

Hébergement touristique et vitalité des quartiers

Mémoire présenté dans le cadre de la consultation publique sur
l'hébergement touristique

10 mars 2018

Nous souhaitons d'abord exprimer notre gratitude envers la Ville de Québec pour la mise en place de cette démarche consultative sur l'hébergement touristique. Nous saluons l'initiative et saisissons cette occasion pour apporter notre contribution à la réflexion.

Johanne Tremblay Ph.D
Consultante en patrimoine culturel

Bessam Fallah Ph.D
Consultant en patrimoine bâti, chargé de cours à l'ESAD, Université Laval

TABLE DES MATIÈRES

Enjeux.....	4
L'économie collaborative et la technologie	4
La demande.....	5
L'offre.....	7
L'attrait des quartiers centraux : à la fois propices et sensibles.....	7
L'encadrement.....	8
Conclusion.....	10

Enjeux

L'économie collaborative et la technologie

L'hébergement collaboratif et plus largement l'économie collaborative est une activité de pair à pair qui repose sur des formes d'échanges que nos cadres réglementaires n'ont pas ou peu anticipées. Son essor est en grande partie dû à l'utilisation des nouvelles technologies, au développement de plateformes généralistes et spécialisées, de même qu'au désir de fluidité et de convivialité dans les échanges et d'accès rapide à des services personnalisés.

Comme pour de nombreux domaines de l'économie collaborative, la dimension collaborative de ces échanges est sujette à débats. La conclusion de ces discussions n'est pas à nos portes. Néanmoins, on constate qu'en générant de la valeur hors des cadres réglementaires, l'économie dite collaborative entre parfois en concurrence avec les prestataires établis et rend aisé le contournement des normes et des règles et à rendre ces dernières inopérantes. Ce faisant, elle a pour effet d'annuler les résultats recherchés par ces règles et ces normes, qu'il s'agisse de travail ou de fiscalité. Les sociétés qui structurent ce secteur tirent de la valeur de ce qui relevait auparavant de l'échange social. Leurs ressources et leur influence sont gigantesques. Chacune se singularise par son offre, ainsi que par des dispositifs d'adhésion et des offres connexes de gestion des services offerts par les particuliers. Leur modèle stimule de plus la création d'une économie à la demande dont on commence à peine à mesurer l'impact.

Créée en 2008 et aujourd'hui milliardaire, la plateforme *Airbnb* opère dans plus de 80 000 villes et propose des millions d'hébergements chaque année. Elle connaît une croissance stupéfiante et compte bien poursuivre ses projets d'expansion mondiale. On parle même aujourd'hui d'« airbnbisation » comme on parle d'« ubérisation ». Des millions de personnes veulent et peuvent, techniquement, en tirer profit. Le parc d'offres s'accroît de manière exponentielle avec ce type de plateforme et les acteurs sont très divers, d'où la difficulté de trouver des mécanismes régulateurs qui soient consensuels et applicables. Or le modèle *Airbnb* est là pour rester et devient de plus en plus sophistiqué en se professionnalisant et en attirant de plus en plus d'adeptes.

Le rôle de la Ville de Québec n'est certes pas de repenser la manière dont les plateformes en ligne sont détenues, administrées ou gouvernées. Or, elles ne peuvent pas être exclues de la réflexion, car en tant qu'intermédiaires incontournables de cette activité économique, voire en tant que nœuds des réseaux qui la rendent possible, elles détiennent les leviers pour faire appliquer certaines règles. La technologie étant sans limites des solutions de nature technologique peuvent être imaginées. La question dépasse toutefois la technologie. En plus d'être politique et économique, elle fait appel à notre créativité.

La demande

La location de logements courte durée dans les centres-villes participe de ce mouvement de fond qui place au premier plan la liberté de circuler et d'accumuler des expériences plutôt que des objets, avec pour principal moteur la personnalisation. Grâce à ces plateformes, le demandeur cible très précisément le cadre dans lequel il veut vivre ses quelques heures ou quelques semaines à Québec ou ailleurs. Auparavant, ces expériences personnalisées n'étaient accessibles qu'à certains individus alors qu'aujourd'hui, avec le développement technologique et ses usages, tous peuvent intégrer un réseau international, accéder à ce type d'hébergement et offrir son logement en retour (troc de nuitées et de maisons entre particuliers) ou faire des gains sans avoir à payer son accès à une pratique commerciale.

Cette personnalisation, qui atteint des niveaux autrefois insoupçonnés grâce au développement technologique, aux influenceurs et aux dispositifs de recommandation, entre autres, se combine à l'envie des nouvelles générations de créer des communautés immédiates et entrer en contact avec l'environnement d'accueil. L'époque est à l'unicité et à l'hyper local, ce que peut offrir un séjour plus ou moins long dans un appartement touristique qui s'apparente à un chez-soi temporaire au cœur d'un nouveau quartier, voire d'une rue ciblée. Même si certains voyageurs préfèrent toujours loger dans un hôtel dont ils peuvent anticiper en tout point la forme, l'esthétique et les services, et retrouver une certaine familiarité de Singapour à la Floride, les personnes qui voyagent en faisant le choix de louer un appartement le font sciemment, avec des moyens et des attentes différents qui ont leurs raisons d'être et ne peuvent pas être niés. Ce ne sont d'ailleurs pas toujours des vacanciers ; beaucoup viennent pour travailler et ont besoin de s'installer, de contrôler leur environnement et d'avoir de l'espace. Certains restent toutefois attachés à la sécurité et à la stabilité qu'offre l'hôtel, avec des services et une réception ouverte 24h sur 24, et demandent l'accès à des appartements touristiques qui combinent plusieurs composantes de ces modèles qu'on a tendance à séparer.

La location courte durée peut produire des externalités négatives¹. Les services de cohébergement² et de location régulière ont des répercussions sur le voisinage qui le subit sans en avoir été informé. Dans un immeuble hôtelier ou désigné comme offrant ce type d'hébergement, tous les résidents s'attendent à ce qu'il y ait des touristes, ce qui n'est pas le cas dans une copropriété où les résidents peuvent y voir un enjeu pour leur sécurité. À ce sujet, plusieurs copropriétaires ignorent que cette activité est illégale dans leur immeuble. D'autres le savent, sans s'en formaliser, au détriment de la quiétude de leurs voisins et du respect de leur investissement. On reprend souvent le cas de Barcelone pour présenter un contre-exemple frappant de ce que peut produire l'offre de ce type

¹ Bruits, va-et-vient, changement de régulier de voisins, bris, activités non déclarées, indésirables et criminelles, etc.

² Chambre chez l'habitant.

d'hébergement, même si la situation peut difficilement voir le jour ici³. La mise en alerte reste néanmoins utile et compréhensible, et il faut s'en inspirer pour garder en tête les quelques éléments clés qui ont participé à ce bouleversement et qui pourraient se reproduire ici : la spéculation immobilière, les annonces publiées par des multipropriétaires et le retrait de logements du marché locatif par des fonds immobiliers étrangers qui rachètent des immeubles locatifs entiers afin de bénéficier de la rentabilité de la location touristique. Mettre de l'ordre dans les annonces pour y voir clair et rétablir la situation le cas échéant nous semble être une des premières choses à faire.

Moins énergivore que d'autres types de voyage et plus propice aux échanges culturels, le modèle *airbnb* comporte aussi des avantages. Il contribue à rendre possibles les déplacements et la découverte à des clientèles pour qui le tourisme traditionnel reste prohibitif, surtout si les distances sont grandes, que le voyage se fait en famille et que le nombre de jours de visite est important. Plusieurs types de clientèles y trouvent leur compte : jeunes professionnels, chercheurs, étudiants, touristes en solo ou collègues qui cherchent une autre façon de voyager l'adoptent en y voyant une réponse à leurs besoins.

Cette demande en hébergement courte durée permet par ailleurs aux propriétaires des quartiers limitrophes de louer temporairement des unités vacantes, de rénover leur immeuble et d'investir dans le quartier, en plus de rendre disponible une offre supplémentaire en période d'achalandage et d'événements particuliers. Sur les artères commerciales, où il est souvent difficile de louer pour du long terme étant donnée l'activité qui se trouve au rez-de-chaussée⁴, la location courte durée peut constituer un outil de développement et de maintien des milieux. Enfin, ce type d'offres peut générer des retombées positives sur les quartiers qui vivent à l'ombre de ceux qui possèdent les monuments phares et qui rayonnent sous les projecteurs du tourisme international⁵. La demande existe donc aussi du côté des propriétaires. Les demandes et attentes sont très diverses et force est de constater que cette clientèle à la recherche d'expériences locales ne constitue pas une clientèle captive. Elle consomme dans le quartier où elle séjourne et contribue à sa vitalité. Lorsque ses séjours s'allongent, dans le cadre de recherches, par exemple, elle se transforme en résidents temporaires dont les besoins en matière de commerces et de services s'apparentent à ceux des habitants.

La ville de Québec doit à notre avis pouvoir proposer une offre d'hébergement touristique actuelle qui corresponde à ces attentes, tout en étant profitable pour les citoyens et les entreprises locales, en adéquation avec l'intérêt général et favorable au développement économique de nos quartiers. Tout un défi, qui doit être relevé, entre autres, par l'organisation et des mécanismes de contrôle aptes à minimiser les nuisances et les risques de débordement et à maximiser les impacts bénéfiques potentiels de cette économie dans le secteur de touristique qui n'a pas le choix de s'adapter.

³ Pour plusieurs raisons qui relèvent notamment de son histoire et de la géographie. L'avènement des vols *low cost* en Europe et le renforcement de la mobilité des jeunes européens a aussi largement contribué à l'arrivée en masse des touristes.

⁴ Restaurants, bars, épiceries, entre autres.

⁵ Le Vieux-Québec, notamment.

L'offre

L'attrait des quartiers centraux : à la fois propices et sensibles

Qu'ils soient ou non en vacances, de nombreux voyageurs demandent un accès à une expérience culturelle et souhaitent résider à proximité des lieux qu'ils auront et voudront voir et fréquenter pendant leur séjour. Les quartiers centraux sont certes sensibles, mais ce sont aussi ceux qui sont les plus recherchés, les plus distinctifs et les plus accessibles à pied ou en transport collectif. Si l'un des objectifs est d'aller au cœur de milieux pour y faire des rencontres et « vivre la culture locale » à peu de frais et en pouvant aisément se déplacer, la centralité et la proximité des offres sont incontournables. Le lien entre nature et impact de l'hébergement touristique, vision du développement urbain et consolidation des quartiers centraux est donc fort.

Le Vieux-Québec est un cas particulier. D'abord par sa désignation patrimoine mondial, son extraordinaire attractivité et du fait que la Ville éprouve déjà des difficultés à en faire un véritable quartier habité. La difficulté d'attirer plus de résidents dans le Vieux-Québec ne résulte pas de l'arrivée dans ce secteur névralgique de l'hébergement collaboratif ou de la location d'appartements touristiques et fait partie des préoccupations de l'administration depuis un moment déjà. La transformation non contrôlée de logements en unités pour hébergement touristique nuit certainement à l'accessibilité et à l'offre de location à long terme dans ce secteur prisé. Or l'interdire complètement paraît illusoire, voire propice aux contournements et à une perte de contrôle plus grande encore, car la demande est là. Pour protéger et consolider ce milieu de vie, attirer des familles et maintenir des résidents, il faut en plus de s'intéresser au tourisme, rénover les espaces publics et faciliter l'établissement d'une vie de quartier avec des zones protégées, des services de proximité, une réelle mixité des commerces et un transport viable adéquat.

De manière générale, en limitant par des quotas (en pourcentage) la pénétration de trop nombreuses offres d'appartements pour la location de courte durée dans des zones résidentielles, et en en concentrant la majeure partie sur les artères principales, la qualité de vie des résidents sera protégée. La distinction « Patrimoine mondial » a généré 100 millions de dollars de revenu pour le secteur du tourisme et les visiteurs internationaux de régions de plus en plus éloignées de Québec en entendent parler et choisissent Québec comme destination. Tel que la Ville de Québec le disait lors d'une rencontre des villes du patrimoine mondial réunies à Philadelphie en 2017, il faut tirer le meilleur de son héritage historique et culturel afin de générer de nouvelles opportunités culturelles et économiques. L'offre d'appartements en location de courte durée fait nécessairement partie de cette équation. Il en va aussi de l'image de la destination et de la qualité de l'expérience qu'elle permet de vivre. Bruges, par exemple, a été une des premières villes du patrimoine mondial à avoir mis en place une politique touristique qui encadre toutes les activités d'hébergement, de services et de mobilité. Un exemple parmi d'autres à explorer

pour intégrer de manière stratégique la question de l'hébergement touristique dans un plus grand projet pour la ville de Québec et de faire de ce type d'hébergement un outil.

Le quartier Saint-Roch constitue à notre avis un autre endroit intéressant pour l'offre de ce type d'hébergement. Les voyageurs y sont de plus en plus nombreux et circulent aisément entre ce quartier central, le Vieux-Québec et la haute ville, signe qu'un lien se crée entre les quartiers. La clientèle de ce type d'hébergement n'est ni celle du Château Frontenac ni celle qui vient passer quelques heures à quai. En s'intéressant à ce quartier en développement, cette clientèle, qui vient souvent pour de plus longs séjours, contribue à la diversification des services offerts et à l'économie locale, en plus d'amener avec elle une variété, une ouverture sur l'international et un enrichissement de la vie culturelle et sociale. Le cadre réglementaire doit tenir compte de toutes ces spécificités et les distinguer.

Nous encourageons donc l'attraction de cette clientèle dont la présence aura un impact positif sur la vie, le cadre bâti et la renommée du quartier. Le quartier Saint-Roch est de plus au cœur du processus de revitalisation dans les quartiers centraux qui ont besoin de résidents. La revitalisation de certaines artères dans Saint-Roch comme dans Saint-Jean-Baptiste passe entre autres par l'ouverture à la bonification de l'offre en hébergement touristique, à la faveur des zones commerciales et dans le respect des zones résidentielles où la croissance devra être plus maîtrisée. Améliorer l'hospitalité dans ce quartier central traversé par le boulevard Charest et situé à proximité de la Gare du Palais, à la fois résidentiel et marqué par la présence d'établissements de formation et d'entreprises liées à l'innovation, est pour le développement de la ville incontournable.

L'encadrement

Dans la ville de Québec tout comme c'est le cas dans de nombreux pays, l'offre de services touristique est réglementée afin de faire respecter des normes de fonctionnement entre autres liées au bruit, à la sécurité et à la salubrité. Les activités des prestataires de services d'hébergement sont encadrées par des dispositifs qui impliquent plusieurs ministères et paliers de gouvernement. Il est indispensable que Revenu Québec, le gouvernement du Québec, Tourisme Québec, la Régie du logement et la Ville soient sur la même longueur d'onde et que tout soit très clair pour tous, plateformes, résidents, propriétaires, loueurs et agents et que les mécanismes de contrôles soient appliqués.

À Québec, plus de 80% des revenus d'*Airbnb* sont générés par la location de logements entiers. Le fait de louer une chambre ou son propre logement quelques jours par année devrait rester un choix discrétionnaire relevant du propriétaire. Pour celui qui veut en offrir plus, *l'airbnb* représente une opportunité d'affaires qui doit être traitée de la sorte et son autorisation analysée en fonction de critères d'évaluation particuliers (usages conditionnels) et connus. Nous sommes d'avis qu'il faut tracer une ligne claire et sans ambiguïté entre ce qui constitue de l'hébergement collaboratif et une activité commerciale, en déterminant entre autres combien de jours par année un hôte peut louer

son logement sans devoir obtenir une attestation d'hébergement touristique. L'attestation est certes le meilleur outil pour contrôler l'offre. Or sur son site, Airbnb ne réclame pas l'attestation exigée par la loi 67. L'entreprise américaine se contentant de prévenir ses utilisateurs qu'ils doivent respecter les lois. Il nous semble que cela ne suffit pas.

Le moratoire sur la délivrance d'attestations de résidence de tourisme, certes utile en temps de réflexion, n'enrayera d'aucune façon un phénomène établi. Il peut même à terme servir l'illégalité au détriment des demandes légitimes pour une activité légale. La loi 67 est d'ailleurs à l'heure actuelle largement contournée et les amendes ne semblent pas donner les résultats escomptés. Les locateurs ne devraient-ils pas devoir publier un numéro de permis avec leur offre et la plateforme retirer les annonces illégales et en communiquer la présence aux autorités ?

Pour simplifier la procédure de collecte des taxes et de déclaration de revenus et éclairer le phénomène et en tirer des données précises, il est à propos d'impliquer les plateformes. Ces dernières ont le pouvoir d'expliquent clairement aux utilisateurs leurs obligations fiscales et de contribuer aux différents mécanismes de déclaration et de collectes. La technologie permet de plus l'obtention de données utiles au contrôle et à la régulation, de même qu'à l'obtention d'un portrait juste de l'ampleur du phénomène. Nous attendons avec intérêt les résultats du groupe de travail au niveau provincial sur l'économie collaborative au nom de l'équité de même que celle du groupe de travail mis sur pied par la Ville de Québec.

Plusieurs villes et pays dans le monde réagissent à la croissance de ces pratiques. Certaines villes sont à ce sujet restrictives, dont San Francisco, qui a pourtant vu naître la désormais célèbre plateforme qui donne son nom au phénomène en question. De façon similaire, Berlin, qui veut limiter la pression qu'exercent ces plateformes sur le prix de location, exige d'importantes sommes à quiconque enfreint les règles, tout comme New York, qui a des lois strictes en matière de location de courte durée. À l'inverse, Amsterdam a une « Airbnb-friendly law ». Quel que soit le choix que feront les gouvernements à cet égard, tous les débats passés et présents mettent en relief la nécessité de faire respecter la réglementation, quelle qu'elle soit.

Les villes doivent ensuite pouvoir distinguer ces statuts⁶ en fonction du secteur et de la situation de l'immeuble concerné. Dans les secteurs où l'hébergement touristique est permis, il faut permettre la location de type *airbnb*. Sur une artère commerciale ou à proximité d'un hôtel, on s'attend au bruit et au mouvement qu'amènent les visiteurs, ce qui n'est pas le cas dans un immeuble dont la seule utilisation légale et déclarée est le résidentiel. Mais le zonage ne suffit pas. La Ville de Québec doit avoir plan de développement avec des objectifs clairs et à partir duquel élaborer son dispositif réglementaire.

⁶ Collaboratif, chambre, maison principale secondaire, logement entier habité ou non par un locataire, etc.

Conclusion

Airbnb représente un changement de culture majeur autant qu'un changement technologique. L'ampleur de la pratique et la capacité de certaines plateformes à sophistication leur fonctionnement nous obligent à réaliser qu'il ne s'agit pas d'un phénomène de marge. Sa croissance est rapide et il est illusoire de vouloir l'enrayer.

L'établissement d'un cadre optimal en matière d'hébergement touristique sur le territoire de la ville de Québec dans le respect de l'industrie, des citoyens, des résidents des quartiers centraux et des touristes, sera possible avec l'apport de chacun, une communication élaborée et efficace, de même qu'une législation claire et une fiscalité équitable. Un tel cadre ne doit pas avoir pour effet de brider la croissance du tourisme en freinant l'innovation et en prévenant la création de nouvelles offres en phase avec les demandes des clientèles actuelles et futures.

Enfin, pour qu'il serve l'intérêt général, il faut trouver moyen de faire de cet enjeu une opportunité et de ce type d'hébergement un outil de revitalisation et de consolidation de nos quartiers et de développement de la Ville de Québec. Les règlements restent des outils d'orientation et de régulation. Il faut une vision de ce qu'on veut faire de tel ou tel quartier pour créer et entretenir un milieu de vie. C'est cette vision qui va orienter les responsables dans leurs décisions.