



AIRBNB, BOOKING... : POUR UNE RÉGULATION ÉQUILBRÉE ET EFFICACE

Commission des affaires économiques

**Rapport d'information de Mmes Viviane ARTIGALAS et Patricia MORHET-RICHAUD
au nom du groupe de travail « Tourisme » de la commission des affaires économiques,
présidé par M. Michel RAISON**

Rapport n° 587 (2017-2018)

Le marché de l'hébergement touristique a été profondément transformé par les plateformes en ligne. Le législateur s'est plus particulièrement intéressé aux deux mutations suivantes : le bouleversement des canaux de distribution des hébergements touristiques, notamment à travers la plateforme Booking, et le développement d'une nouvelle offre d'hébergement, permis, entre autres, par la plateforme Airbnb. Le groupe de travail sur le tourisme de la commission des affaires économiques a souhaité évaluer l'application des dispositions adoptées en vue de répondre aux problèmes posés par ces transformations. La présente synthèse résume les constats et les recommandations du rapport.

Des relations contractuelles assainies

■ S'agissant du nouveau canal de distribution que constituent les plateformes de réservation hôtelière, celles-ci ont indéniablement apporté une visibilité auparavant inégalée aux hôtels, notamment indépendants. Elles sont aujourd'hui indispensables pour les hôteliers. Mais cela a un coût : les commissions représenteraient globalement entre 4 % et 5 % du chiffre d'affaires du secteur hôtelier. Surtout, le marché est, en France, très concentré, ce qui laisse peu de marges de négociation : **Booking dispose à lui seul de 60 % à 70 % du marché français de l'offre de réservation en ligne.** Néanmoins, les hôteliers français apparaissent à ce jour moins exposés que leurs homologues européens : près de 23 % des réservations s'effectueraient par leur intermédiaire, contre 27 % en Europe.

■ Le législateur est intervenu afin d'assainir les stipulations contractuelles unissant les hôteliers aux plateformes de réservation en ligne. Complétant l'action de l'Autorité de la concurrence, il a **imposé le recours au contrat de mandat et interdit les clauses de parité tarifaire.** Ce faisant, le législateur a rendu aux hôteliers leur pleine liberté de pratiquer des prix différents sur l'ensemble de leurs canaux de distribution.

■ À ce jour, l'adoption de ces dispositions a incité les hôteliers à mieux maîtriser leur politique commerciale et probablement contribué à une relative stabilisation du taux des commissions d'intermédiation. Surtout, cela a permis aux hôteliers et aux plateformes d'apaiser leurs relations. Toutefois, on ne peut affirmer que le recours, rendu obligatoire par la loi, au contrat de mandat ait entraîné un réel rééquilibrage immédiat et significatif du rapport de force économique. **Le bilan de ces dispositions apparaît donc globalement satisfaisant.**

Une régulation perfectible des locations touristiques

■ Les plateformes ont également permis au phénomène ancien des meublés de tourisme de se développer et de prendre des formes nouvelles. Il y aurait aujourd'hui 800 000 résidences secondaires louées en meublés de tourisme. Le phénomène s'est intensifié dans les grandes agglomérations (Airbnb revendique 65 000 annonces à Paris), et les offres de particuliers mettant en location leur résidence principale ou secondaire se sont multipliées.

■ Il s'agit d'une **nouvelle offre d'hébergement touristique bienvenue** pour l'attractivité du pays, alors que le Gouvernement s'est fixé pour objectif d'accueillir 100 millions de touristes étrangers en 2020. Cette offre permet également de répondre aux demandes des touristes (authenticité, familles, jeunes...). Elle offre, enfin, un complément de revenus pour les particuliers (en moyenne 2 000 euros par an sur Airbnb). À plusieurs égards, elle apparaît complémentaire à l'offre d'hébergement déjà existante (publics différents, grands événements, cas de déficit de capacités existantes).

■ Néanmoins, **dans les zones connaissant une tension entre l'offre et la demande de logements, le développement des locations de meublés de tourisme peut entraîner :**

- **une raréfaction des biens proposés dans le cadre du marché locatif traditionnel** (selon le ministère du logement, 20 000 logements auraient ainsi disparu à Paris) ;

- **un effet inflationniste sur les loyers.**

Sans régulation, il est, en effet, plus intéressant, pour un investisseur, de louer en meublé de tourisme que de louer son bien à travers un bail d'habitation traditionnel.

■ **Le législateur est donc intervenu en vue de permettre aux territoires concernés de réguler l'offre** là où elle entraîne des effets particulièrement négatifs. Certaines communes, caractérisées par une tension entre l'offre et la demande sur le marché du logement, peuvent ainsi mettre en place une **autorisation de changement d'usage** applicable pour la location d'un bien qui n'est pas une résidence principale (c'est-à-dire qui n'est pas occupé pendant huit mois par son propriétaire) et exiger, pour sa délivrance, une **compensation** par la transformation d'un autre bien en logement. Une autorisation temporaire spécifique pour les personnes physiques peut également être instaurée.

■ Constatant l'impuissance des services en charge de faire appliquer cette réglementation face à l'ampleur du phénomène, **le législateur a entendu permettre aux communes de mettre à contribution les intermédiaires, et notamment les plateformes en ligne.** Les communes ayant mis en place une autorisation de changement d'usage peuvent donc instaurer une télédéclaration soumise à enregistrement préalable à la mise en location d'un bien. Les intermédiaires ont alors l'obligation de bloquer la publication d'une offre qui dépasserait 120 jours pour une résidence principale (car, en cas de dépassement de ce seuil, le bien ne peut plus être qualifié de résidence principale). Ils doivent également transmettre aux communes, sur leur demande, le nombre de nuitées commercialisées.

■ L'article 51 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique clarifie le droit en vigueur, renforce les moyens des communes et instaure des sanctions dissuasives en cas de non-respect, aussi bien par les loueurs que par les intermédiaires, de leurs obligations.

Le Gouvernement a récemment obtenu des plateformes un engagement à respecter la loi.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Sur les conditions contractuelles des plateformes de réservation hôtelière

- 1 Les autorités de régulation de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes doivent maintenir leur vigilance sur ce secteur.
- 2 Consolider le droit français sur la clause de parité tarifaire en trouvant une réponse adéquate au niveau européen, notamment dans le cadre de la proposition de règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne.
- 3 Poursuivre la sensibilisation des professionnels à la réservation en direct et mieux informer les consommateurs sur les avantages de la réservation en direct.

Sur la législation applicable aux meublés de tourisme

En vue de protéger le logement là où se manifeste une tension entre l'offre et la demande :

- 4 Soutenir l'article 51 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, qui renforce le cadre applicable sans en modifier l'économie, afin de privilégier la stabilité du droit.
- 5 Celui-ci étant néanmoins particulièrement complexe, procéder à une évaluation du droit en vigueur cinq ans après son application.
- 6 Évaluer à échéance régulière les engagements pris par les plateformes auprès du Gouvernement.
- 7 Inciter les plateformes à se doter d'un outil de blocage à 120 jours mutualisé.
- 8 S'assurer que les plateformes demandent aux loueurs des justificatifs lorsque ceux-ci se prévalent d'une autorisation de changement d'usage ou d'une exception à la règle des 120 jours, qui pourront être transmis aux communes.
- 9 Établir un lien de confiance, à travers la rédaction, par les représentants des plateformes, des associations d'élus et des administrations centrales, d'une charte des relations entre les plateformes et les collectivités, qui pourrait déterminer de principes d'ordre pratique à respecter pour une mise en œuvre efficace et simple des dispositions en vigueur.
- 10 L'État devrait procéder à un recensement au fil de l'eau et centralisé sur un unique site internet des règles adoptées au niveau local en matière d'autorisation de changement d'usage et de déclaration soumise à enregistrement.
- 11 Il devrait également rédiger un guide à destination des collectivités territoriales, leur rappelant le droit applicable et donnant des exemples pratiques.
- 12 Il pourrait aussi procéder à un réexamen à échéance régulière de la liste des communes situées en zone urbaine tendue.

- 13 Clarifier les motifs de saisine du préfet pour les communes souhaitant mettre en place une procédure de changement d'usage.

Une nécessaire actualisation de la réglementation touristique :

- 14 Rétablir la déclaration « simple » en mairie pour les meublés de tourisme, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, en vue de permettre aux collectivités de mettre en place une politique de qualité sur les meublés de tourisme.
- 15 Poursuivre le travail de quantification de l'offre de meublés de tourisme, qu'il s'agisse de meublés de tourisme proposés à l'année par des professionnels ou à titre occasionnel par des particuliers.
- 16 Actualiser les dispositions réglementaires applicables aux locations saisonnières.
- 17 Réviser les critères de classement des meublés de tourisme.
- 18 Rappeler l'incitation fiscale au classement des meublés de tourisme en vue de s'assurer de la qualité de ce parc en plein essor.
- 19 Renforcer l'information des loueurs occasionnels de meublés de tourisme sur leurs obligations de sécurité et de décence et sur la nécessité de disposer d'une assurance de responsabilité civile suffisante pour couvrir les risques issus de leur activité de location.



Michel Raison

Président

*Les Républicains
Haute-Saône*



Viviane Artigalas

Rapporteuse

*Socialiste et Républicain
Hautes-Pyrénées*



Patricia Morhet-Richaud

Rapporteuse

*Les Républicains
Hautes-Alpes*



Le rapport complet n° 587 (2017-2018) est disponible sur le site du Sénat :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-587-notice.html>

Commission des affaires économiques
http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20