaires, dans toute la zone métropolitaine. La ville mène par ailleurs une stratégie régionale en étroite collaboration avec les villes et villages voisins pour promouvoir des sites moins connus à l'intérieur et à l'extérieur de la ville.

29. Berlin a constaté l'impact de la location de courte durée sur son marché immobilier résidentiel et commercial et, partant, a déployé son plan pour un tourisme durable et compatible avec la vie urbaine (*Sustainable and City-Compatible Berlin Tourism Plan 2018+*), dans le but de limiter les effets négatifs de la location de courte durée sur les résidents et les entreprises¹⁹. À ce titre, la ville a refusé certaines autorisations de location de courte durée et a introduit des règlements plus stricts (par exemple, des amendes plus élevées, des numéros d'enregistrement obligatoires, une limitation à 90 jours pour la location des résidences secondaires, etc.)²⁰.

2.3 Accessibilité financière et disponibilité des logements

30. L'apparition et la croissance de plateformes telles que Airbnb et Booking.com sont à l'origine depuis longtemps de débats houleux entre les autorités locales, l'industrie hôtelière, les résidents et les militants du logement en ce qui concerne l'impact de la location de courte durée sur la disponibilité et l'accessibilité financière des logements – à l'achat et à la location à long terme. Les causes des problèmes d'accessibilité financière et de pénurie de logements sont complexes et historiques, car liées aux politiques de logement, aux infrastructures et aux politiques d'investissement nationales et régionales. Ces politiques ont influencé l'offre et la demande de logement au fil du temps et ont contribué aux pénuries de logements et aux problèmes d'accessibilité financière actuels. La plupart des villes ne sont pas opposées à ce que les particuliers louent leur logement quelques semaines par an lorsqu'ils partent en vacances. Ce qui pose problème, c'est lorsque des logements entiers sont retirés du marché dans le seul but d'être loués pour de courtes durées. Les représentants des villes interrogés s'accordent à dire que si la location de courte durée n'est pas à l'origine de la pénurie de logements abordables, elle exacerbe sans nul doute le problème.

31. On manque de données complètes sur le nombre total d'hébergements locatifs de courte durée dans les villes, ainsi que de détails sur ces locations (prix, disponibilité, etc.). Insideairbnb²¹ fournit une estimation du nombre de locations de courte durée dans chaque ville et indique le pourcentage de locations de logements entiers par rapport aux locations de chambres privées, la fréquence de disponibilité et si les hôtes possèdent plusieurs logements²². Le tableau 1 montre que la plupart des locations sont des logements entiers (71 % en moyenne), avec un taux de « haute disponibilité » compris entre 24 % et 88 %²³. Cela suggère qu'une grande partie des hébergements locatifs de courte durée sont opérationnels en permanence et ont donc été retirés du marché du logement de longue durée.

17 Partage de logements à Amsterdam [entretien en ligne], 18 juin 2020.

18 Ville d'Amsterdam, Programme « City in Balance » (disponible en ligne : <https://www.amsterdam.nl/en/policy/policy-city-balance/>)

19 Sustainable and City-Compatible Berlin Tourism Plan 2018+ (disponible en ligne : https://about.visitberlin.de/sites/default/files/2018-07/Berlin%20Tourism%20Plan%202018%2B_summary_EN.pdf)

20 Sustainable and City-Compatible Berlin Tourism Plan 2018+ (disponible en ligne : https://about.visitberlin.de/sites/default/files/2018-07/Berlin%20Tourism%20Plan%202018%2B_summary_EN.pdf)

21 *Inside Airbnb* est un projet indépendant, sans but lucratif, qui puise dans un nombre d'outils et de données pour explorer comment Airbnb est utilisé dans les villes à travers le monde.

22 See details <http://insideairbnb.com/index.html>

23 Pour plus d'information, voir : <http://insideairbnb.com/index.html>

23 Insideairbnb définit la « haute disponibilité » en fonction du nombre de nuits proposées à la location sur une année. Ce nombre varie d'une ville à l'autre (par exemple, à Amsterdam, les logements sont considérés comme « hautement disponibles » à partir de 60 jours de mise en location par an, contre 90 jours à Berlin).

Tableau 1. Annonces Airbnb dans les villes ayant participé à l'étude²⁴

	Amsterdam	Berlin	Bordeaux	Porto	Vienne
Nombre total d'annonces (logements + chambres)	19 619	22 552	9 953	9 759	13 018
Logements entiers	79 %	48 %	76 %	78 %	73 %
Chambres privées	21 %	51 %	24 %	21 %	25 %
Chambres partagées	0 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Prix par nuitée	156,00 €	67,00 €	86,00 €	71,00 €	84,00 €
Haute disponibilité	24 %	28 %	46 %	88 %	56 %
Une seule annonce par hôte	79 %	76 %	76 %	34 %	50 %
Plusieurs annonces par hôte	21 %	24 %	24 %	66 %	50 %

Source : *Insideairbnb.com* - Annonces actives entre le 16 juin et le 25 juillet 2020

2.3.1. Incitations économiques

32. Pour les hôtes, la location de courte durée est plus rentable que la location d'un logement comme lieu de résidence à long terme²⁵. Selon le représentant de la ville de Berlin, une location de courte durée peut rapporter jusqu'à trois fois plus qu'un contrat de location à long terme²⁶. Cette incitation du marché a entraîné une prolifération des hébergements locatifs de courte durée dans les villes, avec une forte concentration dans les quartiers touristiques. L'Europe a également assisté à une augmentation du nombre de biens immobiliers détenus à des fins d'investissement ou utilisés comme résidences secondaires²⁷.

2.3.2 Des avantages pour qui ?

33. Si certains mettent l'accent sur les avantages économiques que présente la location de courte durée pour les hôtes, il importe de bien cerner la catégorie de résidents susceptibles de louer leurs logements sur le marché. Il y a fort à parier qu'il s'agisse de ménages qui ont le privilège d'être propriétaires dans des quartiers attrayants, et non de ménages résidant dans des quartiers à faible revenu, où l'activité d'hôte pourrait compléter utilement leurs revenus et couvrir leurs dépenses de base. Selon une étude de 2016, les expatriés, les investisseurs étrangers et d'autres non-résidents sont largement surreprésentés parmi les hôtes, tandis que les habitants des quartiers multiethniques à faible revenu sont moins représentés²⁸. Une étude récente menée à Barcelone aboutit à la même conclusion, en soulignant que les hôtes à Barcelone appartiennent principalement aux classes moyennes et supérieures, avec un niveau d'éducation et un revenu disponible plus élevés²⁹.

2.3.3. Loueurs professionnels

34. De nombreux loueurs sont des propriétaires « absents » qui possèdent plusieurs logements et gèrent en continu des petites entreprises d'hébergement. Ces loueurs, ou exploitants commerciaux, exacerbent vraisemblablement les problèmes de disponibilité des logements. Ce constat se vérifie surtout dans les centres-villes et à proximité des destinations touristiques populaires, ce qui, dans de nombreux cas, accélère le phénomène de déplacement dans des quartiers déjà très denses et où il est peu probable que de nouveaux logements soient construits³⁰.

²⁴ Toutes les villes n'étant pas recensées sur *insideairbnb.com*, seules 5 villes de l'étude sur 6 sont représentées dans ce tableau.

²⁵ Dredge, D., Gyimóthy, S., Birkbak, A., Jensen, T. E. et Madsen, A. K., 2016. The impact of regulatory approaches targeting collaborative economy in the tourism accommodation sector: Barcelona, Berlin, Amsterdam and Paris. Impulse Paper n° 9, préparé pour la DG CROISSANCE de la Commission européenne. Université d'Aalborg, Copenhague, page 9.

²⁶ Partage de logements à Berlin [entretien par email], 20 juin 2020.

²⁷ Collaborative Short-Term Accommodation Services: Policy Principles & Good Practices (Summary of workshops on short-term accommodation rental services discussed during conference), Commission européenne, 11 octobre 2018, page 4 (disponible en ligne : <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/32062>)

²⁸ Dredge, D., Gyimóthy, S., Birkbak, A., Jensen, T. E. et Madsen, A. K., 2016. The impact of regulatory approaches targeting collaborative economy in the tourism accommodation sector: Barcelona, Berlin, Amsterdam and Paris. Impulse Paper n° 9, préparé pour la DG CROISSANCE de la Commission européenne. Université d'Aalborg, Copenhague, page 9.

²⁹ Sans, A. A. et Domínguez, A. Q. (2016). Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona. Dans Russo, A. P. et Richards, G. (éds.). *Reinventing The Local In Tourism. Producing, Consuming and Negotiating Place*. Channel View Publications

³⁰ David Wachsmuth et Alexander Weisler. Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy, 20 juin 2018 (disponible en ligne : <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0308518X18778038>)

2.4 Santé et sécurité

35. La plupart des villes ne fixent pas de normes sanitaires et de sécurité, car ce domaine législatif relève principalement du niveau national ; pour autant, les autorités locales et régionales jouent un rôle clé dans le suivi de l'application de ces lois. Pour de nombreuses villes, le problème n'est pas tant l'absence de lois ou de codes en matière de commerce, de logement ou de tourisme applicables à la location de courte durée pour ce qui concerne les règles sanitaires et de sécurité, que leur manque de force exécutoire. N'ayant pas accès aux informations sur les hôtes ni aux adresses des logements, les villes en sont réduites à récupérer les données (« *data scraping* ») et à cibler individuellement les hôtes qui enfreignent les règles, sans pouvoir limiter les risques de non-conformité en amont. La récupération ou l'extraction de données³¹ est le meilleur outil dont disposent les municipalités qui n'ont pas d'accès direct aux données ou de système d'enregistrement fiable, mais son efficacité est néanmoins limitée, puisqu'elle indique uniquement les résultats situés à proximité du logement concerné. Les fonctionnaires municipaux doivent ensuite consacrer du temps à localiser l'adresse exacte du logement à partir de l'estimation fournie par l'outil de récupération des données.

36. Les déficits budgétaires peuvent jouer un rôle au niveau du nombre de fonctionnaires en mesure de procéder à des inspections sanitaires, de sûreté et de sécurité. Au moment même où les ressources budgétaires des villes sont très contraintes par l'incidence financière de l'épidémie de COVID-19, les normes sanitaires et de sécurité n'ont jamais été aussi importantes. L'amélioration de l'efficacité des processus permettra aux municipalités de se concentrer davantage sur l'application des réglementations au lieu de dépenser les ressources et l'argent des contribuables pour localiser elles-mêmes les logements.

2.5 Créer des conditions de concurrence équitables

37. Depuis que le partage de logements a pris son envol au début des années 2010, les relations entre les plateformes numériques et le secteur de l'hébergement traditionnel sont tendues. Les représentants de l'industrie hôtelière mettent en avant l'avantage déloyal dont bénéficie la location de courte durée, soit qu'elle n'est pas soumise aux mêmes réglementations, soit que les réglementations en vigueur ne lui sont pas aussi facilement applicables qu'aux hôtels. Ce sentiment est partagé par les représentants des villes interrogés.

38. Toutes les villes se heurtent à la même difficulté, à savoir leur capacité à contrôler et à faire respecter le paiement des taxes touristiques. Bien qu'une majorité de villes imposent une taxe de séjour sur la location de courte durée, il leur est difficile de garantir des conditions de concurrence équitables face à la prolifération des annonces illégales et à l'impossibilité de contacter les hôtes pour vérifier le versement de ces taxes. L'administration fiscale n'a aucun mal à contacter les hôtels. En revanche, sans les adresses et les noms des hôtes de location de courte durée, il est presque impossible pour les municipalités de vérifier la conformité des hôtes sans recourir à la récupération de données. Les villes indiquent que, la plupart du temps, les hôtes sont désireux de respecter la loi et la réglementation fiscale, mais que les hôtes occasionnels trouvent la procédure compliquée.

2.6 Répartition spatiale des effets du tourisme

39. L'impact du secteur de la location de courte durée sur le marché du logement dépend généralement du degré de développement de l'économie touristique de la ville. Une ville comme Tirana, qui ne connaît pas encore les difficultés liées à la prolifération des offres de location de courte durée, ne perçoit pas les effets négatifs de ce secteur sur le marché du logement. En revanche, une destination touristique populaire comme Amsterdam a récemment limité le partage de logements dans trois quartiers pour lutter contre les effets négatifs durables de la location de courte durée³². Vienne connaît aussi une forte concentration de locations de courte durée dans trois de ses quartiers. Bien que le nombre total d'hébergements locatifs de courte durée ne soit pas très élevé (environ 8 000), 2 000 de ces logements sont sortis du marché parce qu'ils sont loués uniquement sur des plateformes. Ces 2 000 locations sont largement concentrées dans le centre-ville et pèsent donc sur la disponibilité et l'accessibilité financière des logements dans ces quartiers³³. À Barcelone (Espagne), des quartiers comme Park Güell,

31 La récupération de données est une technique par laquelle un programme informatique extrait les données d'un fichier lisible par l'utilisateur provenant d'un autre programme.

32 Ville d'Amsterdam, 10 août 2020. Demander une licence. (Disponible en ligne :

<https://www.amsterdam.nl/en/housing/holiday-rentals/applying-permit/>)

33 Partage de logements à Vienne [entretien en ligne], 19 juin 2020.

La Boqueria et Las Ramblas subissent également une surpopulation et une saturation des visiteurs. Bordeaux a indiqué que la ville a connu une baisse de l'occupation résidentielle dans le centre-ville, ce qui a entraîné dans certains cas la fermeture d'infrastructures communautaires comme les écoles, puisqu'il n'y a plus suffisamment de population pour bénéficier de ces services³⁴.

TROISIÈME PARTIE : LES RÉPONSES POLITIQUES ET RÉGLEMENTAIRES

3.1 Fiscalité

40. Les autorités locales et régionales ont identifié la fiscalité comme un domaine d'intérêt principal au regard de l'égalité réglementaire entre les professionnels de l'hôtellerie (secteur de l'hébergement traditionnel) et les acteurs de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement. Toutes les villes étudiées imposent les règles fiscales applicables aux plateformes en ligne et aux hôtes, surtout en ce qui concerne la taxe de séjour et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les plateformes peuvent jouer un rôle majeur en facilitant le respect des dispositions fiscales par les hôtes, mais il convient de noter que ces accords reposent depuis toujours sur une base volontaire. Plusieurs villes ont conclu des protocoles d'accord avec des prestataires comme Airbnb et Booking.com. Vilnius (Lituanie), par exemple, a récemment conclu un accord avec Airbnb qui stipule qu'à partir du 1^{er} février 2020, Airbnb percevra automatiquement les taxes touristiques au nom des hôtes lors de la réservation, puis reversera la taxe municipale directement à la ville de Vilnius³⁵.

41. À Vienne, les arrondissements de la ville sont tenus, conformément à l'article 15, paragraphe 3 de la loi sur la promotion du tourisme à Vienne³⁶, de déclarer au conseil municipal de la ville de Vienne les hébergements enregistrés auprès de leurs services, ainsi que les informations sur les hôtes. 12 des 16 plateformes opérant dans la ville se sont conformées à cette obligation³⁷. Vienne a également mis en place un site internet qui contient toutes les informations essentielles pour les prestataires de services de partage de logements, y compris des outils permettant de calculer le montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques³⁸.

3.1.1. Recouvrement des recettes

42. Certaines villes n'ont pas accès aux revenus générés par le tourisme, en raison du recouvrement centralisé des taxes touristiques par le gouvernement – c'est notamment le cas de Tirana³⁹. À Porto, les taxes touristiques servent à couvrir ce que la ville appelle le « coût du tourisme », grâce à la création d'un fonds destiné à réinvestir dans les commerces traditionnels du centre-ville et dans des logements abordables⁴⁰. Cette compensation du coût du tourisme par les taxes touristiques permet à la ville de Porto de lutter contre certains des impacts négatifs perçus et réels du tourisme et de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement sur la ville, au profit de ses résidents. Des villes comme Amsterdam, Vienne ou Berlin ont accès aux revenus générés par ce secteur, mais les considèrent surtout comme une question d'équité réglementaire – les revenus générés ne sont pas une priorité pour la ville.

3.2 Logement : les exemples de Berlin, Bordeaux et Lisbonne

43. L'accessibilité financière des logements reste une priorité absolue pour les collectivités locales et régionales⁴¹. Si le secteur de la location de courte durée n'est pas le seul en cause, les représentants des villes étudiées s'accordent à dire qu'il exacerbe véritablement les problèmes d'accessibilité financière et de disponibilité des logements, surtout lorsque les hébergements proposés se concentrent dans les quartiers du centre-ville. Les villes ont adopté des politiques et des réglementations pour

34 Partage de logements à Bordeaux [entretien en ligne], 29 juin 2020.

35 Pour plus d'information, voir : <https://www.govilnius.lt/media-news/airbnb-and-city-of-vilnius-sign-agreement>

36 Le texte intégral de la loi est disponible en ligne (en allemand) :

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrW&Gesetzesnummer=20000355>

37 Partage de logements à Vienne [entretien en ligne], 19 juin 2020.

38 Wohnungen für touristische Zwecke vermieten - Touristenwohnungen. 15 septembre 2017 (Accessible en ligne : <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/share-economy/privat-vermieten.html#steuern>)

39 Comité européen des régions, Albanie – Tourisme (disponible en ligne :

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Albania-Tourism.aspx>)

40 Partage de logements à Porto [entretien en ligne], 15 juin 2020.

41 Comité européen des régions, Un cadre européen pour apporter des réponses réglementaires à l'économie collaborative (Avis), 5 décembre 2019 (disponible en ligne :

<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2019-01951-00-00-AC-TRA-FR.docx/content>)

atténuer la perte de logements locatifs de longue durée et répondre aux préoccupations des quartiers concernés.

44. La ville de Berlin a adopté un projet de loi pour limiter l'utilisation détournée de logements, la « Zweckentfremdungsverbotsgesetz », entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014⁴². Ce texte protège l'espace habitable contre l'utilisation abusive par l'inoccupation, la démolition ou la transformation en local commercial ou en location de courte durée. Ce projet de loi a été modifié en 2018 et les mesures de restriction ont été durcies, avec notamment la possibilité de refuser des autorisations et d'infliger des amendes plus élevées, la mise en place de numéros d'enregistrement obligatoires et la limitation de la location de courte durée des résidences secondaires à 90 jours, au lieu de 180⁴³.

45. Bordeaux a mis en place un règlement sur « le changement d'usage et les compensations » qui stipule que toute autorisation de « changement d'usage » délivrée par la mairie est soumise au principe de compensation⁴⁴. Cela signifie qu'un hôte est tenu d'acheter un local commercial d'une surface équivalente pour le transformer en habitation. Ces règles de changement d'usage et de compensation sont également en vigueur à Paris⁴⁵ et à Lyon⁴⁶ (France).

46. Lisbonne a mis en place un programme appelé *Renda Segura* (« Loyers sûrs »), dans le cadre duquel la ville loue des logements vacants à des propriétaires⁴⁷. En adhérant à ce programme, les propriétaires s'engagent à signer un contrat de location avec la municipalité pour une durée de cinq ans. De son côté, la ville se charge de trouver des locataires grâce à un programme de logement abordable destiné aux jeunes adultes et aux familles à faible revenu, et plafonne le loyer à un prix abordable. En 2019, Lisbonne a enregistré un taux de plus de 20 % de logements locatifs de courte durée dans certains quartiers historiques, ce qui confirme l'impact localisé de la location de courte durée sur la disponibilité et l'accessibilité financière des logements. Grâce à ce programme, la ville espère faciliter l'accès des résidents aux logements du centre-ville⁴⁸.

3.3 Normes sanitaires et de sécurité

47. Plusieurs villes ont fait appel à diverses organisations de citoyens et d'hôtes pour améliorer la communication avec les hôtes et les résidents et diffuser des informations plus précises sur les normes sanitaires et de sécurité. À Porto, la mairie a adopté un règlement exigeant que chaque commune ait au moins un médiateur – le centre historique de Porto en aura probablement plus d'un – pour faire le lien entre les résidents et la municipalité⁴⁹. La ville d'Amsterdam soutient des organisations d'appartements privés, qui constituent un moyen très efficace de communiquer sur la réglementation. La coopération et le dialogue avec les hôtes sont indispensables pour réduire les nuisances ainsi que pour superviser et mieux contrôler les mesures de sécurité⁵⁰.

48. Certaines villes ont également adopté une approche plus formelle pour faire respecter des normes sanitaires et de sécurité. Porto dispose de deux leviers en la matière – pour les hôtes et pour les visiteurs. Tout d'abord, la ville a intégré dans son processus d'enregistrement l'obligation pour les propriétaires de garantir qu'ils ont respecté les directives appropriées en ce qui concerne la santé et la sécurité – à savoir un raccordement correct au réseau public d'approvisionnement en eau ; l'installation de dispositifs de sécurité, notamment un extincteur et une couverture anti-feu ; un plan d'urgence ; et une assurance de responsabilité civile. Si l'hôte fournit des informations erronées, le conseil municipal peut le poursuivre en justice. D'après la mairie, ces mesures ont joué un rôle essentiel pour garantir le respect des règles. Ensuite, en ce qui concerne les visiteurs, la ville de Porto et Airbnb ont rédigé en partenariat un « Code de conduite et des bonnes pratiques » que les visiteurs doivent accepter au

42 Ordonnance sur l'interdiction de l'utilisation détournée de l'espace habitable (ordonnance d'interdiction de l'utilisation détournée – Zw VbVO), 7 février 2019 (disponible en ligne :

<http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=WozwEntfrV+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true>)

43 Ibid.

44 Délibération portant déclaration préalable et attribution d'un numéro d'enregistrement aux locations de courte durée à une clientèle de passage (Bordeaux), 10 juillet 2017 (disponible en ligne :

http://www.bordeaux.fr/images/ebx/fr/CM/12461/12/acteCM/69313/pieceJointeSpec/148521/file/acte_00046189_D.pdf)

45 Pour plus d'information, voir : https://www.paris.fr/pages/exercer-une-activite-dans-un-logement-172/#locations-meublees-touristiques-ce-qu-il-faut-savoir_12

46 Pour plus d'information, voir : <http://www.economie.grandlyon.com/hotellerie-services-aux-hebergements-touristiques-63.html#c3655>

47 Pour plus d'information, voir : [https://habitarlisboa.cm-lisboa.pt/ords/f?p=100:2:::~](https://habitarlisboa.cm-lisboa.pt/ords/f?p=100:2:::)

48 Hayley Warren, Henrique Almeida, Bloomberg, Airbnb Hosts Resist Lisbon's Plan to Free Up Housing, 28 juillet 2020 (disponible en ligne : <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-airbnb-short-let-reforms-lisbon/>)

49 Le détail précis des responsabilités du médiateur n'a pas encore été dévoilé. Voir le communiqué de presse sur la location de courte durée (Alojamento Local).

50 Partage de logements à Amsterdam [entretien en ligne], 18 juin 2020.

moment de la réservation en ligne (par exemple pour la gestion des ordures ménagères, les nuisances sonores, etc.).

3.4 Système d'enregistrement

49. Plusieurs villes et pays ont mis en place un système officiel d'enregistrement ou de licence pour remédier à l'absence de surveillance globale du marché et au manque de données. Grâce au système d'enregistrement, les villes parviennent à faire appliquer plus efficacement la réglementation (par exemple, le nombre maximal de nuitées) et cernent plus précisément l'impact de la location de courte durée sur certains quartiers. Ces informations sont essentielles pour aider les villes à dépolitiser le débat avec les acteurs communautaires et commerciaux en présentant des faits et des statistiques plutôt que des éléments anecdotiques.

50. A titre d'exemple, le droit portugais, par le biais du décret-loi n° 128/2014, modifié par le décret-loi n° 63/2015, exige que les propriétaires d'hébergements locaux enregistrent leur propriété auprès du ministère du Tourisme (Turismo de Portugal)⁵¹. Grâce au système national d'enregistrement du Portugal, la ville de Porto a accès à toutes les données, ce qui lui a permis d'établir une échelle de durée de validité pour les nouvelles licences d'hébergement de courte durée, en s'appuyant sur l'indicateur du niveau de pression de la location de courte durée dans certaines zones⁵². La ville a divisé les durées de licence en deux groupes : 1) les zones touristiques durables et 2) les zones touristiques conditionnelles. Le deuxième groupe est lui-même divisé en trois zones : une zone de confinement conditionnée (niveau de pression de 50 % ou plus) ; une zone de confinement préventif (niveau de pression compris entre 37,5 % et 50 %) ; et une zone de confinement éventuel (niveau de pression compris entre 25 % et 37,5 %)⁵³. Les nouvelles licences pour cette dernière zone seront valables deux ans. La ville a également le pouvoir de suspendre les nouveaux enregistrements dans les zones où le niveau de pression est supérieur à 50 %⁵⁴.

3.5 Permis de construire et d'utilisation des sols

51. La distinction des différents types de biens (par exemple, les résidences principales ou secondaires) qui peuvent être loués sur les plateformes en ligne, ainsi que des niveaux et conditions d'utilisation (logement entier, chambre privée, durée du séjour, nombre de personnes, présence du propriétaire, autorisation requise des autres occupants du bâtiment, etc.) est une réponse réglementaire commune à toutes les villes. De nombreux facteurs locaux entrent également en ligne de compte dans ces niveaux et conditions d'utilisation, et varient donc d'une ville à l'autre. Le tableau 2 ci-dessous résume les approches réglementaires des villes étudiées :

51 Regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local Decreto-Lei n.º 128/2014, 29 août 2014 (disponible en ligne : https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/67038191/201711081936/diploma?p_p_state=maximized&did=56917875&rp=indice)

52 Porto, Regulamento do AL está aprovado e avança para consulta pública – Notícias, 7 août 2019 (disponible en ligne : <http://www.porto.pt/noticias/regulamento-do-al-esta-aprovado-e-avanca-para-consulta-publica->)

53 Ibid.

54 Ibid.

Tableau 2. Vue d'ensemble des réglementations

Ville	Résidences principales/secondaires	Durée maximale de séjour	Licence/enregistrement	Coût de la licence	Amendes	Interdictions
Amsterdam ⁵⁵	Résidences principales autorisées Résidences non principales autorisées	30 jours	Oui (autorisation différente selon qu'il s'agit d'une résidence principale ou d'une résidence non principale)	45 €	Oui	Dans trois quartiers du centre-ville
Berlin ⁵⁶	<50 % de résidences principales >50 % de résidences principales Résidences secondaires	Aucune limitation Durée précisée dans les licences au cas par cas 90 jours par an	Non Oui Oui (autorisation de licence non garantie)	Gratuit	Oui, jusqu'à 50 000 €	Aucune
Bordeaux ⁵⁷	Résidences principales	120 jours	Oui	N.D.	Oui, jusqu'à 50 000 €	Aucune
Porto ⁵⁸	Résidences principales et non principales autorisées	Aucune limitation	Oui	Gratuit	N.D.	Zones de confinement avec un niveau de pression > 50 % des locations de courte durée ⁵⁹
Tirana ⁶⁰	Aucune restriction	Aucune limitation	Oui	N.D.	N.D.	Aucune
Vienne ⁶¹	Résidences principales autorisées Résidences non principales autorisées	N.D.	Enregistrement auprès du service des impôts Licence commerciale requise pour les logements ayant plus de 10 lits	N.D.	N.D.	Les locations commerciales sont interdites dans les zones résidentielles ; la location de son logement ou de chambres privées est autorisée pour une période limitée

55 Pour plus d'information, voir : <https://www.amsterdam.nl/en/housing/holiday-rentals/>

56 Pour plus d'information, voir :

<http://gesetz.e.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=WoZwEntfrG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true%23jlr-WoZwEntfrGBEV2P1>

57 Pour plus d'information, voir : <https://taxedesejour.bordeaux-metropole.fr/>

58 Pour plus d'information, voir : <http://www.porto.pt/noticias/regulamento-do-al-esta-aprovado-e-avanca-para-consulta-publica->

59 Ibid.

60 Partage de logements à Tirana [entretien en ligne], 16 juin 2020.

61 Pour plus d'information, voir : <https://www.wien.gv.at/wirtschaft/standort/share-economy/privat-vermieten.html>

QUATRIÈME PARTIE : LES DIFFICULTES DE MISE EN APPLICATION

4.1 Le manque de données entrave l'efficacité de la mise en application

52. Si la plupart des autorités locales et régionales ont adopté un ensemble de dispositions réglementaires destinées à endiguer la prolifération des hébergements locatifs de courte durée, beaucoup se heurtent à des difficultés pour les faire appliquer, en raison d'un environnement juridique ambigu. En l'absence d'exigences légales sur la diffusion des données par les plateformes, les villes ont du mal à évaluer l'impact de la location de courte durée. Les principaux éléments réglementaires, présentés dans le tableau 2 « Vue d'ensemble des réglementations » et analysés dans la quatrième partie, sont incroyablement longs, fastidieux et, dans certains cas, presque impossibles à mettre en œuvre sans accès aux bonnes informations. Les éléments suivants sont les principales difficultés qui entravent la capacité des villes à faire respecter les règles qu'elles ont définies :

Fiscalité

53. Bien que les villes imposent des taxes similaires aux hôtels et aux hébergements locatifs de courte durée pour instaurer un marché équitable pour tous, il est beaucoup plus facile pour les services municipaux des impôts de contrôler la conformité des hôtels que celle des hôtes individuels de location de courte durée. En effet, sans adresse ni coordonnées de l'hôte, les villes sont dans l'incapacité de contrôler le versement des taxes.

Normes sanitaires et de sécurité

54. Sans l'adresse des logements proposés à la location, les villes ne sont pas en mesure d'effectuer des inspections sanitaires et de sécurité de ces logements. Cela pose un défi particulièrement crucial dans le contexte de la pandémie de COVID-19 qui renforce justement la nécessité de ces contrôles.

Limitation du nombre de nuitées

55. Sans accès aux données, il est extrêmement difficile de faire respecter cette limitation. Les municipalités ont le plus grand mal à faire la différence entre une location de 30 et 31 jours ou de 120 et 121 jours. Cela crée une zone grise pour les hôtes qui peuvent ainsi repousser les limites de la réglementation sans nécessairement en subir les conséquences.

Interdictions

56. Certaines villes ont instauré des interdictions de location de courte durée dans les zones fortement touchées par la surabondance des hébergements locatifs de courte durée et des touristes. Sans accès aux données et si les plateformes ne respectent pas les règles, les villes doivent encore 1) identifier l'annonce illégale ; 2) localiser l'adresse de l'annonce illégale ; 3) infliger une amende à l'hôte ; et 4) supprimer l'annonce. Si les villes et les plateformes travaillaient en partenariat, ces quatre étapes deviendraient sans objet puisque les plateformes feraient elles-mêmes respecter les interdictions.

Enregistrement/licence

57. Les villes et les pays sont de plus en plus nombreux à instaurer un système d'enregistrement et de licence. Cela leur permet de créer une base de données recensant toutes les locations de courte durée actives ainsi que les informations sur les hôtes. L'enregistrement seul ne suffit pas à mettre fin aux annonces illégales. Sans une mise en conformité des plateformes, les hôtes seront toujours en mesure de publier des annonces illégales.

4.2 Comment un système d'enregistrement/de licence peut-il répondre au besoin de données ?

58. Un système d'enregistrement peut être l'outil essentiel pour renforcer le pouvoir des autorités locales sur le marché de la location de courte durée. En instaurant un simple système d'enregistrement, les villes pourront savoir qui loue réellement ces biens et pour combien de temps. L'enregistrement obligatoire peut aider les autorités locales et régionales à faire respecter les réglementations qu'elles ont établies et à atténuer les effets négatifs de la location de courte durée. Par exemple, il serait beaucoup plus facile de faire respecter le nombre de nuitées maximales et de sévir contre les opérateurs

qui publient des annonces usurpées ou frauduleuses, ou qui font de la publicité pour des propriétés sur plus d'une plateforme de location de courte durée.

59. Même avec un système d'enregistrement, il est nécessaire que les villes puissent garantir la suppression des annonces sans numéro d'inscription ou avec un numéro frauduleux. Les plateformes sont les mieux placées pour le faire directement depuis leur serveur – elles devraient être tenues d'indiquer les numéros d'enregistrement sur les annonces et de supprimer les annonces qui n'en ont pas. Ceci n'est pas une obligation à l'heure actuelle et les villes comptent sur la révision de la directive sur le commerce électronique via la législation sur les services numériques pour garantir une plus grande redevabilité et responsabilité des plateformes.

4.3 Le soutien des plateformes

60. Plusieurs villes ont conclu des accords volontaires avec les plateformes, qui portent sur les points suivants :

- i. le versement des taxes : les plateformes collectent les taxes touristiques auprès des hôtes et les reversent à la ville
- ii. l'envoi périodique de données aux villes (par exemple, sur une base hebdomadaire ou mensuelle)
- iii. le respect du nombre maximal de nuitées : il est demandé aux plateformes de ne pas autoriser les hôtes à louer leur logement plus longtemps que ne le prévoit la réglementation de la ville (par exemple, Amsterdam a limité la location à 60 nuitées par an)
- iv. l'incitation des hôtes à renseigner leur numéro d'enregistrement
- v. la suppression par les plateformes des annonces qui n'ont pas de numéro d'enregistrement (valide).

61. Si ces accords volontaires sont utiles, les plateformes peuvent toujours s'en retirer si elles estiment que la réglementation est trop stricte sans nécessité juridique. Par exemple, la ville d'Amsterdam a conclu un accord de collaboration avec Airbnb fin 2016 pour faire appliquer la limite d'hébergement de 60 jours par an. Or, depuis 2019, l'entreprise refuse de se conformer à la nouvelle législation de la ville qui a réduit de moitié cette limitation (soit à 30 jours), questionnant la légalité de la réglementation. L'autorégulation volontaire peut, dans de nombreux cas, être facilement contournée par les utilisateurs des plateformes. Par exemple, même si la limitation du nombre de nuitées est respectée sur une plateforme, les hôtes peuvent publier leurs annonces de location sur d'autres plateformes.

4.4 Un soutien national et supranational

62. L'intensification de la location de courte durée et son exploitation commerciale ont mis en évidence les faiblesses et les conséquences imprévues des approches réglementaires existantes en matière de droit local, national et supranational. Si les autorités locales et régionales ont été les premières à répondre aux plaintes des résidents concernant les effets négatifs de la location de courte durée dans leurs communautés, les responsabilités réglementaires ne reposent pas uniquement sur les gouvernements locaux.

4.4.1. Soutien national

63. La répartition des rôles et des responsabilités entre les gouvernements nationaux et les entités autonomes signifie que les deux niveaux de gouvernement ont des responsabilités sur des aspects de l'économie collaborative. Cependant, les différentes règles et réglementations nationales ont créé un flou juridique. Ces zones grises réglementaires sont exploitées pour contourner les règles destinées à protéger l'intérêt général. Les autorités locales et régionales se tournent vers leurs gouvernements nationaux pour obtenir leur appui à deux titres. Tout d'abord, pour adapter les lois nationales sur le logement et le commerce afin de reconnaître expressément le partage de logements, et pour permettre aux villes d'appliquer plus facilement la réglementation et d'obtenir un soutien juridique. Les gouvernements nationaux ont un pouvoir de négociation plus important que les villes auprès des prestataires. De nombreuses municipalités attendent donc de leur gouvernement national qu'il travaille avec les prestataires pour mettre en place un système d'enregistrement national et/ou communiquer les données à la ville. Certains pays, comme le Portugal, disposent déjà d'un tel système d'enregistrement. Cette solution présente des avantages pour les villes et pour les prestataires : les villes ont accès aux données nécessaires pour faire appliquer leurs réglementations ; et les prestataires n'ont pas besoin de travailler à un niveau aussi granulaire.

4.4.2. Appui supranational

64. Depuis quelques années, les villes font de plus en plus souvent appel à l'UE pour réglementer les plateformes de partage de logements. Bien qu'elles gèrent toutes différemment la location de courte durée et adoptent leurs propres réglementations en la matière, beaucoup de villes ont du mal à faire appliquer ces réglementations en raison d'un environnement juridique flou. Les villes qui sont le plus durement touchées par les impacts de la location de courte durée doivent lutter pour asseoir leur autorité face à des plateformes comme Airbnb, qui sont régies par le droit européen.

65. Les plateformes comme Airbnb ont fait l'objet de poursuites judiciaires et se sont vu opposer des règles strictes dans plusieurs grandes villes d'Europe, dont Amsterdam, Berlin et Barcelone, pour des questions de réglementation et de partage de données. Les villes ont besoin d'obligations légales solides pour amener les plateformes à coopérer autour des systèmes d'enregistrement et de la transmission de données sur les biens immobiliers. Bien que certaines plateformes acceptent de collaborer de façon volontaire, un accord plus formel et une responsabilisation de la plateforme sont nécessaires.

66. Adoptée il y a 20 ans, la directive 2000/31/EC du Parlement européen et du Conseil (« directive sur le commerce électronique ») ne reflète pas la transformation et l'expansion rapides du commerce électronique sous toutes ses formes et ne répond plus de façon adéquate à la multitude de nouveaux services, fournisseurs et défis⁶². Dans le cadre juridique actuel de l'UE, les plateformes numériques ou en ligne ne sont pas légalement responsables des contenus illicites qu'elles hébergent, mais sont tenues de les supprimer une fois qu'ils leur ont été signalés. Toutefois, les technologies et les modèles commerciaux ont considérablement évolué au cours des 20 dernières années et le cadre de responsabilité de l'UE peine à prendre en compte les questions soulevées par les nouveaux acteurs, comme les plateformes d'hébergement.

67. En janvier 2020, la Commission européenne a publié son Programme de travail 2020⁶³. Une de ses priorités est de développer « une Europe adaptée à l'ère numérique » et la Commission a annoncé sa volonté de proposer une nouvelle législation sur les services numériques au quatrième trimestre 2020 afin de renforcer le marché unique des services numériques et de contribuer à fournir aux petites entreprises la clarté juridique et les conditions de concurrence équitables dont elles ont besoin. La Commission européenne a mené une consultation publique sur la législation relative aux services numériques. Cette nouvelle législation de l'UE est attendue dans le prochain paquet de la loi sur les services numériques et devrait inclure des règles fixes sur la manière dont les entreprises devront contrôler tous les contenus en ligne illicites et éventuellement préjudiciables.

68. Le Comité des régions (CdR)⁶⁴, une assemblée politique de représentants régionaux et locaux qui émet des avis sur les propositions de législation européenne, a publié un avis sur l'économie des plateformes. Dans ce texte, le CdR demande à l'UE de prendre les mesures suivantes⁶⁵:

- définir clairement le statut des plateformes d'économie collaborative afin de déterminer avec précision les règles qui régissent leurs activités ;
- clarifier la notion de « prestataire de services » au moyen de seuils fixés à l'échelle de l'Union européenne ;
- exiger des plateformes qu'elles fournissent aux autorités publiques les données nécessaires pour faire respecter les règles et pour s'assurer qu'elles paient leur juste part d'impôts ;
- harmoniser les règles pour éviter la fragmentation du marché unique, sachant que les régions et les villes ont mis en place des règles différentes concernant les acteurs du marché de l'économie collaborative.

62 Directive 2000/31/EC du Parlement européen et du Conseil, 8 juin 2000 (disponible en ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0031>)

63 Pour plus d'informations, voir : https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_fr_fr

64 Pour plus d'information sur le Comité européen des régions, voir : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_fr

65 Voir : <https://w ebapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2019-01951-00-00-AC-TRA-FR.docx/content>).

CINQUIÈME PARTIE : LES IMPACTS DE LA COVID-19

5.1 L'incidence de la pandémie sur l'industrie du tourisme et la location de courte durée

69. La pandémie a eu un double effet sur le partage de logements : D'une part, une baisse du taux de tourisme et, d'autre part, des restrictions imposées au partage de logements pour des raisons sanitaires et de sécurité. Les villes des Etats membres du Conseil de l'Europe ont connu une forte baisse des taux d'occupation, des réservations et des vols du fait de la COVID-19. À Vienne, on a constaté une diminution de 99 % du nombre de réservations par nuit, tandis que Porto affichait un taux d'annulation de 85 % des réservations.

70. Les villes ont anticipé une baisse du nombre de locations de courte durée à cause de l'impact durable de la pandémie sur les taux de tourisme. Bien que l'on ne connaisse pas les chiffres exacts, des représentants de Berlin ont indiqué de façon empirique que, suite aux mesures de confinement, il semblerait que certaines locations de courte durée aient été retirées des plateformes et remises sur le marché de la location à long terme. Cette tendance ne se vérifie toutefois pas nécessairement d'une ville à l'autre. Bordeaux, qui avait également anticipé une diminution du nombre de locations de courte durée pendant la période de confinement, n'a finalement pas observé une telle diminution. La municipalité a constaté un regain d'intérêt de la part des résidents pour se lancer dans la location de courte durée.

SIXIÈME PARTIE : RECOMMANDATIONS

71. Plusieurs recommandations sont formulées sur la base de l'analyse des approches réglementaires et de leurs effets. Il convient de noter que les autorités locales et régionales ne sont pas toutes confrontées aux mêmes difficultés et que chaque ville dispose de leviers politiques différents. En tant que telles, les recommandations citées ci-dessous constituent un éventail de principes politiques et de bonnes pratiques que les villes devraient explorer. L'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement a connu une croissance rapide ces dernières années. Au vu de la complexité de l'espace politique et réglementaire, les villes doivent être proactives et établir des réglementations avant que ce développement ne pose problème. Il est beaucoup plus facile pour une municipalité de limiter le nombre de locations de courte durée dans sa ville que de les retirer du marché. Par ailleurs, la mise en place de réglementations est de plus en plus controversée à mesure que le nombre de parties prenantes impliquées augmente, ce qui pousse davantage les villes à être proactives dans leur prise de décision.

6.1 Identifier les politiques existantes

6.1.1. Volonté politique

72. L'encadrement de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement est devenu intrinsèquement politique et de plus en plus complexe. Les villes doivent bénéficier d'un appui politique approprié et du soutien, tant législatif que financier, des différents niveaux de gouvernance pour adapter leur fonctionnement et allouer les ressources adéquates pour établir et faire appliquer les réglementations nécessaires.

6.1.2. Cartographie des politiques

73. Avant d'instituer toute réglementation, les gouvernements municipaux et régionaux doivent examiner dans le détail l'ensemble des décisions politiques historiques qui ont affecté le secteur de l'économie collaborative en matière d'hébergement touristique dans cette localité. Un exercice de cartographie des politiques permettra de révéler les problèmes politiques et d'identifier les interconnexions.

6.2 Établir des objectifs et des intentions

6.2.1. Définir sa position vis-à-vis du secteur de l'économie collaborative en matière d'hébergement touristique

74. Les villes doivent adopter une position claire, ou une déclaration d'intention, sur leur vision à long terme du secteur de l'économie collaborative pour l'hébergement touristique, afin de fournir un cadre qui guidera les réglementations dans tous les départements. Certaines villes s'intéresseront aux impacts de l'économie collaborative de l'hébergement touristique sur le logement, d'autres sur le tourisme. Quel que soit l'angle choisi, cette déclaration doit guider les efforts des différents départements impliqués dans le processus réglementaire et dans sa mise en application. Pour définir leur position, les villes doivent consulter les parties prenantes de la communauté pour s'assurer que leurs réponses réglementaires reflètent les aspirations de la population.

6.2.2. Priorité au développement durable

75. L'économie collaborative dans le secteur touristique peut jouer un rôle dans une ville durable et résiliente sur le plan économique, sous réserve qu'elle fonctionne de manière équilibrée. Les villes doivent déterminer la forme que peut prendre la croissance modérée du tourisme à long terme dans leur ville, et la façon dont l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement peut y prendre part. L'identification du « futur objectif » est essentielle pour orienter les interventions à plus court terme.

6.2.3. Partage d'information

76. Si chaque ville vit sa propre expérience de l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement selon son contexte, des thèmes communs se dégagent. Les villes devraient tirer parti de leurs connaissances et expertises mutuelles en partageant leurs expériences, en comparant leurs pratiques et en évaluant l'efficacité des différents leviers politiques afin d'identifier les meilleures pratiques et des solutions politiques et réglementaires fondées sur des éléments factuels.

6.3 Mise en œuvre

6.3.1. Dialoguer avec les plateformes

77. Les villes ont réussi, à des degrés divers, à engager un dialogue fructueux avec les plateformes. Dans tous les cas, il est important que les municipalités ouvrent un dialogue avec les plateformes de façon productive – harmoniser les points de vue des plateformes et des municipalités nécessite du temps et de la patience. À défaut d'accords ou d'obligations plus formels au niveau local et national, certaines villes ont conclu des accords volontaires avec les plateformes par lesquels celles-ci acceptent de collecter les taxes pour la ville, de transmettre les données sur les annonces actives, de faire respecter le nombre maximal annuel de nuitées qu'un hôte est autorisé à louer un logement, d'imposer la présence des numéros d'enregistrement sur les annonces et/ou de supprimer les annonces sans numéro d'enregistrement légal. Ces accords volontaires ne sauraient remplacer des obligations formelles et légales, mais ils peuvent être utiles en attendant.

6.3.2. Numériser les systèmes

78. Il est important que les villes mettent en place des systèmes en ligne simples et centralisés pour permettre aux hôtes de s'inscrire et d'effectuer leurs démarches fiscales. Lorsqu'ils sont complexes et peu conviviaux, les systèmes ne réussissent qu'à détourner les utilisateurs des plateformes et créent une charge inutile pour les hôtes et la municipalité.

6.3.3. Solliciter les contributions de la communauté

79. Pour la plupart des collectivités locales et régionales, la consultation publique est un processus obligatoire, préalable à l'établissement de toute nouvelle réglementation. Ce processus doit être mené de façon pertinente pour encourager la communauté à participer, puisque les associations locales, les conseils de quartier et les groupes de citoyens seront en première ligne pour faire respecter la future réglementation. Il peut être utile de travailler avec les associations de quartier pour recenser les structures commerciales existantes dans les zones particulièrement mises à mal par le tourisme, afin

de permettre l'identification précoce d'une concentration de services touristiques commerciaux et de prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

6.3.4. *Un arsenal d'instruments*

80. La location de courte durée pose un défi aux municipalités, car elle touche à plusieurs de leurs domaines de compétence (logement, planification, développement économique et tourisme). Dans le même temps, les municipalités disposent de plusieurs instruments politiques et réglementaires pour atteindre leurs objectifs, notamment :

- i. les permis de construire et d'utilisation des sols
- ii. l'urbanisme
- iii. la politique de logement
- iv. la fiscalité
- v. le système d'enregistrement

i. Les permis de construire et d'utilisation des sols

81. Les villes peuvent distinguer différents types de propriétés (par exemple : résidences principales ou secondaires, résidences occupées par le propriétaire ou non) destinés à la location de courte durée. Les villes qui sont aux prises avec des problèmes de logements abordables et de pénurie de logements peuvent avoir intérêt à limiter la location de courte durée aux seuls logements occupés par leur propriétaire, ce qui permet de garantir qu'aucun logement supplémentaire ne sera retiré du marché. Dans ces réglementations, les villes peuvent également définir les conditions d'utilisation, telles que la durée minimale et maximale du séjour, le nombre de personnes autorisées, la présence du propriétaire ou l'obtention de l'autorisation des autres occupants du bâtiment.

ii. L'urbanisme

82. Les villes peuvent s'attaquer aux conséquences de la surpopulation dans certains quartiers, à la gestion des flux de visiteurs et aux questions de qualité de vie. Les autorités locales et régionales peuvent contrôler la répartition spatiale des logements en plafonnant le nombre de licences autorisées dans certains quartiers ou en interdisant la location de courte durée dans les zones qui subissent de plein fouet les effets de la prolifération des offres de location de courte durée.

iii. La politique de logement

83. Lorsqu'il est nécessaire de protéger la disponibilité et l'accessibilité financière du parc immobilier, en particulier dans les quartiers du centre-ville et à proximité des principales destinations touristiques, les villes peuvent fixer un plafond aux contrôles de la durée de location, définir le périmètre géographique autorisé, ou encore, imposer des restrictions à la conversion des logements sociaux ou des logements en général en hébergements locatifs de courte durée.

- Les villes pourraient distinguer les hôtes agissant à titre occasionnel des hôtes professionnels
- L'instauration d'un nombre maximal annuel de nuitées pour la location d'un bien peut limiter l'intérêt économique pour un hôte ou un propriétaire de retirer son bien du marché de la location de longue durée.

84. Les municipalités touchées par une surabondance de locations de courte durée doivent inciter les propriétaires à passer du marché de la location de courte durée à celui de la location de longue durée (en proposant de louer des logements à un prix fixe pendant un nombre défini d'années afin de les convertir en logements abordables ; en infligeant des amendes en cas d'infraction ; en appliquant une loi sur le changement d'usage, etc.). Cela entraînera naturellement une diminution du nombre de logements sur le marché de la location de courte durée.

iv. La fiscalité

85. L'économie collaborative dans le secteur du tourisme est soumise aux règles fiscales de la taxe de séjour et de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Les villes doivent appliquer la même taxe de séjour aux hébergements touristiques de l'économie collaborative et au secteur de l'hébergement traditionnel afin d'appliquer des obligations fiscales équivalentes sur le plan fonctionnel aux entreprises qui fournissent des services similaires et comparables. Il convient de noter que, si les gérants d'hébergements touristiques de l'économie collaborative exploités à des fins commerciales sont

capables de comprendre des procédures complexes de versement des impôts, ce n'est probablement pas le cas des loueurs « pairs » occasionnels. Une fiscalité simplifiée et la mise en place de campagnes d'information permettent d'éviter que des résidents qui cherchent à s'assurer des revenus supplémentaires grâce au partage de logements ne se trouvent exclus par des obligations fiscales – la charge administrative doit être proportionnelle à l'activité imposable et aux revenus générés. La mise en place de régimes fiscaux spécifiques pour les revenus générés jusqu'à un certain seuil est un autre moyen d'éviter des coûts de mise en conformité et des charges administratives disproportionnés pour les résidents particuliers qui louent leur bien à titre occasionnel.

86. Les accords de perception fiscale et les partenariats avec les plateformes peuvent réduire la charge administrative pour la municipalité comme pour les hôtes, et faciliter l'acquittement des obligations fiscales par les hôtes. Les plateformes en ligne peuvent informer les hôtes du total des revenus générés et/ou de leurs obligations fiscales et partager ces informations avec les autorités publiques compétentes (dans le respect des règles de protection des données).

87. Les collectivités locales et régionales qui ont accès aux recettes générées par les taxes de séjour peuvent décider d'utiliser ces recettes pour concrétiser leur « vision à long terme » de l'économie collaborative dans le secteur du tourisme. Certaines villes ont utilisé ces recettes pour financer leur politique de logements abordables, compenser le coût du tourisme ou faire la promotion du tourisme, selon leurs priorités.

v. Le système d'enregistrement

88. La mise en place d'un système d'enregistrement en ligne, simple et centralisé pour les hôtes, peut être considérée comme une réponse politique proportionnée lorsque les services de location de courte durée ont un impact négatif sur la ville. Le système d'enregistrement résout le problème du manque de données et fournit aux municipalités les outils nécessaires à une mise en application efficace. Il peut être utilisé pour vérifier les soupçons de fraude fiscale et faciliter le suivi et l'application des taxes sur le revenu, ainsi que le paiement de la taxe de séjour. Enfin, le système d'enregistrement peut aussi permettre à la municipalité d'exercer une surveillance accrue en ce qui concerne les préoccupations de sécurité publique.

6.3.5. Impact des réglementations trop complexes

89. Une réglementation trop complexe peut dissuader les résidents de proposer des hébergements à titre occasionnel sur des plateformes de location de courte durée. Il convient de veiller à ce que les règlements et les sanctions en cas d'infraction soient proportionnels à l'activité observée. En outre, il faut s'assurer de la simplicité des processus d'enregistrement et de déclaration fiscale, pour éviter qu'ils ne constituent des obstacles involontaires à l'utilisation de l'économie de plateforme.

6.4 Mise en application

6.4.1. Non-conformité

90. Les municipalités peuvent instituer une amende pour non-conformité afin de dissuader les propriétaires et les bailleurs de louer illégalement leurs logements sur des plateformes. Il convient toutefois de noter que cela peut aussi décourager des hôtes potentiels de participer au marché.

6.4.2. Communication, information et sensibilisation

91. Les autorités locales et régionales doivent faciliter l'accès aux informations concernant l'offre d'hébergement pour améliorer le taux de conformité des hôtes. Une réglementation trop compliquée et une communication imprécise sur les obligations des hôtes pourraient décourager la catégorie d'hôtes qui souhaite le plus bénéficier de cette activité. Il est recommandé de mener une campagne d'information et de centraliser toutes les informations nécessaires sur un site internet gouvernemental pour que les hôtes puissent facilement s'y référer.

6.4.3. Une réglementation souple

92. Les répercussions négatives et positives de l'économie collaborative dans le secteur du tourisme évoluent rapidement. Les villes doivent établir sans tarder des réglementations appropriées et

relativement souples, évaluer leur efficacité et les réexaminer régulièrement. Par exemple, certaines villes peuvent avoir besoin de limiter le nombre de locations de courte durée dans certains quartiers pour éviter une surabondance de locations et de touristes.

6.4.4. Implication des parties prenantes de la communauté

93. Les villes peuvent demander aux parties prenantes de la communauté de les aider à faire appliquer la réglementation. En se rapprochant des organisations d'hôtes, les villes disposeront de canaux de communication plus efficaces et plus directs pour faire connaître les responsabilités des hôtes, comme la réduction des nuisances, et exercer un contrôle plus strict sur la sécurité. Les villes devraient également envisager la création d'un conseil consultatif permanent des citoyens pour pouvoir réintégrer les expériences directes des résidents de la ville dans les politiques, réviser ces politiques et formuler des idées de projets pour un tourisme plus compatible avec la ville et les résidents. Les résidents sont plus à l'écoute de leur quartier et peuvent être en mesure de détecter les changements avant le gouvernement.

6.4.5. Politisation

94. À mesure que l'économie collaborative dans le secteur de l'hébergement s'est développée, les divergences d'opinions entre les acteurs concernés se sont accentuées. Plusieurs villes ont fait l'objet de débats politiques animés, ce qui a créé des conflits et des obstacles à l'obtention d'un soutien plus large de la communauté en faveur d'une surveillance réglementaire accrue. La collecte et l'analyse de données et d'informations indépendantes et objectives sur le secteur de la location de courte durée sont nécessaires pour établir, contrôler, appliquer et réviser les réglementations fondées sur des preuves.

6.5 Tourisme

6.5.1. Élaborer des stratégies régionales pour le tourisme

95. Une meilleure répartition des visiteurs et des touristes dans la ville et dans les régions voisines peut contribuer à atténuer la surabondance de touristes dans les quartiers touristiques. Cela peut déjà commencer avec les voyageurs d'affaires, une catégorie de visiteurs qu'il est particulièrement facile de répartir dans la ville. Les municipalités sont invitées se rapprocher des villes et villages voisins pour promouvoir le tourisme dans d'autres zones moins fréquentées. Discuter avec les acteurs régionaux des modalités de mise en œuvre peut être particulièrement pertinent au moment où les villes élaborent leurs stratégies de réouverture.

6.5.2. Se concentrer sur l'atténuation des incertitudes et de la peur

96. Le tourisme joue un rôle important dans la santé économique et fiscale de nombreuses villes. Alors que les villes et les pays commencent à rouvrir leurs portes, les municipalités doivent trouver le juste équilibre entre de multiples préoccupations : tenter de relancer et de rouvrir l'économie au tourisme tout en atténuant les inquiétudes liées à la santé publique, perçues ou réelles. Les villes doivent travailler en étroite collaboration avec les hôtes de logements locatifs de courte durée pour s'assurer que les normes sanitaires et de sécurité sont respectées. Elles doivent réfléchir à des environnements qui permettent de maintenir une certaine distance de sécurité – comme des rassemblements en plein air – afin de réduire le risque de propagation de la COVID-19 au sein de la population.