

Mémoire sur l'hébergement touristique « collaboratif »

Déposé au Conseil d'arrondissement de la Cité-Limoilou,
par le Conseil de quartier de Saint-Roch



TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction
2. Les enjeux de l'hébergement « collaboratif »
3. La nature de la pratique
4. L'encadrement de la pratique
 - 4.1 Les outils urbanistiques
 - 4.2 Le cadre légal
 - 4.3 Le respect des règlements et lois
5. Conclusion

1. Introduction

Dans ce document, la forme masculine est utilisée sans discrimination et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Dans ce document, le terme « hébergement « collaboratif » » est utilisé pour décrire le phénomène de location courte durée de logements en ligne via des plateformes

Le présent mémoire fait suite à plusieurs démarches et réflexions du Conseil de quartier de Saint-Roch entourant l'enjeu de l'hébergement touristique à Québec. Le 21 septembre 2017, la Ville de Québec a annoncé la création d'un comité de travail sur l'hébergement touristique. Parallèlement à cette initiative, un comité aviseur sur l'hébergement touristique à Québec, formé de représentants désignés de conseils de quartiers et groupes citoyens, a vu le jour en novembre 2017. À défaut de pouvoir siéger sur le comité de travail formé par la ville, le Conseil de quartier de Saint-Roch a signifié son intérêt de prendre part aux réflexions du comité aviseur. Le comité a pour mandat d'accompagner M. Alain Samson, président du Conseil de quartier du Vieux-Québec-Cap-Blanc-Colline Parlementaire, dans son rôle de représentant de la population sur le comité de travail, afin que sa présence sur ce comité reflète la réalité citoyenne des différents quartiers.

En plus de mettre en commun les enjeux relatifs aux différents quartiers, le comité aviseur a organisé en mars 2018, conjointement avec la Ville, deux séances de consultations publiques sous forme d'ateliers participatifs. Mettant de l'avant les principes de participation active, les séances ont permis aux citoyens de faire valoir auprès des administrateurs du conseil de quartier et des élus leur vision du sujet.

Les membres du conseil d'administration remercient les élus municipaux et les conseillers en consultations publiques de la Ville de Québec pour leur participation et leur collaboration aux différentes démarches dans ce dossier. Ils saluent également les nombreux citoyens présents lors des ateliers participatifs pour leur apport à la réflexion sur le sujet. Les membres du conseil d'administration ont rédigé ce mémoire de sorte à ce qu'il soit le plus fidèle possible aux commentaires des citoyens, gens d'affaires et groupes communautaires du quartier Saint-Roch.

2. Les enjeux de « l'hébergement collaboratif »

Avec la forte croissance de différentes plateformes comme Airbnb, le phénomène de « l'hébergement collaboratif » bouscule les modes traditionnels d'hébergements et la législation les entourant. L'avènement de ce nouveau marché est observable à Québec depuis plusieurs années, notamment dans le quartier du Vieux-Québec et celui de Saint-Jean-Baptiste. La réflexion proposée par la Ville arrive à point pour le quartier Saint-Roch, alors que la présence de l'hébergement « collaboratif » se fait sentir de plus en plus fortement, non seulement en milieu résidentiel mais aussi via des projets immobiliers mettant l'emphase sur la pratique de cette activité.

Les enjeux entourant ce nouveau phénomène sont multiples. Ils concernent à la fois l'attractivité des villes, l'aménagement du territoire, l'équité fiscale, le tissu social, etc. Les acteurs du débat sont également nombreux et leurs intérêts variés et parfois divergents. En tant qu'instance représentant les résidents du quartier, le Conseil de quartier de Saint-Roch souhaite mettre de l'avant les enjeux citoyens au cœur du débat, répondant ainsi à plusieurs objectifs de son plan d'action 2017-2019 :

- Objectif 5.6 : Soutenir les initiatives visant l'inclusion des clientèles marginalisées du quartier.

L'hébergement touristique pourrait avoir une incidence sur l'accessibilité au logement à des prix abordables, ce qui toucherait en premier les personnes ayant de faibles revenus.

- Objectif 6.5 : Promouvoir la qualité de vie dans le quartier Saint-Roch selon les critères définis et par le moyen des tribunes disponibles.

L'hébergement touristique doit être acceptable socialement et ne pas constituer une nuisance pour les habitants et le voisinage des lieux où il est pratiqué.

- Objectif 6.6 : Encourager la vocation de centre-ville du quartier Saint-Roch tout en conservant la qualité de son milieu de vie

L'hébergement touristique est susceptible de contribuer au dynamisme du quartier, au développement de commerces et de services de proximité, mais cela doit se faire dans le respect de la qualité de vie de l'ensemble des résidents.

CONSTATS

Les constats suivants, certains positifs d'autres négatifs, font état des multiples enjeux liés à l'hébergement « collaboratif », et doivent être pris en compte dans la réflexion sur l'encadrement de la pratique.

Constat : Économie locale

Le tourisme contribue à la vitalité du quartier, à son dynamisme et à l'économie locale.

Constat : Économie individuelle

La pratique de l'hébergement « collaboratif » représente pour les citoyens qui le font un revenu d'appoint appréciable.

Constat : Mixité sociale

L'intégration de l'hébergement collaboratif dans les quartiers comme Saint-Roch peut permettre de déconcentrer les touristes du Vieux-Québec et ainsi peut-être, ultimement, de favoriser la réappropriation du Vieux-Québec par les citoyens locaux.

Constat : Rayonnement de Québec

L'intégration de l'hébergement « collaboratif » dans différents quartiers centraux permet de promouvoir une image plus riche et diversifiée de la ville aux yeux des visiteurs.

Constat : Cohabitation

La participation à ce type d'hébergement peut permettre aux citoyens de vivre des expériences humaines enrichissantes.

Constat : Accessibilité au logement

L'hébergement « collaboratif » peut être un facteur d'embourgeoisement (gentrification) en exerçant une pression sur la disponibilité et le prix des loyers.

Constat : Cohabitation

L'hébergement « collaboratif » peut affecter négativement la qualité de vie des citoyens résidents et être source de nuisances de diverses natures.

Constat : Tissu social et appartenance

L'embourgeoisement (gentrification) et la transformation du visage du quartier peut contribuer au déplacement des personnes marginalisées vers d'autres secteurs moins bien desservis en services et à l'effritement du tissu social et communautaire local.

Constat : Architecture et urbanisme

L'hébergement « collaboratif » peut s'étendre au-delà de l'occupation en milieu résidentiel et se traduire par la construction de bâtiments dédiés à la pratique de cette activité, au détriment d'usages mieux adaptés aux besoins des populations locales (logements, espaces verts, lieux de rassemblement communautaires ou collectifs)

Constat : Accès aux commerces et services

L'offre commerciale du quartier risque de se transformer pour mieux répondre aux besoins des touristes (restaurants huppés et boutiques de souvenirs) au détriment des commerces et services de proximité qui répondent directement aux besoins des habitants locaux (épiceries, pharmacies).

3. La nature de la pratique

Afin de réguler la pratique de l'hébergement « collaboratif », il faut d'abord comprendre les différents types de location possibles et leurs impacts respectifs. Au fil des discussions du comité avisé, trois types de locations ont été identifiés.

1. Location de chambre(s) par un locateur occupant
2. Location d'un logement entier par un locateur occupant
3. Location d'un logement entier par un locateur externe (propriétaire ou entreprise)

Constat : Il y a un consensus favorable envers la location de chambre.

Constat : Il y a un consensus favorable envers la location de logement par un locateur occupant.

Constat : Il y a un consensus défavorable envers la location de logement, par un propriétaire ou une entreprise, exclusivement à court terme.

La location, que ce soit pour une seule chambre ou un logement entier, par un locateur occupant les lieux est une idée globalement acceptée, alors que la location d'un logement par un locateur externe est beaucoup moins bien accueillie. Plus que le type de logement loué, c'est le type de locateur qui influence le plus la perception des citoyens à l'égard de l'hébergement « collaboratif ».

L'échange et le partage entre pairs étant aux fondements du concept d'économie collaborative, il n'est pas surprenant que la location par un locateur occupant fasse consensus. **La location exclusivement à court terme est quant à elle perçue comme une**

usurpation du principe de collaboration à des fins commerciales. La perception du locateur externe est toutefois à nuancer ; l'opinion est défavorable dans la mesure où aucune balise n'est présente alors qu'il s'agit d'une activité commerciale. Il est donc primordial de bien définir la nature de la pratique (Quoi) afin de proposer un encadrement adéquat (Comment).

RECOMMANDATION : Faire une distinction claire entre la location par un locateur occupant de celle par un locateur externe.

RECOMMANDATION : La ville de Québec devrait faire la promotion de la location par l'occupant et limiter celle réalisée par un locateur externe.

4. L'encadrement de la pratique

La présente section s'intéresse aux potentielles balises à mettre en place afin de réguler la pratique entourant l'hébergement « collaboratif ».

Constat : La nécessité de mettre en place des mesures d'encadrement fait consensus lorsqu'elles visent à réguler la pratique des locateurs externes, dans les cas où le logement est exclusivement dédié à la location court terme.

Le fait de cibler un type de location s'explique notamment par plusieurs facteurs. D'abord, ce type de location s'apparente davantage à une pratique commerciale qu'au principe d'économie collaborative (tel qu'abordé dans la précédente section). On y voit une concurrence déloyale fait aux modes traditionnels d'hébergement, qui elles sont régulées. Aussi, la grande fréquence de location est plus propice à créer des nuisances pour le voisinage et représente un plus grand risque d'érosion du tissu social.

RECOMMANDATION : Prioriser la réglementation encadrant la location par des locateurs externes.

4.1 Les outils urbanistiques

Les outils urbanistiques, principalement le contingentement et le zonage, sont des outils d'encadrement déjà en place pour l'ensemble du territoire, donc facilement transposables pour l'enjeu actuel.

Constat : Le contingentement (limitation à une quantité X, pour un territoire Y) est privilégié au zonage comme outil d'encadrement de l'hébergement sur le territoire.

L'argument principal utilisé en défaveur du zonage est l'inégalité des chances engendrée entre les citoyens. Il faut toutefois préciser que le contingentement est un concept plus

tangible et facilement compréhensible que le contrôle de l'usage du sol, ce qui explique peut-être la tendance.

RECOMMANDATION : Limiter par le contingentement, la quantité de location de logement pour un territoire donné.

Constat : Les avis sont mitigés concernant la désignation des artères commerciales comme lieu privilégié à la pratique de l'hébergement « collaboratif »

Elles sont vues comme propices car ces milieux sont très effervescents et présentent déjà plus de va-et-vient ainsi que plus de nuisances sonores. D'un autre côté, le danger est d'exacerber ce phénomène et de rendre encore plus hostile l'habitation des artères commerciales par des citoyens.

RECOMMANDATION : Ne pas voir la conversion de logements vers l'hébergement touristique comme une réponse unique au taux d'inoccupation des logements sur les artères commerciales.

4.2 Cadre légal

Enregistrement et perceptions des taxes

Constat : L'absence de taxes et d'imposition pour les locateurs est un irritant majeur de la pratique de l'hébergement « collaboratif ». Cette opinion est non seulement présente chez les hôteliers qui y voient une concurrence déloyale mais également pour la majorité des citoyens.

Constat : L'enregistrement du locateur auprès de l'Office du tourisme du Québec est l'outil privilégié pour normaliser la pratique des locateurs.

Constat : L'affichage d'une enseigne d'hébergement touristique sur la façade extérieure du bâtiment fait consensus, sans toutefois susciter un vif intérêt et représenter un élément clé de l'encadrement.

RECOMMANDATION : Rendre obligatoire l'enregistrement du locateur auprès de l'Office du tourisme du Québec pour toute offre d'hébergement « collaboratif »

RECOMMANDATION : Rendre obligatoire l'affichage de cet enregistrement sur les plateformes d'offres d'hébergement « collaboratif »

Nombre de nuitées

Constat : La limitation du nombre de nuits de location par année est l'outil privilégié par les citoyens pour distinguer une pratique dite « collaborative », de l'activité commerciale pratiquée par les locataires externes.

Le seuil juste à établir pour faire la distinction entre une pratique « collaborative » et commerciale est très variable d'un citoyen à l'autre. Le seuil de 180 jours est une limite symbolique forte pour faire cette distinction, bien que pour la plupart des citoyens, elle devrait se situer en deçà de ce nombre. Une étude plus approfondie devrait être menée afin de fixer un nombre adéquat de nuits.

RECOMMANDATION : Utiliser le nombre annuel de nuitées de location pour distinguer la pratique « collaborative » des activités commerciales pratiquées par les locataires externes.

RECOMMANDATION : Établir des paliers de taxation croissants en fonction du nombre annuel de nuits.

À titre d'exemple :

- Moins de 60 jours : Taxation minimale ou absente, (car l'hébergement est collaboratif)
- De 60 à 120 jours : Taxation intermédiaire
- Plus de 120 jours : Taxation complète, (car il représente une pratique commerciale)

4.3 Application et contrôle des lois et règlements

Les outils d'encadrement ne peuvent être pleinement effectifs et ne valent la peine d'être mis en place qu'à la condition que des outils de contrôle soient également mis de l'avant. Toutefois, les citoyens orientent davantage leurs réflexions sur les outils d'encadrement, planifiés en amont et de manière préventive, plutôt que sur les outils de contrôle, opérés en aval et de manière répressive.

Constat : Une ligne téléphonique dédiée au signalement ne fait pas consensus, considérant les ressources et frais à mettre en place.

L'utilisation des services déjà existants de la Ville pour signaler les nuisances où les dérogations aux règlements (311, bureaux d'arrondissement) semblent appropriés à ce type de plainte.

RECOMMANDATION : Un espace web dédié au signalement des infractions pourrait être un outil moins coûteux et facilement accessible.

5. Conclusion

Au terme des démarches entreprises et discussions menées au cours des derniers mois entourant l'hébergement « collaboratif » à Québec, les membres du conseil d'administration du Conseil de quartier de Saint-Roch attendent de la Ville de Québec qu'elle prenne en compte de la réalité des citoyens et mette en place une réglementation applicable.

Constat : La viabilité du concept d'hébergement « collaboratif », son acceptabilité sociale et son intégration dépendent essentiellement de l'encadrement et de la régulation de la pratique. L'irritant actuel ne repose pas sur la pratique même de l'hébergement « collaboratif », mais plutôt sur le manque de balises adéquates.

Comme dans plusieurs domaines affectés par l'économie collaborative, la venue d'un nouveau joueur bouscule les modes traditionnels d'opérer et suscite de vives réactions au sein de la population. Alors que l'opposition peut être un réflexe normal lorsqu'un nouveau phénomène fait son apparition, l'adaptation est une voie plus constructive et stratégique vers laquelle tendre.

RECOMMANDATION : Accroître et opérationnaliser l'encadrement de l'hébergement « collaboratif » à Québec, dans le but de bénéficier des avantages que peut offrir l'hébergement « collaboratif », tout en limitant les irritants actuels de la pratique.

Constat : Il existe peu d'information et de documentation fiable au sujet de l'hébergement « collaboratif » à Québec.

La meilleure compréhension et l'acceptation du phénomène passent également par une plus grande communication et la diffusion d'information sur le sujet.

RECOMMANDATION : Offrir aux citoyens de la documentation fiable relativement à l'hébergement « collaboratif » à Québec (sensibilisation, outils web, etc.)

Les membres du conseil d'administration du Conseil de quartier de Saint-Roch souhaitent souligner la qualité des discussions lors des ateliers participatifs et le respect envers les opinions des uns et des autres dont ont fait preuve l'ensemble des participants.