

Mémoire

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

21 et 22 mars 2018



Une force dans le quartier...
Depuis plus de 40 ans!

Comité populaire Saint-Jean-Baptiste
780 rue Sainte-Claire, Québec, G1R
5B9 Tél.: 418-522-0454 |
comite.populaire@videotron.ca |
www.compop.net

1. Présentation

Le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste est un organisme de défense collective des droits actif depuis maintenant plus de 40 ans dans le quartier Saint-Jean-Baptiste à Québec. Le Comité s'intéresse depuis sa fondation aux enjeux d'aménagement urbain et de logement.

En effet, l'organisme est issu de la résistance des résidents et les résidentes de la rue Saint-Gabriel qui voyaient leur milieu de vie menacé de démolition pour faire place à une autoroute. Les citoyens et les citoyennes ont mis un frein aux projets de « modernisation » de la Ville de Québec en y opposant la rénovation de leurs vieilles maisons grâce à des coopératives d'habitation à échelle humaine, l'aménagement de parcs et des ressources communautaires. L'action du Comité s'est rapidement étendue à l'ensemble du quartier après ces premières victoires dans le « haut » du faubourg. C'est, entre autres, à cette action que l'on doit la majorité des logements sociaux du quartier (de la coopérative Saint-Gabriel à la coopérative l'Escalier en passant par la présence de Lauberivière dans l'ancien presbytère), de nombreux parcs (du parc Scott au parc-école), plusieurs services de proximité (de l'Intermarché au comptoir postal) et bon nombre de ressources communautaires (du Vestiaire du Faubourg au Centre-Famille Haute-Ville). Le Comité populaire a toujours été là pour défendre le caractère résidentiel et populaire du quartier Saint-Jean-Baptiste.

Encore aujourd'hui, le Comité populaire reste fidèle à sa mission première : défendre les droits sociaux, économiques, politiques et culturels des résidents et des résidentes du quartier Saint-Jean-Baptiste.

2. Saint-Jean-Baptiste : la situation du logement

Saint-Jean-Baptiste change, c'est évident, mais il change en même temps et au même rythme que Québec. En fait, le quartier semble garder, à peu de choses près, la même position sociale et économique qu'il a toujours eue par rapport au reste de la ville. En gros, le faubourg demeure un quartier de locataires un peu plus pauvres que la moyenne et qui paient des loyers un peu trop cher qui sont parfois dans des conditions d'insalubrité et possiblement dangereuses pour la santé des occupants et occupantes.

Selon les données du Dossier noir produit par le FRAPRU, qui utilise les chiffres de l'Enquête nationale auprès des ménages menée par Statistique Canada, le revenu médian des ménages du quartier est inférieur de près de 2 000 \$ à celui du reste de la ville. Loin de se rétrécir, l'écart se creuse depuis 10 ans. En parallèle, les loyers ont augmenté un peu moins vite dans le quartier qu'ailleurs à Québec, ce qui fait que le loyer médian du reste de la ville nous a rattrapé. Seul signe statistique clair d'embourgeoisement : le pourcentage de locataires continue de baisser (on est passé de 84 % à 75 % en dix ans).

Dans le quartier comme ailleurs, la croissance économique a eu un impact sur les problèmes de logement. Toutefois, cela ne veut pas dire que les problèmes ont disparu, loin de là.

Forcément, comme les locataires du quartier sont plus pauvres que la moyenne mais qu'ils et elles paient le même loyer que les autres, les problèmes de logement sont plus aigus dans le quartier que dans le reste de la ville. Un exemple parmi d'autres : le pourcentage de ménages

consacrant plus de 50 % de leur revenu en loyer dans Saint-Jean-Baptiste est de 21 % alors qu'il est de 16 % dans le reste de la ville. Techniquement, il y a 1 865 ménages dans le quartier qui ont ce que le gouvernement fédéral appelle « un besoin impérieux de logement ».

En procédant à une analyse plus fine des données, on découvre, malheureusement sans surprise, que les problèmes de logement touchent plus durement les femmes que les hommes. Il faut dire que le revenu médian des femmes locataires dans le quartier est inférieur de 4 187 \$ à celui des hommes locataires, mais que leur loyer médian est plus élevé de 44 \$ par mois. Paradoxalement, comme les locataires du quartier sont plus pauvres que la moyenne, les écarts de revenu entre les hommes et les femmes tendent à y être moins importants qu'ailleurs (cet écart de revenu est de 7 600\$ dans le reste de la ville).

De tous les types de ménages, ce sont les personnes seules qui ont le plus de problèmes de logement dans le quartier (45 % d'entre elles paient trop cher). Un plus grand pourcentage de familles monoparentales a aussi des problèmes de logement (36 % paient trop cher). Enfin, les jeunes et les personnes âgées semblent avoir des conditions particulièrement difficiles (51 % des moins de 24 ans et 70 % des plus de 75 ans paient trop cher).

Ces chiffres nous montrent que, si la situation s'est légèrement améliorée dans le quartier, elle demeure critique pour de trop nombreux ménages. Bien qu'il y ait 100 ménages de moins qu'il y a cinq ans qui consacrent 80 % de leurs revenus à se loger, il faut quand même faire quelque chose pour les 425 autres dont c'est encore le cas.

3. L'hôtellerie illégale de type Airbnb

3.1 Topo de la situation dans le quartier Saint-Jean-Baptiste

Depuis 2016, le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste suit de près le phénomène de l'hôtellerie illégale. Suite à des plaintes de résidents et résidentes, le Comité populaire a pris sur lui de documenter le phénomène dans le quartier. Ce qu'il a trouvé fut fort inquiétant pour une activité qui se veut marginale et « collaborative ». D'une part, nous avons trouvé qu'Airbnb était beaucoup plus répandu que nous le pensions et, suite à plusieurs exercices de consultation, était beaucoup plus dommageable que nous pouvions le croire.

Pour le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste, le problème se trouve principalement dans la location de logements entiers. Ceux-ci sont problématiques puisque s'ils sont loués de manière récurrente, ils ont un effet tangible sur le parc locatif des quartiers où ils se situent. Nous irons plus en profondeur quant aux effets sur celui-ci plus loin, mais il est important de noter que nous ne comptabilisons pas les offres de chambres à louer sur les plateformes de style Airbnb puisque nous ne considérons pas que cette pratique a moins d'effets dommageables sur notre quartier, du moins en comparaison à la location de logements entiers.

S'il faut comprendre que l'offre de logements à louer sur la plateforme Airbnb fluctue en fonction des saisons, elle est en croissance constante depuis que nous la comptabilisons. En effet, si dans le quartier Saint-Jean-Baptiste seulement 110 logements étaient offerts sur Airbnb en avril 2016, il y en avait 180 en mai 2017, pour atteindre 264 à l'automne 2017. Il

faut aussi savoir que la location de ces logements ne se fait pas de manière sporadique où irrégulière. Dans le quartier Saint-Jean-Baptiste, la moyenne pour les jours loués pour des logements entiers se situe à 153 jours par année et au moins 65.3% des logements entiers loués dans Saint-Jean-Baptiste sur la plateforme Airbnb sont loués 75 jours et plus. Nous pouvons donc facilement affirmer que ces logements ont une fonction uniquement commerciale et non résidentielle. Cet élément nous permet aussi de démentir la fameuse croyance comme quoi Airbnb permet à des personnes en situation de pauvreté d'arrondir leurs fins de mois. Bien que possible, il nous semble faux de croire en analysant les données précédentes que ce soit une majorité de cas.

Si le problème ayant été soulevé dans les sphères politiques a reçu une certaine réponse, nous constatons qu'elle a été inefficace. Le ministère du Tourisme a tenté de réguler l'utilisation des plateformes comme Airbnb en exigeant, de quiconque voulant louer son logement sur celle-ci, l'obtention d'un permis, mais force est de constater que cette mesure est peu contraignante. Radio-Canada nous apprenait en avril 2017 que seulement 141 demandes au ministère du Tourisme avaient été complétées pour de nouvelles attestations d'établissement d'hébergement touristique à Québec. De celles-ci, 54 ont été rejetées, par exemple parce le zonage municipal ne le permet pas, pour seulement 58 octroyées. Le reste des demandes étaient toujours en traitement. Par comparaison, il y avait au même moment 1 913 logements annoncés sur la plateforme d'Airbnb à Québec.

3.2 Conséquences sur le parc de logement locatif

Alors combien y aurait-il finalement de logements convertis totalement à l'hôtellerie dans le quartier ?

Pour plusieurs raisons, dont le fait que l'étude n'a pu s'étaler sur une très longue période, le manque total de transparence d'Airbnb et l'existence de plusieurs autres plates-formes du même genre, il est difficile d'en estimer le nombre exact. Au début juillet, il semblait y en avoir entre 10 et 30, selon la définition de « logement converti » qu'on choisit. La « conversion » renvoie à la transition entre deux états stables : occupé par un résident ou une résidente, et laissé vacant pour l'utilisation touristique. Le problème survient lorsque l'on tente une définition de la « stabilité ». Combien de temps un logement vacant doit-il être annoncé et réservé sur Airbnb pour être proprement et stablement « converti » ? Si le logement est utilisé pendant deux mois par des touristes, peut-il être considéré comme converti ? Deux mois, dans l'histoire de l'implantation d'Airbnb à Québec – alors qu'il y seulement deux ans on ne trouvait que des miettes d'appartements sur le site –, c'est très long.

Évidemment, lorsqu'il est question d'évaluer le nombre de logements convertis à l'hôtellerie illégale, on pourrait affirmer que 10, 30, ou même 264 logements ne pèsent en apparence (nous y reviendrons) pas encore beaucoup dans la balance par rapport aux 6 355 logements que comptait le quartier en 2011. Mais regardons-y de plus près. Selon les données que le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste a obtenues, l'activité d'Airbnb dans le quartier doublerait d'année en année depuis 2014. Si plusieurs des logements qui y sont annoncés sont effectivement des logements convertis, au sens où leur utilisation principale actuelle – voire unique – est l'hôtellerie, leur statut semble parfois changer très rapidement. L'étude approfondie des annonces les plus populaires révèle que plusieurs d'entre elles cachent des

offres d'un type différent : de nombreux condominiums nouvellement transformés et rénovés sont mis en location sur Airbnb en attendant d'être vendus.

Le marché du condo à Québec n'est pas au mieux. Il y aurait apparemment dix vendeurs pour un acheteur. Difficile dans ces conditions pour les entrepreneurs de continuer leurs pratiques habituelles. Si dans un marché immobilier capitaliste, un des freins naturels à la conversion de logements en condo est le marché du condo lui-même –avec la compétition féroce qui le caractérise–, la crainte de ne pas pouvoir vendre son condo peut être réduite par une autre perspective plus flexible : le louer à des touristes par l'entremise d'Airbnb, jusqu'à ce que le marché devienne plus favorable. Ultimement, on facilite ainsi la conversion de logements locatifs en condos.

D'autre part des recherches commencent à documenter, entres autres au États-Unis, comment la location à court terme du type de celle offerte sur Airbnb ou HomeAways peut créer une pression sur les loyers d'une ville ou d'un quartier. À l'échelle des États-Unis, Barron et al. (2018) ont trouvé que chaque augmentation de 10% de l'offre de logements sur Airbnb augmente en moyenne les loyers de 0,42%. Explorant les mécaniques de telles modifications dans le cas de New York, Wachsmuth et Weisler (2018) décrivent comment la différence entre les revenus réels d'un immeuble (amené par les loyers de type «baux à long terme») et le revenu potentiel (relié à la «valeur» d'un quartier, amenée dans le cas d'Airbnb par la consommation touristique) peut amener un changement de population et une transformation du quartier. Cet écart justifie des hausses de loyers, de la spéculation financière et les quartiers touchés s'homogénéisent, s'embourgeoisent, deviennent trop chers pour les moins nantis qui y habitent et qui sont maintenant forcé-e-s à quitter.

Pour évaluer cette pression sur la réserve de logements, les auteurs utilisent deux principaux indicateurs :

- 1- le pourcentage des logements entiers d'un quartier consacrer à la location à court terme (réservés plus de 60 jours par année et disponibles plus de 120 jours par année),
- 2- la différence de revenu potentiel entre l'exploitation de loyer à court et long terme.

Ils notent que les quartiers auxquels plus de 2% des logements disponibles sont consacré à la location à court terme subissent déjà un lourd impact et que ceux dont le revenu moyen des locations offertes sur Airbnb représente plus de 200% de la moyenne de revenu des locations à long terme sont à haut risque de subir une transformation importante. Lorsque l'on sait que le revenu annuel moyen des logements offerts sur Airbnb loués plus de 75 jours par année dans Saint-Jean-Baptiste s'élevait à 21 700\$ - soit beaucoup plus qu'avec la location « normale » qui, si on se fie au loyer médian du marché de la RMR de Québec pour une chambre à coucher, se situe autour de 8 160\$/année (SHQ, 2018)- et lorsque l'on sait aussi qu'il y avait 3,2% des logements du quartier offerts sur Airbnb, ces chiffres ont de quoi maintenant nous inquiéter. À terme, puisque les revenus que l'on peut tirer d'Airbnb font augmenter la valeur des propriétés et que l'évaluation foncière est basée sur la valeur de revente potentielle des immeubles, la popularité d'Airbnb pourra finalement avoir un impact à la hausse sur les taxes des résidentes et résidents comme celles des commerçants.

L'appât du gain aurait aussi raison de certains propriétaires. Nous avons noté par des interpellations de résidentes et résidents du quartier que certains propriétaires utiliseraient déjà de manière frauduleuse certains recours juridiques (par exemple, la reprise de logement)

et harcellent carrément des locataires afin de les obliger à quitter le logement pour ensuite le relouer à gros prix à des touristes.

3.3 Conséquences sur le tissu social du quartier

Le 25 janvier 2016, le Comité populaire organise une soirée de réflexion ouverte aux membres du groupe inquiété-e-s par le phénomène. Ce qui en ressort, c'est aussi l'impact que la pratique a sur le tissu social. On n'entretient pas le même genre de lien avec des gens de passage qu'avec des voisins et voisines. La pratique occasionne une perte de qualité de vie (bruit, va-et-vient, sentiment d'insécurité). Ce qui fait la force du quartier, notamment son esprit communautaire et son aspect « village », se trouve diminué en perdant des joueurs et joueuses. La vie démocratique et la mobilisation sociale, caractéristiques importantes aussi du quartier, s'en trouvent d'autant plus menacées. N'est-il pas plus facile de réfléchir collectivement ou de créer un sentiment d'appartenance entre nous lorsque l'on reconnaît les visages qui nous entourent, lorsque l'on partage un quotidien commun ?

Également, les impacts sur la qualité de vie ne sont pas négligeables. Plusieurs résidents et résidentes nous ont contactés ces derniers mois pour se plaindre du phénomène. On dénote une détérioration du tissu social occasionné par le va-et-vient incessant dans les immeubles, le bruit, le sentiment d'insécurité, la perte des liens de voisinage, etc. Pour les groupes mobilisés, il est essentiel de garder les quartiers vivants aux couleurs de celles et ceux qui y résident et d'assurer une présence de commerces de proximité répondant aux besoins de la population.

En effet, un impact sur les commerces pourrait avoir un impact direct sur la qualité de vie. Bien que l'arrivée de touristes peut être attrayante pour les restaurants et les commerces plus touristiques dans Saint-Jean-Baptiste, d'autres commerces ou services pourraient être directement affectés par la baisse du nombre de résidents et résidentes les fréquentant. Pensons simplement à la quincaillerie, la pharmacie, les épiceries ou l'école Saint-Jean-Baptiste. La réalité actuelle commerciale du Vieux-Québec actuellement nous en donne un bon exemple.

3.4 Les actions posées par le Comité populaire

Bon nombre d'actions ont été posées depuis janvier 2016 par le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste afin d'alerter les élu-e-s de différents paliers politiques et de les amener à poser des actions rapides. En voici la liste :

- Formation d'un comité Airbnb pour lancer une campagne de visibilité
- Sortie publique pour présenter notre position (février 2016)
- Sortie publique pour lancer notre campagne de visibilité (mars 2016)
- Distribution de 3000 tracts et affichage dans le quartier ayant pour objectif d'alerter la population et de les inviter à une assemblée du Conseil de quartier à ce sujet (mars/avril 2016)
- Participation au panel organisé par le Conseil de quartier (avril 2016)
- Montage d'un dossier afin de déposer des plaintes collectives (été 2016)
- Dépôt de 14 plaintes officielles de façon collective et sortie publique (avril 2017)
- Formation sur le phénomène à la Librairie Saint-Jean-Baptiste (octobre 2017)

- Action conjointe avec le Bureau d'animation et information logement (BAIL) : Airbnb Bus Tour (octobre 2017)
- Formation sur le phénomène à différents acteurs des Conseils de quartiers centraux (décembre 2017)

D'emblée, le comité Airbnb envisageait l'idée de plaintes collectives comme moyen d'actions afin de dénoncer la seule option envisageable pour s'opposer au phénomène actuellement. En effet, que ce soit avec la Ville de Québec ou le ministère du Tourisme, il en tient aux résidents et résidentes de porter plainte lorsqu'ils et elles vivent des conséquences de l'hôtellerie illégale dans leur environnement. Or, dans un contexte comme Saint-Jean-Baptiste, où les gens se connaissent et vivent très près les uns des autres, il n'est pas toujours évident de poser ce geste à titre individuel. De plus, cette simple responsabilisation reposant sur l'individu nous semble une forme de désengagement politique : pendant ce temps la Ville de Québec et le gouvernement de Québec investissent très peu de ressources humaines afin d'aller au bout de cette pratique illégale aux conséquences néfastes.

3.5 Hôtellerie illégale : appeler un chat, un chat

Le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste tient à profiter de l'occasion pour dénoncer l'orientation prise par la consultation actuelle de la Ville de Québec. Déjà le changement de terme pour « hébergement collaboratif » suscite de vives réactions au sein de notre comité Airbnb. Passer de l'hôtellerie illégale à l'hébergement collaboratif ou économie de « partage » nous semble un enlignement politique biaisé cherchant déjà à nous faire avaler une position du moindre mal.

Même chose pour le questionnaire en ligne qui commence à entrer dans le vif du sujet par cette question :

L'économie collaborative a comme caractéristique principale le partage de biens ou de services. Dans le cas de l'hébergement collaboratif, il s'agit par exemple d'offrir en location sa résidence principale ou tout autre logement dont vous êtes le propriétaire (ou le locataire), par le biais de sites web de type AirBnb, HomeAway, etc.

Pour être conforme à Québec, un établissement d'hébergement touristique (incluant l'hébergement collaboratif) doit remplir les deux conditions suivantes :

- obtenir une attestation de classification émise par un mandataire du ministère du Tourisme;
- être autorisé par le règlement de zonage de l'arrondissement concerné et obtenir un certificat d'autorisation émis par la Ville.

5. Trouvez-vous que l'offre actuelle en hébergement touristique sur le territoire de la ville de Québec est suffisante ou s'il devrait en avoir davantage? (on parle ici de tous les types d'hébergement touristiques : hôtels, gîtes, B&B, résidences de tourisme, hébergement collaboratif, etc.)

- L'offre est suffisante
- Il devrait en avoir davantage
- Ne sait pas

En aucun cas, il ne nous est pas possible de déjà annoncer que l'offre est déjà beaucoup trop élevée, nous laissant seulement avec le choix entre le statu quo et la croissance.

Appelons un chat, un chat : on est loin d'un phénomène d'hébergement collaboratif, mais plutôt une tentative de faire de l'hôtellerie illégalement. Quand l'appât du profit individuel l'emporte sur le bien-être et le bien-vivre collectif, il n'est pas étonnant de voir ce dérapage prendre cette ampleur.

Par ailleurs, nous avons remarqué cette nouvelle tendance dans les présentes consultations de la Ville à présenter le quartier Saint-Jean-Baptiste comme le " Vieux-Québec hors des murs ". Nous nous alarmons beaucoup de cette nouveauté - par ailleurs calquée sans ménagement sur les publicités affichées sur Airbnb des logements offerts dans le faubourg. Laissez-nous vous rappeler d'abord que le quartier que l'on nomme maintenant " Vieux-Québec " - à la fois dans le langage populaire que dans celui de la bureaucratie municipale -, c'est-à-dire la cité intra-muros, ne s'est pas toujours nommé comme cela. Avant les grandes rénovations urbaines des années 1960-1970, les francophones le nommaient "Quartier latin" (c'était en effet le lieu de l'Université dont la langue a longtemps été le latin), les anglophones lui préférant plutôt Old Quebec. Sauf qu'à la même période où l'Université déménageait la plupart de ces activités à Sainte-Foy, les planificateurs urbains - au nom de la modernité - décidèrent que la vocation du quartier serait maintenant industrielle et touristique, firent construire de grands axes routiers pour y accéder (au prix de la destruction de quartiers entiers) et le rebrandèrent " Vieux-Québec ", un nom plus folklorique et politiquement correct (Boutin, 2002). Il n'est pas innocent que le même processus marketing soit maintenant à l'œuvre dans des quartiers historiquement mixtes comme Saint-Jean-Baptiste. Le Faubourg St-Jean n'est pas une image du passé que l'on vient consommer, mais un endroit où l'on vit et y habite.

4. Position du Comité populaire Saint-Jean-Baptiste

À la lumière de tous ces éléments, le Comité populaire Saint-Jean-Baptiste a adopté cette position en février 2016, position qui a d'ailleurs été réendossée par les membres présents et présentes lors d'une soirée de réflexion sur notre position le 31 janvier 2018.

ATTENDU QUE ce type d'activité commerciale, dans le but d'obtenir un revenu régulier, exercée en milieu résidentiel peut entraîner des problèmes de bruit, de troubles de voisinage et d'insécurité;

ATTENDU QUE, ce type d'activité mine l'esprit de communauté et dissout le tissu social de notre quartier;

ATTENDU QUE ce type d'activité commerciale exercée dans des zones résidentielles ne respecte pas le zonage;

ATTENDU QUE certains propriétaires chassent déjà des locataires occupants pour y exercer ce type d'activité de réservation et de location de logements;

ATTENDU QUE toute cette activité commerciale, si elle se répand, pourrait constituer une atteinte sérieuse au parc de logements locatifs existant;

ATTENDU QUE selon l'article 1856 du Code civil du Québec : il est interdit de changer la forme ou la destination du bien loué;

ATTENDU QUE selon l'article 1858 du Code civil du Québec : les locataires ont droit à la jouissance paisible des lieux;

ATTENDU QUE selon l'article 1870 du Code civil du Québec : il est interdit de sous louer un logement sans en aviser le propriétaire et avoir obtenu son autorisation;

ATTENDU QUE le bail de location d'un logement est uniquement à des fins résidentielles, donc de 30 jours et plus;

Il est donc proposé de limiter et d'encadrer ce type d'activité de réservation et de location de logements exercée, par exemple à l'aide de la plateforme Airbnb, uniquement dans certains secteurs dits touristiques des centres-villes, mais qu'elle soit totalement interdite dans des zones dites résidentielles. L'encadrement de telles pratiques dans ces zones devrait, par ailleurs, respecter le contingentement existant pour les Couettes et café.

5. Sources

Barron, Kyle, Edward Kung, et Davide Proserpio. 2018. « The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb ». Rochester : Social Science Research Network.

Boutin, Marc. 2002. " La dialectique spatiale : Le cas de Québec 1960-2002 ". Québec: Université Laval.

Wachsmuth, David, et Alexander Weisler. 2018. « Airbnb and the Rent Gap: Gentrification Through the Sharing Economy ». Non publié.