

CONCOURS EXTERNE SPECIAL

Spécialité : sciences humaines et sociales

**SUJET D'ENTRAINEMENT**

(durée : cinq heures – coefficient 6)

Une épreuve de rédaction d'une note d'analyse et de propositions  
à partir d'un dossier de 25 pages maximum.

**Avertissement**

Ce sujet tout comme le dossier qui s'y rattache, ainsi que le corrigé qui sera proposé dans un deuxième temps, ont été préparés par la Direction des enseignements et de la recherche de l'ENA à des fins d'entraînement des candidats au concours externe spécial « docteurs » et non par le jury du concours. Ils ne revêtent qu'une valeur indicative.

**SUJET**

Nous sommes en février 2020.

Vous êtes administrateur(trice) civil(e), chef(fe) du bureau du parc privé à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. La question des tensions locatives dans les grandes agglomérations françaises a conduit à une réflexion sur les modes alternatifs d'hébergement touristique, leur régulation et leur impact par rapport à l'évolution du nombre de logements privés disponibles à la location.

Votre ministère doit participer à une réunion interministérielle (RIM) sur la question. Elle réunira également les ministères économiques et financiers et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. L'objet de cette RIM est de discuter l'opportunité et la faisabilité d'une réduction du nombre de jours (aujourd'hui 120 par an) pendant lesquels un logement privé peut être soumis à la location ainsi que l'amélioration des modalités de contrôle du respect de cette restriction et des obligations de déclaration.

En vue de cette RIM, votre directeur, qui y représentera votre ministère, vous demande une note sur les enjeux liés à la présence de plateformes de type Airbnb sur ce marché. La note est à l'attention de Monsieur le Ministre auprès de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé de la Ville et du Logement.

COMPOSITION DU DOSSIER :

Document 1 : Articles L324-1-1 et L324-2-1 du Code du tourisme

Document 2 : Articles R324-2 et R 324-3 du code du tourisme, issus du décret n° 2019-1104 du 30 octobre 2019

Document 3 : Communiqué de presse, Cour de justice de l'Union européenne

Document 4 : Données statistiques « Impact d'Airbnb sur le marché locatif des Hauts de Seine »

Document 5 : Données statistiques « Nombre de logements sociaux dans les Hauts de Seine »

Document 6 : Données statistiques « Chiffres clefs du tourisme »

Document 7 : Article « La taxe de séjour, un modèle de taxe locale à l'ère numérique ? »

Document 8 : Article « Des écueils en droit de l'économie de plateformes : regards renouvelés sur certaines dichotomies fondamentales »

Document 9 : Article « Quand la valeur de l'immobilier glisse vers l'aval : contribution à une réflexion sur les nouveaux modèles économiques urbains »

Document 10 : Article « Airbnb a versé 24 millions d'euros de taxe de séjour à 23 000 villes en 2018 »

Document 11 : Article « Paris assigne en référé Airbnb, 'qui ne respecte pas la loi' »

Document 12 : Article « Le ministre de la Ville et du Logement annonce de nouveaux moyens de contrôles des plates-formes de location saisonnière.

Document 13 : Article « Airbnb, les petites villes lui disent merci »

Document 14 : Extrait de rapport « Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace »

Document 15 : Extrait d'avis, Assemblée nationale « Action extérieure de l'Etat, tourisme ».

Document 16 : Annexe projet de loi de finances pour 2020 « Mission Action extérieure de l'Etat »

Document 17 : Etude « Impact économique d'Airbnb en France »

## **Document 1 : Code du tourisme (articles L324-1-1 et L324-2-1)**

### **Article L. 324-1-1 (Extraits)**

I.-Pour l'application du présent article, les meublés de tourisme sont des villas, appartements ou studios meublés, à l'usage exclusif du locataire, offerts à la location à une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile et qui y effectue un séjour caractérisé par une location à la journée, à la semaine ou au mois.

II.-Toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme, que celui-ci soit classé ou non au sens du présent code, doit en avoir préalablement fait la déclaration auprès du maire de la commune où est situé le meublé.

Cette déclaration préalable n'est pas obligatoire lorsque le local à usage d'habitation constitue la résidence principale du loueur, au sens de [l'article 2](#) de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

III.-Par dérogation au II, dans les communes où le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable au sens des articles [L. 631-7](#) à [L. 631-9](#) du code de la construction et de l'habitation une délibération du conseil municipal peut décider de soumettre à une déclaration préalable soumise à enregistrement auprès de la commune toute location d'un meublé de tourisme. (...)

IV.-Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement de la déclaration préalable mentionnée au III, toute personne qui offre à la location un meublé de tourisme qui est déclaré comme sa résidence principale ne peut le faire au-delà de cent vingt jours au cours d'une même année civile, sauf obligation professionnelle, raison de santé ou cas de force majeure.

La commune peut, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location, demander au loueur de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé a été loué. Le loueur transmet ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration.

IV bis.-Sur le territoire des communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement prévue au III, une délibération du conseil municipal peut soumettre à autorisation la location d'un local à usage commercial en tant que meublé de tourisme.

Cette autorisation est délivrée au regard des objectifs de protection de l'environnement urbain et d'équilibre entre emploi, habitat, commerces et services, par le maire de la commune dans laquelle est situé le local.

Lorsque la demande porte sur des locaux soumis à autorisation préalable au titre d'un changement de destination relevant du code de l'urbanisme, l'autorisation prévue au premier alinéa tient lieu de l'autorisation précitée dès lors que les conditions prévues par le code de l'urbanisme sont respectées.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent IV bis.

V.- Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du III est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 5 000 €

Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du IV est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 10 000 €

Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du IV bis est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 25 000 €

Ces amendes sont prononcées par le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond sur demande de la commune dans laquelle est situé le meublé de tourisme. Le produit de l'amende est versé à la commune. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le meublé de tourisme.

### **Article L324-2-1**

I. - Toute personne qui se livre ou prête son concours contre rémunération ou à titre gratuit, par une activité d'entremise ou de négociation ou par la mise à disposition d'une plateforme numérique, à la mise en location d'un meublé de tourisme soumis à l'article [L. 324-1-1](#) du présent code et aux [articles L. 631-7 et suivants](#) du code de la construction et de l'habitation informe le loueur des obligations de déclaration ou d'autorisation préalables prévues par ces articles et obtient de lui, préalablement à la publication ou à la mise en ligne de l'annonce de location, une déclaration sur l'honneur attestant du respect de ces obligations, indiquant si le logement constitue ou non sa résidence principale au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989, ainsi que, le cas échéant, le numéro de déclaration, obtenu en application

du III de l'article L. 324-1-1 du présent code. Lorsque ce meublé de tourisme est soumis au même III, elle publie, dans toute annonce relative à ce meublé, ce numéro de déclaration.

II.-Dans les communes ayant mis en œuvre la procédure d'enregistrement mentionnée au III de l'article L. 324-1-1, la commune peut, jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle un meublé de tourisme a été mis en location, demander à la personne mentionnée au I du présent article, lorsque celle-ci en a connaissance, notamment lorsqu'elle met à disposition une plateforme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées, de lui transmettre le nombre de jours au cours desquels ce meublé de tourisme a fait l'objet d'une location par son intermédiaire. La personne mentionnée au même I transmet ces informations dans un délai d'un mois, en rappelant le nom du loueur, l'adresse du meublé et son numéro de déclaration ainsi que, le cas échéant, le fait que ce meublé constitue ou non la résidence principale du loueur au sens de l'article 2 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. La commune peut demander un décompte individualisé pour les meublés de tourisme situés sur tout ou partie de son territoire.

Dans ces mêmes communes, la personne mentionnée audit I n'offre plus à la location un meublé de tourisme déclaré comme résidence principale du loueur lorsqu'elle a connaissance, notamment lorsqu'elle met à disposition une plateforme numérique de nature à lui conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées, que ce meublé a été loué, par son intermédiaire, plus de cent vingt jours au cours d'une même année civile. Elle remplit ses obligations sur la base de la déclaration sur l'honneur mentionnée au même I. Le dispositif de retrait des offres peut être mutualisé par plusieurs personnes mentionnées au même I. Le cas échéant, ce dispositif mutualisé est certifié chaque année avant le 31 décembre par un tiers indépendant.

Un décret en Conseil d'Etat précise la fréquence et les modalités techniques de transmission des informations mentionnées au premier alinéa du présent II en fonction des caractéristiques des communes, de leurs besoins pour effectuer les contrôles de la réglementation prévue au présent chapitre et de la capacité de la personne mentionnée au I à répondre aux demandes des communes.

III.-Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du I est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 12 500 € par meublé de tourisme objet du manquement.

Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du premier alinéa du II est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par meublé de tourisme objet du manquement.

Toute personne qui ne se conforme pas aux obligations résultant du deuxième alinéa du même II est passible d'une amende civile dont le montant ne peut excéder 50 000 € par annonce faisant l'objet du manquement.

Ces amendes sont prononcées par le président du tribunal judiciaire statuant selon la procédure accélérée au fond sur demande de la commune dans laquelle est situé le meublé de tourisme. Le produit de l'amende est versé à la commune. Le tribunal de grande instance compétent est celui dans le ressort duquel est situé le meublé de tourisme.

IV.-Les agents assermentés du service municipal ou départemental du logement mentionnés aux articles L. 621-4 et L. 651-6 du code de la construction et de l'habitation sont habilités à rechercher et à constater tout manquement aux articles L. 324-1-1 et L. 324-2 du présent code ainsi qu'au présent article sur le territoire relevant du service municipal ou départemental du logement. A cette fin, ils sont habilités à se faire présenter toute déclaration par les personnes mentionnées au II de l'article L. 324-1-1 et au I du présent article.

**Document 2 : Articles R324-2 et R 324-3 du code du tourisme, issus du décret n° 2019-1104 du 30 octobre 2019 pris en application des articles L. 324-1-1 et L. 324-2-1 du code du tourisme et relatif aux demandes d'information pouvant être adressées par les communes aux intermédiaires de location de meublés de tourisme**

**Article R324-2**

I.-Lorsqu'une commune a mis en œuvre la procédure d'enregistrement mentionnée au III de l'article [L. 324-1-1](#), cette commune peut adresser au plus une demande d'information par année civile à la personne mentionnée au I de l'article [L. 324-2-1](#) portant sur les locations de meublés de tourisme de l'année en cours et celles de l'année civile précédente.

II.-Cette demande est adressée par voie électronique dans les conditions de sécurité établies par le référentiel général de sécurité prévu par l'[article 9](#) de l'ordonnance du 8 décembre 2005 susvisée.

La demande peut porter sur les locations de meublés de tourisme situés dans un périmètre donné couvrant tout ou partie du territoire de la commune.

Le format de la demande est fixé par arrêté des ministres chargés respectivement du tourisme et du logement.

**Article R 324-3**

La personne mentionnée au I de l'article [L. 324-2-1](#) transmet à la commune les informations mentionnées au II de l'article L. 324-2-1 pour chaque meublé de tourisme ayant fait l'objet d'au moins une location dans la commune par l'intermédiaire de cette personne, y compris si ce meublé n'est plus offert à la location à la date de la demande. Cette transmission est faite par voie électronique, dans un format fixé par l'arrêté prévu à l'article précédent.

Ces informations portent sur :

-l'adresse du local meublé précisant, lorsqu'elle en a connaissance et si ce dernier fait partie d'un immeuble comportant plusieurs locaux, le bâtiment, l'escalier, l'étage et le numéro d'appartement ;

-lorsqu'elle en a connaissance, le numéro de déclaration mentionné au III de l'article [L. 324-1-1](#) ;

-lorsqu'elle en a connaissance, le nombre de jours au cours desquels ce meublé a fait l'objet d'une location par son intermédiaire.

Le délai de réponse d'un mois prévu au II de l'article L. 324-2-1 court à partir de la date de la demande de la commune.

**Document 3 : COMMUNIQUE DE PRESSE n° 162/19, Arrêt dans l'affaire C-390/18 YA et Airbnb Ireland UC contre Hôtelière Turenne SAS et Association pour un hébergement et un tourisme professionnel (AHTOP) et Valhotel**

Cour de justice de l'Union européenne, Luxembourg, le 19 décembre 2019

« Par son arrêt du 19 décembre 2019, Airbnb Ireland (C-390/18), la grande chambre de la Cour a jugé, d'une part, qu'un service d'intermédiation qui a pour objet, au moyen d'une plate-forme électronique, de mettre en relation, contre rémunération, des locataires potentiels avec des loueurs professionnels ou non professionnels proposant des prestations d'hébergement de courte durée, tout en fournissant également un certain nombre de prestations accessoires à ce service d'intermédiation, doit être qualifié de « service de la société de l'information » relevant de la directive 2000/31 sur le commerce électronique 1. D'autre part, la Cour a considéré qu'un particulier peut s'opposer à ce que lui soient appliquées, dans le cadre d'une procédure pénale avec constitution de partie civile, des mesures d'un État membre restreignant la libre circulation d'un tel service, qu'il fournit à partir d'un autre État membre, lorsque lesdites mesures n'ont pas été notifiées conformément à l'article 3, paragraphe 4, sous b), second tiret, de la même directive.

1 Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique ») (JO 2000, L 178, p. 1).

2 Arrêt du 20 décembre 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15) ; voir également CP 136/17.

3 Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil, du 9 septembre 2015, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 2015, L 241, p. 1).

Le litige au principal s'inscrit dans le cadre d'une procédure pénale introduite en France, faisant suite à une plainte avec constitution de partie civile déposée contre Airbnb Ireland par l'Association pour un hébergement et un tourisme professionnels (AHTOP). Airbnb Ireland est une société irlandaise qui administre une plate-forme électronique permettant, moyennant le paiement d'une commission, la mise en relation, notamment en France, de loueurs professionnels ainsi que particuliers proposant des prestations d'hébergement de courte durée et de personnes recherchant ce type d'hébergement. En outre, Airbnb Ireland propose auxdits loueurs des prestations accessoires, comme un canevas définissant le contenu de leur offre, une assurance responsabilité civile, un outil d'estimation du prix de leur location ou encore des services de paiement relatifs à ces prestations.

L'AHTOP ayant porté plainte contre Airbnb Ireland soutenait que cette société ne se contentait pas de mettre en relation deux parties grâce à la plate-forme éponyme, mais qu'elle exerçait une activité d'agent immobilier sans détenir de carte professionnelle, violant ainsi la loi dite « Hoguet », applicable en France aux activités des professionnels de l'immobilier. Pour sa part, Airbnb Ireland faisait valoir que la directive 2000/31 s'opposait, en tout état de cause, à cette réglementation.

Interrogée sur la qualification du service d'intermédiation fourni par Airbnb Ireland, la Cour a rappelé, en se référant à l'arrêt Asociación Profesional Elite Taxi 2, que, si un service d'intermédiation satisfait aux conditions visées à l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de la directive 2015/1535 3, auquel renvoie l'article 2, sous a), de la directive 2000/31, il constitue en principe un « service de la société de l'information », distinct du service subséquent auquel il se rapporte. Toutefois, il doit en aller autrement s'il apparaît que ce service d'intermédiation fait partie intégrante d'un service global dont l'élément principal est un service relevant d'une autre qualification juridique.

En l'espèce, la Cour a considéré qu'un service d'intermédiation tel que celui fourni par Airbnb Ireland remplissait ces conditions sans que la nature des liens existant entre le service d'intermédiation et la prestation d'hébergement justifie d'écarter la qualification de « service de la société de l'information » dudit service d'intermédiation et, partant, l'application à celui-ci de la directive 2000/31.

Pour souligner le caractère dissociable que présente un tel service d'intermédiation par rapport aux prestations d'hébergement auxquelles il se rapporte, la Cour a relevé, en premier lieu, que ce service ne tend pas uniquement à la réalisation immédiate de telles prestations mais consiste pour l'essentiel en la fourniture d'un instrument de présentation et de recherche des logements mis à la location, facilitant la conclusion de futurs contrats de location. Dès lors, ce type de service ne saurait être considéré comme constituant le simple accessoire d'un service global d'hébergement. En deuxième lieu, la Cour a souligné qu'un service d'intermédiation tel que celui fourni par Airbnb Ireland n'est aucunement indispensable

à la réalisation de prestations d'hébergement, les locataires et les loueurs disposant de nombreux autres canaux à cet effet, dont certains existent de longue date. En troisième lieu, la Cour a relevé qu'aucun élément du dossier n'indiquait qu'Airbnb fixerait ou plafonnerait le montant des loyers réclamés par les loueurs ayant recours à sa plate-forme.

La Cour a encore précisé que les autres prestations proposées par Airbnb Ireland ne permettent pas de remettre en cause ce constat, ces diverses prestations étant simplement accessoires au service d'intermédiation fourni par cette société. En outre, elle a indiqué que, à la différence des services d'intermédiation en cause dans les arrêts *Asociación Profesional Elite Taxi* et *Uber France* 4, ni ce service d'intermédiation ni les prestations accessoires proposés par Airbnb Ireland ne permettent d'établir l'existence d'une influence décisive exercée par cette société sur les services d'hébergement auxquels se rapporte son activité, s'agissant tant de la détermination des prix des loyers réclamés que de la sélection des loueurs ou des logements mis en location sur sa plate-forme.

En outre, la Cour a examiné si Airbnb Ireland peut, dans le litige au principal, s'opposer à ce que lui soit appliquée une loi restreignant la libre prestation des services de la société de l'information fournis par un opérateur à partir d'un autre État membre, telle que la loi Hoguet, au motif que cette loi n'a pas été notifiée par la France, conformément à l'article 3, paragraphe 4, sous b), second tiret, de la directive 2000/31. À cet égard, la Cour a relevé que le fait que ladite loi soit antérieure à l'entrée en vigueur de la directive 2000/31 ne saurait avoir eu pour conséquence de libérer la France de son obligation de notification. Ensuite, s'inspirant du raisonnement suivi dans l'arrêt *CIA Security International* 5, elle a considéré que ladite obligation, qui constitue une exigence procédurale de nature substantielle, doit se voir reconnaître un effet direct. Elle en a déduit que la méconnaissance, par un État membre, de son obligation de notification d'une telle mesure peut être invoquée par un particulier dans le cadre non seulement de poursuites pénales dirigées contre lui, mais également d'une demande indemnitaire formée par un autre particulier s'étant constitué partie civile ».

4 Arrêt du 10 avril 2018, *Uber France* (C-320/16) ; voir également CP 39/18.

5 Arrêt du 30 avril 1996, *CIA Security International* (C-194/94).

## **Document 4 : Impact d’Airbnb sur le marché locatif des Hauts de Seine**

Source : <http://www.precaritelogement92.fr/un-observatoire-airbnb-citoyen/> Avril 2018

	Chambres	Logements entiers
Antony	90	145
Asnières	143	581
Bagneux	67	120
Bois-Colombes	50	148
Bourg-la Reine	39	52
Boulogne-Billancourt	291	1750
Châtenay-Malabry	34	49
Chatillon	46	95
Chaville	32	72
Clamart	68	146
Clichy	201	579
Colombes	147	267
Courbevoie	208	736
Fontenay-aux-Roses	42	58
Garches	18	38
Issy-les-Moulineaux	164	594
La Garenne-Colombes	47	147
Le Plessis-Robinson	21	42
Levallois-Perret	138	793
Malakoff	105	206
Marnes-la-Coquette	3	12
Meudon	52	176
Meudon-la-Forêt	3	1
Montrouge	123	443
Nanterre	158	277
Neuilly	121	858
Puteaux	115	471
Rueil-Malmaison	85	199
Sceaux	31	55
Sèvres	65	121
Saint-Cloud	14	61
Suresnes	105	286
Vanves	61	255
Vaucresson	7	23
Ville-d’Avray	11	23
Villeneuve-la-Garenne	16	39
Total	2 921	9 918



## **Document 5 : Nombre de logements sociaux dans les Hauts de Seine**

<https://opendata.hauts-de-seine.fr/explore/dataset/taux-de-logements-sociaux/export/?disjunctive.commune&sort=annee>

<b>Année</b>	<b>Commune</b>	<b>Nb de logements locatifs sociaux</b>	<b>Nb de résidences principales</b>	<b>Pourcentage de logements locatifs sociaux</b>
2019	BOULOGNE BILLANCOURT	8875	60176	14,75
2019	BOURG LA REINE	1677	9221	18,19
2019	CHATILLON	3923	16187	24,24
2019	CLAMART	7051	23048	30,59
2019	CLICHY	9899	28284	35
2019	MONTROUGE	5253	24695	21,27
2019	SCEAUX	1968	8556	23
2019	BOIS COLOMBES	2381	13272	17,94
2019	COLOMBES	12107	35862	33,76
2019	COURBEVOIE	8780	39768	22,08
2019	LA GARENNE COLOMBES	1684	13882	12,13
2019	LE PLESSIS ROBINSON	4729	12694	37,25
2019	MARNES LA COQUETTE	142	658	21,58
2019	NANTERRE	21379	38640	55,33
2019	VAUCRESSON	352	3629	9,7
2019	ASNIERES SUR SEINE	8424	39328	21,42
2019	MALAKOFF	5857	14240	41,13
2019	PUTEAUX	6156	21571	28,54
2019	VILLE D'AVRAY	597	4829	12,36
2019	BAGNEUX	11063	17045	64,9
2019	CHATENAY MALABRY	6507	14434	45,08
2019	FONTENAY AUX ROSES	4446	10352	42,95
2019	MEUDON	5328	20134	26,46
2019	NEUILLY SUR SEINE	1950	30521	6,39
2019	RUEIL MALMAISON	8482	33996	24,95
2019	SAINT CLOUD	2242	12929	17,34
2019	SEVRES	2438	9966	24,46
2019	VANVES	3110	12985	23,95
2019	ANTONY	6220	27060	22,99
2019	CHAVILLE	2372	9347	25,38
2019	GARCHES	1802	7987	22,56
2019	GENNEVILLIERS	12741	19196	66,37
2019	ISSY LES MOULINEAUX	7899	32818	24,07
2019	LEVALLOIS PERRET	6293	31370	20,06
2019	SURESNES	7664	21338	35,92
2019	VILLENEUVE LA GARENNE	5107	9057	56,39

## Document 6 : Chiffres clés du tourisme

Edition 2018, Direction générale des entreprises (extraits)

### ■ Consommation touristique en France et poids dans le PIB

	2017 (p)	Évolution 2017/2016 (en %)
<b>Consommation touristique intérieure (en milliards d'euros courants)</b>	<b>168,0</b>	<b>6,1</b>
Visiteurs résidents	103,7	4,8
Visiteurs non résidents	64,2	8,2
<b>Poids de la consommation touristique intérieure dans le PIB (en %)</b>	<b>7,2</b>	
Visiteurs résidents	4,5	
Visiteurs non résidents	2,8	

### ■ Offre d'hébergement marchand

	Établissements (en milliers)	Lits	
		en milliers	en %
Hôtels de tourisme	17,8	1 282,5	23,3
Résidences de tourisme	2,3	689,8	12,5
Campings <sup>1</sup>	8,3	2 731,5	49,7
Villages de vacances et maisons familiales	0,9	256,0	4,7
Auberges de jeunesse	0,2	34,1	0,6
Meublés classés de tourisme <sup>2</sup>	95,1	455,2	8,3
Chambres d'hôtes	25,3	50,6	0,9
<b>Ensemble de l'hébergement marchand</b>		<b>5 499,8</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Y compris les établissements n'offrant que des équipements loués à l'année.

<sup>2</sup> Le classement « meublé de tourisme » n'étant plus un prérequis à la labellisation Gîtes de France ou Clévacances, certains meublés labellisés ne sont plus classés.

Source : INSEE Focus n°158, juin 2019

Figure 3 – Fréquentation en nuits x logements des hébergements touristiques marchands en France métropolitaine

	2018			Évolution 2018/2017 (en %)		
	Nombre (en millions de nuits x logements)	Répartition (en %)	Part des non- résidents (en %)	Total	Résidents	Non- résidents
Logements de particuliers <i>via</i> les plateformes	36	14	33	15,5	13,2	20,5
Hébergements collectifs des professionnels	216	86	31	1,7	0,3	4,9
<b>Ensemble des hébergements marchands</b>	<b>252</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>3,4</b>	<b>1,9</b>	<b>7,0</b>

Lecture : en 2018, 36 millions de nuits x logements ont été passées dans des logements proposés par des plateformes internet, ce qui représente 14 % de l'activité totale des hébergements touristiques marchands.

Champ : logements touristiques de particuliers proposés par les principales plateformes internet et hébergements touristiques proposés par les hôtels, campings et autres hébergements collectifs touristiques, en France métropolitaine.

Source : Insee, estimations sur un panel d'enseignes (adhérentes à l'UNPLV ou à Gîtes de France) et enquêtes de fréquentation touristique auprès des hôtels, des campings et des autres hébergements collectifs.

## **Document 7 : La taxe de séjour, un modèle de taxe locale à l'ère numérique ?**

Saoudi Messaoud, *Gestion & Finances Publiques*, 2020/2 (N° 2) (extraits)

L'intérêt porté à la taxe de séjour est, comme le relève un rapport parlementaire, que cette taxe « est confrontée depuis plusieurs années à l'essor significatif de nouvelles formes d'offres d'hébergements touristiques, avec le développement de plateformes électroniques assurant un service de mise en relation et de réservation en vue de la location d'un meublé. L'essor de ce nouveau modèle économique crée de nombreuses distorsions de concurrence par rapport au secteur professionnel, notamment en matière fiscale ». C'est pourquoi il a été procédé à un aménagement de ses tarifs et/ou à une modification de son cadre juridique par la loi de finances initiale (LFI) pour 2015 (art. 67), qui a autorisé les plateformes numériques à collecter la taxe de séjour et par la seconde loi de finances rectificative (LFR) pour 2017 (art. 44 & 45) qui a renforcé le rôle et la responsabilité de ces plateformes dans cette collecte. Ces législations ne seront totalement applicables qu'à partir du premier janvier 2019, le temps de développer et de tester l'application informatique dédiée à la mise en œuvre de ces nouvelles mesures. Un temps d'adaptation a été aussi nécessaire pour les principales plateformes numériques de location meublée dont le développement est lié à la généralisation de l'économie collaborative.

L'économie collaborative au sens d'une économie numérique de l'échange et du partage, souvent entre particuliers, semble constituer une pratique communautaire sous différentes formes (échange et partage de biens, de services, de temps et de connaissances) et dans divers domaines (éducation, santé, transport, hôtellerie, tourisme, financement...). Ses plateformes électroniques de mise en relation sont souvent des entreprises à grande valeur financière cotée ou non à la bourse (*Airbnb*, *Uber*, *Blablacar*, *Spotify*...), leur activité numérique est suscitée par le développement prodigieux des technologies de l'information et de la communication. Ces pratiques communautaires sont sources de revenu dont le droit fiscal ne peut se désintéresser. Le droit fiscal français a une conception très large de la notion de revenu qui dépasse celle adoptée par le droit civil, le droit commercial ou encore le droit pénal. Le revenu au sens du droit fiscal est tout enrichissement net d'une personne physique ou morale durant une période donnée, souvent l'année civile comme l'exige le principe d'annualité de l'impôt. Ces pratiques communautaires que permettent les plateformes collaboratives sont saisies par le droit fiscal comme de potentiels faits générateurs c'est-à-dire des actes ou faits juridiques donnant naissance à la créance fiscale. A cet effet, sont appelées à être édictées des normes juridiques nationales mais aussi internationales notamment européennes du fait de l'activité transnationale des plateformes collaboratives. La doctrine fiscale au sens de pratiques de l'administration fiscale formalisées par les instructions, notes de service et autres mesures d'ordre intérieur, est aussi une source importante du droit fiscal appliqué à cette économie collaborative. Les plateformes électroniques, de par leur contribution à la croissance économique, sont ainsi soumises à un cadre fiscal adapté. On se limitera à la fiscalité indirecte facultative locale qu'est la taxe de séjour qui a le mérite d'exiger pour son recouvrement et versement un tiers collecteur représenté ici par ces plateformes numériques.

Il va sans dire que cette fiscalité portant sur les flux (droit d'usage de la propriété immobilière) doit se concilier avec la fiscalité classique des stocks (droit de propriété immobilière). Les collectivités territoriales sont contraintes de maîtriser la location de meublé en ligne au risque de désorganiser la politique locale de l'habitat et de l'aménagement dans l'espace urbain (« phénomène dit de barcelonisation » marqué par l'irruption du touriste urbain temporaire se substituant au résident urbain permanent). Des tensions sont à craindre face à un tel phénomène qui serait non maîtrisé. Une fiscalité adaptée à ces enjeux peut contribuer à la maîtrise d'une telle évolution suscitée par l'économie collaborative. Ainsi un décret du 30 octobre 2019 est venu préciser les modalités de déclaration et de recouvrement de cette taxe afin de renforcer le contrôle et l'encadrement de la location meublée entre particuliers. Sont notamment visées les plateformes collaboratives d'hébergement de type *AirBnB*, *HomeAway*, voire même *Leboncoin* qui s'est à son tour lancé dans ce marché lucratif de la location meublée en ligne.

Quelques chiffres tout d'abord pour montrer l'enjeu économique de la taxe de séjour qui est lié à l'activité touristique qui elle-même nourrit la location meublée en ligne : le paradoxe est le faible rendement de cette taxe malgré le fort potentiel touristique de la France comme le relevait déjà en 2001 un rapport parlementaire. « La taxe de séjour constitue une ressource, certes insuffisante, mais néanmoins nécessaire » pour la plupart des communes touristiques qui trouvent là une ressource non négligeable pour équilibrer leur budget. Cette nécessité demeure à l'ère des plateformes numériques de réservation en ligne de location meublée. La France est le second pays après les États-Unis où la société commerciale en ligne *AirBnB* réalise son meilleur chiffre d'affaires avec environ 10 M€ annuel mais avec seulement 150 000€ d'impôts sur les sociétés (IS) à payer du fait de la baisse du taux d'imposition de l'IS initiée par la loi de finances pour 2017 qui prévoit l'application du taux de 28 % jusqu'à 500 000€ de bénéfice et du taux normal de 33 % au delà de ce montant. Pour rendre le territoire français attractif pour les entreprises notamment celles qualifiées « d'entreprises numériques », il est prévu de fixer le taux normal de l'IS à 25 % d'ici 2022.

Cette faible imposition s'explique aussi voire surtout par le statut fiscal de l'entreprise américaine *AirBnb* : elle déclare en effet son principal bénéfice lié à son activité de location meublée en Irlande où le taux de l'IS s'élève on le sait à seulement 12,5 %. La France n'est que le siège d'activités secondaires de la dite société (marketing et promotion) et de charges déductibles du bénéfice imposable (coûts immobiliers et rémunération d'une trentaine de salariés) alors que notre pays totalise en 2019 plus de 600 000 logements dont Paris avec plus de 65 000 logements qui devance ainsi les capitales européennes que sont Londres, Rome et Barcelone. On comprend la pression politique exercée par les villes françaises, notamment la ville de Paris, pour encadrer sans toutefois entraver cette économie collaborative, source potentielle de richesse fiscale locale dans un contexte contraint de redressement des finances publiques en général et des finances locales en particulier, avec récemment la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2020. La question de l'harmonisation européenne de la fiscalité frappant les « entreprises du numérique » doit aussi être posée au regard de la concurrence déloyale dommageable entre États membres de l'Union et donc entre collectivités infra-étatiques (communes, EPCI, départements) qui demeurent le cadre de vie quotidien des citoyens. La taxe de séjour, comme ressource importante des collectivités touristiques, participe à la vivacité de la démocratie locale : cette source de financement peut en effet contribuer aux besoins des administrés en améliorant leurs conditions et cadre de vie (dans les domaines du logement, de l'emploi, des infrastructures de transport, de la gestion de l'espace et de l'environnement...), amélioration suscitée par l'activité touristique et son financement par cette taxe affectée.

On relève qu'« au premier janvier 2019, près de 2 200 délibérations relatives à la taxe de séjour ont été recensées par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) : 47,8 % concernent des communes et 52,2 % concernent des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant compétence en matière de tourisme. La taxe de séjour est perçue sur le territoire de 73 % des communes. En 2018, le produit total de la taxe de séjour s'est élevé à 451,5 M€ réparti entre les communes (228 M€), les EPCI (198 M€) et les départements (25,5 M€) ». Si le produit fiscal de la taxe de séjour paraît faible, il est toutefois en progression constante avec la dynamique de la mobilité des personnes et des capitaux : les propriétaires-bailleurs ont vite compris qu'une location de leur bien meublé d'une semaine *via* une plate-forme numérique comme *AirBnb* rapportait au quadruple voire davantage qu'un loyer perçu mensuellement. Les risques d'une telle situation portent non seulement sur le statut précaire des locataires classiques devant la difficulté de rechercher et de conclure un bail de 3 ans au moins et aussi les propriétaires-hôteliers confrontés à une concurrence qu'ils jugent souvent déloyale.

On le voit le régime fiscal de la taxe de séjour doit intégrer et tenter de résoudre les potentiels conflits entre ces multiples acteurs publics et privés à la logique d'action et aux intérêts souvent divergents. Les relations entre l'État (notamment la DGFIP), les collectivités territoriales (à travers leurs associations d'élus) et les plateformes numériques d'économie collaborative dans le domaine ici de la location meublée participent à l'élaboration des règles relatives à la taxe de séjour dans ces trois dimensions techniques, à savoir l'établissement de son assiette, la détermination de sa liquidation et les modalités de son recouvrement. L'État, avec son pouvoir fiscal exclusif joue un rôle majeur quant à l'encadrement sans cesse évolutif de cette taxe afin de s'adapter en permanence au développement prodigieux du commerce en ligne. Il n'en demeure pas moins que comme toute taxe, la taxe de séjour, principe de légalité oblige, est régie par la loi qui en détermine l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement au sens de l'art. 34 de la Constitution de 1958. Instituée par la loi du 13 avril 1910 et établie de manière facultative par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à vocation touristique, la taxe de séjour, par la liberté de son établissement et ses modalités souples de paiement, semble adaptée à l'économie collaborative en matière de prestations d'hébergement. L'établissement facultatif de la taxe de séjour et son régime souple d'imposition et aussi de recouvrement caractérisent cette taxe qui peut servir de modèle à l'ère nouvelle qui s'annonce celle d'une « fiscalité locale numérique ».

---

## **Document 8: Des écueils en droit de l'économie de plateformes : regards renouvelés sur certaines dichotomies fondamentales**

Wattecamps Céline , Kleczewski Anne-Grace, Marique Enguerrand, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2017/3 (Tome LVI), p. 57-95 (extrait)

« L'économie collaborative constitue un phénomène en pleine expansion qui retient l'attention, notamment, des économistes, des sociologues, ainsi que des juristes. Il ressort toutefois des travaux de ceux-ci qu'aucune notion fédératrice n'existe à ce stade. Cette absence d'unanimité conceptuelle crée une situation délicate. À défaut d'une identification précise et d'une définition claire de l'objet à prendre en compte, le droit peine à appréhender cette réalité et à réagir adéquatement.

Certes, la Commission européenne avance une ébauche de définition à caractère juridique dans sa communication du 2 juin 2016. Selon celle-ci, l'économie collaborative est formée par une série de « modèles économiques où 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 ». Cette définition est régulièrement citée, dès lors qu'elle est supposée constituer une première base solide à la réflexion juridique. Toutefois, comme nous le démontrerons au fil des leçons, bien qu'elle semble claire et précise, la définition proposée vise en pratique des réalités fort différentes d'un point de vue sociologique et économique. Cette formulation est donc trop vaste pour servir de base à un cadre juridique unifié, juste et effectif. Elle dévoile par ailleurs que la Commission européenne ne pose pas les bonnes questions, ce qui empêche le développement d'outils paradigmatiques appropriés.

Nous utiliserons dès lors dans la présente contribution l'expression de « transactions par l'intermédiaire de plateformes numériques » ainsi que celle de « transactions entre pairs ». Cette double terminologie reflète à notre avis mieux la particularité des questions soulevées en droit en rapport avec l'économie collaborative. Elle met également l'accent sur la multiplicité du phénomène, illustrée d'ailleurs par l'existence d'appellations alternatives telles que « économie de plateformes » ou « économie de partage ». En effet, ce qui est avant tout déterminant pour l'analyse juridique, c'est l'intervention de plateformes agissant comme intermédiaires entre deux catégories d'utilisateurs, des fournisseurs de biens ou prestataires de service d'une part, et des utilisateurs finaux d'autre part. La présence de pairs constitue également un point majeur du débat juridique, sous certains aspects. L'économie collaborative doit ainsi être comprise comme un ensemble de réalités socio-économiques imbriquées les unes aux autres. Bien qu'il ne puisse être unifié, cet ensemble appelle nécessairement à des réformes législatives permettant de l'appréhender de manière cohérente ».

## **Document 9: Quand la valeur de l'immobilier glisse vers l'aval : contribution à une réflexion sur les nouveaux modèles économiques urbains**

Baraud-Serfaty Isabelle, Rio Nicolas, *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2016/4 (N° 84), p. 51-54 (extrait).

Le financement de la ville serait aujourd'hui dans l'impasse. C'est en tout cas ce que laissent penser des cris d'alarme récurrents sur la crise des finances locales. Cette impasse n'est pourtant pas une fatalité. En effet, de profondes mutations dans les modes de production et de gestion de la ville sont à l'œuvre ; il convient de s'en saisir pour pouvoir repenser le modèle de financement de la ville [2][2] Cet article s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus large....

L'exemple de l'immobilier est de ce point de vue éclairant. Alors que le défi de l'immobilier abordable est au cœur des politiques publiques, celles-ci continuent à raisonner sur des principes anciens qui ne sont plus ceux qui sous-tendent aujourd'hui l'économie immobilière. Il est urgent de s'en rendre compte si l'on veut pouvoir apporter des réponses adaptées. [...]

### **L'investissement ne peut plus être dissocié de l'exploitation**

Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont un exemple, parmi d'autres, de la dissociation traditionnelle, dans l'action publique, entre l'investissement et la gestion de l'existant. Créé pour assurer une meilleure prise en charge des dépenses d'aménagement par les futurs occupants du site, ce dispositif conduit à renforcer la séparation entre l'aménagement d'un quartier et son usage futur. Le bilan d'une ZAC se limite à trouver un équilibre entre les dépenses d'aménagement et les produits liés aux charges foncières de manière à ajuster la programmation du site. Mais ce bilan n'intègre pas les coûts d'exploitation : la temporalité de l'équilibre financier correspond, par conséquent, à la durée de l'aménagement.

Cette séparation entre l'investissement et la gestion de l'existant contraste avec la transformation des usages à l'œuvre dans le domaine de l'immobilier, du côté de l'habitat comme de l'activité.

La question des consommations énergétiques du bâti souligne les limites d'une dissociation nette entre aménagement et exploitation. En effet, le niveau des consommations est déterminé par la construction neuve (ou la rénovation), alors que les charges pèsent sur l'exploitation. Autrement dit, ceux qui bénéficient de l'investissement ne sont pas forcément ceux qui en supportent le prix.

La priorité toujours plus grande accordée à la performance énergétique du bâti vient réinterroger cette répartition des rôles. Avec le développement du BBC (bâtiment basse consommation) et des *smart grids*, on observe ainsi un mouvement de rapprochement entre les promoteurs et les énergéticiens. Les réflexions sur le financement de la rénovation énergétique s'inscrivent elles aussi dans cette logique.

L'accent croissant mis sur l'optimisation des usages de l'immobilier existant est un autre facteur à l'origine de cette transformation. Rendue possible par l'essor du numérique et de l'économie des plateformes, cette mutation est à l'œuvre tant en ce qui concerne le logement que l'immobilier de bureaux.

Souvent présentée comme une disruption du marché hôtelier, le succès de l'application Airbnb reconfigure lui aussi le marché du logement. Il symbolise le basculement de l'immobilier dans l'économie de la « multitude », dans laquelle l'utilisateur d'un logement (qu'il en soit propriétaire ou locataire) devient aussi un « producteur » de ce même logement en le louant lorsqu'il est vide.

Le mécanisme est analogue en ce qui concerne les bureaux avec, par exemple, Bird Office. C'est tout l'immobilier de bureaux qui s'en trouve transformé : alors que la surface bâtie reste identique, l'offre immobilière, quant à elle, augmente.

L'essor auquel nous assistons des plate-formes proposant la relocation de places de stationnement non utilisées montre que ce mouvement concerne aussi les services annexes au logement ou aux bureaux.

Même s'ils ne concernent qu'une part marginale du stock existant, ces signaux annoncent néanmoins un déplacement de la création de valeur dans l'économie de l'immobilier. Considérée jusqu'ici comme un poste de dépense, l'exploitation devient une source de revenus.

Les opérateurs immobiliers ne s'y sont pas trompés : nombreux sont ceux qui accordent une place croissante aux services. C'est le cas de Nexity, qui s'intéresse au développement de la colocation (*via* WeRoom), du télétravail (à travers sa filiale Blue Office) ou encore à la mise en place d'une offre de parkings partagés (en lien avec ZenPark). Les foncières d'immobilier tertiaire comme Icade suivent le même mouvement. Récemment encore, un des projets lauréats de Réinventer Paris a mis en avant le principe d'une « copropriété sans charges ».

Si le fait de penser la gestion en même temps que l'investissement se pose pour un même ensemble immobilier, la même problématique vaut, mais de manière plus large, en termes d'imbrication entre la construction neuve (qui ne représente que 1 % du parc immobilier) et l'immobilier existant. Cette imbrication est en effet accentuée par un changement des formes de la mutation urbaine, avec une généralisation du renouvellement urbain et des interventions dans le tissu urbain déjà constitué. La construction neuve doit s'intégrer dans l'existant : l'avenir n'est plus dans l'aménagement d'îlots autonomes, sur le modèle de la table rase, mais il repose plutôt sur la capacité des opérateurs (et des collectivités) à articuler le neuf avec l'existant, et donc l'investissement avec l'exploitation.

### **De grandes fonctions urbaines de plus en plus hybridées**

Un troisième facteur du basculement des modèles économiques traditionnels de l'immobilier est l'hybridation entre les grandes fonctions urbaines. Avec l'essor du télétravail, le logement devient un espace de travail en tant que tel. Le succès des plateformes de location d'appartements brouille la frontière entre le logement et l'hôtellerie. La multiplication des opérations de transformation de bureaux en logements et les porosités plus fortes entre logement social et logement à loyer libre montrent aussi que la fonction d'un bâtiment est susceptible d'évoluer dans le temps.

L'hybridation entre les types de produits immobiliers remet en cause le modèle traditionnel de l'aménagement, qui reposait sur une distinction nette entre les différents éléments programmatiques.

Comment faire pour définir les charges foncières, quand la valeur d'un bâtiment dépend davantage de son intensité d'usage que de ses caractéristiques physiques ? Quelles seraient les conséquences si le logement social était associé non plus à un bien immobilier, mais au profil de ses occupants, avec l'introduction d'un loyer social défini en fonction des ressources du ménage qui y réside ?

Cette hybridation dépasse par ailleurs le seul cadre de l'immobilier pour s'ouvrir à d'autres domaines urbains comme la mobilité ou l'énergie. De plus en plus apparaissent des agrégateurs, qui se placent en tant qu'intermédiaires entre des fournisseurs et des consommateurs d'offres. Ces agrégateurs permettent aux habitants-clients-usagers de comparer les offres qui leur sont faites, mais aussi de combiner celles-ci. Ainsi, par exemple, dans le transport, malgré la multiplicité des autorités organisatrices de transport et des opérateurs de mobilité sur un territoire, des centrales de mobilité permettent à l'utilisateur de disposer d'un billet unique et de bénéficier de correspondances et d'horaires coordonnés. Elles préemptent ainsi la relation avec le client et sont en mesure d'asservir les autres acteurs de la chaîne. Demain, ces agrégateurs pourraient agréger plusieurs offres urbaines, combinant accès aux services de mobilité et accès non seulement aux réseaux d'énergie, mais aussi au logement, voire aux équipements et aux services publics.

### **De nouveaux leviers et de nouveaux enjeux pour l'action publique**

Ces trois ruptures qui transforment profondément l'immobilier peuvent se résumer en une seule phrase : « la création de valeur s'est déplacée vers l'aval ». Cette réalité emporte plusieurs conséquences pour les acteurs publics.

Ils doivent, tout d'abord, repenser leur positionnement stratégique. En particulier, les aménageurs (qu'il s'agisse de sociétés d'économie mixte ou de sociétés publiques locales) ont certainement intérêt à se positionner sur la gestion de l'existant, sa rénovation et sur les services associés, y compris dans des secteurs (mobilité, énergie) allant bien au-delà des logements et des bureaux – ce qui invite d'ailleurs à réexaminer le modèle des bailleurs sociaux.

Il s'agit de réfléchir également au partage de la valeur induite par l'optimisation des usages. En quoi serait-il inimaginable de voir les revenus retirés d'Airbnb être reversés en partie au bailleur ? Et dans quelle mesure sont-ils pris en compte dans les seuils de revenus servant de critères pour l'accès aux logements aidés ?

Il s'agit également d'intégrer l'optimisation du parc existant dans les stratégies d'habitat et de développement économique des collectivités, dans l'idée que l'« *excess capacity* » (l'utilisation des capacités sous-utilisées) pourrait constituer une contribution majeure au règlement de la crise immobilière actuelle.

Enfin, il s'agit assurément d'articuler financement de l'aménagement et fiscalité locale au service de ces nouveaux enjeux. Le risque n'est-il pas en effet que, faute d'un financement par l'acquéreur de programmes neufs et le contribuable, la gestion des espaces et des équipements publics en vienne à être assurée par des promoteurs et des investisseurs selon un principe de paiement par l'utilisateur, qui pose la question de l'instauration d'une ville à péage où l'offre de services publics urbains serait fonction de la prospérité du secteur immobilier.

En même temps, de nouveaux enjeux émergent. Une nouvelle géographie de la valeur apparaît, qui renforce la « rentabilité » des zones déjà les plus attractives. Le rôle de la puissance publique est-il d'accentuer ce phénomène pour capter le maximum de valeur, ou, au contraire, de permettre le rééquilibrage des territoires ?

D'autre part, le déplacement de la valeur vers les usages et les services ne fait pas disparaître la nécessité de produire et de détenir des biens. Qui comblera le décalage temporel entre l'investissement initial (à la charge de l'aménageur ou du promoteur) et l'amortissement progressif (qui bénéficie à l'utilisateur) ?

### **Conclusion**

Force est de se rendre à l'évidence : discrètement, mais sûrement, l'économie de la fonctionnalité s'est bel et bien saisie de l'immobilier. De même que Michelin a basculé de la vente de pneus neufs à celle de kilomètres parcourus, tout se passe comme si nous glissions progressivement de biens immobiliers (dont le prix varie en fonction du nombre de mètres carrés et de la localisation) vers des services de mise à disposition d'habitats ou de lieux de travail dont le prix englobe l'usage du bien et des services qui l'accompagnent.

Le développement des résidences de services sur des marchés spécialisés comme le logement étudiant ou les résidences seniors, en témoigne. Il en va de même pour les réflexions actuelles sur l'importation en France des *Community Land Trusts*. Toutefois, nos représentations mentales sont telles que nous ne nous en rendons pas compte.

Or, poser ce diagnostic est essentiel pour pouvoir apporter de bonnes réponses, davantage intégrées et plus centrées sur l'aval, au défi posé par l'immobilier abordable. De la même manière que les collectivités locales ont pris conscience du glissement du transport vers la mobilité (à telle enseigne que les « autorités organisatrices de transport » sont devenues des « autorités organisatrices de mobilité »), il est grand temps que les collectivités actent le glissement du bien immobilier vers le service à vivre.



## **Document 10: Tourisme: Airbnb a versé 24 millions d'euros de taxe de séjour à 23 000 villes en 2018**

20 Minutes avec AFP Publié le 18/01/19 à 11h30

Une bonne nouvelle pour les finances locales. Airbnb a versé 24 millions d'euros de taxe de séjour sur les locations touristiques en 2018 à 23.000 villes en France, a annoncé la plateforme ce vendredi.

L'année précédente, ce montant était quasiment deux fois moindre, à 13,5 millions d'euros collectés dans 50 villes, cette obligation légale - renforcée récemment - étant jusqu'ici peu respectée sur les plateformes de location touristique. Trois villes ont perçu les plus importants montants de taxe de séjour : Paris, qui concentre 65.000 annonces sur la plateforme, arrive largement en tête avec 7,5 millions d'euros, contre 1,1 million pour Nice et 1 million pour Marseille, précise un communiqué.

### **Une collecte automatisée**

Emmanuel Marill, directeur d'Airbnb pour la France, se félicite d'une « avancée » (la collecte désormais automatisée de la taxe), qui « améliore le quotidien de plus de 400.000 hôtes qui remplissent ainsi plus facilement leurs obligations et contribuent à la fiscalité locale ».

En novembre, l'Union nationale pour la promotion de la location de vacances qui fédère les principales plateformes (Airbnb, Abritel-HomeAway, LeBonCoin, Tripadvisor...) avait jugé « techniquement impossible à mettre en œuvre » au 1er janvier 2019 cette collecte automatisée. Les plateformes avaient demandé, en vain, son report au 1er juillet, suscitant l'émotion des organisations d'hôteliers qui avaient dénoncé « une énième provocation de la part des géants du numérique ».

### **Une sanction prévue en cas de non-collecte**

Le Groupement National des Indépendants de l'hôtellerie et de la restauration (GNI) et l'AhTop, l'Association pour l'hébergement et un tourisme professionnels, avaient aussi dénoncé le faible montant d'impôts payés par Airbnb au titre de 2017, à savoir « 161.000 euros pour un chiffre d'affaires estimé en France à 200 millions d'euros ».

## **Document 11: Paris assigne en référé Airbnb, « qui ne respecte pas la loi »**

Isabelle Rey-Lefebvre, Le Monde avec AFP Publié le 12 avril 2018

« La Ville de Paris a annoncé, mercredi 11 avril, qu'elle assignait en référé les plates-formes de meublés touristiques Airbnb et son modeste concurrent Wimdu, « *qui ne respectent pas la loi* ». Ces sociétés, qui n'ont pas retiré de leur site Internet les annonces de location sans numéro d'enregistrement, comme le prévoit la loi, devront se présenter, le 12 juin, à 9 h 30, devant le tribunal de grande instance de Paris, a détaillé dans une interview au Parisien Ian Brossat, adjoint (Parti communiste, PCF) au logement de la maire (PS), Anne Hidalgo.

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017, tout loueur de meublé touristique doit être enregistré, et son numéro d'enregistrement doit figurer sur l'annonce en ligne. Cette mesure est destinée à vérifier que les propriétaires ne dépassent pas la durée limite légale de location, de cent vingt jours par an.

La plate-forme qui héberge l'offre doit pour sa part retirer de son site toutes les annonces qui ne respectent pas cette consigne. Or, selon M. Brossat, s'agissant d'Airbnb, qui propose quelque 50 000 annonces dans la capitale, « *une écrasante majorité de 84 % des annonces* » sont dans ce cas. La Ville de Paris a effectué de « *très nombreuses relances* », ajoute l'élus, qui estime qu'« *en réalité, Airbnb assume aujourd'hui de ne pas respecter la loi. Il est invraisemblable que cette entreprise puisse s'affranchir de toutes les règles* ».

### **« Réglementation complexe »**

En cas de non-respect de retrait des annonces, une astreinte de 1 000 euros par jour de retard, et de 5 000 euros par jour pour toute nouvelle publication sans numéro d'enregistrement, sera demandée. Airbnb a immédiatement rétorqué, par un communiqué de presse, regrettant que « *cette décision impacte principalement des habitants de Paris au bénéfice des intérêts financiers des plus gros groupes d'hôtellerie* » et fustigeant une « *réglementation touristique à Paris complexe, confuse et davantage adaptée aux professionnels qu'aux particuliers* ». Le groupe ajoute : « *Nous voulons travailler avec les autorités sur des règles simples et claires* ».

Autrement dit, Airbnb, pour qui Paris est le premier marché mondial, n'a pas l'intention de se plier aux diktats de la mairie ni de retirer les annonces non immatriculées. « *L'état se resserre* », a dit M. Brossat en évoquant aussi le projet de loi évolution du logement, aménagement et numérique (ELAN), qui prévoit des sanctions pour ce type d'infraction. « *Il est nécessaire de franchir une étape supplémentaire* », a-t-il ajouté, en notant que seuls les propriétaires étaient jusqu'à présent visés. « *Il faut responsabiliser les plates-formes* », a-t-il répété en évoquant notamment Booking, qui ne publie que des annonces avec numéro.

En 2017, 1,3 million d'euros d'amendes ont été infligés à des multipropriétaires, et 490 000 euros pour le premier trimestre 2018. Paris est le premier marché au monde pour Airbnb. Mais la capitale, comme de nombreuses villes touristiques, multiplie les initiatives pour lutter contre la location meublée touristique illégale qui se développe au détriment du secteur hôtelier, favorise la spéculation immobilière et vide certains quartiers de leurs habitants.

### **L'offre a atteint un pic dans la capitale**

Selon Insight Airbnb, qui aspire les données de la plate-forme, l'offre dans la capitale a atteint un pic en septembre 2017 avec 68 688 appartements, mais elle a reflué de 12,7 % en mars. « *D'autres plates-formes, comme Booking.com, Abritel-Homeaway ou Le Bon Coin sont, elles, en règle ou en train de le faire* », dit Ian Brossat, qui remarque qu'« *à San Francisco, berceau d'Airbnb et la ville qui a inspiré notre système d'enregistrement, la compagnie a accepté de radier de son site 4 000 des 8 000 offres immatriculées* ».

La compagnie californienne préfère citer l'exemple de Londres, où il n'existe pas d'enregistrement mais une limite de quatre-vingt-dix nuitées par an, avec à l'initiative de la compagnie, un blocage automatique passé ce délai. Elle fait aussi valoir que la loi française du 17 octobre 2016 pour une république numérique, et son décret du 13 avril 2017, qui permet aux agglomérations de plus de 200 000 habitants de limiter l'offre touristique, n'a pas prévu d'obligations et a fortiori de sanctions à la charge des plates-formes, ce qui serait d'ailleurs contraire au droit européen et à sa directive sur l'e-commerce.

Selon l'Observatoire Airbnb, fondé par des chercheurs et par un élu (PS) bordelais, Matthieu Rouveyre, Bordeaux est une ville aussi très attaquée par le phénomène d'« airbnbisation », l'offre de courte durée y est passée de 3 984 appartements entiers, recensés en octobre 2016, à 9 815, en mars 2018. Soit un bond de 14,6 %, conduisant le maire, Alain Juppé, à instaurer une procédure d'enregistrement, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2018.

Les chercheurs de l'Observatoire Airbnb montrent que plus de 83 % des appartements sont entièrement consacrés à cette activité et seuls 17 % sont occupés de temps en temps. « *Les touristes remplacent et chassent les habitants* », concluent la sociologue Johanna Dagorn et Matthieu Rouveyre, dans une étude de la fondation Jean-Jaurès publiée le 12 avril. ».

## **Document 12: Le ministre de la Ville et du Logement, Julien Denormandie, annonce au Parisien de nouveaux moyens de contrôles des plates-formes de location saisonnière.**

Adeline Daboval et Pauline Théveniaud, Le Parisien, 30 octobre 2019 (extraits)

**Sur les plates-formes de type Airbnb, le Sénat vient de voter un amendement qui ouvre la possibilité aux mairies de plafonner le nombre de nuitées maximum entre 60 et 120 jours. Y êtes-vous favorable ?**

**JULIEN DENORMANDIE.** Non, car cette mesure est dirigée contre les résidences principales. Airbnb permet à beaucoup de Français d'avoir un peu plus d'argent à la fin du mois, de rembourser leur crédit. Louer sa résidence principale 120 jours ne réduit pas l'offre de logements. Le combat doit être mené contre ceux qui font de la spéculation.

**Comment fait-on ?**

Il faut d'abord faire respecter la loi. A Paris, sauf exception, il n'est possible de louer que sa résidence principale. Grâce à la loi Elan l'année dernière, j'ai fait en sorte de renforcer les sanctions (*NDLR : 5000 à 50 000 euros d'amende par annonce litigieuse*) et les obligations pour les plates-formes. Ces mesures ont permis de retirer 3500 logements des locations de courte durée en un an.

**Une fois bloqué après 120 nuits par Airbnb, rien n'empêche le propriétaire de louer ensuite sur HomeAway ou Leboncoin...**

C'est la raison pour laquelle je viens de signer un décret qui impose à toutes les plates-formes de remettre une fois par an la liste de tous les logements loués : adresses, numéro d'enregistrement et nombre de nuitées. Les mairies des grandes villes pourront réclamer les listings de l'année en cours et de l'année précédente. Publié ce jeudi, le décret sera effectif à partir du 1er décembre.

**N'est-ce pas une façon de renvoyer le problème aux mairies ?**

Non, je leur donne les moyens de contrôle. A la mairie de Paris, 30 agents travaillent à plein temps sur cette question. Au lieu d'y aller au hasard, ils auront les listes qui leur permettront de contrôler prioritairement les logements qui posent problème.

**La mairie de Paris en appelle au gouvernement pour légiférer contre la possibilité, légale, de transformer un commerce en hébergement touristique à l'année. Le ferez-vous ?**

Je ne laisserai pas les petits commerces se transformer en locations touristiques. C'est un sujet sur lequel nous sommes en train de travailler. Nous regardons comment nous pouvons agir dans les prochaines semaines.

**La Cour européenne de justice est saisie du dossier Airbnb. Quelles conséquences si elle rend caduques nos réglementations nationales ?**

Je prendrai acte. Mais vous pouvez compter sur moi pour créer dans ce cas de nouveaux cadres pour lutter contre la spéculation. [...]

**Encadré : La Ville de Paris espérait plus**

*Au premier rang des villes concernées par le phénomène Airbnb en France, la mairie de Paris reste un peu sur sa faim. « D'abord, le décret intervient un an après la loi Elan et il est moins ambitieux qu'elle, réagit Ian Brossat, maire adjoint (PCF) en charge du logement. Dans la loi, il était question de transmissions des informations trois fois par an et non une seule. »*

*L'élu réclame par ailleurs de pouvoir abaisser le seuil de nuitées en dessous de 120 jours. « Si Barcelone, Londres, New York, Madrid ou Amsterdam ont des durées entre 30 et 90 jours, c'est parce que ça présente un intérêt, même si ça ne remet pas des logements sur le marché. Le ministre reste sourd aux habitants qui souffrent des nuisances générées par ces hôtels clandestins : bruit, conflit de voisinage, rythmes de vie différents... »*

## **Document 13: Airbnb, les petites villes lui disent merci**

Romain Gaspar, Le Courrier des maires et des élus locaux, 18/07/2019

« A rebours des grandes villes tentant de réguler les plateformes de location de logements entre particuliers, territoires ruraux et petites villes s'enthousiasment de cette manne touristique. Pour peu qu'ils ne laissent pas filer la taxe de séjour.

Augmentation des loyers, gentrification... Le succès des plateformes de locations de logements entre particuliers type Airbnb génère des désagréments croissants dans les métropoles. Au point que certaines tentent de réguler le système. Au contraire, les territoires ruraux y voient pour leur part un levier inespéré d'attractivité. « Avant les plateformes, la politique touristique mise en place en France depuis plusieurs années privilégiait des destinations mondiales. Si on n'était pas dans ces grandes marques internationales, on n'avait aucune chance d'être promu, aucune visibilité », rappelle Dominique Guilleux, directeur de l'agence de développement et de réservation touristiques d'Eure-et-Loir.

Pour tirer son épingle du jeu, l'Eure-et-Loir a été le premier à signer un partenariat avec Airbnb en avril 2018 avant de le renouveler en 2019. Et le bilan est encourageant : l'année passée, les voyageurs Airbnb, dont 22 % sont étrangers, ont généré 37 600 nuitées contre 23 642 en 2017 selon la plateforme américaine, soit une progression de 59 %. « Les gîtes ne suffisent plus pour répondre à la nouvelle offre touristique », confirme Christophe Bouillon, président de l'Association des petites villes de France (APVF).

### **Retombées fiscales**

L'Association des maires ruraux de France (AMRF) vient de franchir le pas. « On a connu la fermeture d'hôtels de 10 à 30 chambres. On se retrouve avec des pépites touristiques sans hébergement. Mettre des biens privés sur le marché participe à la redynamisation des territoires et à sauver l'économie locale », explique Cédric Szabo, son directeur.

Problème annexe : comment récolter la taxe de séjour auprès des particuliers ? Pour le président de l'APVF, il n'y a plus de sujet grâce à l'évolution de la réglementation. « La vraie question est celle de la juste répartition avec la prise en compte des petits territoires. On espère entre 150 et 200 millions d'euros de recettes pour les collectivités. » Mais sans disposer des moyens de contrôle des métropoles, villages et petites villes se retrouvent parfois confrontées à une sous-déclaration de la taxe. Une perte fiscale préjudiciable pour les finances communales et une concurrence déloyale pour les hôteliers locaux. L'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (Umih) a entamé un tour de France des élus locaux pour les pousser à réglementer la plateforme californienne. « On demande de la transparence et de l'équité. Les obligations réglementaires pour exploiter un hôtel sont exponentielles », s'énerve Laurent Duc, l'un des responsables de l'Umih.

Un appel entendu par le gouvernement qui a renforcé les sanctions dans la loi « Elan » : les particuliers n'ayant pas déclaré leurs locations touristiques auprès de la mairie sont passibles d'une amende de 5 000 € maximum par annonce. Ceux qui omettent de transmettre le décompte des nuitées, alors que la mairie leur en aura fait la demande, s'exposent à une amende pouvant atteindre 10 000 € par annonce. De plus, pour les villes moyennes ayant mis en place un numéro d'enregistrement, la limite de location d'une résidence principale est de 120 jours par an. Des mesures insuffisamment appliquées, estiment des hôteliers nouvellement concurrencés ».

## **Document 14 : Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace**

Rapport d'information de Mmes Viviane ARTIGALAS et Patricia MORHET-RICHAUD, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 587 (2017-2018), Sénat - 20 juin 2018 (extraits)

### **DANS LES ZONES TENDUES, LES LOCATIONS TOURISTIQUES PEUVENT SOUSTRAIRE DES LOGEMENTS AU MARCHÉ LOCATIF TRADITIONNEL**

Le développement du nombre de logements dédiés à la location de courte durée à des fins touristiques entraîne, dans les villes caractérisées par un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements, une raréfaction du marché locatif traditionnel. Cette situation est préjudiciable pour les habitants, qui sont contraints de s'éloigner pour trouver un logement. Elle est également contreproductive pour l'attractivité du territoire concerné, car la demande de meublés touristique a en partie pour objectif d'adopter le mode de vie de la population locale.

C'est notamment le cas à Paris. Le ministère de la cohésion des territoires estime que le nombre de logements détournés du parc locatif traditionnel par une mise en location irrégulière sur Airbnb y est proche de 20 000<sup>49(\*)</sup>. L'entreprise confirme qu'il existe bien un tel phénomène de substitution, mais l'estime à environ 5 000. La mission d'inspection précitée estimait ce nombre à environ 5 800 logements en 2015<sup>50(\*)</sup>, principalement situés dans les zones touristiques. La même année, ces logements auraient représenté plus de la moitié des nuitées réservées sur le site et plus de 60 % des loyers reversés par la plateforme aux hôtes<sup>51(\*)</sup>. Elle estimait par ailleurs, au 2 septembre 2015, à 19 % le nombre d'offres de logements entiers sur Airbnb à Paris qui étaient le fait de multi-annonceurs, ce qui est un indice permettant de caractériser une gestion professionnelle du parc, soumise à la réglementation sur le changement d'usage.

Le ministère de la cohésion des territoires estime également que ce phénomène a un effet inflationniste sur les loyers : selon une étude citée dans l'étude d'impact du projet de loi « ELAN », une augmentation de la densité de logements Airbnb « professionnels » d'un point entraîne une augmentation des niveaux de loyers de 1,65 % à Lyon, 1,29 % à Marseille, 1,5 % à Montpellier et 1,26 % à Paris. Cette augmentation est légèrement inférieure (de l'ordre 0,50 %) en considérant la densité de tous les meublés de tourisme (loueurs professionnels et particuliers).

En revanche, le ministère estime que les données disponibles ne permettent pas de conclure à un phénomène inflationniste sur les prix de l'immobilier.

Il convient de souligner que seuls les logements dont l'usage est dédié à la location touristique renforcent la tension entre l'offre et la demande de logements. Le profil du propriétaire est alors le suivant : il s'agit d'un investisseur qui, comme l'a relevé une mission d'inspection<sup>52(\*)</sup>, effectue un arbitrage entre location traditionnelle à des fins d'habitation et location de courte durée à des fins touristiques<sup>53(\*)</sup>, en vue de maximiser la rentabilité de son investissement. Les attraits de ce type de location sont multiples : elle garantit le paiement du loyer et assure une certaine facilité à trouver des locataires. Surtout, comme le remarquait la mission, « *un investissement immobilier pour de la location de courte durée offre des perspectives de rentabilité significativement plus élevées que la location nue ou meublée de résidence principale* ». La mission a en effet comparé la rentabilité nette, c'est-à-dire après prise en compte de la fiscalité, de différents types de location. Elle a trouvé que, sans réglementation, la rentabilité d'une location de courte durée à Paris est 1,5 fois plus élevée que celle d'une location meublée et 2,6 fois plus élevée que la rentabilité d'une location nue. À Nice, la mission a estimé qu'une location de courte durée peut être 1,7 fois plus élevée qu'une location meublée à usage d'habitation principale et 2,6 fois plus élevée qu'une location nue<sup>54(\*)</sup>. Plus récemment, la presse a relayé une étude non publiée du cabinet Asterès qui démontrerait que le seuil de rentabilité pour un investisseur dans un logement en vue de le louer en meublé de tourisme serait de 126 nuitées par an à Paris, de 134 nuitées à Bordeaux et de 157 nuits à Marseille<sup>55(\*)</sup>.

Par ailleurs, même si ce sujet ne rentre pas dans le cadre du présent rapport, le Conseil d'Etat a souligné que « *le développement d'une offre - illégale donc - particulièrement importante de résidences secondaires meublées sur Airbnb et sur les autres plateformes au détriment de la location nue ou en meublé de longue durée* » peut s'expliquer, au-delà de la non application des sanctions, par l'adoption de « *règles relativement restrictives pesant sur la location des locaux nus, incitant davantage les*

propriétaires à se tourner vers le marché plus rentable et moins risqué de la location meublée de courte durée »<sup>56(\*)</sup>. [...]

## **(Nécessité de renforcer les mesures existantes) par l'adoption du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.**

### ***(1) Une clarification du droit en vigueur***

Force est de reconnaître que, comme le souligne le Conseil d'Etat dans son étude annuelle précitée, les dispositions insérées dans notre droit positif par la loi pour une République numérique n'ont pas fait l'objet d'une véritable réflexion préalable. C'est pourquoi le droit en vigueur souffre de nombreux défauts de conception juridique, auxquels l'article 51 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ci-après, « projet de loi ELAN ») entend remédier. Si ces modifications apparaissent indispensables pour renforcer la conformité du droit en vigueur aux principes constitutionnels et aux exigences européennes<sup>87(\*)</sup>, les auditions menées par vos rapporteuses ont souligné qu'elles allaient rendre plus délicat le contrôle de terrain des services communaux.

Actuellement, il n'existe aucune illicéité manifeste au fait de louer sa résidence principale au-delà de 120 jours au cours d'une année civile. L'article 51 du projet de loi ELAN interdit donc clairement de louer sa résidence principale plus de 120 jours. Il reprend également les dérogations prévues dans la définition de la résidence principale précitée (raisons de santé, raisons professionnelles, force majeure), suivant, en cela, l'avis du Conseil d'Etat.

Ces défauts peuvent également relever d'une certaine fragilité juridique. L'application du régime de déclaration soumise à enregistrement aux chambres chez l'habitant, prévue par voie réglementaire, apparaît fragile sur le plan juridique, dans la mesure où une telle location ne pose pas de problème de logement et, à tout le moins, n'est pas soumise à autorisation de changement d'usage. C'est pourquoi le projet de loi ELAN précise le champ d'application de la régulation des meublés de tourisme en érigeant au niveau législatif une définition des meublés de tourisme excluant les chambres chez l'habitant. En conséquence, la location d'une simple chambre chez l'habitant qui ne remplirait pas les conditions requises par le code du tourisme pour la chambre d'hôtes, est libre (exemple : location d'un canapé, absence de fourniture du petit déjeuner...).

Enfin, il précise que certaines obligations<sup>88(\*)</sup> imposées aux intermédiaires ne s'appliquent que lorsqu'ils ont connaissance de certaines informations, « *notamment lorsqu'(ils mettent) à disposition une plateforme numérique de nature à (leur) conférer la connaissance ou le contrôle des données stockées* ». Cette précision s'explique notamment par le souhait du Gouvernement de faire correspondre le champ d'application de ces dispositions à la notion de plateforme jouant un « rôle actif » au sens de la Cour de justice de l'Union européenne.

### ***(2) Un renforcement des moyens des communes***

Le projet de loi renforce les moyens d'information à la disposition des communes ayant mis en place un régime d'autorisation de changement d'usage et un régime de déclaration soumise à enregistrement. Celles-ci pourront demander, jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle un meublé de tourisme a été loué :

- au loueur, de leur transmettre, dans le délai d'un mois, le nombre de jours au cours desquels ce meublé a été loué (en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration) ;
- à l'intermédiaire, de leur transmettre, dans le délai d'un mois, le nombre de jours au cours desquels sont meublés a été loués durant l'année par son intermédiaire (en rappelant l'adresse du meublé et son numéro de déclaration), la commune pouvant demander un décompte individualisé pour une liste de meublés de tourisme dans un périmètre donné.

Dans sa version issue des travaux de l'Assemblée nationale, le projet de loi permet également aux agents assermentés des services municipaux du logement de rechercher et constater les infractions aux dispositions du code du tourisme encadrant les meublés de tourisme dans les villes ayant mis en place une déclaration soumise à enregistrement.

### ***(3) L'instauration de sanctions dissuasives en cas de non-respect de ces obligations***

Un décret devait déterminer les modalités de contrôle et de sanction aux manquements aux obligations introduites par la loi pour une République numérique. Néanmoins, en raison de difficultés juridiques, ce décret n'a pas été adopté. Le droit en vigueur ne prévoit donc aucune sanction des manquements aux

obligations mises à la charge des intermédiaires. Et il est ressorti des auditions que les plateformes en ligne apparaissent relativement récalcitrantes à appliquer les dispositions votées par le Parlement. S'agissant de l'obligation de blocage à 120 jours, certaines n'ont tout simplement pas appliqué le dispositif. D'autres l'ont fait de façon sélective, à l'image d'Airbnb qui, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, a mis en place un dispositif de blocage limité aux quatre premiers arrondissements de Paris. Selon la Mairie de Paris, seule Booking semble respecter l'obligation de blocage. En revanche, selon la commune de Nice, à la date de sa contribution, ni Airbnb ni Booking ne faisaient figurer le numéro d'enregistrement sur ses annonces. C'est pourquoi le projet de loi ELAN comporte un article 51, dont l'un des objectifs est d'instaurer de telles sanctions.

De même, les loueurs ne respectent pas leurs obligations de déclaration soumise à enregistrement<sup>89(\*)</sup> : début avril, seules 10 000 annonces sur les 65 000 disponibles à Paris<sup>90(\*)</sup> sur Airbnb disposeraient d'un numéro d'enregistrement<sup>91(\*)</sup>. Selon l'entreprise, ce sont les professionnels qui s'enregistrent le plus : plus de 20 % des hébergements loués plus de 120 nuits sur les douze derniers mois ont fait cette démarche, contre 5 % des hébergements loués moins de 30 nuits par an. [...]

En résumé, aujourd'hui, la commune située en zone tendue qui souhaite éviter que son parc de logements ne diminue en raison d'investisseurs qui souhaiteraient acquérir ces logements en vue de les louer à des touristes de passage dispose de plusieurs outils :

- l'autorisation de changement d'usage, assortie le cas échéant de compensations - sans compensations, l'instauration d'un régime d'autorisation n'est que faiblement dissuasif ;
- afin de rendre plus effectif le contrôle du respect de ce régime d'autorisation, elles peuvent instaurer un système d'enregistrement préalable permettant, avec l'aide des intermédiaires, de contrôler le respect de la limite de 120 jours.

\* <sup>49</sup> Chiffre estimé dans une étude non publiée établie dans le cadre d'une convention de recherche quadripartite entre le ministère du logement, l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, l'INRA et l'ESSEC.

\* <sup>50</sup> La mission précise que ce chiffre est probablement sous-estimé dans la mesure où son étude ne porte que sur les annonces sur le site Airbnb.

\* <sup>51</sup> Générant, pour ceux-ci, un revenu moyen compris entre 21 000 et 24 000 euros.\* <sup>52</sup> Inspection générale des finances, conseil général de l'environnement et du développement durable, Évaluation de politique publique : le logement locatif meublé, annexe V relative à la location meublée de courte durée, Janvier 2016.

\* <sup>53</sup> Par convention, le rapport considère qu'est une location de courte durée celle d'une durée inférieure à un mois.

\* <sup>54</sup> Lorsque les revenus issus de la location sont déclarés et donc fiscalisés. En cas de non déclaration, la rentabilité est 1,8 fois supérieure à celle d'une location meublée et 3,1 fois supérieure à celle d'une location vide.

\* <sup>55</sup> Le particulier immobilier, 1<sup>er</sup> avril 2018.\* <sup>56</sup> Citation extraite de son étude déjà citée, relative à l'ubérisation de l'économie

\* <sup>87</sup> Voir, sur ce sujet, l'annexe n° 1.

\* <sup>88</sup> Transmission des informations aux communes et blocage à 120 jours.

\* <sup>89</sup> Et ce, malgré l'existence « par accident », d'une sanction : l'article R. 324-1-2 punit, depuis 2009, de 450 euros le fait de ne pas se déclarer en mairie. Puisque celui-ci vise indistinctement l'article du code dans lequel figure la déclaration « simple » et la déclaration soumise à enregistrement, l'absence de déclaration peut, dans les deux cas, faire l'objet de cette sanction.

\* <sup>90</sup> Le numéro d'enregistrement à Paris est en vigueur depuis décembre 2017.

\* <sup>91</sup> C'est d'ailleurs pourquoi la Mairie de Paris a mis en demeure, en décembre dernier, plusieurs plateformes de retirer les annonces sans numéro d'enregistrement et a récemment assigné celles qui n'ont pas obtempéré.

## **Document 15 : ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT, TOURISME**

AVIS PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE loi de finances pour 2020 (n° 2272) PAR M. Éric STRAUMANN, Député, 10 octobre 2019 (extraits)

### **Les plateformes favorisent-elles le sur-tourisme ?**

Votre rapporteur s'est également interrogé sur l'impact du développement de plateformes de meublés touristiques en ligne sur la concentration du tourisme sur certaines zones. La demande touristique a tendance à se concentrer sur un faible nombre de destinations, ce qui peut entraîner la saturation des capacités d'accueil desdites destinations. Le phénomène est désigné par le néologisme de « *sur-tourisme* ».

À l'étranger, les villes de Venise, Dubrovnik, Prague, Amsterdam, Toronto, San Francisco ou Barcelone sont, par exemple, concernées. Ces flux excessifs de visiteurs nourrissent le ressentiment des populations locales, qui subissent les effets collatéraux de ce phénomène, en particulier la dégradation de leur environnement et l'inflation des prix de l'immobilier. En 2017, plusieurs manifestations d'hostilités à l'égard des touristes ont eu lieu en Espagne, notamment à Barcelone qui accueille 30 millions de touristes par an. Ce phénomène de rejet du tourisme est observé depuis quelques années dans plusieurs grandes villes européennes.

La France est, jusqu'à présent, épargnée par le phénomène. Votre rapporteur, néanmoins, constate un agacement croissant de la part des riverains de certaines villes fortement exposées au tourisme, comme Colmar dans sa circonscription. Au niveau national, par ailleurs, certains lieux comme le Mont Saint-Michel, doivent faire l'objet d'une vigilance particulière.

Les effets du e-tourisme sur le phénomène semblent aujourd'hui difficiles à isoler et, en première analyse, ambivalents. L'OMT indique ainsi que les plateformes numériques sont susceptibles de contribuer à une répartition plus équilibrée des flux touristiques sur les territoires, en diversifiant les offres et les destinations touristiques. En revanche, les mêmes plateformes contribuent, dans le cadre des villes les plus exposées, à l'augmentation des prix de l'immobilier qui conduit à vider certains quartiers de leurs habitants. Ainsi, dans les quatre arrondissements centraux de Paris, le taux de logements vacants atteint 26 %. Certaines grandes villes ont ainsi mis en œuvre des dispositifs destinés à freiner ou empêcher le développement d'Airbnb (*voir tableau ci-après*).

### **MESURES DE REGULATION DES MEUBLES DE TOURISME A L'ETRANGER**

	Possibilité de louer dans la limite de 90 jours par an sans autorisation, aussi bien pour les résidences principales que pour les résidences secondaires. En application d'un accord avec la ville, Airbnb contrôle cette limite de durée.
Londres	
	Possibilité de louer jusqu'à 60 jours par an sans autorisation – 30 jours à compter de 2019, sauf si le séjour est d'au moins une semaine. Un système d'enregistrement permet, par ailleurs, de vérifier les montants de taxe de séjour et les déclarations de revenus. Un quota maximum de ce type de location serait instauré. Suite à un accord avec la ville, Airbnb contrôle la limite de durée.
Amsterdam	
	Depuis mars 2018, la location des résidences principales est possible sans limitation de durée dans le cadre d'un régime d'autorisation, et la location des résidences secondaires est soumise à une limite de 90 jours.
Berlin	
	La location de logements entiers pour de courtes périodes est interdite, sauf obtention d'une licence de tourisme, que la mairie n'octroie plus depuis juillet 2015 (aussi bien pour les hôtels que pour les autres hébergements touristiques). En dehors de ce cas, il est possible de louer au plus deux chambres de l'appartement à condition que le loueur soit effectivement présent lors de la location, pour un maximum de quatre mois par an. La Mairie identifie les locations en règle par des plaques gravées apposées sur les façades. Les contrevenants à la réglementation s'exposent à des amendes allant jusqu'à 600 000 euros.
Barcelone	
	La location est possible jusqu'à 90 jours sans la présence de l'hôte, illimitée en présence de l'hôte, mais la mairie a mis en place un parcours administratif fortement désincitatif.
San Francisco	



	La location doit être supérieure à 30 jours, sauf présence du propriétaire le temps de la location ou s'il a obtenu le statut d'hôtelier. Selon le ministère de la cohésion des territoires, le dispositif ne semble pas empêcher les locations irrégulières.
New York	

Source : Rapport d'information n° 587 de Mmes Viviane Artigalas et Patricia Morhet-Richaud, sénatrices, Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace, 20 juin 2018

## **L'E-TOURISME : UN SECTEUR EN PERPETUELLE MUTATION QUI REQUIERT UNE ATTENTION CONSTANTE DES POUVOIRS PUBLICS**

### **1. Airbnb, Booking, Expedia : des acteurs nettement identifiés par les pouvoirs publics sur lesquels sont concentrés les dispositifs d'encadrement**

#### *a. Les plateformes d'intermédiation de l'économie collaborative*

La plateforme Airbnb est la plus connue et la plus importante du marché. Fondée en 2008, elle dispose d'un bureau parisien depuis 2012. Les représentantes de l'entreprise, entendues par votre rapporteur, ont indiqué que le site proposait 600 000 logements en France ([11]) contre 500 000 en 2017 et 400 000 en 2016 ([12]). Les logements concernés se répartissent sur 23 000 communes (contre 19 000 en 2016). La France constitue ainsi le deuxième marché de l'entreprise après les États-Unis. Selon Airbnb, un hôte français louerait en moyenne 28 jours par an son logement, ce qui générerait un revenu moyen de 2 100 euros par an<sup>1</sup>. La plateforme est rémunérée au moyen d'un système de commissions qui sont ainsi réparties : un taux de 3 % est appliqué à l'hôte et un taux compris entre 12 % et 15 % au voyageur. Le siège social de l'entreprise est situé en Irlande. Malgré les demandes réitérées par votre rapporteur au cours de l'audition, Airbnb ne souhaite pas communiquer le montant de son chiffre d'affaires en France.

#### *b. Les agences de voyages en ligne (dites OTA pour « online tourism agency »)*

Booking, mais aussi Expedia, se présentent comme les entreprises dominant le marché des agences de voyages en ligne.

Booking.com a été fondé aux Pays-Bas en 1996. Le site, disponible en 43 langues, revendique 1,5 million de nuitées réservées chaque jour, 27 millions de chambres proposées, réparties sur 130 000 destinations. En France, le site référence 170 416 hôtels et autres hébergements pour 1 million de chambres ([14]). 650 des 17 000 salariés de l'entreprise se trouvent sur le territoire français, répartis entre huit bureaux et un centre de service client. Booking appartient au groupe Booking Holdings, anciennement Priceline, qui regroupe des marques comme Kayak, Rentalcars, Agoda ou encore Open Table. Le siège social de l'entreprise est installé aux Pays-Bas. L'entreprise ne souhaite pas communiquer son chiffre d'affaires réalisé en France. Le taux de commission moyen pratiqué sur son site par Booking serait de 15,1 %, uniquement prélevé sur l'hébergeur.

Le groupe Expedia a été créé à Washington en 1996. Il référence 590 000 établissements. Les différentes marques du groupe Expedia représentent environ 5 % du marché du voyage en ligne en France : le groupe est particulièrement présent aux États-Unis et au Royaume-Uni. La fourchette des commissions exigées par la plateforme serait comprise entre 10 et 18 % du prix des chambres louées.

### **2. Une concurrence accrue entre acteurs du numérique, due à l'émergence de nouveaux acteurs et à une mutation des positionnements de chacun**

#### *a. Une concurrence accrue entre acteurs du numérique*

Les OTA sont aujourd'hui devenues indispensables aux hôteliers : les représentants de l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) ont indiqué à votre rapporteur que 99 % des hôteliers avaient recours à ces plateformes ([15]) tandis que Booking disposerait de 66,4 % des parts de marché des réservations hôtelières en ligne en Europe, contre 16,6 % pour Expedia et 9 % pour HRS (entreprise allemande de réservation en ligne) ([16]). La concurrence, néanmoins, ne cesse de se développer : ainsi, pour ne citer qu'un exemple, le site TripAdvisor, traditionnellement spécialisé dans la publication d'avis de consommateurs et de conseils touristiques, permet désormais la réservation.

## **Document 16 : Mission « Action extérieure de l'Etat »**

Annexe PLF 2020

### **C/ La mobilisation du réseau diplomatique au service de la promotion de l'attractivité économique et touristique**

(...) Le renforcement de l'attractivité touristique est également un axe majeur en matière de diplomatie économique. Le secteur du tourisme représente en effet plus de 7 % du PIB et contribue significativement à l'excédent de la balance des services grâce aux recettes générées par les visiteurs internationaux. Les comités interministériels du tourisme (CIT), présidés par le Premier ministre, réunissent les membres du Gouvernement concernés, les collectivités territoriales et les professionnels pour définir la stratégie de développement de la filière. Quatre CIT se sont tenus depuis le début du quinquennat permettant de couvrir les champs de la promotion internationale, de l'investissement touristique en France, de la simplification réglementaire, de la numérisation du secteur, de la maximisation des retombées des grands événements sportifs à venir, de la formation et de l'emploi. Ces axes de travail sont déclinés en feuilles de route dont la mise en œuvre incombe aux différents ministères. Le MEAE assure la coordination de l'ensemble et s'appuie sur son propre réseau et sur l'opérateur Atout France en matière de promotion touristique.

Le soutien au développement et à l'orientation de ce secteur économique est primordial. En effet, même si les chiffres de fréquentation et de recettes sont satisfaisants pour 2018 (89,3 millions de touristes étrangers accueillis et 55,5 milliards d'euros de recettes), l'objectif de 100 millions de touristes internationaux, de 15 milliards d'investissements annuels pour moderniser l'offre française et de 60 milliards d'euros de recettes à horizon 2022 nécessite une mobilisation de l'État et une structuration de l'action des acteurs du secteur.

#### **INDICATEUR**

##### **Attractivité touristique de la France**

	Unité	2017 Réalisation	2018 Réalisation	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	2020 Cible
Nombre de touristes étrangers en France	Nb (en M)	88,5*	89,3	94	91	94	100
Recettes issues du tourisme international	€(en Md)	53,7	55,5	SO	58	60	60

#### **Sous-indicateur 1 : « Nombre de touristes étrangers en France »**

2018 a été une année record pour la fréquentation touristique internationale, en atteignant les 89,3 millions de touristes étrangers accueillis en France métropolitaine.

Les indicateurs portant sur les premiers mois de l'année 2019 laissent percevoir une diminution de la fréquentation touristique internationale pour le premier semestre. Cette tendance s'explique largement par les mouvements sociaux d'ampleur nationale qui ont largement touché le pays en début d'année, et qui ont impacté les réservations à moyen et long terme, ainsi que par les effets de la baisse de la livre (le Royaume-Uni étant notre premier marché touristique). La prévision 2019 nécessite ainsi une actualisation à la baisse. La France maintient son objectif d'accueil de 100 millions de touristes étrangers.

#### **Sous-indicateur 2 : « Recettes issues du tourisme international »**

Dans le cadre de la révision des méthodes d'évaluation des recettes touristiques à laquelle participe la Banque de France, les recettes nettes issues du tourisme international augmentent de plus de 10 milliards d'euros. Le précédent objectif fixé par le gouvernement (50 milliards d'euros de recettes touristiques) a donc été ré-évalué pour être désormais établi à 60 milliards d'euros. Malgré une baisse de la fréquentation touristique sur le premier semestre de l'année 2019, les recettes du tourisme international ne régressent pas, permettant d'escompter atteindre la cible fixée par le Gouvernement pour 2020.

## Document 17 : Impact économique d'Airbnb en France

Etude Airbnb, novembre 2015

UN COUP D'ŒIL

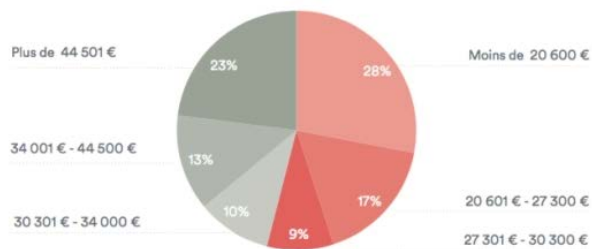
**176 800**  
hébergements  
réservés

**3,9 millions**  
de voyageurs  
entrants

**481 millions €**  
d'euros de revenus  
complémentaires pour les hôtes

**4,1 millions**  
de voyageurs  
sortants

REVENUS ANNUELS D'UN MÉNAGE D'HÔTES



**Plus de la moitié  
des hôtes Airbnb  
ont des revenus  
inférieurs au revenu  
médian français.**  
(30 300 € par an)