

« Concours externe spécial 2020 »

Spécialité : Sciences humaines et sociales

Epreuve d'entraînement

Commentaires relatifs à la rédaction d'une note d'analyse et de propositions

Compte tenu des objectifs de l'épreuve ainsi que de la commande telle qu'exprimée dans la formulation du sujet, il est attendu que la note rédigée fasse ressortir les points suivants :

- la réalité de l'activité et de l'offre des plateformes d'intermédiation de location touristique en France ;
- les enjeux de toute nature que cette présence soulève, les réponses déjà apportées ainsi que leurs limites ;
- les propositions que le ministère pourra défendre sur le point particulier de la réduction du nombre de jours d'hébergement et du contrôle de son application.

Il est précisé dans la présentation du sujet que le ministère que vous représentez, à condition de disposer d'arguments suffisamment étayés, n'est pas totalement hostile à une évolution de la situation. Cela n'implique pas nécessairement de se limiter à cette option ni même de l'envisager, mais ouvre également la possibilité de proposer des solutions alternatives du moment qu'elles sont étayées par des données objectives et des analyses pertinentes permettant une action publique informée et de faire des choix en connaissance de cause.

Vous êtes dans la position de l'expert du sujet. Votre rôle est donc de donner à l'autorité publique les solutions qui vous semblent être objectivement les meilleures. Votre capacité à vous positionner très clairement est particulièrement importante.

Même si des références à des études et à des travaux académiques sont bienvenues afin d'étayer la démonstration générale et certains arguments en particulier, la rédaction de la note ne doit pas correspondre dans la forme comme sur le fond à un travail de recherche, mais bien à une note administrative, et vise donc à vérifier votre capacité à adopter la perspective d'un haut fonctionnaire, en mobilisant différents types d'informations (y compris des connaissances pertinentes ainsi que des méthodes et modes de raisonnement scientifiques) sous l'angle de leur utilité pour la décision à prendre.

Par conséquent, les points suivants font l'objet d'une attention particulière dans l'évaluation du travail rendu :

- Qualité de l'analyse, cohérence et pertinence de l'argumentation ;
- Capacité à hiérarchiser les informations utilisées sans se perdre dans des considérations générales mais en concentrant le propos sur l'essentiel. Gardez à l'esprit que votre note s'adresse à une autorité dont les contraintes d'agenda font qu'elle ne pourra y consacrer qu'un temps très limité ;
- Prise en compte de l'ensemble des dimensions du problème analysé (administratif, juridique, économique, social, européen et international...)
- Faculté à prendre de la hauteur dans votre analyse par rapport au sujet à traiter et à contextualiser les problèmes ;
- Capacité à prendre des positions claires et à les prioriser si plusieurs solutions peuvent être envisagées.

La présente note a une valeur purement indicative, tant en ce qui concerne sa forme et sa longueur que son contenu. Indépendamment des indications figurant ci-dessus, il convient de garder à l'esprit le fait que pour une telle épreuve, il n'y a pas de réponse unique : l'option retenue par ce corrigé n'est donc pas exclusive d'autres approches.

Ministère de la cohésion des territoires et
des relations avec les collectivités territoriales
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Paris, février 2020

Note pour le Directeur

Objet : Plateformes intermédiaires de location touristique – Plafonnement du nombre de jours de location autorisé d'un logement et effectivité des contrôles

Suite aux réflexions sur les tensions locatives observées dans les grandes agglomérations françaises, la question de la régulation des locations occasionnelles de logements privés via les plateformes intermédiaires de location touristique a été particulièrement mise en avant. Vous participerez à une RIM dont l'objet est de traiter (i) de l'opportunité de la réduction du nombre de jours par an (120 aujourd'hui) au cours desquels un logement privé peut être proposé à une telle location et (ii) de l'amélioration du contrôle de cette restriction compte tenu des dérives possibles. Participeront également à la RIM le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et les ministères économiques et financiers.

En vue de cette réunion et pour votre arbitrage, la présente note fait un état des lieux de l'activité et de l'offre des plateformes intermédiaires de location touristique en France (I), présente les problèmes liés à la présence de ces plateformes (II) et formule des propositions à défendre lors de la RIM (III).

I. La France représente le deuxième marché mondial des plateformes intermédiaires de location touristique

I.1. La location via les plateformes intermédiaires connaît une forte dynamique

Les plateformes de type Airbnb proposent aujourd'hui plus de 600 000 logements à la location. Cette même offre était de 400 000 logements en 2016, soit une hausse de +50%. Rien que pour la société Airbnb, la France représente un chiffre d'affaire annuel de 10 M€.

Cette offre a la particularité d'être présente sur presque tout le territoire national. Pour Airbnb, 23 000 communes sont ainsi concernées. Seul un peu plus du tiers des communes françaises reste donc en dehors de l'offre. Paris représente néanmoins une zone de très forte concentration avec près de 70 000 logements proposés à la location via la même plateforme, soit 17,5% de l'offre totale.

Au-delà de ces zones critiques, les communes rurales trouvent dans ces plateformes des leviers utiles d'attractivité touristique et de dynamisme économique grâce à la création d'une offre d'hébergements alors même que l'initiative professionnelle est défailante dans ces communes.

I. 2. L'offre des plateformes constitue un élément important de l'attractivité française à l'international

Pour rappel, le secteur touristique représente 7% de notre produit intérieur brut. Avec plus de 90 millions de touristes accueillis en 2019, la France reste la première destination touristique mondiale. Cela représentait 53,7 Mds de recettes en 2017.

Une étude de l'INSEE de juin 2019 sur le recours aux plateformes montre que les touristes internationaux font un usage égal des solutions traditionnelles d'hébergement (hôtellerie) et des solutions offertes par les plateformes. Alors que le nombre total de nuitées des hébergements professionnels est de 216 millions en 2018, contre 36 millions pour les plateformes, les non-résidents représentent 33% de la clientèle des plateformes et 31% de celle des professionnels de l'hébergement.

Il apparaît dès lors que l'offre des plateformes doit être regardée comme un point important de notre attractivité du point de vue de l'hébergement. La contribution des plateformes à l'hébergement d'une clientèle étrangère est toutefois questionnée du fait son impact sur le phénomène de l'hypertourisme et de ses conséquences. A ce stade, les phénomènes liés à une surfréquentation de certaines zones touristiques, en particulier les congestions des centres villes avec les différents types de nuisances subies par les riverains, ne sont pas encore identifiés en France dans la même ampleur que ce qui peut être constaté à Barcelone ou à Amsterdam. Il convient donc d'anticiper l'émergence probable d'une demande de régulation plus poussée de la part d'une partie de l'opinion publique concernée, ainsi que de certaines municipalités.

II. La présence des plateformes intermédiaires de location touristique pose plusieurs questions en termes d'accès au logement, de droit de la concurrence et de fiscalité

II. 1. La montée en puissance de l'offre de location sur les plateformes entraîne une tension sur l'offre de logements que la loi ELAN a cherché à endiguer

Dans certaines zones, la mise en location de logements privés par l'intermédiaire des plateformes numériques a entraîné une très forte tension en termes de logements disponibles à la location classique. Sont essentiellement concernées les grandes métropoles françaises. Pour Paris, des chiffres établis par notre ministère ont déjà montré que plus de 20 000 logements du parc locatif traditionnel étaient ainsi soustraits de ce marché pour être proposés à la location touristique de courte durée.

Principalement, deux raisons expliquent ce phénomène :

- La location de courte durée offre une rentabilité plus importante que la location classique tout en neutralisant les risques d'impayés. A Paris, cette rentabilité est de 1,5 fois supérieure à celle d'une location classique meublée et de 2,6 fois comparée à une location nue. Les chiffres sont sensiblement les mêmes pour Nice (respectivement 1,7 et 2,6).
- Le Conseil d'Etat a également montré que les restrictions pesant sur les locations nues sont de nature à entraîner un déport vers la location de courte durée.

La location de courte durée entraîne également un effet inflationniste sur les loyers de l'ordre de 1,5% à Montpellier, 1,29 à Marseille, 1,26 à Paris et jusqu'à 1,65% à Lyon.

En revanche, à ce stade, compte tenu de la faiblesse des données¹, l'hypothèse que cette location de courte durée entraînerait une pénurie de logements sociaux doit être écartée.

Pour endiguer ces effets de la location touristique de courte durée, la loi ELAN a mis en place un certain nombre de mesures :

- Une obligation de déclaration préalable auprès du maire incombe à toute personne offrant une location de meublés de tourisme, sauf à ce que le bien soit la résidence principale du loueur.
- Dans toutes les hypothèses, certaines villes peuvent soumettre toute location de ce type à une déclaration préalable même lorsque le bien constitue la résidence principale.
- Dans ces mêmes communes, le nombre annuel maximum de jours de location est fixé à 120. Les maires de ces communes peuvent obtenir, auprès des propriétaires, le relevé du nombre de jours de location de leur bien. Cette même demande peut être adressée à la plateforme d'intermédiation utilisée pour la mise en location du bien.
- Les intermédiaires de location sont tenus d'informer les propriétaires de l'ensemble de ces obligations déclaratives ou d'autorisation préalable.

II. 2. Sur la question de la concurrence, les plateformes ne sont pas considérées comme des professionnels de l'hébergement, ce qui a pour effet de leurs offrir certaines facilités

La Cour de justice de l'Union européenne a, par un arrêt du 19 décembre 2019, jugé que les plateformes de types Airbnb ne peuvent être regardées comme exerçant une activité de profession immobilière. Cela implique qu'elles ne peuvent pas être soumises aux mêmes règles que les professionnels du secteur de la location immobilière classique. Elles sont notamment dispensées de toute obligation de détenir une carte professionnelle au sens d'une activité immobilière.

II. 3. S'agissant de la fiscalité, la question de la taxe de séjour a trouvé une solution relativement satisfaisante contrairement à celle de la taxation des bénéficiaires de la plateforme

Depuis le 1^{er} janvier 2019, ces plateformes ont l'obligation de collecter d'office la taxe de séjour et de la reverser aux communes. Le système connaît actuellement un fonctionnement satisfaisant. En 2018, la seule plateforme Airbnb a reversé 24 M€ à plus de 20 000 communes françaises au titre de cette taxe, sur un produit total de la taxe de séjour de 451 M€ dont 228 M€ pour les communes. Reste la question du contrôle des sommes déclarées et reversées, en particulier pour les très petites communes dont les capacités de contrôle sont faibles.

En revanche, la question de la taxation des bénéficiaires des plateformes reste entière, en particulier du fait de leur domiciliation fiscale dans des pays à fiscalité privilégiée. Par conséquent, indépendamment de l'encadrement des activités des plateformes de location touristique, et dans un souci de traitement global du phénomène, la question de la domiciliation fiscale du profit, ancrée dans l'idée d'un établissement stable, nécessite d'être traitée. De même, la mutation des usages de l'immobilier qu'entraînent les possibilités de location via les plateformes conduit à

¹ Le cas des Hauts-de-Seine montre par exemple que l'offre de locations Airbnb se concentre dans les villes où l'offre de logements sociaux est faible.

une évolution de l'économie de la fiscalité de l'immobilier qu'il faudra, à long terme, et au-delà de l'objet précis de cette note, repenser.

III. La réduction du nombre de jours de location d'un logement ne doit pas être envisagée de manière générale, la solution pour les tensions locatives se trouvant davantage dans l'effectivité des contrôles des restrictions mises en place

III. 1. Plusieurs raisons plaident pour le maintien du nombre de jours à 120 comme règle générale

S'il existe des zones de forte concentration de l'offre, la possibilité des 120 jours de location par an n'est pas totalement utilisée. En moyenne, un logement est loué 28 jours par an pour un gain moyen par hôte de 2 100 euros. Au total, les locations touristiques ont permis, pour 2015, un revenu cumulé pour les hôtes de l'ordre de 480 M€. Ce dernier point doit être regardé avec vigilance. En effet, selon une étude d'Airbnb, plus de la moitié des hôtes ont des revenus inférieurs au revenu médian. 28% gagnent même moins de 20 600 € par an. L'acceptabilité sociale d'une mesure de réduction du nombre de jours de location est par conséquent incertaine alors même que son utilité objective n'est pas démontrée.

Par conséquent, il vous est proposé de ne pas retenir l'hypothèse d'une réduction des 120 jours comme règle générale. Néanmoins, et compte tenu de l'existence d'exemples étrangers comme Berlin ou San Francisco qui pourraient être invoqués, l'hypothèse d'une réduction possible quand elle concerne des zones limitées, caractérisées par une tension réelle sur le plan immobilier et social, peut être envisagée. Il vous est néanmoins proposé qu'elle soit accompagnée d'une clause de revoyure au bout de 4 ans de mise en œuvre.

III. 2. Le contrôle des restrictions, notamment dans les zones sous tension, doit être significativement renforcé

Les mesures issues de la loi ELAN connaissent actuellement une application aléatoire. En pratique, l'obligation d'enregistrement et de déclaration préalables est très peu respectée. Dans une ville comme Paris, à peine 16% des loueurs respecteraient la légalité. Il est donc nécessaire de donner plus de moyens aux communes de suivre les logements proposés à la location. Dans cette logique, le décret imposant aux plateformes la transmission de la liste annuelle des logements loués va dans le bon sens. Une responsabilisation accrue des plateformes doit également être poursuivie. Un blocage des logements non enregistrés est possible et peut être envisagé.

Par ailleurs, le blocage systématique des locations une fois le quota annuel des 120 jours atteint doit être généralisé. Il existe des arguments techniques pour cela puisque Airbnb met déjà en œuvre cette mesure dans certains arrondissements de Paris.

De même, la situation actuelle montre les divergences entre les pouvoirs publics et les plateformes quant aux chiffres exacts des phénomènes en cause. Un effort de fiabilisation et d'harmonisation des données doit être poursuivi.

Enfin, le parangonnage européen montre que certaines villes ont développé des accords avec les plateformes pour mieux assurer le respect des mesures. Cette piste doit être privilégiée.

En revanche, il n'existe pas d'argument solide pour envisager une hausse des sanctions financières prévues en cas de non-respect des mesures.
