

DIRECTION DU TOURISME

Bureau de la Stratégie, de la Prospective, de
l'Evaluation et de la Recherche

TOURISME ET FINANCES LOCALES



Claire de Biasi
Mars 2008

Table des matières

TOURISME ET BUDGET DE FONCTIONNEMENT	6
I - La section fonctionnement du budget communal	7
1) Les principales dépenses ou charges de fonctionnement	8
2) Les principales recettes de fonctionnement.....	8
2.1) Les recettes fiscales, taxes et les redevances des communes et des intercommunalités	8
2.2) Les dotations de l'État aux communes et EPCI.....	10
II - Analyse du budget de fonctionnement des communes touristiques: les charges de fonctionnement	11
1) Les communes touristiques face aux dépenses de fonctionnement.....	12
2) Un surcroît de charges sur l'ensemble des postes de charges du budget de fonctionnement communal	14
III - Analyse du budget de fonctionnement des communes touristiques: les recettes de fonctionnement	15
1) La fiscalité directe des communes touristiques	16
1.1) La taxe d'habitation	19
■ Champ d'application de la taxe d'habitation.....	19
1.2) La taxe professionnelle	22
■ Champ d'application de la taxe professionnelle	22
■ La taxe professionnelle unique.....	24
■ La taxe professionnelle et les entreprises touristiques	24
2) La fiscalité indirecte des produits spécifiques au tourisme	27
2.1) Taxe de séjour – Taxe de séjour forfaitaire – Taxe additionnelle	28
■ Dispositions législatives communes aux deux taxes de séjour	28
■ Les modifications induites par la Loi de finances pour 2002	33
■ Transformation de la taxe de séjour en une taxe touristique.....	34
■ La taxe départementale additionnelle.....	38
2.2) La redevance communale sur les remontées mécaniques.....	39
■ Champ d'application de la taxe communale sur les remontées mécaniques....	39
■ Les redevances pour les loisirs de neige non motorisés.....	41
2.3) Prélèvement sur le produit des jeux.....	42
3) La dotation globale de fonctionnement	46
TOURISME ET BUDGET D'INVESTISSEMENT	53
I – La section investissement du budget communal	54
1) Les dépenses d'investissement.....	55
2) Les recettes d'investissement.....	55
II – Les investissements des communes touristiques	56
1) les communes touristiques face à leurs dépenses d'investissements.....	57
1.1) Les communes touristiques et leurs dépenses d'équipement	58
1.2) L'endettement des communes touristiques.....	61
2) Les recettes d'investissement des communes touristiques	63
2.1) Les ressources d'investissement propres des communes touristiques	63
2.2) Les communes touristiques et l'emprunt	64
2.3) Les subventions et dotations d'investissement.....	64
■ La dotation globale d'équipement	64
■ La dotation de développement rural.....	65
■ Le fonds de compensation de la TVA et le tourisme	66

Les investissements des collectivités locales constituent un élément fondamental de la gestion économique des territoires. De plus la loi de démocratie et proximité confie à ces instances, et plus particulièrement aux Régions, de nombreuses responsabilités en matière de développement touristique. Ainsi l'industrie du tourisme, qui représente en termes d'échanges internationaux le premier poste de ressources du pays, est fortement animée par les acteurs institutionnels locaux.

La direction du Tourisme réalise, depuis plusieurs années, une enquête sur les financements publics du Tourisme. Cette étude prend en compte les dépenses des ministères, des organismes sous tutelle du ministère chargé du Tourisme, celles des Comités départementaux et régionaux du tourisme (CDT et CRT) et de la Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative (FNOTSI). Les dépenses des collectivités locales étudiées dans cette enquête sont exclusivement celles liées aux fonds structurels. Ainsi les dépenses autonomes des collectivités locales ne sont pas connues précisément.

Les nouvelles nomenclatures budgétaires et comptables des communes, départements et régions font désormais apparaître une rubrique tourisme. L'existence de cette rubrique doit permettre de mieux quantifier les efforts des collectivités dans le domaine du tourisme et de mieux en analyser la destination. Par ailleurs, et par extension, d'autres champs d'intervention des collectivités locales sont fortement liés à l'attractivité touristique des territoires (la culture, l'environnement, l'aménagement du territoire, les transports dans certaines limites ...). Ainsi, à l'image de ce que l'on observe au niveau national, la politique touristique locale forme un tout qui ne se résume pas exclusivement à des interventions auprès des professionnels du secteur.

La présente étude se propose donc d'affiner les connaissances relatives à la place faite au tourisme dans les budgets communaux, tant en ce qui concerne la partie fonctionnement que la partie investissement.

METHODOLOGIE

La démarche a pour objectif de rassembler, dans un document informatif, les éléments de connaissance concernant le tourisme et les finances locales.

Le document vise à améliorer les connaissances relatives au tourisme concernant les éléments constitutifs des finances locales, la composition du budget et le fonctionnement du processus budgétaire. Il cherche à rassembler les informations qui semblent essentielles et à dresser un état des lieux des connaissances actuelles sur le sujet. Les communes touristiques ont été comparées, d'une part entre elles et, d'autre part, avec la moyenne des communes, à l'échelle nationale.

Les données chiffrées retenues sont celles fournies par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) sur les communes touristiques.

La DGCL, direction du ministère de l'Intérieur, constitue le lien administratif et technique privilégié entre l'Etat et les collectivités locales. Elle collecte et diffuse les données financières et statistiques relatives aux collectivités locales, notamment, aux communes et à leurs groupements. Au titre des disparités communales, elle présente quelques données relatives aux communes touristiques. Compte tenu de la complexité de la collecte et du traitement des comptabilités locales, les délais de mise à disposition des résultats peuvent dépasser une année. Le document s'appuie ainsi sur les chiffres disponibles, ceux de 2005 dans la grande majorité des cas.

La définition de la commune touristique retenue est celle du code général des collectivités territoriales, utilisée jusqu'en 1993 pour la dotation touristique de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui se fonde sur la capacité d'accueil et d'hébergement de la commune. Les textes antérieurs à la loi n°93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, qui permettaient aux communes touristiques d'être éligibles au concours particulier (anciennes dotations touristiques) n'étant plus en vigueur, la liste des communes touristiques est figée depuis la publication de cette loi. Par ailleurs, ces communes ont la possibilité d'instaurer une taxe de séjour.

Les communes touristiques sont mentionnées dans plusieurs textes législatifs poursuivant des objectifs précis, qui attribuent aux communes touristiques des définitions différentes pour répondre à des finalités qui leur correspondent. En fonction de la définition prise en référence le nombre de communes touristiques et les critères d'appellation varient, d'où l'importance de préciser sur quelle définition l'étude s'appuie.

Le document d'information porte sur les communes touristiques de moins de 10 000 habitants de métropole.

Par convention, les communes de moins de 10 000 habitants sont distinguées de celles qui recensent 10 000 habitants et plus dans les analyses des finances communales, ainsi que dans l'application et la mise en œuvre des documents budgétaires. La DGCL différencie ces deux

catégories de communes et dispose de statistiques distinctes selon que la commune compte moins ou plus de 10 000 habitants.

D'après la définition de l'objet d'étude retenu, 2 129 communes sur 2 185 sont des communes touristiques de moins de 10 000 habitants, soit environ 97 % des communes considérées. C'est donc avec le souci de prendre en compte la plus grande part des communes touristiques que ce document informatif concerne les communes de moins de 10 000 habitants, qu'elles soient en intercommunalité ou non.

Dans ces communes de moins de 10 000 habitants, la spécificité touristique peut être plus marquée que dans les communes de plus grande taille. Dans les très grandes municipalités les fonctions urbaines peuvent fortement dissimuler la spécificité touristique. Par contre, plus la commune est petite et touristique, plus le tourisme peut être visible, voire constituer la mono activité économique locale.

Afin de réaliser des comparaisons les plus fines possibles, le travail a été effectué par strates démographiques.

La taille de la commune peut influencer sur ces spécificités. Pour pouvoir l'observer, les communes de moins de 10 000 habitants ont été scindées en plusieurs strates. Celles-ci correspondent aux groupes de population choisis par DGCL, afin de pouvoir disposer de ses données chiffrées, bien qu'elles ne correspondent pas à celles du Code Général des Collectivités Territoriales.

Afin de disposer de données comparables, les ratios retenus sont, généralement, ceux fournis par la DGCL. Ils prennent en compte la population réelle totale du recensement général de 1999, tenant compte des recensements complémentaires le cas échéant. Les communes touristiques ont été considérées dans leur ensemble, qu'elles appartiennent à un EPCI ou non. Ont été prises en compte les données DGCL concernant les communes, en sachant qu'elles intégraient dans leurs ratios l'ensemble des produits issus des comptabilités des communes, y compris les fiscalités liées aux EPCI.

Le document d'information se base sur les références juridiques, textes législatifs et réglementaires en vigueur à la période considérée (année 2005). Il faut toutefois noter qu'un certain nombre de textes d'application, tels que les décrets d'application de la loi du 14 avril 2006, n'étaient pas pris au moment de l'étude.

Le travail a été établi à partir de l'analyse des budgets communaux. Les chiffres de la DGCL reflètent l'état statistique des comptes administratifs des budgets principaux des communes. Le document ne porte donc pas sur les budgets annexes et les budgets des EPIC ou SEM associés aux budgets communaux.

TOURISME ET BUDGET DE FONCTIONNEMENT

I - La section fonctionnement du budget communal

La section fonctionnement retrace toutes les opérations concernant l'exploitation et la gestion courante des services. Sont inscrits notamment :

- en charges : les achats de fournitures et de services, les frais de personnel, les allocations et subventions versées, les frais financiers (intérêts de la dette notamment)
- en produits : les impôts directs et indirects, les dotations versées par l'État, les ressources d'exploitation et du domaine, les produits financiers

1) Les principales dépenses ou charges de fonctionnement

Les principales dépenses ou charges de fonctionnement sont les¹ :

- Charges de personnel (papeterie, mobilier...)
- Achats de fournitures (électricité, téléphone, indemnités aux élus...)
- Autres charges de gestion courante (charges de publicité, de publication, missions et réceptions, transport de biens et de personnes...)
- Participations aux charges d'organismes extérieurs (aide sociale, syndicats intercommunaux...)
- Charges financières (intérêts des emprunts, frais financiers et perte de charge...)
- Dotations aux amortissements et aux provisions
- Indemnités des élus

2) Les principales recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement des collectivités peuvent principalement provenir de ressources fiscales, de redevances pour services rendus et de dotations de l'Etat.

2.1) Les recettes fiscales, taxes et les redevances des communes et des intercommunalités

Une taxe est une contribution fiscale, perçue au profit de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics administratifs, en raison du fonctionnement d'un service public, sans que son montant soit en corrélation avec le coût du service.

Une redevance ne peut être demandée que s'il existe un service rendu, effectif, au profit de l'utilisateur.

Les différents types de recette fiscales au niveau communal ou intercommunal

Recettes fiscales	
COMMUNES	EPCI²
Taxe professionnelle	Taxe professionnelle
Taxe d'habitation	Taxe d'habitation

¹ D'après le guide budgétaire communal, départemental et régional 2007 du Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

² Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés bâties
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)
Taxe sur les déchets stockés	Taxe sur les déchets stockés
Taxe de balayage	Taxe de balayage
Taxe de trottoirs	
Taxe de pavage	
Imposition forfaitaire sur les pylônes électriques	
Redevance des mines	Redevance des mines
Taxe locale d'équipement	Taxe locale d'équipement
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	Versement pour dépassement du plafond légal de densité
Participation pour non-réalisation des aires de stationnement	Participation pour non-réalisation des aires de stationnement
Taxe sur l'électricité	Taxe sur l'électricité
Taxe sur les affiches publicitaires	Taxe sur les affiches publicitaires
Taxe sur les emplacements publicitaires fixes	
Taxe sur les véhicules publicitaires	Taxe sur les véhicules publicitaires
Taxe de séjour	Taxe de séjour
Taxe sur les remontées mécaniques	Taxe sur les remontées mécaniques
Redevance pour les loisirs de montagne	
Redevance pour l'enlèvement des ordures dans les campings	
Impôt sur les spectacles	
Prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos	Prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos
Surtaxe sur les eaux minérales	
Taxe d'usage des abattoirs publics	
Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés	
Taxe dans le domaine funéraire	
Taxe pour non-raccordement à l'égout	
Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière	
Taxe additionnelles aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux	

2.2) Les dotations de l'État aux communes et EPCI

Les dotations de l'Etat aux communes et aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sont constituées de:

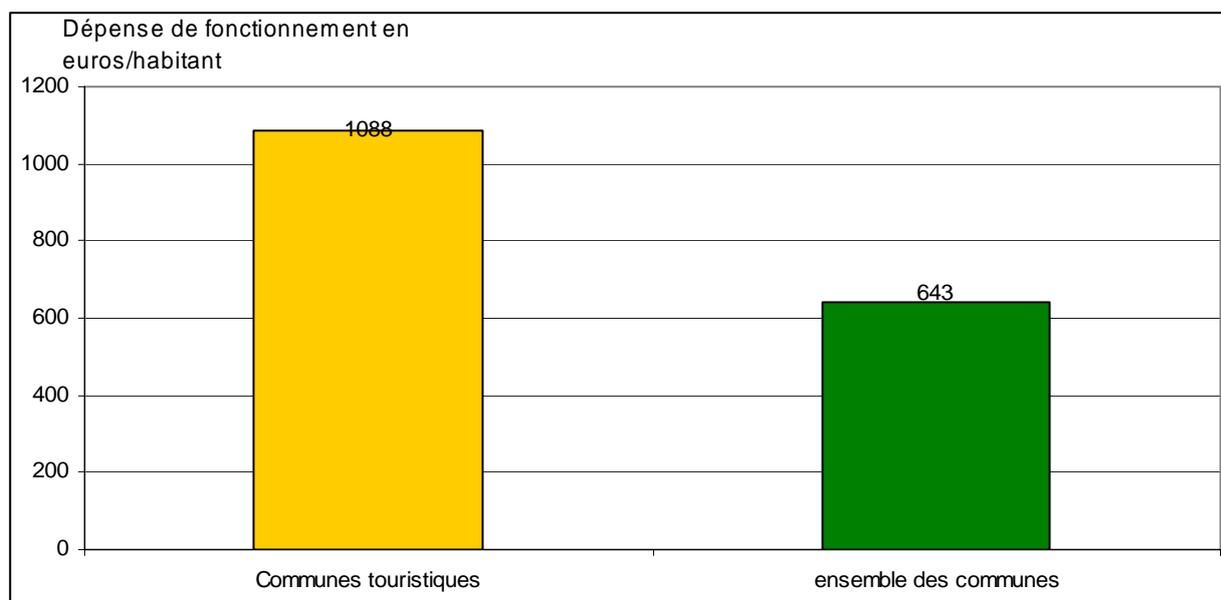
- La dotation globale de fonctionnement qui comprend:
 - *la dotation forfaitaire des communes*
 - *la dotation de solidarité urbaine*
 - *la dotation de solidarité rurale*
 - *la dotation nationale de péréquation*
 - *la dotation d'intercommunalité*
 - *la dotation de compensation des EPCI*
- La dotation spéciale instituteurs
- La dotation « élu local »

II - Analyse du budget de fonctionnement des communes touristiques: les charges de fonctionnement

1) Les communes touristiques face aux dépenses de fonctionnement

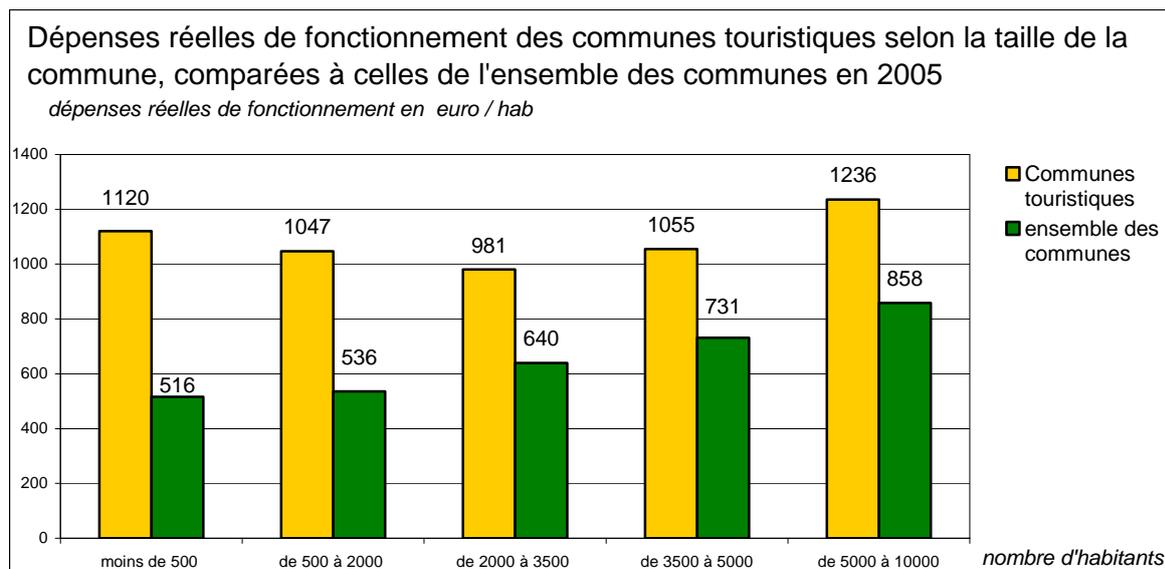
La section fonctionnement regroupe toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité territoriale. Les communes touristiques ont un profil beaucoup plus dynamique que les autres communes en termes de dépenses de fonctionnement. En effet, les dépenses de fonctionnement des communes touristiques de moins de 10 000 habitants sont supérieures de près de 70 % à celles des autres communes de moins de 10 000 habitants. Elles étaient de 1088 €/ habitant pour les communes touristiques et de 643 €/ habitant pour l'ensemble des communes.

Dépenses de fonctionnement par habitant des communes touristiques de moins de 10 000 habitants comparées à celles de l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, en 2005



Source : d'après la DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

Les dépenses de fonctionnement par habitant selon la taille des communes, en 2005



Source : d'après la DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

Pour l'ensemble des communes, plus la taille de la commune augmente, plus les dépenses réelles de fonctionnement par habitant sont importantes. Ce constat est différent en ce qui concerne les communes touristiques. En effet, jusqu'à 3 500 habitants, plus la commune est petite, plus les dépenses réelles de fonctionnement par habitant sont élevées. A partir de 3 500 habitants, les dépenses réelles de fonctionnement augmentent avec la taille de la commune touristique.

Le calcul du rapport entre les dépenses de fonctionnement des communes touristiques et la moyenne nationale permet d'observer l'impact de l'activité touristique au sein des dépenses de fonctionnement du budget communal.

Dépenses réelles de fonctionnement	Moins de 500 h		De 500 à 2 000 h		De 2 000 à 3 500 h		De 3 500 à 5 000 h		De 5 000 à 10 000 h	
	Communes Touristiques (CT)	Moyenne nationale (MN)	CT	MN	CT	MN	CT	MN	CT	MN
Ratio de charges en €/ habitant, en 2004	1120	516	1047	536	981	640	1055	731	1236	858
Rapport (charges / hab des communes touristiques) / (charges / hab de la moyenne nationale)	2,17		1,95		1,53		1,44		1,44	

Source : d'après la DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

Le tableau ci-dessus montre que moins la commune compte d'habitants plus l'impact du tourisme se fait ressentir dans les charges de fonctionnement du budget communal. La comparaison des communes touristiques avec la moyenne nationale montre que plus la commune touristique est petite plus les charges sont importantes par rapport à la moyenne des communes de métropole.

Dans les communes de moins de 10 000 habitants la spécificité touristique ressort particulièrement puisqu'elle est souvent la principale fonction économique de la commune.

L'activité touristique génère un surcroît de charges lié à l'afflux saisonnier de population. Tous les postes de charges du budget communal sont concernés.

2) Un surcroît de charges sur l'ensemble des postes de charges du budget de fonctionnement communal

Dépenses réelles de fonctionnement	Communes touristiques		Moyenne des communes des métropole	
Total	1088	100 %	643	100 %
dont charges de personnel	477	43,8 %	294	45,7 %
dont charges à caractère général	322	29,6 %	190	29,6 %
dont autres charges de gestion courante	208	19,1 %	117	18,2 %
dont subventions d'équipement	13	1,2 %		
dont intérêt de la dette	52	4,8 %	27	4,2 %
dont autres	30	2,7 %	15	2,3 %

Source : d'après la DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

En euros par habitant

Tout d'abord, les charges à caractère général des communes touristiques se trouvent grossies par des dépenses d'entretien des voiries et d'éclairage public beaucoup plus lourdes que celles des communes non touristiques de taille équivalente.

D'autre part, les charges de personnel sont alourdies dans les communes touristiques. En effet, pour rester attractives, dans un contexte concurrentiel national et international accru, auprès d'une clientèle de plus en plus sollicitée et exigeante, les communes touristiques doivent répondre à des critères stricts, relatifs à la propreté et à l'accueil des sites visités. Cette contrainte mobilise des agents municipaux supplémentaires et augmente donc les charges de personnel.

L'afflux de population en haute saison mobilise davantage de moyens et de personnels destinés à assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

III - Analyse du budget de fonctionnement des communes touristiques: les recettes de fonctionnement

1) La fiscalité directe des communes touristiques

La fiscalité directe se compose, pour sa majeure partie, des quatre taxes directes locales : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle. S'y ajoutent des taxes annexes ou assimilées.

Les impôts directs locaux constituent la ressource principale de l'ensemble des collectivités territoriales. Les 4 taxes directes représentent plus du tiers des recettes budgétaires des communes et plus de 80 % de leurs ressources fiscales.

La fiscalité directe concerne les impôts dus nominativement par les personnes physiques et morales. Ces impôts sont répartis entre les différentes catégories d'agents économiques:

- les propriétaires,
- les ménages, les occupants de locaux d'habitation,
- les entreprises : industriels, commerçants, artisans, professions libérales.

Les impôts directs locaux sont perçus au profit des collectivités territoriales et de divers établissements publics et organismes.

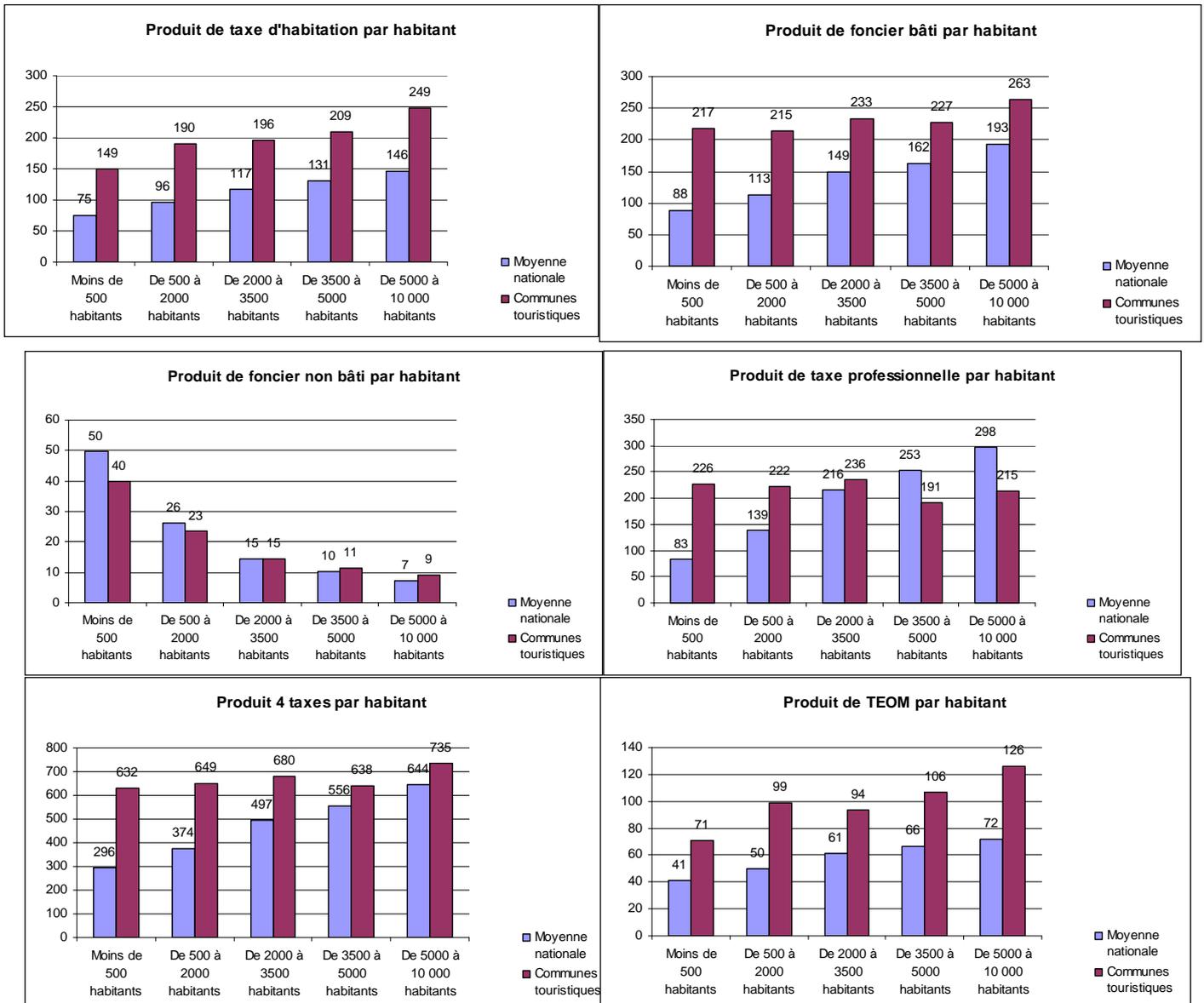
La fiscalité directe dépend des décisions des collectivités territoriales.

La liberté d'imposition des communes³ s'exerce dans le cadre d'une législation définie au plan national⁴. Elles ne peuvent pas supprimer l'une des quatre taxes, ni en créer d'autres, ou décider de règles d'assiette en dehors du cadre légal national. Les communes sont maîtres du produit global de leur fiscalité directe et peuvent, dans une certaine mesure, moduler la répartition des impositions entre les taxes, ainsi qu'entre les contribuables passibles d'une même taxe. Ainsi, pour les taxes qu'elles perçoivent, les communes disposent d'importants pouvoirs. Il est intéressant d'analyser le profil de la commune touristique et quel est l'impôt, parmi les quatre taxes, le plus significatif.

³ Il en va de même pour les autres collectivités territoriales, mais nous n'en parlerons pas ici puisqu'elles ne font pas parties de l'objet de notre étude.

⁴ Les communes doivent respecter les règles du droit budgétaire définies par l'Etat (contrôle juridictionnel de la Chambre régionale des comptes) et notamment l'obligation d'équilibre du budget (limitation de leur liberté car la fiscalité directe locale est la ressource qui doit leur permettre d'atteindre cet équilibre).

Les graphiques ci-dessous représentent les valeurs moyennes du produit par habitant du secteur communal (i.e. communes et groupements) pour l'année 2006 des communes touristiques et de l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants.



Source : DGCL / DESL, 2006

Quelle que soit la strate de population à laquelle appartiennent les communes touristiques, ces dernières présentent un produit de taxe d'habitation et de foncier bâti supérieur à la moyenne nationale pour les communes de moins de 10 000 habitants. Pour la taxe professionnelle en revanche la moyenne des communes touristiques n'est supérieure à la moyenne nationale que pour les trois premières strates de population.

Les communes touristiques présentent donc, sur le produit des quatre taxes des impôts directs plus élevés que les autres communes, en particulier pour les plus petites d'entre elles. L'écart se réduit avec l'augmentation du nombre d'habitants.

	Moins de 500 h		De 500 à 2 000 h		De 2 000 à 3 500 h		De 3 500 à 5 000 h		De 5 000 à 10 000 h	
	Communes Touristiques (CT)	Moyenne nationale (MN)	CT	MN	CT	MN	CT	MN	CT	MN
Produit voté des 4 taxes par habitant, en 2006	632	296	649	374	680	497	638	556	735	644
Rapport (produit des 4 taxes / hab des communes touristiques) / (produit des 4 taxes / hab de la moyenne nationale)	2,14		1,74		1,37		1,15		1,14	

Source : d'après le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

Plus la commune est petite plus l'activité touristique se fait ressentir. Le tourisme, en amenant des résidents secondaires, de nouvelles entreprises et activités, en dynamisant le territoire et en le valorisant, creuse l'écart avec les communes non touristiques, en particulier dans les communes les plus petites (moins de 500 habitants) qui n'offrent pas d'activités dynamisantes similaires. L'écart se réduit avec la taille croissante de la commune. Plus une commune compte d'habitants, plus elle présente un nombre important d'entreprises et d'activités diversifiées et plus le nombre de résidents permanents et de résidences principales augmente.

1.1) La taxe d'habitation

■ Champ d'application de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation est perçue par les communes, les départements et les établissements publics de coopération intercommunale. En revanche, depuis 2001, les régions n'en bénéficient plus.

La taxe d'habitation est établie en fonction de la situation du redevable au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Cette situation sert de référence pour déterminer les locaux imposables, les personnes imposables, les exonérations, les abattements et les dégrèvements en fonction des revenus.

Les personnes en principe imposables à la taxe d'habitation, sont celles qui disposent d'un logement au 1^{er} janvier de l'année, que l'occupant soit propriétaire, locataire, ou occupant à titre gratuit. La taxe d'habitation est due pour l'habitation principale mais aussi pour la résidence secondaire.

La taxe d'habitation du logement occupé au 1^{er} janvier est due même si le redevable a déménagé ou a vendu son logement depuis le 1^{er} janvier.

Les locaux imposables soumis à la taxe d'habitation sont tous les locaux meublés affectés à l'habitation (maisons individuelles et appartements) et leurs dépendances immédiates (chambres de service, garage...).

L'ameublement du logement doit être suffisant pour permettre l'habitation, peu importe le degré de confort du mobilier, ou que l'occupant soit propriétaire ou non des meubles.

Quant aux dépendances immédiates des habitations, il n'est pas nécessaire qu'elles soient attenantes à l'habitation. Elles doivent néanmoins être situées à moins d'un kilomètre de ladite habitation pour être imposées à la taxe d'habitation⁵.

La taxe d'habitation est calculée sur la valeur locative nette⁶.

□ La taxe d'habitation et les résidences secondaires

Les mesures d'exonération, d'allègement ou de plafonnement de la taxe d'habitation en fonction du revenu ne s'appliquent qu'aux résidences principales. La taxe d'habitation d'une résidence secondaire garde son caractère d'impôt effectif.

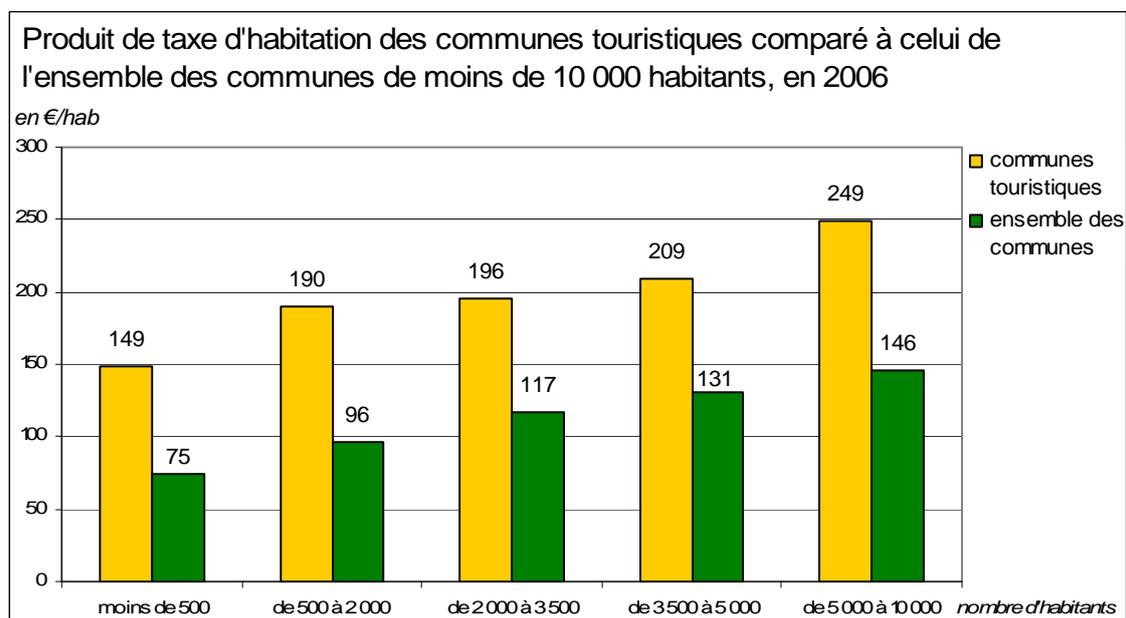
Certaines communes de France comptent un nombre très important de résidences secondaires. Les communes touristiques concentrent un nombre important de ces résidences, celles-ci pouvant atteindre plus de 70 % de l'ensemble des logements de la commune. La taxe

⁵ En pratique, les garages ou emplacements de stationnement situés à plus d'un kilomètre du logement ne sont pas soumis à la taxe d'habitation.

⁶ La valeur locative nette est égale à la valeur locative cadastrale du local diminuée, s'il s'agit de la résidence principale, d'abattements obligatoires (pour charges de famille) ou facultatifs (en fonction du revenu...).

d'habitation des résidences secondaires peut, de fait, représenter une recette non négligeable pour la commune.

□ La taxe d'habitation des communes touristiques



Source : DGCL/DESL, 2006

Le produit de la taxe d'habitation des communes touristiques est largement supérieur à celui des communes non touristiques de moins de 10 000 habitants.

Le rapport entre le produit de la taxe d'habitation des communes touristiques et celui de l'ensemble des communes permet de mettre en évidence l'écart qui existe entre les deux catégories de communes.

	Moins de 500 habitants		De 500 à 2000 habitants		De 2000 à 3500 habitants		De 3500 à 5000 habitants		De 5000 à 10000 habitants	
	Communes touristiques (CT)	Moyenne nationale (MN)	CT	MN	CT	MN	CT	MN	CT	MN
Produit de taxe d'habitation	149	75	190	96	196	117	209	131	249	146
Rapport produit de taxe d'habitation des communes touristiques / produit de taxe d'habitation de l'ensemble des communes	1,99		1,98		1,68		1,60		1,70	

Plus les communes touristiques sont de petites tailles plus l'écart est important. Le produit de la taxe d'habitation des communes touristiques de moins de 500 habitants est le double de celui de l'ensemble des communes appartenant à la même strate démographique.

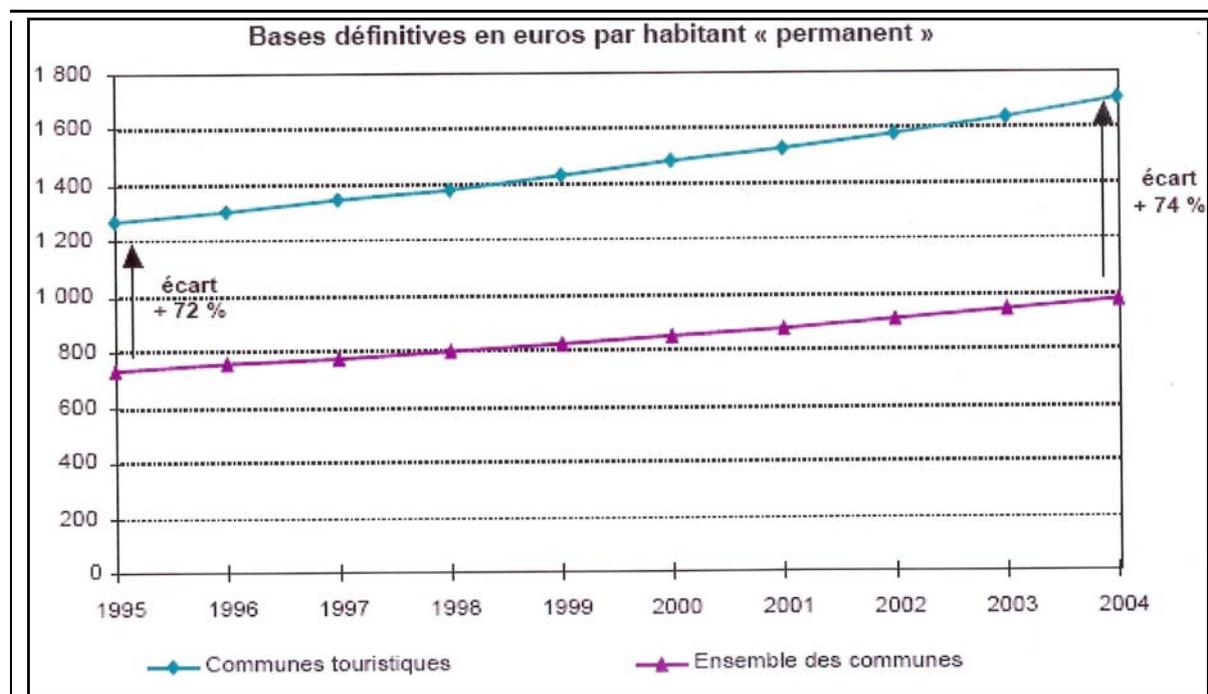
Cette taxe, comme les autres impôts, est le produit de la base, c'est-à-dire, la valeur locative cadastrale, et du taux.

La base est définie par la loi. La valeur locative cadastrale évolue tous les ans par un coefficient multiplicateur d'une valeur relative représentative du marché locatif déterminée en

1971. La commune n'a qu'une marge de manoeuvre limitée sur cette base. Elle peut agir sur le volume, le montant global, par effet de multiplication des bases mais non par modification de la structure de la base.

Dexia⁷, dans son étude sur les communes touristiques, met en évidence l'importance des bases de taxe d'habitation de l'ensemble des communes touristiques, par rapport aux autres communes.

Les bases de taxe d'habitation des communes touristiques supérieures en masse.



Source : Présentation rétrospective CA 2002 – 2005, Dexia crédit local

Les communes touristiques comme les autres voient leurs bases augmenter de façon régulière. L'écart progresse très légèrement entre les communes touristiques et l'ensemble des communes puisqu'il a augmenté de 2 points sur dix ans (entre 1994 et 2004).

Les bases de taxe d'habitation des communes touristiques sont, en masse, très supérieures à celles de l'ensemble des communes. L'écart est en effet de 74 % en 2004.

Cette supériorité, en masse, des bases peut s'expliquer, entre autres, par un parc de logements récents ou rénovés plus importants dans les communes touristiques que dans certaines autres communes de taille équivalente. Les communes touristiques vont favoriser des politiques urbanistiques visant à faciliter la construction (par la délivrance de permis de construire, la vente de terrains, la mise à disposition et libération des sols, l'incitation à la construction neuve et à la rénovation, l'effort d'équipement). Tous ces éléments contribuent à augmenter la valeur cadastrale.

Il aurait été intéressant de pouvoir comparer en parallèle le taux d'imposition, celui qui s'applique à la base des communes touristiques et celui de l'ensemble des communes. Cette donnée nous aurait en effet permis d'observer comment le contribuable des communes touristiques était soumis par cette taxe par rapport aux contribuables des autres communes, mais elle ne nous a pas été fournie.

⁷ Une institution de financement public local

1.2) La taxe professionnelle

■ Champ d'application de la taxe professionnelle

Créée par la loi du 29 juillet 1975, « la taxe professionnelle (TP) est due chaque année par les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée en France »⁸.

Cette recette fiscale est l'un des quatre impôts perçus par les collectivités territoriales (régions, départements et communes), les communes pouvant se regrouper en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en vue de percevoir soit une part de taxe professionnelle additionnelle aux trois autres parts, soit la taxe professionnelle unique en lieu et place des communes. La taxe professionnelle représente une part importante du produit des quatre taxes directes locales, quel que soit le niveau de collectivité.

En milliards d'euros	TP	Produits des 4 taxes (1)	Part de la TP (%)
Communes et syndicats	4,36	24,88	17,52 %
EPCI	10,76	11,59	92,83 %
Dont TPU (2)	10,03		
Départements	7,57	16,90	44,79 %
régions	2,54	3,99	63,66 %

(1) rôle émis en 2005 (taxe d'habitation, taxes foncières bâtie / non-bâtie, taxe professionnelle)

(2) TP unique

Source : MINEFI, Réforme de la Taxe professionnelle Guide pratique, novembre 2006

□ Les personnes imposables

Les personnes imposables peuvent être :

- des personnes physiques,
- des personnes morales de droit privé : sociétés commerciales, associations loi 1901 se livrant à des activités lucratives,
- des personnes morales de droit public : collectivités locales, EPCI...

La taxe professionnelle ne concerne que les personnes citées ci-dessus, alors que les trois autres impôts directs locaux (taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe d'habitation) sont des impôts également supportés par les ménages.

□ Les activités imposables

Pour être imposable à la TP, une activité doit être exercée à titre habituel, professionnel, indépendant et lucratif.

⁸ Article 1447 du Code général des impôts (CGI).

▫ Les personnes et activités exonérées

Le législateur a prévu de nombreuses exonérations au principe de soumission à la taxe professionnelle. Certaines s'appliquent de plein droit, d'autres sont subordonnées au vote de la collectivité locale concernée.

Parmi les personnes et activités exonérées de manière permanente peuvent être noté entre autre :

- les activités des collectivités publiques présentant un caractère essentiellement culturel, sportif, éducatif, social, sanitaire ou touristique
- certaines activités non commerciales telles que des activités d'enseignement, ou activités artistiques, intellectuelles, sportives
- les artisans dont le travail manuel est prépondérant et travaillant avec le concours d'une main d'œuvre familiale.

Les exonérations temporaires sont accordées soit sur délibération des collectivités locales, soit de plein droit sauf délibération contraire des collectivités territoriales. Chaque collectivité territoriale ou EPCI dispose de la possibilité de délibérer au regard des différentes exonérations temporaires.

La plupart des exonérations temporaires ont un champ d'application géographiquement limité et relèvent soit des actions en faveur de l'aménagement du territoire, soit de la politique de la ville. Les entreprises ne paient pas non plus de taxe professionnelle l'année de leur création.

▫ Base d'imposition et calcul de la taxe professionnelle

Jusqu'en 2002, la base d'imposition comprenait deux éléments : la valeur locative des immobilisations corporelles dont a disposé le redevable pour sa profession et, jusqu'en 2002, 18 % des salaires versés par l'entreprise. Cette partie salaire n'existe plus depuis le 1^{er} janvier 2003 (réforme de Dominique Strauss-Kahn). Cet impôt était considéré comme néfaste pour l'emploi, puisque plus l'entreprise employait de personnel, plus elle payait de TP.

Aujourd'hui, la seule base de la TP est la valeur des immobilisations corporelles dont dispose le redevable.

La TP est établie dans chaque commune où l'entreprise dispose de locaux ou de terrains. Si elle est implantée sur plusieurs communes, elle reçoit plusieurs avis d'imposition. C'est un impôt calculé à l'échelon communal par le Centre des impôts.

L'impôt est établi en fonction de la situation de l'entreprise au 1^{er} janvier, en multipliant, par commune, la base d'imposition par le taux d'imposition des différentes collectivités territoriales bénéficiaires, puisque l'impôt profite aux communes, départements, régions et EPCI. Sur chaque avis d'imposition sont indiquées les parts pour chaque collectivité territoriale.

Avec un produit voté de 23 393 M€ en 2003, la taxe professionnelle constitue la principale imposition locale à la charge des entreprises et une ressource essentielle pour les collectivités

territoriales. Elle représente, en effet, entre 13,5 % et 16,5 % de leurs ressources et contribue pour plus de 30 % à leur autonomie financière.

■ **La taxe professionnelle unique**

Il existe depuis la loi du 12 juillet 1999 une taxe professionnelle unique (TPU). Cette taxe existe obligatoirement pour les communautés d'agglomération et, sur option, pour les communautés de communes. Elle se substitue à la taxe professionnelle des communes membres des EPCI.

La TPU représente à peu près, au niveau national, 40 % de la TP communale. L'intercommunalité se substituant de plus en plus aux communes, il en va de même pour la taxe professionnelle, la TPU se substituant de plus en plus à la TP communale. Les communes transfèrent des compétences aux communautés d'agglomération, et diminuent ainsi leurs charges.

Pour que les communes ne soient pas trop pénalisées et pour éviter un enrichissement des EPCI, les communautés d'agglomération ou les communautés de communes à TPU reversent une contribution de compensation égale à la différence entre le montant de la TP perçue auparavant par la commune et les charges liées aux compétences antérieures désormais transférées.

■ **La taxe professionnelle et les entreprises touristiques**

▫ Modification de la taxe professionnelle des entreprises saisonnières

Le Comité Interministériel sur le Tourisme (2003/2004) a décidé de modifier la méthode de calcul de la taxe professionnelle des entreprises saisonnières. Un hôtel sur cinq est une entreprise saisonnière qui ferme 3 à 8 mois par an. La réduction de la durée du temps de travail et les changements de comportements touristiques (développement des courts séjours) leur offrent de nouvelles opportunités pour organiser leur activité dans l'année. Or, la base de calcul de la taxe professionnelle était jusqu'alors mensuelle, quel que soit le nombre de jours d'ouverture dans le mois. Le Comité Interministériel du Tourisme a donc décidé de modifier cette base en la rendant hebdomadaire, ce qui va encourager les professionnels à ouvrir davantage. Cette mesure pourrait ainsi relancer l'animation des communes touristiques, principalement en dehors des périodes traditionnellement dévolues aux vacances.

Jusqu'à ce jour, un hôtelier qui décidait d'ouvrir, à la faveur des congés de fin d'année, les deux semaines comprenant Noël et le jour de l'An, voyait sa taxe professionnelle calculée sur la base de deux mois (décembre et janvier). Désormais, seules ces deux semaines seront prises en compte.

Pour cette même raison, ce nouveau mode de calcul de la taxe professionnelle est étendu aux cafés et discothèques. La présence des établissements saisonniers en milieu rural, en montagne ou sur le littoral assure, en effet, un maillage du territoire et constitue un des principaux atouts du tourisme français. Ils participent très largement à l'animation locale et permettent à une part de la population de trouver sur place les emplois indispensables.

La TP est prélevée sur les exploitants d'hôtels de tourisme saisonniers (sachant que leur valeur locative est corrigée en fonction de la période d'activité).

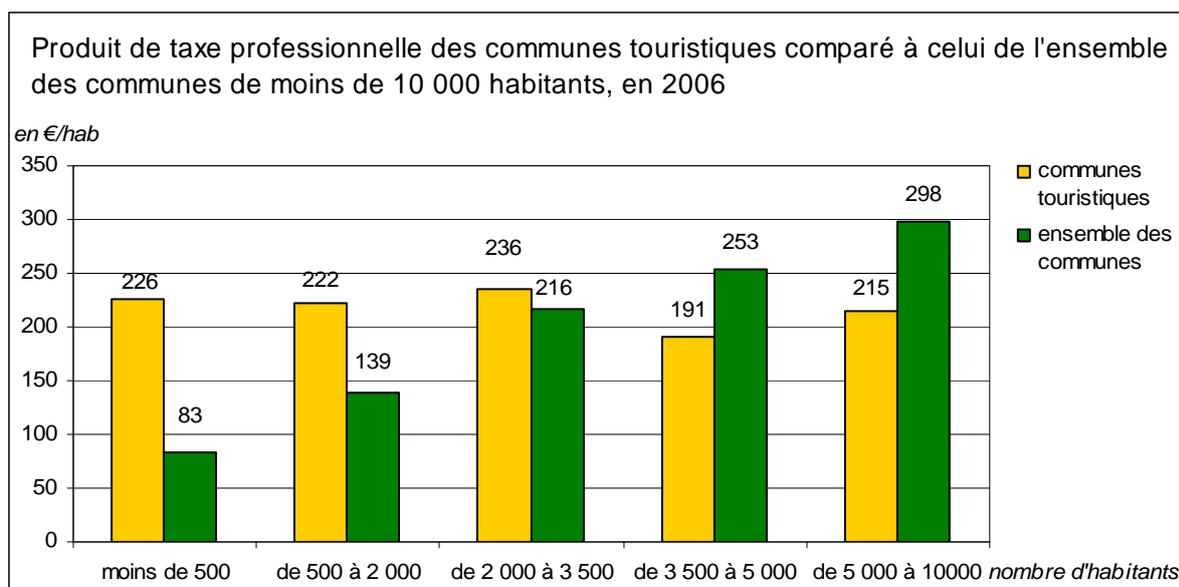
Dans le cas général, en revanche, les personnes louant en meublé tout ou partie de leur habitation sont exonérées de la taxe professionnelle. Il est à noter que la notion de « chambre meublée chez l'habitant » ne s'applique pas seulement à la location d'un studio sous le toit même de la résidence des propriétaires, mais également, le cas échéant d'habitations situées à proximité de l'habitation principale du propriétaire.

□ La TP, ressource fiscale des communes et intercommunalités touristiques

Il s'agit ici de savoir combien la taxe professionnelle des entreprises touristiques rapporte à une commune. Chaque entreprise soumise à cet impôt dépose une déclaration de taxe professionnelle. La commune est donc en capacité de savoir combien telle ou telle entreprise lui rapporte. Cependant aucune distinction n'est opérée entre les différentes entreprises présentes sur le territoire communal. La collectivité s'intéresse au montant total perçu sans se soucier de ce que donne une entreprise en particulier. Par ailleurs, des données sur les entreprises touristiques semblent compliquées à obtenir. En effet, il faudrait, pour cela, identifier ce qui ressort du tourisme ou non. Et quand bien même une typologie serait choisie permettant de distinguer les entreprises spécifiquement touristiques, les entreprises liées au tourisme et les activités liées au tourisme de façon indirecte, il s'agirait ensuite de pouvoir définir la part de ce que représente le tourisme et, de fait, la taxe professionnelle en rapport avec l'activité touristique au sein d'une entreprise dont l'activité n'est pas spécifiquement touristique.

L'analyse de la part de la taxe professionnelle que les entreprises touristiques versent à une commune ne semble donc pas évidente.

Le produit de la taxe professionnelle des entreprises touristiques ou non, pour les communes touristiques, peut cependant être un bon élément de comparaison avec la moyenne nationale.



Source : DGCL / DESL, 2006

Le produit de la taxe professionnelle des petites communes touristiques est nettement supérieur à celui des autres communes. Il est près de 3 fois supérieur dans les communes

touristiques de moins de 500 habitants par rapport à celui de l'ensemble des communes de même taille.

Pour l'ensemble des communes, le produit de la taxe professionnelle augmente avec la taille de la commune. Cette évolution ne se retrouve pas pour les communes touristiques : le produit de la taxe professionnelle reste assez stable quelle que soit la taille de la commune touristique. De fait, à partir des communes de 3 500 habitants et plus, le produit de la TP devient, pour les communes touristiques, inférieur à celui de l'ensemble des communes.

L'activité touristique se traduit, pour les plus petites communes, par l'implantation de commerces en plus grand nombre que dans les communes de taille équivalente qui sont de petites communes rurales. Ceci génère autant de ressources pour les municipalités. Dans les communes de strate démographique supérieure, la spécificité touristique est moins évidente. Les communes touristiques, ne disposent pas forcément de plus d'équipements et d'entreprises que les communes touristiques de plus petite taille. En revanche les communes non touristiques peuvent devenir des bassins de population suffisamment importants pour attirer des entreprises sur leur territoire.

Comme pour l'ensemble des quatre taxes, il est intéressant d'étudier les bases et les taux de cet impôt.

2) La fiscalité indirecte des produits spécifiques au tourisme

Certaines de ces taxes sont directement liées à l'activité touristique et les stations classées « tourisme » ont la possibilité d'appliquer ces taxes sur leur territoire. Celles-ci permettent de financer les charges des communes touristiques par fiscalité indirecte.

Les stations classées « tourisme » peuvent, lorsqu'elles comptent plus de 5000 habitants, percevoir une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe sur la publicité foncière.

Les communes classées « tourisme » ont également la possibilité d'instituer une taxe de séjour dont le produit est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune (art. L 2333-26 CGCT). En 2002, seulement 2048 communes ont perçu une taxe de séjour pour un montant de 9€/hab, en moyenne.

Par ailleurs, les communes situées en zone de montagne peuvent instituer une taxe sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques. Le rendement moyen de cette taxe est de 56€/hab.

Les communes ainsi classées ont, sous réserve des conditions prévues par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, la possibilité d'ouvrir et d'exploiter un casino. Le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos dont ont bénéficié les stations classées est de l'ordre de 240 millions d'euros.

2.1) Taxe de séjour – Taxe de séjour forfaitaire – Taxe additionnelle

Inspirée de la « Kur-tax » en vigueur en Allemagne et dans l'empire austro-hongrois, la taxe de séjour a été instituée en France par la loi du 13 avril 1910, sous la forme d'un impôt facultatif, au bénéfice exclusif des stations climatiques et hydrominérales et, par la suite, généralisée à l'ensemble des stations de tourisme par la loi du 24 septembre 1919, aux départements en 1927, aux stations uvales en 1935. La taxe de séjour devient finalement obligatoire dans toutes les stations classées en 1942. Son caractère facultatif ne lui sera restitué qu'avec la reconnaissance, par l'ordonnance n°59-110 du 7 janvier 1959, de la libre décision des collectivités.

Étendu aux communes de montagne et littorales, le champ d'application de la taxe de séjour a été généralisé, par la loi n°88-13 du 5 janvier 1988, aux communes désireuses de développer leur promotion touristique et, par la loi du 2 février 1995, aux communes et groupements de communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

La réforme de 1988 a été la plus profonde. Elle a, d'une part, créé une taxe de séjour forfaitaire à côté de la taxe existante et, d'autre part, réactivé la taxe additionnelle qui existait au profit des départements et qui était quelque peu tombée en désuétude.

Ainsi, la réglementation applicable actuellement en matière de taxe de séjour se caractérise par la coexistence de deux types de taxes, la taxe de séjour, parfois qualifiée de traditionnelle ou « au réel », et « la taxe de séjour forfaitaire ». L'institution et l'affectation du produit de ces deux taxes sont gouvernées par des règles communes mais les régimes de perception sont assez différents. A ces taxes s'ajoute la taxe additionnelle qui peut être instaurée par les départements.

■ **Dispositions législatives communes aux deux taxes de séjour**⁹

□ Catégories de communes habilitées à instituer les taxes de séjour

Les catégories de communes ou leurs groupements habilités à instituer les taxes de séjour sont énumérés par l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- les stations classées
- les communes bénéficiant de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques
- les communes du littoral
- les communes de montagne
- les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme
- les communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

La décision d'instituer la taxe de séjour et de percevoir cette taxe doit être prise par une délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant des groupements de communes.

⁹ La taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire sont codifiées aux articles L. 2333-26 à L. 2333-32, L. 2333-34 à L. 2333-37, L. 2333-39 à L. 2333-44, L. 2333-46 à L. 2333-46-1, L. 5211-21 et L. 5722-6 du code général des collectivités territoriales (repris par les articles L. 422-3 à L. 422-5 du code du tourisme) et aux articles R. 2333-43 à R. 2333-69 pour la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

□ Les EPCI habilités à instituer les taxes de séjour

Selon l'article L. 5211-21 du CGCT, peuvent instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire :

- les EPCI érigés en stations classées selon la même procédure que les communes
- les EPCI bénéficiant de la dotation supplémentaire touristique
- les EPCI qui réalisent des actions en faveur du tourisme
- les EPCI réalisant, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

L'article L.5211-21 du CGCT ne faisant pas référence au statut fiscal des EPCI, les EPCI à fiscalité propre comme les groupements de communes sans fiscalité propre peuvent instituer l'une ou l'autre des taxes de séjour.

Il s'agit :

- des syndicats de communes, des syndicats mixtes qui ne comprennent que les collectivités territoriales ou leurs groupements à fiscalité propre lorsqu'ils réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou, dans la limite de leurs compétences, des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels¹⁰.
- des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des syndicats d'agglomération nouvelle.

□ Les personnes imposables

◆ A la taxe de séjour :

La taxe de séjour est établie sur les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation¹¹.

Le redevable de la taxe de séjour est donc la personne qui séjourne sur le territoire de la commune.

La taxe de séjour est applicable, quelle que soit la nature de la location à titre onéreux, durant la période de perception fixée par la commune ou l'EPCI.

Le champ d'application de la taxe a été précisé par la jurisprudence du Conseil d'Etat et la doctrine administrative.

La taxe concerne les personnes séjournant dans les hôtels, les villas et meublés de tourisme, les terrains de camping ainsi que les personnes séjournant dans les maisons d'enfants pour cures thermales, les hôpitaux thermaux, les maisons de convalescence, les centres familiaux de vacances, les gîtes ruraux, les gîtes communaux, les auberges de jeunesse, ...

De même, par interprétation de l'arrêt de la Cour de Cassation, en date du 9 février 1999, requête n° 96-20233, les personnes hébergées à titre onéreux par un comité d'entreprise sont redevables de la taxe de séjour dès lors qu'elles ne sont pas passibles de la taxe d'habitation sur le territoire de la commune.

¹⁰ Art. L. 5722-6 du CGCT.

¹¹ Art. L. 2333-29 du CGCT.

◆ **A la taxe de séjour forfaitaire :**

La taxe de séjour forfaitaire est établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires qui hébergent les personnes non domiciliées dans la commune et qui n'y possèdent pas une résidence¹².

Cette définition inclut les professionnels de l'hébergement ainsi que les particuliers qui louent à titre onéreux tout ou partie de leur habitation personnelle.

Sont également assujettis à la taxe de séjour forfaitaire les comités d'entreprise hébergeant des personnes non domiciliées dans la commune et qui n'y possèdent pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation¹³.

Le redevable de la taxe de séjour forfaitaire n'est plus la personne qui séjourne sur le territoire de la commune, comme pour la taxe de séjour, mais la personne physique ou morale qui donne en location un bien.

□ Qui perçoit les taxes de séjour ?

La taxe de séjour est perçue par les logeurs, hôteliers, propriétaires, ou autres intermédiaires qui versent, aux dates fixées par les délibérations du Conseil municipal, sous leur responsabilité, au receveur municipal, le montant de la taxe calculée conformément aux dispositions des articles L. 2333-29 à L.2333-36 du CGCT¹⁴.

La taxe de séjour forfaitaire est également collectée par les logeurs, hôteliers et propriétaires, comme la taxe de séjour.

□ Les personnes exemptées des taxes de séjour

Sont exemptés de la taxe de séjour les enfants de moins de 13 ans¹⁵, mais aussi, dans les stations hydrominérales, climatiques et uvaes, les personnes qui sont attachées aux malades, ainsi que les mutilés, les blessés et les malades du fait de la guerre¹⁶.

Enfin, le conseil municipal peut, par délibération, prévoir l'exemption de certaines personnes qui, par leur travail, participent au fonctionnement et au développement de la station ou qui occupent des locaux dont le loyer est inférieur à un montant qu'il détermine¹⁷.

Par ailleurs, sont exemptés de la taxe de séjour forfaitaire les établissements exploités depuis moins de 2 ans¹⁸.

¹² Art. L. 2333-41 du CGCT.

¹³ Arrêt de la Cour de Cassation – 9 février 1999 – requête n°96-20233.

¹⁴ Art. L. 2333-37 du CGCT.

¹⁵ Art. L. 2333-31 du CGCT.

¹⁶ Art. L. 2333-32 du CGCT, nouvelle application de la loi de finance pour 2002.

¹⁷ Art. L. 2333-34 du CGCT.

¹⁸ Art. L. 2333-41-1 du CGCT.

▫ Affectation du produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire

En application des dispositions de l'article L. 133-7 du Code du tourisme, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune¹⁹.

La taxe de séjour, qu'elle soit traditionnelle ou forfaitaire, a pour caractéristique d'être une « taxe affectée ». Elle permet aux collectivités locales, en complément du produit de l'imposition locale, de disposer de ressources destinées à améliorer les conditions d'accueil des touristes. Cette taxe de séjour permet de financer une part des dépenses publiques nécessaires - en fonctionnement et en équipement - à l'activité touristique (accueil, promotion, animation, assainissement, traitement des déchets ménagers, embellissement de l'environnement urbain...), en évitant de faire supporter celles-ci par la seule population résidente permanente. La participation des touristes à cet effort, dans des conditions raisonnables, favorise la reconnaissance du tourisme comme élément du développement local.

Le produit de la taxe de séjour ne peut être confondu avec les autres ressources de la commune et ne peut financer que les dépenses visées par la loi. Les communes doivent tenir un état relatif à l'emploi de la taxe de séjour, dans un état annexe au compte administratif. Doivent figurer dans cet état les recettes procurées par la taxe durant l'exercice et l'emploi qui en a été fait, y compris par les offices de tourisme (art R. 2333-43 du CGCT). Cet état faisant partie du compte administratif doit être tenu, comme celui-ci, à la disposition du public mais ne fait pas l'objet d'une délibération particulière.

Le dispositif législatif (article L. 2337-27 du CGCT) exige que le produit des taxes soit affecté :

- dans son intégralité, à l'office du tourisme lorsque celui-ci est constitué sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC)²⁰ ;
- « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* » ;
- « *aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques* » pour ce qui concerne les communes ayant institué la taxe de séjour au titre des actions de protection des espaces naturels.

En l'absence d'autres précisions de la loi, une interprétation assez large de ces dispositions est préconisée par les circulaires d'application.

¹⁹ Art. L. 2333-27 du CGCT, nouvelle application de la loi de finance pour 2002.

²⁰ La loi du 5 janvier 1988 (Articles 57 à 59 de la loi n°88-13) distingue, pour l'utilisation de la taxe, les communes ou groupements disposant d'un office de tourisme de ceux n'en disposant pas.

Dès lors qu'il existe un office de tourisme, communal ou intercommunal, (Art. L. 2231-9 du CGCT) qui est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) son budget comprend obligatoirement en recettes le produit de la taxe (Art. L. 2231-14 du CGCT).

En l'absence d'Office de Tourisme EPIC, le produit de la taxe est affecté à des dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de manière plus générale (Art. L. 2333-27 du CGCT).

□ Les tarifs de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire

Le tarif de la taxe de séjour est fixé par nature et pour chaque catégorie d'hébergement. Il ne peut être inférieur à 0,2 € ni supérieur à 1,5 € par personne et par nuitée de séjour²¹.

Le tarif de la taxe de séjour forfaitaire est fixé, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, sur la base du classement officiel des hébergements. Il ne peut être inférieur à 0,2 € ni supérieur à 1,5 € par unité de capacité d'accueil et par nuitée d'ouverture durant la période de perception²².

□ Choix de l'une ou l'autre des taxes de séjour

Le choix de l'une ou l'autre des taxes (au réel ou forfaitaire) va s'opérer en fonction des éléments distinctifs entre les deux taxes de séjour.

-Entre les deux régimes, les personnes redevables changent :

- Au réel, elle est payée par les touristes.
- Au forfait, elle est payée par les logeurs.

-Les sommes collectées sont :

Au réel, indexées sur la fréquentation.

Au forfait, fixes, calculées sur la capacité d'hébergement.

-La TVA :

Au réel, la taxe de séjour ne rentre pas dans la base d'imposition de la TVA des logeurs professionnels. Elle s'applique après la TVA.

Au forfait, les sommes dues au titre de la taxe de séjour par les logeurs doivent être intégrées à la base d'imposition de la TVA, depuis le 24 mars 1994²³.

Les communes ou les groupements habilités à instituer la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire peuvent choisir entre plusieurs régimes d'imposition :

- soit elles peuvent assujettir globalement l'ensemble des hébergements à la taxe de séjour
- soit elles peuvent assujettir globalement l'ensemble des hébergements à la taxe de séjour forfaitaire
- soit elles peuvent assujettir certaines natures d'hébergements à la taxe de séjour et d'autres à la taxe de séjour forfaitaire. Cette répartition doit se faire par nature d'hébergement (hôtels, résidences de tourisme, meublés, villages de vacances, terrains de camping et de caravanage ainsi que tout autre terrain d'hébergement de plein air, les ports de plaisance, etc.)²⁴.

Il apparaît indispensable que le choix de l'une ou de l'autre forme de taxation soit effectué dans le cadre d'une concertation approfondie avec les représentants des professionnels de l'hébergement.

²¹ Art. L. 2333-30 du CGCT.

²² Art. L. 2333-42 du CGCT.

²³ Bulletin Officiel des Impôts 3B-1-94.

²⁴ Art. R. 2333-44 du CGCT.

■ **Les modifications induites par la Loi de finances pour 2002**

Le régime des taxes de séjour a fait l'objet de modifications dans le cadre de la loi de finances pour 2002. Il s'agit alors de savoir si les modifications qui étaient proposées en conséquence pour la loi de finances pour 2002, sont un enjeu important pour le tourisme et si la modernisation proposée par celle-ci répond à ces attentes.

Le secrétariat d'État au tourisme a conduit en 2001, avec le ministère de l'intérieur, une réflexion sur la modernisation du régime des taxes de séjour dans le cadre d'une mission conjointe des inspections générales du tourisme et de l'administration. De plus, un rapport d'information²⁵ de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale a conduit le Parlement à apporter des modifications au régime de cette taxe à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2002.

La loi de finances pour 2002, dans ses articles 101 à 106, a modifié le régime des taxes de séjour sur plusieurs points : elle actualise les tarifs, précise les exonérations applicables, autorise un dégrèvement en cas de circonstance exceptionnelle et simplifie les procédures de versement. Ces nouveaux tarifs, fixés par le décret n° 2002-1549 du 24 décembre 2002, ont été appliqués à compter du 1^{er} janvier 2003²⁶.

Les partenaires concernés, associations d'élus et fédérations professionnelles, sont d'avis que les dispositions de la loi de finances pour 2002 n'ont pas répondu à l'ensemble des problématiques de la modernisation du régime des taxes de séjour.

Lors du comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003, il a donc paru nécessaire, à partir des acquis de la réforme portée par la loi de finances pour 2002 et des travaux engagés sur le sujet, de diligenter une mission conjointe des inspections générales des finances, de l'administration et du tourisme²⁷. Celle-ci avait pour but de mettre en évidence les améliorations souhaitables relatives à l'assiette de la taxe, à son mode de recouvrement, aux modalités d'information, de concertation et d'affectation de son produit dans les communes ayant institué la taxe et d'établir une comparaison, au plan européen, en matière de taxe touristique. Il s'agissait également d'examiner l'actualité et la pertinence du double régime de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire pour en aménager, voire simplifier éventuellement, le dispositif actuel.

Le rapport de cette mission montre que les élus restent très attachés à la taxe. Cependant, ils la considèrent comme insuffisante et souhaitent pouvoir disposer d'une plus grande marge de

²⁵ Rapport parlementaire d'information sur la taxe de séjour n°3226, présenté par Michel Bouvard, juillet 2001.

²⁶ L'article 101 de la loi de finances pour 2002, a fixé de nouvelles valeurs minimales et maximales des taxes de séjour. Ces valeurs passent de 0,15 à 0,2 € pour tarif minimal et de 1,07 à 1,5 € pour le tarif maximal.

L'article 102 a exempté du paiement des taxes, les enfants de moins de 13 ans.

Les articles 103 et 104 en ont simplifié les modalités de versement en laissant aux collectivités le soin de déterminer ces modalités par délibération.

L'article 105 prévoit l'exemption de la taxe de séjour forfaitaire des établissements exploités depuis moins de deux ans.

L'article 106 prévoit un dispositif de dégrèvements « en raison d'une pollution grave ou d'une situation de catastrophe naturelle ».

De plus, l'article 107 de la loi supprime la taxe sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité des stations, taxe qui n'avait pas fait l'objet de mesures d'application.

²⁷ Celle-ci ayant été prolongée par une mission complémentaire en février 2005.

manœuvre pour fixer le tarif et pour déterminer l'assiette localement, en particulier pour pouvoir étendre l'assiette de cette taxe à d'autres activités liées au tourisme. Ils considèrent, en outre, que le meilleur rendement à espérer de la réforme donne une perspective favorable pour le soutien du secteur touristique national face aux pressions de la concurrence internationale.

Ainsi, la taxe de séjour a été modifiée en 2002 suite à la critique, déjà exprimée à l'époque par les élus, sur son manque de rendement et sur la complexité de son recouvrement. La réforme a tenté de répondre à ces questions en améliorant la technique fiscale et en mettant à jour les tarifs de cet impôt (de nouvelles fourchettes ont été instituées, le régime des exemptions a été revu...). Cette réforme de 2002 est plus une réforme de changements techniques visant à sophistication un peu l'outil pour le rendre plus consensuel à l'égard des critiques dont il faisait l'objet. Mais c'est une réforme assez modeste et, même après 2002, la taxe de séjour est souvent considérée comme un impôt "contre performant" sur de nombreux points²⁸.

Les modifications induites par la loi de finances de 2002 n'apportent pas d'éléments permettant une meilleure appréhension de l'outil taxe de séjour pour une meilleure gouvernance. Ce sont seulement des éléments techniques et économiques. De plus, ils introduisent des éléments qui exonèrent des personnes, rendant son analyse d'autant plus aléatoire comme outil d'analyse englobant.

■ **Transformation de la taxe de séjour en une taxe touristique.**

La taxe de séjour continue d'être perçue comme un impôt dont le rendement est faible. Au regard de ces constats, les inspections conjointes préconisent toujours une réforme des taxes de séjour. Une des hypothèses envisagée est de transformer l'actuelle taxe de séjour en une taxe touristique sur les activités liées au tourisme et de donner aux collectivités territoriales, à l'intérieur d'un cadre législatif et réglementaire, toute la latitude pour sa mise en place. Il serait rendu compte au Parlement, chaque année, de son utilisation. La transformation de la taxe de séjour en une taxe touristique serait conçue dans le but d'améliorer la performance de cet impôt.

Les critiques faites au régime en place pourraient être contournées en transformant la taxe de séjour en une taxe touristique additionnelle à la taxe professionnelle. Cette taxe pourrait être modulée en fonction du caractère plus ou moins touristique de l'entreprise. Ainsi, toutes les entreprises seraient taxées et non plus seulement les hébergeurs.

La taxe de séjour actuelle est assise sur la nuitée vendue. La taxe touristique aurait une assiette plus large. Elle concernerait toutes les activités touristiques et frapperait ainsi le billet pour un spectacle, le billet d'entrée dans un musée, le ticket de consommation pour une boisson au bar ou pour un restaurant ... Le recouvrement de la taxe serait simplifié et facilité. Il n'est pas cependant nécessaire que son montant soit important pour générer d'importantes recettes pour les communes. En revanche, il faudrait maintenir l'affectation à des fins touristiques et instaurer un meilleur contrôle de son utilisation.

La difficulté posée par cette taxe touristique repose sur le fait que ces éléments d'assiette ne frappent pas seulement le touriste mais également la population permanente. Cet inconvénient n'existe pas avec la taxe de séjour actuelle qui concerne la nuitée vendue.

²⁸ Jean Luc Pécqueux, cahier espace n°196, septembre 2002, "L'intérêt d'une taxe touristique", dans l'article "Il faut élargir la taxe de séjour".

Certains voient dans la taxe touristique une forme de taxation supplémentaire et l'assimilent à une sorte de TVA bis (une TVA touristique). Ce ressenti n'est pas propice à emporter l'adhésion du plus grand nombre. Cette réflexion sur la mise en place d'une taxe touristique reste donc pour l'instant à approfondir et à développer.

Jusqu'à présent, malgré le caractère identifiant fort de la taxe de séjour par rapport au tourisme (obligation de tenue d'un compte administratif...), - qui pourrait permettre d'en faire un outil d'observation et d'analyse à part entière et indispensable pour appréhender l'activité touristique sur les territoires communaux et intercommunaux -, les choix décrits ci-dessus montrent que des résultats issus de l'analyse de ces taxes seraient fortement dépendants des choix politiques locaux préalables. L'application de l'une ou l'autre des taxes, les personnes physiques et morales imposées, la durée de perception, diffèrent d'une commune à l'autre suivant ces choix politiques. Ces distinctions gênent la construction de la taxe de séjour comme outil d'analyse vers une meilleure gouvernance touristique de l'échelon local.

DONNEES CHIFFREES DES TAXES DE SEJOUR
(données actuellement disponibles : 2005)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de communes	1 624	1 614	1 657	1 705	1 827	1 879	1 903
Taxe de séjour, <i>en millions d'euros</i>	71,7	74,0	80,7	84,0	93,8	99,9	108
Nombre de communes	298	304	297	343	318	327	311
Taxe de séjour forfaitaire, <i>en millions d'euros</i>	31,5	32,9	33,8	33,9	33,8	37	38,9
TOTAL, <i>en millions d'euros</i>	103,2	106,9	114,5	117,9	127,6	136,9	146,9

Sources : ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales DGCL

En 2005, 2 214 communes ont perçu la taxe de séjour pour un produit global de 146,9 millions d'euros (contre 136,9 millions d'euros en 2004). Ce produit se ventile comme suit :

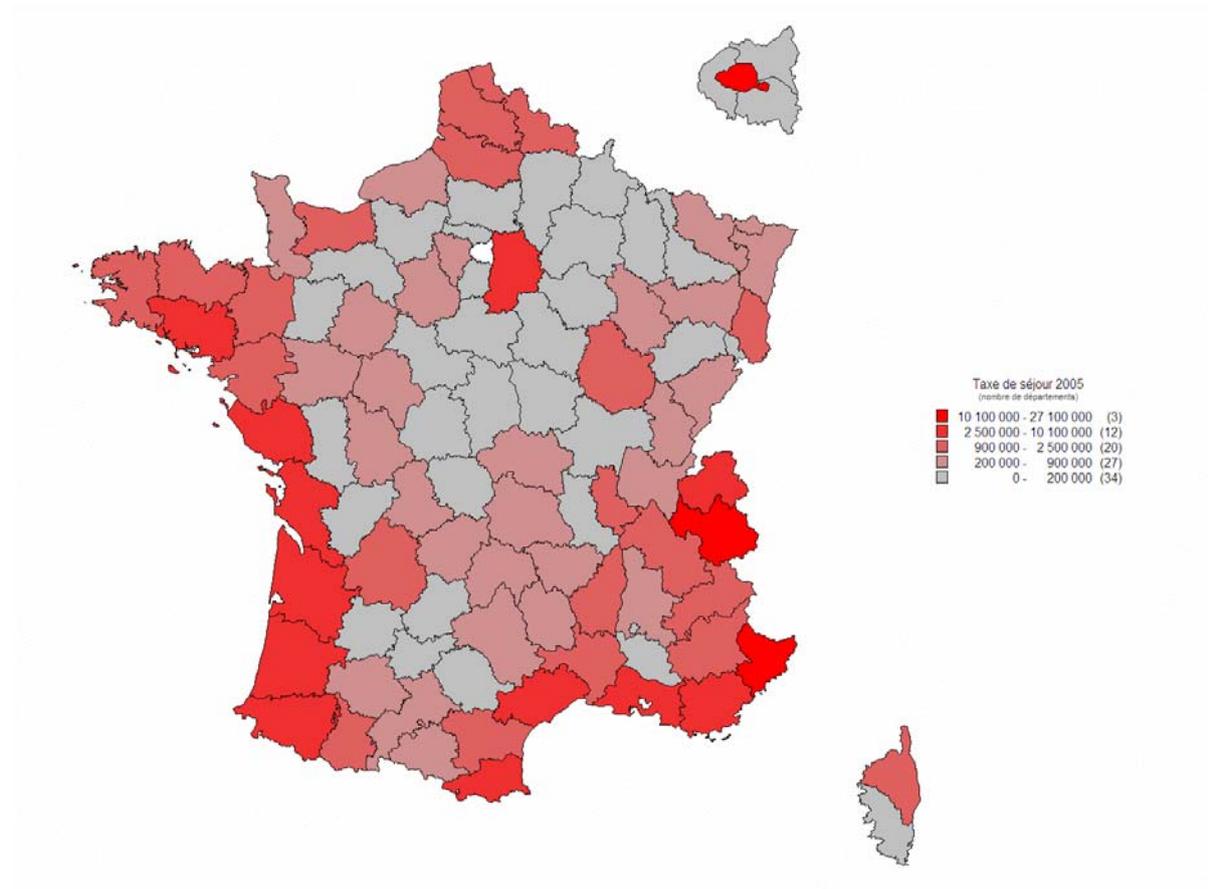
- 108 millions d'euros perçus par 1 903 communes au titre de la taxe de séjour (par nuitée),
- 38,9 millions d'euros perçus par 311 communes au titre de la taxe de séjour forfaitaire.

Dans cet ensemble de 2 214 communes, 313 groupements de communes ont mis en place une taxe de séjour (au réel ou forfaitaire).

Si le montant de la taxe de séjour augmente régulièrement, cette progression résulte à la fois de l'augmentation du nombre de communes qui l'instaurent et de l'évolution du montant moyen perçu par commune.

La taxe de séjour des communes par département, en 2005

Source : d'après le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, 2005



Cette carte a été réalisée à partir de la somme annuelle des taxes de séjour et taxes de séjour forfaitaire des communes pour chaque département.

Une observation doit être mentionnée : cette carte ne nous apprend rien quant à la situation des communes. Les départements qui ont un nombre important de communes cumulent, de fait, plus de taxe de séjour. Cette carte ne nous dit pas si beaucoup de communes touchent un peu de taxe de séjour ou si une commune perçoit une taxe de séjour importante.

Elle met toutefois en valeur les départements dans lesquels la somme des taxes de séjour de l'ensemble des communes est élevée et permet ainsi d'observer les départements dont les communes sont les plus concernées par l'activité touristique.

La taxe de séjour est donc un outil intéressant d'analyse et d'observation de l'activité touristique des territoires communaux et intercommunaux, au niveau national. Sa cartographie fait ressortir la spécificité touristique de certains espaces français. Cette meilleure visibilité s'avère essentielle, dans le cadre de l'aménagement et la gestion de l'espace local, inséré dans sa dimension nationale. En effet, les communes qui mettent le plus en œuvre la taxe de séjour sont celles des départements au bord du littoral (Atlantique et Méditerranéen) et de montagne (Massifs Alpains et Pyrénéens). Ces départements ont tous une activité touristique particulièrement développée. Toutefois, dans le cadre de la recherche d'un développement du

tourisme sur l'ensemble des territoires, l'outil « taxe de séjour » permet une cartographie de l'activité touristique au niveau local sur le territoire national et, ainsi, de mieux visualiser la réalité touristique de notre pays, pour prévoir les conséquences en matière d'aménagement et de gestion de l'ensemble des territoires.

Paris mis à part, compte tenu de la spécificité de la capitale et du fait qu'elle est comparée, seule, aux autres départements, les départements dont les communes, après cumul de leurs gains, perçoivent le plus de taxe de séjour sont :

- les départements des Alpes du Nord, en particulier la Savoie,
- les départements des Alpes du Sud et du pourtour Méditerranéen, en particulier les Alpes-Maritimes, mais aussi le Var, les Bouches-du-Rhône, l'Hérault et les Pyrénées-Orientales,
- les départements du littoral Atlantique, en particulier les Pyrénées-Atlantiques, les Landes, la Gironde, la Charente-Maritime, la Vendée et le Morbihan,
- le département de la Seine-et-Marne en région parisienne.

Une étude plus approfondie à l'échelon communal permettrait d'observer que la somme des taxes de séjour des communes pour chaque département est, en grande partie, réalisée par un petit nombre de communes qui correspondent aux grandes stations balnéaires ou de sports d'hiver de chacun de ces départements.

Ainsi, par exemple, dans le département des Alpes-Maritimes, les communes qui touchent les taxes de séjour les plus conséquentes sont Nice, Cannes et Antibes, avec respectivement 3 467 718 €, 2 339 494 € et 1 259 400 €. A elles seules, ces trois communes cumulent près de 70 % de la taxe de séjour perçue dans l'ensemble du département.

Si les communes du littoral qui touchent une taxe de séjour conséquente comptent souvent plus de 10 000 habitants, beaucoup de communes support de station de sports d'hiver sont en dessous du seuil des 10 000 habitants et touchent pourtant une taxe de séjour importante. Il est intéressant de mettre en rapport ces taxes de séjour élevées avec l'importance des investissements réalisés dans ces communes et leur endettement.

La cartographie de la taxe de séjour fait ressortir les communes ou sites les plus touristiques de France (comparés avec la carte de la fréquentation).

Les sept communes qui perçoivent les plus fortes taxes de séjour Tignes (855 567 €), Val-d'Isère (964 366 €), Saint Martin de Belleville support de la station de sport d'hiver Val-Thorens (1 788 060 €), Mâcot-la-Plagne support de la station de sport d'hiver La Plagne (992 596 €), Les Allues (896 684 €), Bourg-Saint-Maurice (867 013 €), Saint-Bon (844 626 €) rassemblent, à elles sept, 58,5 % de la somme perçue dans l'ensemble du département de Savoie.

Dans les Alpes-Maritimes, quarante communes perçoivent une taxe de séjour (dont une, Villefranche-sur-Mer, la taxe de séjour forfaitaire), pour un total de 10 188 058 €

Aucune commune de Corse-du-Sud, du Lot, du Vaucluse, du Val-d'Oise et de Guadeloupe ne perçoit de taxe de séjour, alors qu'en Lozère, 15 communes ont mis en place les taxes de séjour forfaitaire (pour un montant de 189 325 €) et 14 communes des taxes de séjour au réel (pour un montant de 55 383 €) ; 3 communes ont installé les deux taxes.

La grande majorité des communes perçoivent la taxe de séjour au réel. La taxe de séjour forfaitaire est perçue par seulement 14,6% des communes qui ont installé la taxe de séjour. Seules 88 communes et groupements de communes ont mis en place les deux taxes.

■ La taxe départementale additionnelle

La taxe départementale additionnelle a été créée par la loi du 26 mars 1927 au bénéfice des départements sur lesquels se trouvaient des stations hydrominérales et climatiques dans le but d'y améliorer les voies d'accès et la circulation. Le régime de la taxe additionnelle a été modifié par la loi de 1988, elle peut désormais être instituée dans l'ensemble des départements.

Elle est prévue par l'article L. 3333-1 du CGCT : le conseil général de tout département, par délibération, peut instituer une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour et à la taxe de séjour forfaitaire, perçue par les communes et les EPCI du département.

C'est la commune (ou le groupement) qui est chargée de recouvrer la taxe pour le compte du département. Elle est perçue par les communes ou groupements de communes selon les mêmes modalités que la taxe à laquelle elle s'ajoute. Son produit est reversé par la commune au département à la fin de la période de perception.

L'affectation de la taxe départementale additionnelle, limitée précédemment à l'amélioration des conditions de circulation, est désormais ouverte aux dépenses destinées à la promotion du développement touristique du département.

DONNEES CHIFFREES DE LA TAXE DEPARTEMENTALE ADDITIONNELLE

(données actuellement disponibles : 2005)

	2003	2004	2005
Nombre de départements	13	14	14
Taxe départementale	1,9 million d'euros	2 millions d'euros	3,7 millions d'euros

Sources : ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités locales DGCL

14 départements ont perçu la taxe départementale additionnelle en 2005 avec un produit total de 3,7 millions d'euros (contre 13 départements et un produit total de 1,9 M€ en 2003).

2.2) La redevance communale sur les remontées mécaniques

En application de la loi « montagne » et du code général des collectivités territoriales²⁹, les communes situées en zone de montagne peuvent instituer, pour les entreprises exploitant des engins de retombées mécaniques, une taxe portant sur les recettes brutes provenant de la vente de titres de transport et dont le produit est versé au budget départemental ou communal.

Le montant des taxes est inclus dans le prix du titre de transport et perçu sur l'usager. L'assiette de ces taxes ne comprend pas le montant de celles-ci³⁰.

■ Champ d'application de la taxe communale sur les remontées mécaniques

La taxe communale est instituée par délibération du conseil municipal.

Le taux de la taxe communale ne peut excéder 3 % des recettes brutes provenant de la vente des titres de transport³¹.

Si l'exploitation des remontées mécaniques s'étend sur plusieurs communes ou plusieurs départements, la répartition de l'assiette de la taxe visée à l'article 85 de la loi « montagne » et à l'article L. 2333-49 du CGCT, entre lesdites communes ou lesdits départements est fixée, à défaut d'accord entre eux, par le représentant de l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat³².

Toutefois les communes ou groupements de communes qui percevaient à la date du 31 décembre 1983 la taxe spéciale, visée à l'article 9 du décret n° 68-1031 du 14 novembre 1968 portant règlement d'administration publique sur le régime des stations de sports d'hiver et d'alpinisme, sur la base d'un taux supérieur à 3 %, perçoivent une dotation du département égale à la différence du produit de la taxe au taux de 3 % et du produit de l'ancienne taxe. Il n'en est ainsi que si les communes concernées appliquent le taux de 3 % pour la taxe créée par la présente loi. Cette dotation est versée trimestriellement³³.

□ Affectation du produit annuel de la taxe communale sur les remontées mécaniques³⁴

Le produit annuel de la taxe communale sur les remontées mécaniques est affecté :

- à des interventions favorisant le développement agricole en montagne ;
- aux dépenses d'équipement, de services, de promotion et de formation induites par le développement du tourisme en montagne et les besoins des divers types de clientèles, ainsi qu'à l'amélioration des accès ferroviaires et routiers ;
- aux dépenses de développement d'un tourisme d'initiative locale en montagne et des activités qui y contribuent ;
- à des charges engagées par les clubs locaux de ski pour la formation technique de leurs jeunes adhérents ;

²⁹ Les articles 85 à 89 de la loi « montagne » sont repris par les articles L. 2333-49 à L. 2333-53 du CGCT.

³⁰ Article 85 de la loi « montagne » et article L. 2333-49 du CGCT.

³¹ Article 86 de la loi « montagne » et article L. 2333-50 du CGCT.

³² Article 87 de la loi « montagne » et article L. 2333-51 du CGCT.

³³ Article 88 de la loi « montagne » et article L. 2333-52 du CGCT.

³⁴ Article 89 de la loi « montagne » et article L. 2333-53 du CGCT.

- au financement d'actions de prévention des accidents en montagne conduites par des organismes compétents en la matière, et notamment par les sociétés de secours en montagne ;
- aux dépenses d'équipement et de mise en valeur touristique des espaces forestiers présentant l'une des garanties de gestion durable mentionnées à l'article L.8 du Code forestier³⁵ ;
- aux travaux de protection contre l'érosion naturelle des sols, la prévention des avalanches ou la défense des forêts contre les incendies qui incombent à la commune en application du 5° de l'article L. 2212 – 2 du CGCT³⁶.

□ Taxe sur les remontées mécaniques dans le cas d'une intercommunalité

Si les remontées mécaniques sont exploitées par un groupement de communes, la taxe communale peut être instituée et perçue directement par ce groupement avec l'accord des communes concernées³⁷.

□ Taxe départementale sur les remontées mécaniques³⁸

L'article L. 3333-4 du code général des collectivités territoriales institue une taxe départementale sur les remontées mécaniques, soumise au même régime que celui de la taxe communale (notamment en matière d'affectation).

Le taux de la taxe départementale ne peut excéder 2 %³⁹.

Lorsque le département n'a pas institué cette taxe sur les remontées mécaniques, la limite de taux que peuvent percevoir les communes ou groupements de communes est de 5 %.

DONNEES CHIFFREES DE LA TAXE SUR LES REMONTEES MECANIQUES

(Chiffre disponibles : 2004)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Nombre de communes	134	134	134	127	125	133	133
Total par commune (en millions d'€)	21,3	22,8	23,3	25,6	24,2	34,2	30,4
Nbre de départements	9	9	8	9	9	9	10
Total par département (en millions d'€)	6,2	6,4	6,5	7,2	7,6	10,6	12,8

Source : d'après le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

En 2004, le produit de la taxe communale sur les remontées mécaniques, perçue par 133 communes s'est élevé à 30,400 millions d'euros et celui de la taxe départementale à 12,760 millions d'euros.

³⁵ Loi n° 2005 – 157 du 23 février 2005, art 183 II.

³⁶ Loi n° 2005 – 157 du 23 février 2005, art 183 II.

³⁷ Article 87 de la loi « montagne ».

³⁸ Les articles L. 3333-4 à L. 3333-7 du CGCT concernent la taxe départementale sur les remontées mécaniques.

³⁹ Article L. 3333-5 et article 86 de la loi « montagne ».

■ **Les redevances pour les loisirs de neige non motorisés**

Le développement des loisirs de neige non motorisés, autres que le ski alpin et le ski de fond, a pu conduire certaines stations à aménager les domaines qu'elles exploitent pour accueillir ces activités, entraînant des dépenses supplémentaires importantes pour établir le balisage ou entretenir les itinéraires.

Ainsi, certaines communes ont pu instaurer une redevance spécifique que le nouveau dispositif se propose d'encadrer en contrepartie d'une meilleure qualité des aménagements.

La redevance pourra désormais être appliquée sur l'ensemble des sites nordiques dédiés à la pratique du ski de fond et des autres loisirs de neige non motorisés, par exemple la randonnée en raquettes.

La légalité de la perception d'une redevance est désormais liée à la présence d'itinéraires balisés, d'aménagements spécifiques accompagnés d'une maintenance régulière.

La liberté d'accès à la montagne n'est pas remise en cause, la loi réaffirme au contraire explicitement que « l'accès libre et gratuit au milieu naturel est maintenu sur tout site nordique ».

2.3) Prélèvement sur le produit des jeux

Le casino doit comporter trois activités distinctes sous une direction unique : des spectacles, une restauration raffinée et des jeux de hasard tels que la boule, le 23, la roulette française, anglaise ou américaine, le black jack, le stud poker, le 30, le 40, les jeux de cercles et les machines à sous. Il peut être exploité sous la forme d'une association ou d'un établissement commercial. Dans ce dernier cas, le siège social est alors fixé dans la commune de l'établissement. L'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (RCS) est obligatoire.

La loi du 15 juin 1907, par dérogation au code pénal interdisant les jeux de hasard, hormis quelques exceptions en faveur de certaines communes qui possédaient déjà un casino, a accordé aux stations classées balnéaires, thermales ou climatiques la possibilité d'ouverture et d'exploitation d'un casino. La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 sur l'amélioration de la décentralisation a étendu ce privilège aux villes principales de grandes agglomérations de plus de 500 000 habitants classées stations de tourisme.

Aujourd'hui, les communes sont 350 à pouvoir prétendre à une implantation selon les critères établis par la loi de 1907. La France est d'ailleurs le pays européen qui possède le plus grand nombre de casinos.

L'initiative d'implantation d'un casino sur son territoire revient à la commune. En effet, aucun casino ne peut obtenir une autorisation de création ou d'extension du ministère de l'Intérieur s'il ne recueille pas auparavant l'avis favorable de la commune d'implantation. Inversement, si un maire se refuse à un tel projet, il lui suffit de ne pas signer le cahier des charges indispensable.

Ce cahier des charges, contrat négocié entre la commune et le casino comportera toutes les clauses qui s'imposeront au casino, pendant toute une concession, dont la durée est de l'ordre de 15 à 18 ans à l'heure actuelle.

Les communes tirent de gros bénéfices de la présence d'un casino sur leur territoire. Les charges dont le casino doit s'acquitter auprès de la commune constituent un support à l'économie locale. Cependant celui-ci est difficile à évaluer. Un coup d'œil sur les comptes des casinos permet toutefois de penser qu'elle est très importante.

□ L'impact économique d'un casino sur une commune

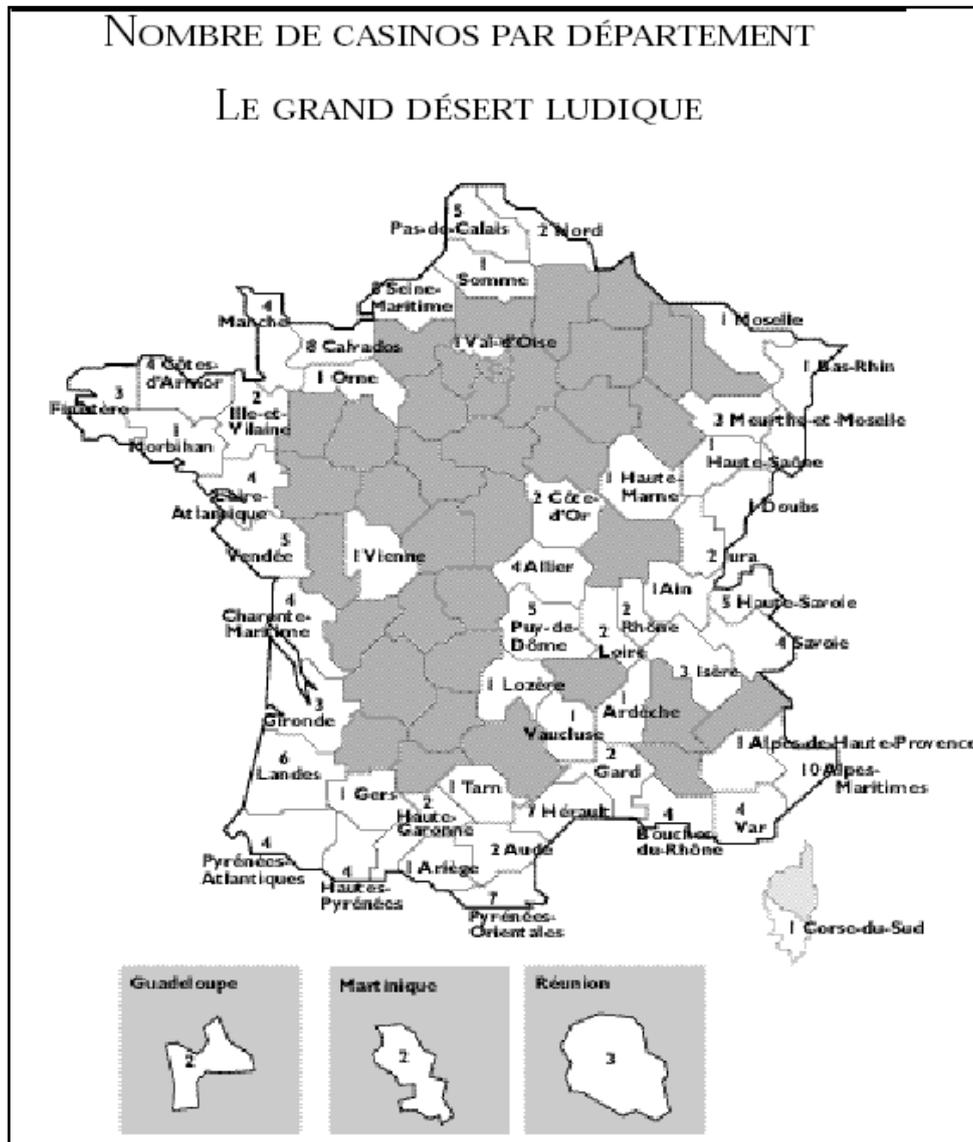
L'impact économique d'un casino sur une commune dépend d'abord des dépenses induites par les visiteurs fréquentant ces casinos:

- La législation réservant l'exploitation de casinos à des communes fréquentées par certaines catégories de touristes, la demande de jeu émane en premier lieu de ces touristes, à qui le casino fournit l'occasion de dépenses supplémentaires ;
- Mais le régime d'autorisation, qui limite le nombre de casinos en exploitation, crée un effet de rareté : le casino renforce l'attrait touristique d'une station ; l'offre de jeu induit une demande nouvelle de la part de consommateurs qui viennent de plus ou moins loin à cause du casino (mais pas seulement pour le casino);
- Enfin, même si la législation tend à établir une distance entre l'offre de jeu et les grandes concentrations de population, le casino sollicite aussi une clientèle locale qui n'est pas toujours négligeable : on peut penser qu'au moins en partie la dépense nouvelle de cette clientèle se fait au détriment d'autres dépenses qui auraient été faites éventuellement en dehors de la localité (tout en notant que des études américaines attribuent à l'ouverture de casinos les faillites de commerces traditionnels dans la même localité). Mais puisque les casinos sont réservés à des communes dont l'économie s'appuie, en principe, sur la présence de non-résidents en cure, en vacances ou en séjour de repos, il peut être considéré que la quasi-totalité des dépenses réalisées au sein des casinos sont des dépenses à caractère touristique.

Il s'agit alors de savoir comment les ressources procurées par l'ensemble de cette dépense supplémentaire des consommateurs vont être employées. Les casinos contribuent au développement économique et à l'emploi. L'impact économique d'un casino sur le territoire communal peut être évalué en mesurant ce qui revient au budget communal.

□ Répartition des casinos sur le territoire français :

Carte de répartition des casinos en 1999 :



La localisation géographique des casinos est liée à la législation (stations balnéaires, stations thermales)

La carte ci dessus montre les départements où sont implantés les casinos et le nombre de casinos par département en 1999.

Les casinos sont principalement situés dans les communes de montagne ou littorales. La carte fait apparaître clairement un « grand désert ludique »⁴⁰.

⁴⁰ Source : « L'Etat, la commune et le casino », Christian Béguin, in cahiers espaces 70, Casinos, loisirs et tourisme, 2001.

□ Les intérêts financiers directs et indirects de la commune

L'assiette des prélèvements de l'Etat et des communes sur le produit des activités des jeux des casinos et des cercles de jeux est le **produit brut des jeux (PBJ)**. Le PBJ correspond à la somme des encaisses des différentes tables de jeux traditionnels et des encaisses des machines à sous (MAS) du casino.

La part du produit brut des jeux affectée au budget des communes est connue de façon précise.

- La commune reçoit une part du produit brut des jeux (10% en 2000) après l'abattement de 25% consenti au casino pour ses frais généraux. C'est une partie du prélèvement progressif effectué par l'État dans la limite de 5% de ses recettes ordinaires. C'est-à-dire que la commune ne peut percevoir de son casino plus de 5% de ses recettes ordinaires. Lorsque ce plafond est atteint, la différence est affectée à l'État. Parmi les dix communes où sont implantés les casinos les plus importants, seules Cannes et Nice ne sont pas affectées par le plafonnement, grâce au niveau élevé de leurs ressources ordinaires de grandes villes ; dans les huit autres communes, de taille plus modeste du moins par le montant de leurs ressources budgétaires ordinaires, le plafond est atteint.

En 2000, le montant du prélèvement progressif recouvré au profit des communes s'élevait à 383 millions de francs.

- La commune reçoit également le produit d'un prélèvement direct sur le PBJ, (après le même abattement de 25%), fixé dans le cahier des charges, mais plafonné à 15%.

- La commune bénéficie de la part communale des impôts locaux payés par l'établissement : Taxe professionnelle, Taxe Foncier Bâti, Taxe d'Habitation, etc, dans des limites variables, suivant qui est propriétaire de l'immobilier, la commune ou le casino.

- La commune fait d'importantes économies sur son budget de fonctionnement car toutes les activités réalisées par le casino dans les domaines culturel, sportif ou touristique sont autant d'opérations qu'elle n'aura pas à engager elle-même.

- Elle profite des emplois créés ; si une partie d'entre eux sont relativement spécialisés : croupiers, caissiers, cuisiniers, secrétaires, un grand nombre d'autres le sont moins et pourront être pourvus par un recrutement sur place : valets, surveillants, etc.

En ce sens, dans une petite commune, l'impact d'une création peut être très fort et contribuer à stabiliser une situation précaire de l'emploi.

Il faudrait aussi pouvoir tenir compte d'un nombre accru de nuitées d'hôtel et de repas au restaurant, en dehors du casino.

3) La dotation globale de fonctionnement

□ Rappel du cadre de la mise en place de la dotation touristique

La dotation touristique trouve son origine dans le souci du législateur d'apporter une compensation à la perte de ressources fiscales subie par les communes avec la suppression, en 1966, de la taxe locale sur le chiffre d'affaires qui intéressait les communes touristiques. Cette dotation a été, à cette époque, fondée notamment sur la capacité d'accueil et les hébergements touristiques de la commune.

A l'origine, les communes touristiques étaient définies comme des communes qui avaient des charges supplémentaires par rapport aux autres du fait d'afflux de touristes pendant une période restreinte de l'année. Ces communes avaient besoin de s'équiper pour accueillir ces personnes.

Avec la décentralisation, les communes deviennent des collectivités responsables, désormais incontournables, jouant un rôle de plus en plus important. Le législateur, en mettant en place la décentralisation, a décidé de leur donner une compensation pour ces charges supplémentaires, appelée « dotation de compensation des charges touristiques » ou, en résumé, « dotation touristique ». C'est une « dotation supplémentaire » touristique.

La dotation touristique était destinée à financer les charges particulières incombant à ces communes du fait de leur fréquentation saisonnière par des non-résidents. Elle était perçue soit directement par les communes, soit indirectement, à travers les groupements de communes.

Ce système demeure valide à ce jour. Toutefois, la dotation touristique a fait l'objet de nombreuses modifications.

Jusqu'en 1994 son régime résultait de la loi n°85-1268 du 29 novembre 1985⁴¹, modifiée par la loi du 5 janvier 1988. Pour percevoir la dotation, les communes devaient figurer sur une liste arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales⁴², compte tenu de l'importance de leur capacité d'accueil existante.

Ces mécanismes de dotation en faveur des communes touristiques ou thermales reposaient sur la notion de séjours saisonniers, mesurés au moyen des différents éléments constitutifs de la capacité d'accueil. En revanche, ils ne tenaient pas compte du tourisme de passage, générateur de charges, notamment en matière de circulation et de stationnement, mais peu rémunérateur pour la commune.

⁴¹ Loi n°85-1268 du 29 novembre 1985, relative à la dotation globale de fonctionnement, JO 3 déc. 1985, p.14001.

⁴² Le comité des finances locales (CFL) a été créé par la loi du 3 janvier 1979. Il est composé de 64 élus et 11 représentants de l'État, élus pour 3 ans. Il a pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'Etat. Le CFL a un triple rôle : un pouvoir de décision et de contrôle pour la répartition des principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (DGF, fond national de péréquation...), une fonction consultative et un rôle de concertation et de proposition. Le CFL a créé un lieu de discussion et de réflexion : l'Observatoire des finances locales.

À côté de cette dotation, a subsisté la dotation de fréquentation journalière qui avait été créée par la loi du 29 décembre 1983. C'était une « dotation complémentaire » particulière, en faveur des petites communes de moins de 2 000 habitants qui connaissaient une forte fréquentation touristique journalière (communes qui n'avaient pas forcément de séjour mais surtout du passage). De fait, elles étaient obligées de construire de grands parkings. La dotation de fréquentation journalière devait aider ces communes à la construction et à l'entretien de ces parkings.

Le seuil avait été fixé à 7 500 habitants par la loi du 5 janvier 1988. La liste des communes de moins de 7 500 habitants qui connaissaient une importante fréquentation touristique journalière était arrêtée chaque année après avis du comité des finances locales.

▫ Les bénéficiaires de ces dotations

Ces deux dotations, la dotation supplémentaire touristique et la dotation complémentaire de fréquentation journalière, ont été attribuées à un nombre croissant de communes⁴³.

Ces deux dotations cumulées ont pour la première fois, en 1991, dépassé le milliard de francs (1 043 millions de francs, soit 993 millions de francs pour la dotation supplémentaire et 50 millions de francs pour la dotation complémentaire).

▫ La réforme de 1993

En 1993 intervient la première grande réforme de la DGF. La loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le Code des communes et le Code général des impôts, a supprimé les dotations touristiques en tant que dotations spécifiques et les a intégrées au sein de la dotation forfaitaire de la DGF, tout en conservant leur identification.

La dotation globale de fonctionnement est une dotation versée en faveur des communes de France et de certains de leurs groupements. Elle est composée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation d'aménagement⁴⁴. La dotation forfaitaire englobe, après la réforme de 1993, la dotation touristique, la dotation de fréquentation journalière et la dotation centre-ville. Ces trois dotations étaient auparavant des dotations supplémentaires. La dotation aménagement, qui augmente plus vite que les autres parties, est, elle, attribuée aux communes rurales (avec des problèmes de désertification), aux communes urbaines (avec des zones sensibles) et aux intercommunalités.

Les communes déjà bénéficiaires des dotations touristiques et de fréquentation journalière continuent, dans ce nouveau cadre législatif, de les percevoir mais elles sont désormais intégrées à la dotation forfaitaire et évoluent en fonction celle-ci, sans calcul lié à l'évolution des capacités d'accueil. Pour 1994, le montant de ces dotations est resté égal à la somme reçue en 1993. A compter de 1995, ce montant a progressé chaque année de la moitié du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la dotation globale de fonctionnement.

La loi de 1993 a gelé les critères d'éligibilité et la liste des communes bénéficiaires de ces dotations. Après 1993, plus aucune commune ne pouvait donc entrer dans ce système de

⁴³ Pour la dotation supplémentaire, 1 237 communes en bénéficiaient en 1987 et 2 005 communes en 1991. Pour la dotation particulière, 1 263 communes en bénéficiaient en 1987 et 1 693 en 1991.

⁴⁴ Art. L. 2334-1 du CGCT.

« communes touristiques » et donc bénéficiaire du dispositif de la dotation touristique. Tout était figé à l'intérieur de la dotation forfaitaire : seules les 2 132 communes considérées comme touristiques en 1993 recevaient ces dotations au sein de la dotation forfaitaire. La perception des dotations touristiques au sein de la DGF était alors le principal critère d'identification des communes touristiques, celles-ci continuant à bénéficier de ces dotations. Mais les nouvelles communes qui se sont fortement engagées dans le développement touristique ont été exclues du dispositif.

▫ La réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) de 2005

La loi de finances pour 2005⁴⁵ a réformé la dotation globale de fonctionnement avec pour objectif de rendre plus lisible la répartition de la dotation forfaitaire de la DGF attribuée aux communes et à certains de leurs groupements avec, notamment, l'introduction de deux critères objectifs de calcul et de répartition : la population et la superficie.

A compter de 2005 la dotation forfaitaire comprend :

- une dotation de base calculée en fonction de la population, destinée à tenir compte des charges liées à l'importance de la population (population de la commune multipliée par le montant de 60 à 120 euros par habitant, valeur croissante en fonction de la population de la commune)
- une dotation proportionnelle à la superficie (3 euros par hectare et 5 euros par hectare dans les communes situées en zone de montagne)
- une part « compensations » correspondant à l'ancienne compensation « part salaires » de la taxe professionnelle
- un complément de garantie qui évolue chaque année selon un taux au plus égal à 25 % du taux de progression de la DGF
- une dotation parc national, correspondant au rapport entre la superficie du parc naturel et la superficie totale de la commune.

En ce qui concerne le tourisme, s'agissant de la DGF, la loi de finances pour 2005:

- maintient l'identification des dotations touristiques forfaitisées par la loi du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement⁴⁶
- conserve le critère « résidences secondaires » pour le calcul de la population DGF comme prévu à l'article L. 2334-2 du CGCT⁴⁷.

⁴⁵ Loi n°2004-1484 du 30 décembre 2004

⁴⁶ L'article L. 2334-7 du CGCT dit : « la dotation forfaitaire comprend également les sommes reçues en 1993 au titre de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques ainsi que de la dotation particulière au profit des villes assumant des charges de centralité, en application des articles L.234-13 et L. 234-14 du Code des communes dans leur rédaction antérieure à la loi n°93-1436 du 31 décembre 1993. Ces sommes sont identifiées au sein de la dotation forfaitaire ».

⁴⁷ L'article L. 2334-2 dit : « la population à prendre en compte pour l'application de la présente section est celle qui résulte des recensements généraux ou complémentaires, majorée chaque année des accroissements de population dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Cette population est la population totale majorée, sauf disposition particulière, d'un habitant par résidence secondaire et d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. »

Ce projet de loi de finances pour 2005 intègre une nouvelle réforme de la DGF des communes. Le régime de la dotation forfaitaire est simplifié, ne reposant désormais que sur les principaux critères de population et de superficie. Il est à craindre que les communes à vocation touristique, qu'elles bénéficient ou non de dotations supplémentaires, fassent les frais de cette simplification du régime de la DGF.

Modalités de calcul de la dotation forfaitaire des groupements de communes bénéficiaires de l'ancienne dotation touristique supplémentaire

La dotation touristique supplémentaire de la dotation forfaitaire des groupements touristiques et thermaux bénéficiaires évolue selon un taux fixé à 50 % du taux d'évolution de l'ensemble des ressources affectées à la DGF, soit + 1,251 % en 2007.

Si, à la suite d'un changement de statut, le groupement ne peut plus percevoir la dotation supplémentaire, celle-ci est alors restituée aux communes membres et est intégrée à la dotation forfaitaire de l'année précédente (2006) des communes.

La loi du 14 avril 2006 sépare le statut de communes touristiques de l'attribution de la DGF

La loi du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme⁴⁸ permet aux communes touristiques de retrouver le statut qu'elles avaient perdu avec la réforme de la DGF de 1993. Elle déconnecte le statut de commune touristique de l'attribution de la DGF. Le statut de commune touristique est accordé pour cinq ans par le préfet à partir de critères d'éligibilité déterminés par décret en Conseil d'État. Les communes touristiques actuelles peuvent demander à entrer dans le nouveau système.

Ainsi, les anciennes dotations touristiques sont désormais intégrées dans la dotation forfaitaire et progressent avec celle-ci, le versement de ces ressources est non seulement garanti, mais augmenté chaque année du taux de croissance de la dotation forfaitaire.

La réforme a maintenu un mode de calcul de la population favorable aux communes touristiques puisque celles-ci présentent une très forte proportion de résidences secondaires (22,5 % en 2005) comparée à celle des communes de France entière (4,46 % en 2005), ce qui leur confère un avantage relatif par rapport aux autres communes. Les communes touristiques bénéficient donc d'une majoration directe de toutes les dotations de l'État assises sur le critère de la population. La dotation aux communes touristiques constitue l'intervention de l'État la plus significative en faveur du tourisme.

Cependant une majoration de la DGF est souvent demandée par les communes touristiques, la dotation touristique de la DGF actuelle est, en effet, loin de compenser l'écart financier qui existe entre les communes touristiques et les autres communes, en particulier en matière de fiscalité. L'une des propositions le plus souvent formulées vise concrètement à majorer la DGF en comptant dans la population DGF deux habitants par résidence secondaire, au lieu d'un comme actuellement.

⁴⁸ Loi n°2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme, JO de 15 avril 2006

La réforme de 2005 n'ouvre pas le droit à la DGF pour plus de communes. Désormais, le statut de commune touristique et l'attribution de la DGF sont indépendants. Les « nouvelles » communes touristiques ne peuvent pas bénéficier de l'ancienne dotation touristique. Dans la mesure où il y a déconnexion entre le statut de commune touristique et l'attribution de la DGF, on peut se demander s'il est possible de réellement utiliser cette dotation comme outil d'analyse et d'observation de l'activité touristique au sein des finances communales pour l'ensemble des communes touristiques.

Les conséquences de la Loi de finances pour 2007 concernant la DGF et les communes touristiques et de montagne : le gel de la dotation forfaitaire

A la suite d'un amendement de Jacques PELISSARD, les députés puis les sénateurs ont adopté une mesure qui prévoit que « *pour les communes dont la garantie par habitant est supérieure à 1,5 fois la garantie par habitant moyenne constatée l'année précédente, le **taux de progression de la garantie est nul*** ».

Cette mesure concerne deux types de communes (3 500 communes seraient touchées dont 1 500 de montagne et 500 communes touristiques) : les premières, les plus nombreuses, ont une DGF très supérieure à celle des autres communes, en raison de différents héritages du passé. Les secondes sont celles qui ont bénéficié de dispositifs de péréquation au sein de la DGF entre 1985 et 1993. Paradoxalement, certains bénéficiaires des dotations de péréquation vont alors autofinancer une part de la progression de leurs attributions de solidarité par un gel d'une partie importante de leur dotation forfaitaire.

Au total, cette mesure permettrait de dégager 13,035 millions d'euros supplémentaires en 2007 pour la péréquation.

Les communes touristiques et les communes de montagne contestent cette décision. Le président de l'Association des Maires des Stations Classées et des Communes Touristiques, M. BOROTRA a alerté le Président de la commission des finances du Sénat sur les dangers inhérents à la disposition⁴⁹.

⁴⁹ D'après un entretien avec Géraldine Le Duc, directrice générale de l'Association Nationale des Maires des Stations. Classées et des Communes Touristiques.

DONNEES CHIFFREES SUR L'APPORT DES DOTATIONS TOURISTIQUES AU SEIN DE LA DGF

(données actuellement disponibles : 2005)

L'année 1993 est le dernier exercice où la dotation touristique a fait l'objet d'un calcul spécifique. Son montant s'élevait alors à 168 millions d'euros (159,8 millions d'euros pour la dotation supplémentaire et de 8,2 millions d'euros pour la dotation particulière) répartis entre 3 873 communes.

Les dotations touristiques au sein de la DGF, en millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotations touristiques	181,7	188,2	195	197,53	200,2	203,5
-dont dotation complémentaire touristique	8,9	9,1	9,3	9,4	9,5	9,8
-dont dotation supplémentaire touristique	153,5	159,6	165,9	168,1	170,6	173,2
-dont dotation supplémentaire touristique groupement	19,3	19,5	19,8	20,03	20,1	20,5

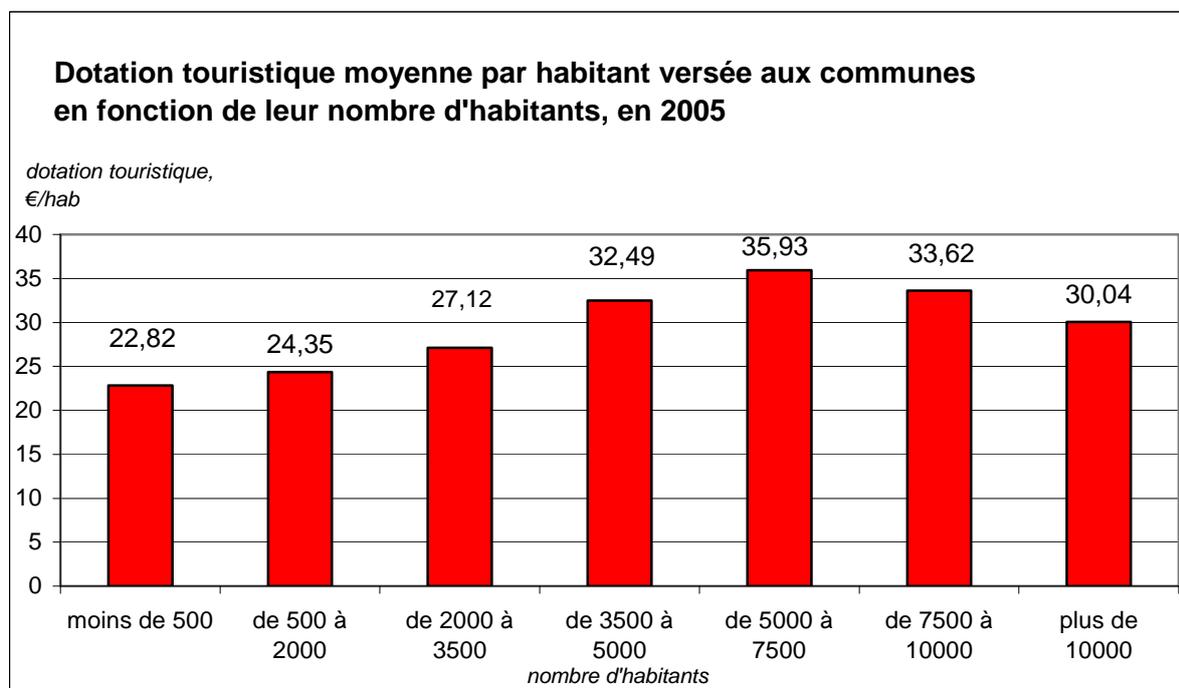
Source : ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

En 2005, le montant total de la dotation supplémentaire et de la dotation complémentaire s'élève à 203,5 millions d'euros répartis comme suit :

- 1 873 communes perçoivent directement la dotation complémentaire touristique pour un montant de 9,8 millions d'euros. Cette dotation est destinée à tenir compte des charges spécifiques supportées par les petites communes qui connaissent une importante fréquentation journalière (calculée à partir des emplacements de stationnements)
- 2 199 communes perçoivent la dotation supplémentaire touristique pour un montant total de 193,7 millions d'euros. Cette dotation est destinée à tenir compte des charges exceptionnelles résultant de l'accueil saisonnier de populations non-résidentes à titre principal. Parmi ces 2 199 communes, 1 610 reçoivent la dotation touristique supplémentaire directement pour un montant de 173,2 millions d'euros et 589 communes appartiennent à un groupement exerçant la compétence touristique et qui, de ce fait, perçoit la dotation supplémentaire en lieu et place de ses communes membres, pour un montant de 20,5 millions d'euros.

Les communes de l'outre-mer français ne perçoivent pas ces dotations.

La dotation touristique en fonction des strates démographiques des communes



Source : d'après le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Le graphique ci-dessus montre que, jusqu'à 7 500 habitants, plus les communes comptent d'habitants, plus la dotation touristique moyenne par habitant versée est importante. Cette augmentation est légère entre les trois premières catégories de communes (jusqu'à 3 500 habitants). Les communes de 3 500 à 5 000 habitants et celles de 5 000 à 7 500 habitants ont la dotation touristique moyenne par habitant la plus élevée avec respectivement 32,49 €/hab et 35,93 €/hab. Ces communes ont les capacités d'accueil les plus larges des communes touristiques de moins de 10 000 habitants. La dotation touristique dépend de la capacité d'accueil des communes. Les communes qui ont une capacité d'accueil plus élevée perçoivent de fait une dotation touristique plus importante.

Les communes de plus de 7 500 habitants et surtout celles de plus de 10 000 habitants voient leur dotation touristique moyenne par habitant décroître. Le seuil fixé à 7 500 habitants par la loi du 5 janvier 1988 pour la perception de la dotation de fréquentation journalière peut expliquer cette décroissance.

TOURISME ET BUDGET D'INVESTISSEMENT

I – La section investissement du budget communal

La section « investissement » est l'autre composante du budget primitif des communes (à côté de la section fonctionnement). Elle comprend essentiellement des opérations en capital, autrement dit les opérations de dépenses ou de recettes qui accroissent ou diminuent la valeur du patrimoine.

1) Les dépenses d'investissement⁵⁰

Les dépenses d'investissement des communes incluent :

- **les dépenses « d'équipement brut »** (achat de matériel durable, construction ou aménagement de bâtiments, travaux d'infrastructure, acquisition de titres de participation ou autres titres immobilisés)
- **les remboursements de dette** (les remboursements de dette en capital des emprunts et diverses dépenses ayant pour effet de réduire les fonds propres)

2) Les recettes d'investissement⁵¹

Les recettes d'investissement des communes incluent :

- **l'emprunt**
- **les dotations et subventions** dont les concours financiers de l'Etat:
 - Dotation globale d'équipement (DGE)
 - Produit des amendes de police
 - Dotation de développement rural (DDR)
 - Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)
- **les ressources propres** (les recettes d'origine interne telles que les excédents de fonctionnement antérieurs affectés en réserves, amortissements et provisions, virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement)

⁵⁰ D'après « Guide budgétaire communal, départemental et régional 2007 », Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

⁵¹ D'après « Guide budgétaire communal, départemental et régional 2007 », Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

II – Les investissements des communes touristiques

1) les communes touristiques face à leurs dépenses d'investissements

Deux types d'investissements peuvent être distingués dans les communes touristiques :

- les investissements spécifiquement liés au tourisme, d'une part (remontées mécaniques par exemple)
- les investissements induits par le tourisme, d'autre part, quelle qu'en soit la nature (alimentation en eau, cadre de vie, urbanisme, transports, etc.). Les investissements non spécifiquement liés au tourisme mais réalisés dans les communes touristiques peuvent être considérés comme induits par l'activité touristique, quelle qu'en soit la nature.

L'évaluation des investissements touristiques au niveau communal peut s'opérer selon plusieurs orientations et en fonction d'éléments différents⁵².

La première approche consisterait en l'identification des investissements spécifiquement liés au tourisme, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes et les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI). Cette approche suppose l'identification et la définition précise de ce qui est entendu par "investissement touristique". La nomenclature par fonctions des dépenses d'équipement du budget communal doit, pour cela, être en phase avec le champ des investissements "tourisme" suivis. Or la nomenclature fonctionnelle du budget communal et intercommunal ne permet d'identifier qu'un poste s'intéressant spécifiquement au tourisme, le poste « aides au tourisme » et quelques sous-fonctions, en rapport avec l'activité touristique de manière directe ou indirecte, mais non définies comme telles⁵³. Le suivi de ces postes peut donner des indications sectorielles utiles. Cependant, cette voie d'investigation semble difficile puisque l'appréciation de la part investie dans le tourisme est subjective et dépend des choix des communes en matière de tourisme et de leurs caractéristiques. Elle ne suffit pas pour évaluer l'implication des communes en matière d'investissement touristique.

Une autre approche consisterait à prendre en considération la totalité des investissements des communes à vocation touristique. L'hypothèse serait que dans les communes touristiques de moins de 10 000 habitants, la très grande majorité des investissements réalisés par la commune bénéficierait à la valorisation et à la mise en œuvre de l'activité touristique, compte tenu de la dominante de cette activité dans la commune. Cette analyse permet d'évaluer les besoins supplémentaires d'investissement des communes touristiques, liés à la fois au dimensionnement d'ouvrages ou d'équipements non nécessairement touristiques (aménagement urbain ou alimentation en eau par exemple) ou aux opérations visant à accroître ou à maintenir l'attractivité touristique des communes qui ont choisi cet axe de développement. Jean Marie Poutrel retient, dans son rapport, cette approche, pour évaluer les investissements induits par le tourisme.

⁵² Jean Marie Poutrel, directeur des études à ECCE, mentionne ce constat, dans son rapport sur les investissements touristiques : « Les investissements touristiques, mise en place d'un tableau de bord », mission réalisée par ECCE, sous la responsabilité de Jean Marie Poutrel, pour la Direction du Tourisme.

⁵³ Voir la partie sur le budget communal « La place du tourisme dans une présentation du budget par fonctions »

Cette approche permet d'observer et de comparer le total des investissements des communes touristiques avec celui des autres communes. Elle permet d'étudier le volume total des investissements. Des conclusions peuvent être dégagées. Les communes touristiques investissent plus que les autres. Cependant un volume d'investissements important ne peut être suffisant pour caractériser une commune touristique.

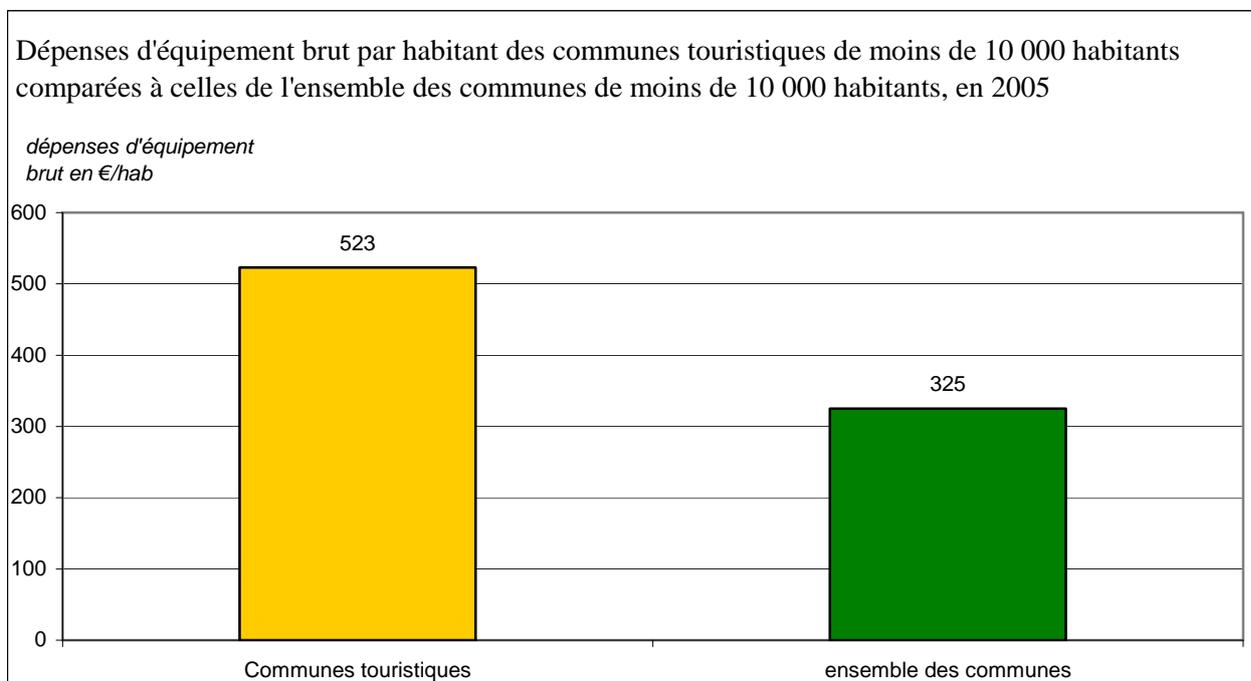
L'étude de la nature des investissements semble indispensable pour définir les spécificités d'une commune touristique. Il s'agirait de créer une grille d'analyse caractérisant des "investissements touristiques" et de pouvoir observer ces investissements dans chaque commune.

L'appréciation des effets induits du tourisme dans les communes touristiques au regard des investissements réalisés par celles-ci n'est donc pas automatique et évidente. Elle s'avère cependant fort intéressante, compte tenu de la spécificité des communes touristiques et des stations classées, pour leurs efforts d'investissements.

1.1) Les communes touristiques et leurs dépenses d'équipement

La section d'investissement comprend, en ce qui concerne les dépenses d'équipement brut, les dépenses relatives aux équipements communaux, c'est à dire les opérations ayant trait à des équipements dont la commune est propriétaire ou qui lui ont été affectés ou mis à disposition et les dépenses destinées à financer des équipements non communaux (subventions d'équipement versées).

Les dépenses d'équipement par habitant des communes de moins de 10 000 habitants comparées à l'ensemble des communes



Source : DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

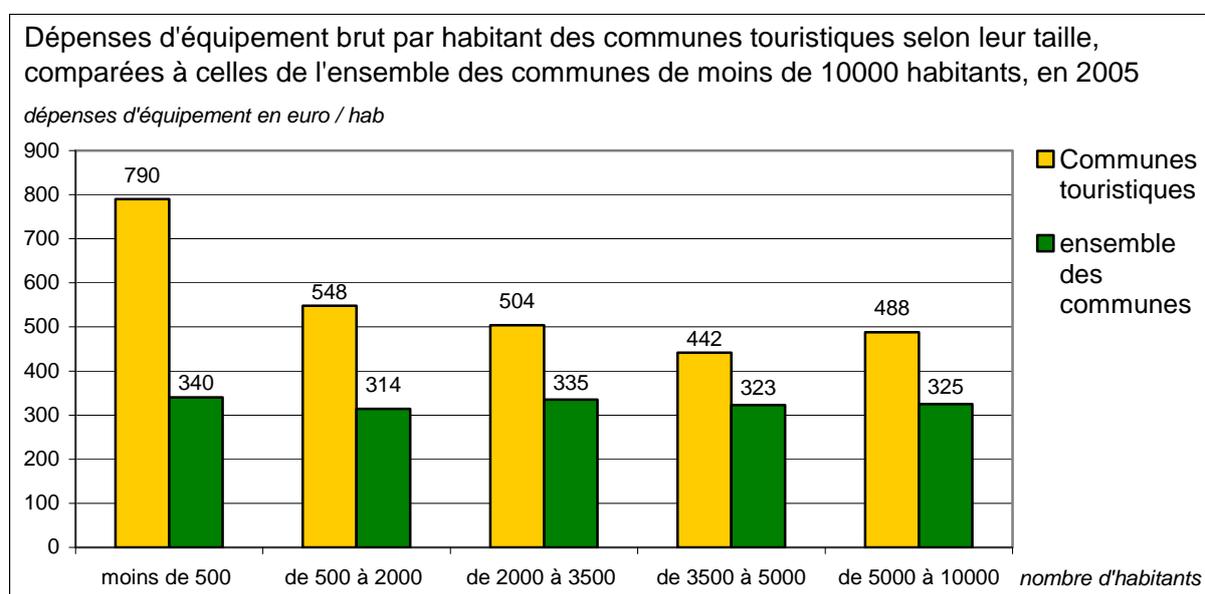
Les communes touristiques investissent beaucoup plus massivement que les autres communes. En termes d'investissements, elles ont un profil beaucoup plus dynamique que les autres communes, en particulier depuis 10 ans. Les dépenses d'équipement brut des

communes touristiques de moins de 10 000 habitants étaient de 511 €/habitant en 2004 soit de 63 % de plus que la moyenne des dépenses d'équipement brut de l'ensemble des communes de métropole (313 €/habitant).

Les communes touristiques doivent en effet disposer des infrastructures nécessaires à l'accueil des touristes en haute saison et sont conduites, de ce fait, à surdimensionner leurs équipements. Seul un petit nombre de stations connaît une activité élevée toute l'année.

Les communes touristiques doivent, entre autres, fournir des efforts supplémentaires pour la rénovation et le développement des équipements collectifs et des parcs de stationnement, pour des travaux de type réseau d'assainissement, traitement des eaux et des déchets... Enfin, il faut souligner les besoins d'équipements liés à la concurrence des destinations étrangères, qu'accentue la baisse du coût du transport international. En outre, pour préserver leur attractivité, les communes touristiques doivent être en mesure de proposer un niveau de prestations élevé en termes d'activités sportives et culturelles.

Les dépenses d'équipement brut par habitant selon la taille des communes



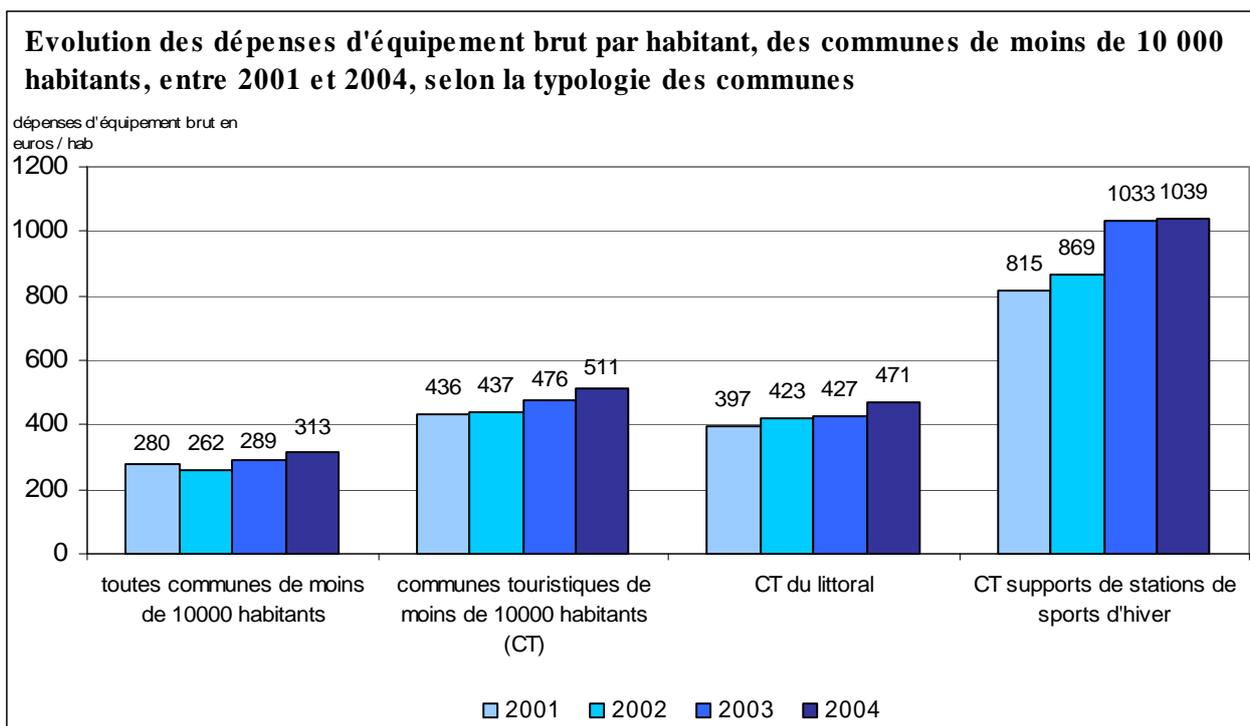
Source : DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

Le surinvestissement des communes touristiques est d'autant plus important que les communes sont petites.

En considérant l'ensemble des communes, les dépenses d'équipement brut ne varient pas en fonction de la taille des communes. En revanche, plus la commune touristique est petite, au sens démographique du terme, plus l'activité touristique et le poids des investissements induits par le tourisme se font sentir, et plus l'écart entre les communes touristiques et les autres communes est marqué.

Pour les communes de moins de 500 habitants, le rapport entre l'investissement par habitant des communes touristiques et celui de l'ensemble des communes est de 2,1. Ce ratio passe à 1,8 pour les communes comptant entre 500 et 2 000 habitants ; il n'est plus que de 1,4 pour les communes entre 5 000 et 10 000 habitants.

Les dépenses d'équipement brut par habitant selon la typologie des communes



Source : DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants

Ce type d'investissements est particulièrement lourd pour certaines catégories de communes.

La différence est particulièrement significative pour les communes touristiques supports de stations de sports d'hiver. Ces dernières investissent, en 2004, 3,3 fois plus par habitant que l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants et plus de deux fois plus que la moyenne des communes touristiques. Les stations de sports d'hiver doivent, en raison des conditions climatiques, assumer périodiquement des travaux de rénovation de la voirie.

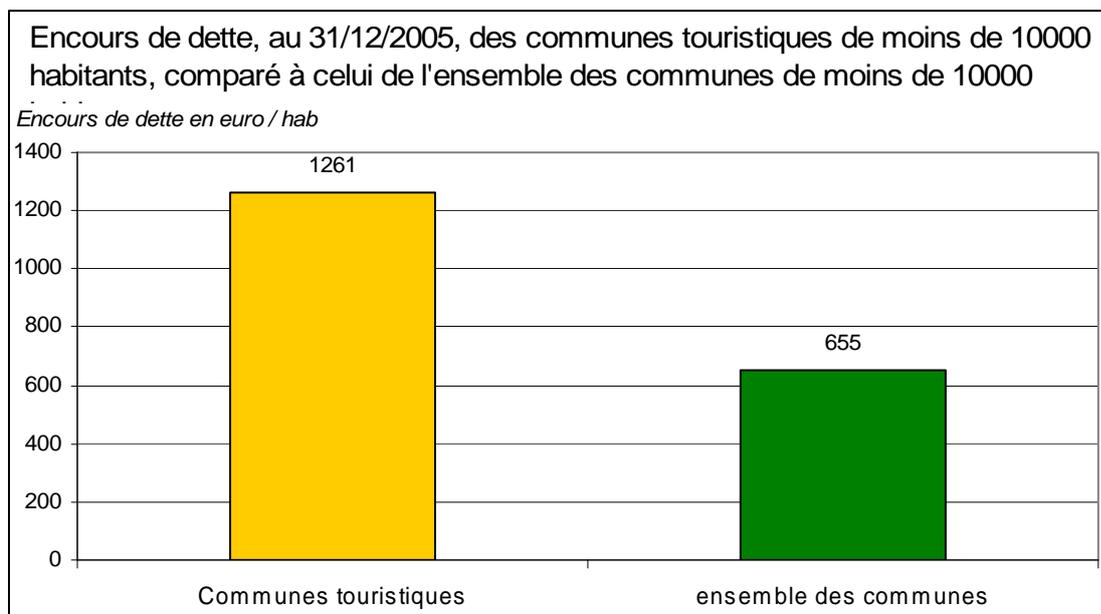
Nous pouvons également constater que les dépenses d'équipement par habitant augmentent tous les ans. Cependant nos données ne remontant qu'en 2001, nous ne pouvons pas affirmer que c'est une tendance nette. Nous pouvons néanmoins noter qu'entre 2001 et 2004, les investissements des communes touristiques supports de station de montagne ont augmenté de 27,5%. Ce résultat est notamment à mettre en relation avec l'accroissement des investissements en remontées mécaniques auxquels les communes ont pu être amenées à contribuer.

De même, la réhabilitation des fronts de mer dans les communes du littoral est extrêmement coûteuse; certaines communes sont, en outre, confrontées au problème de l'érosion des côtes qui risque de compromettre à terme l'activité touristique. Si des solutions techniques existent, leur coût est considérable et peut difficilement être pris en charge par le seul budget communal.

Les communes thermales, quant à elles, doivent disposer d'infrastructures lourdes soumises à des normes d'hygiène et de sécurité extrêmement strictes.

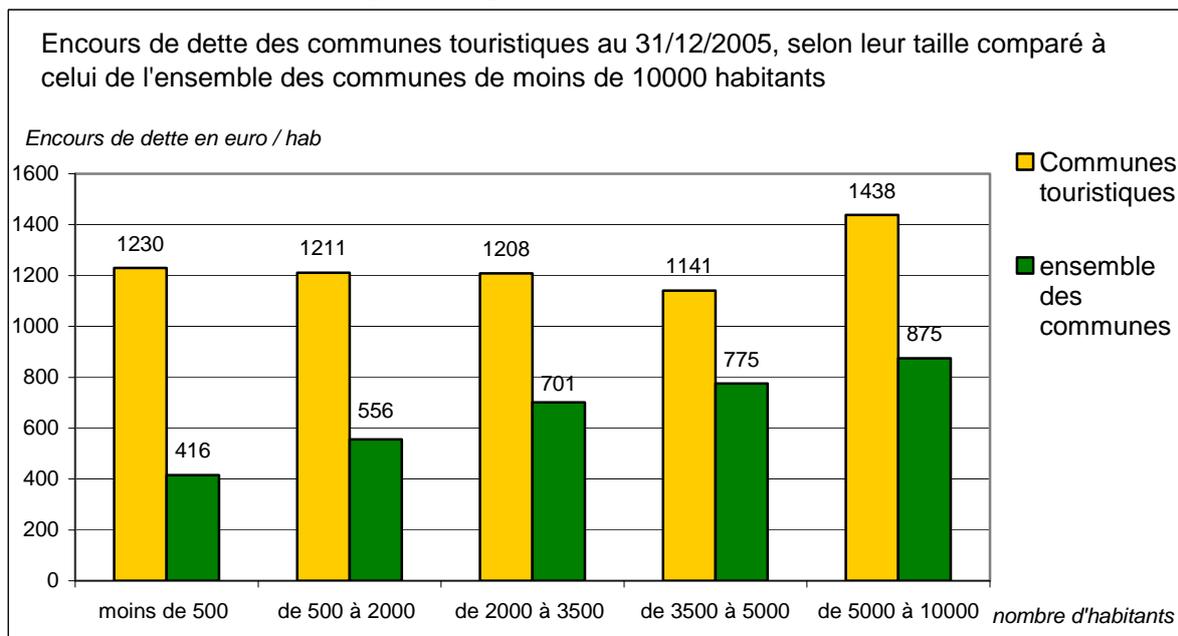
1.2) L'endettement des communes touristiques

D'une manière générale, les communes touristiques sont plus endettées que les autres communes. L'encours de la dette par habitant était, en 2004, de 1,9 fois plus important dans les communes touristiques que pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants⁵⁴. Le recours massif aux prêts bancaires, en l'absence de ressources propres suffisantes, entraîne un endettement plus lourd.



Source : DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

Dette des communes touristiques comparée à celle des autres communes, en 2005



Source : DGCL, finances des communes de moins de 10 000 habitants 2005

⁵⁴

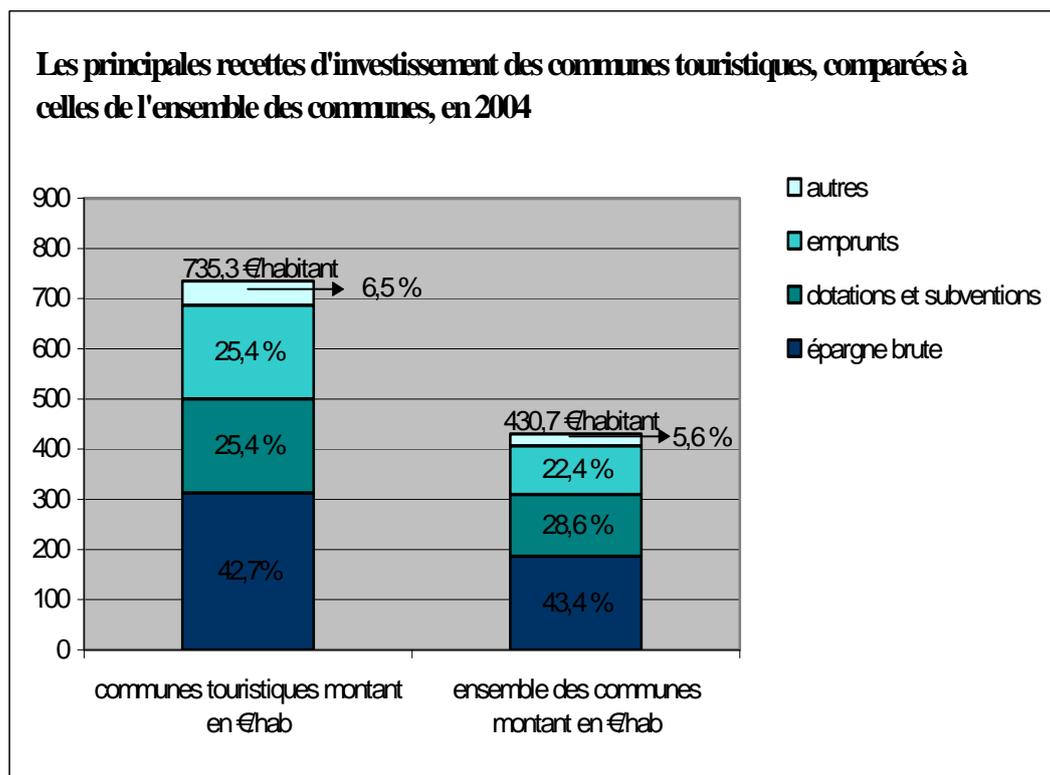
D'après le tableau de bord des investissements touristiques, juin 2004.

L'encours de dette des communes augmente proportionnellement à la taille de la commune. Ce constat n'est pas totalement identique dans le cas des communes touristiques. En effet, si l'encours de dette reste à peu près équivalent pour les communes touristiques jusqu'à 5 000 habitants, il augmente en revanche pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Dans les communes de moins de 500 habitants l'encours de dette des communes touristiques est presque trois fois supérieur à celui de l'ensemble des communes. Il s'élève à 1 169 €/habitant contre 402 €/habitant pour la moyenne nationale.

Le différentiel reste élevé dans les communes de strates démographiques supérieures mais tend à se réduire plus le nombre d'habitants dans les communes est élevé.

2) Les recettes d'investissement des communes touristiques



Source : d'après le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire / DGCL

2.1) Les ressources d'investissement propres des communes touristiques

Pour financer leurs dépenses d'équipement, toutes les catégories de communes touristiques disposent d'une capacité d'autofinancement (CAF) supérieure à la moyenne nationale.

La capacité d'autofinancement correspond à l'excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement. Son montant permet de couvrir tout ou partie des dépenses réelles d'investissement, en priorité, le remboursement des emprunts et, pour le surplus, les dépenses d'équipement.

La CAF constitue la principale recette d'investissement. Elle dépasse 10,4 milliards d'euros en 2004 pour l'ensemble des communes, touristiques ou non touristiques.

Toutefois, la part de l'autofinancement dans l'ensemble des ressources des communes touristiques, est souvent plus faible que dans les autres communes : le financement des dépenses d'investissement mobilise plus de ressources externes, qu'il s'agisse de l'emprunt, des subventions ou des dotations.

2.2) Les communes touristiques et l'emprunt

Le niveau élevé des dépenses d'investissement liées au tourisme conduit les municipalités à recourir davantage à l'emprunt. Les communes touristiques financent leur effort d'équipement par l'emprunt et assurent, de cette façon, leur équilibre financier.

Les communes touristiques de moins de 500 habitants empruntent près de deux fois plus que les autres communes de taille équivalente (84 €/hab. contre 47 €/hab.).

Ce constat se vérifie pour toutes les catégories de communes, y compris la strate de plus de 10 000 habitants, l'écart étant dans ce dernier cas plus réduit (153 €/hab. contre 146 €/hab.).

2.3) Les subventions et dotations d'investissement

Le volume des subventions et dotations d'investissement pour les communes touristiques est également très élevé (186,8 €/hab. contre 123 €/hab. pour l'ensemble des communes). Les principaux contributeurs sont les départements qui versent en moyenne 35% des subventions dans les communes de moins de 10 000 habitants. Viennent ensuite l'État et les régions dont la participation est de l'ordre de 15% en moyenne. La part des subventions au titre des fonds européens est nettement plus faible (de l'ordre de 4% dans les petites et moyennes communes). Enfin, ce sont surtout les communes de moins de 500 habitants qui bénéficient des subventions des groupements de collectivités.

Parmi ces dotations et subventions, le concours financier de l'Etat participe au financement de certains investissements :

■ La dotation globale d'équipement

▫ Champ d'application

La dotation globale d'équipement a été créée par l'article 103 de la loi du 2 mars 1982. Ce versement, libre d'emploi, est effectué chaque année par l'État aux communes et à leurs regroupements, aux départements ainsi qu'à la région Île-de-France qui bénéficie d'une dotation pour les lycées en agglomérations nouvelles. Chaque année, la loi de finance détermine le montant de la dotation globale d'équipement des communes.

La dotation globale d'équipement (DGE) des communes est répartie entre les communes et les départements. A l'échelon de base (communal et intercommunal), la DGE est attribuée à toutes les communes de métropole de moins de 2 000 habitants et aux établissements de coopération intercommunale de moins de 20 000 habitants. Elle profite aussi aux communes de 2 000 à 20 000 habitants et aux EPCI de plus de 20 000 habitants, sous condition de potentiel financier⁵⁵. Le potentiel financier par habitant doit être inférieur à 1,3 fois le

⁵⁵ Le potentiel financier est un indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L. 2334-4 du CGCT. À partir de 2005 et suite à la loi de finances initiale de 2004 qui organise la refonte de l'architecture des dotations de l'État, la notion de potentiel financier vient remplacer la notion de potentiel fiscal. Le potentiel fiscal d'une commune ne mesure que la capacité de la collectivité à mobiliser ses ressources fiscales. Il est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Il ne tient pas compte de la richesse tirée par les collectivités de certaines dotations versées par l'État de manière mécanique et récurrente. Ainsi, le

potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de métropole dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants⁵⁶.

La répartition physique de la DGE est effectuée par le préfet après avis d'une commission d'élus locaux qui détermine les catégories d'opérations prioritaires. Ceci permet de mettre l'accent sur les investissements les plus sensibles localement.

La commission fixe aussi les fourchettes de taux applicables à chaque catégorie dans la limite de 20 à 60 % du montant hors taxe de l'investissement. Selon le décret du 23 décembre 2002, les travaux doivent être engagés dans les deux ans et achevés dans les quatre ans. En pratique, les autorisations des programmes sont ouvertes en loi de finances initiale. Les crédits de paiement sont versés sous forme d'avance au début des travaux. La consommation des crédits dépend de l'avancement des investissements.

▫ L'apport de la dotation globale d'équipement en faveur du tourisme

Le montant des subventions accordées au tourisme en 2005 s'élevait à 44 millions d'euros (soit près de 10 % des crédits DGE versés aux communes et à leurs groupements).

■ **La dotation de développement rural**

▫ Champ d'application

La dotation de développement rural (DDR) est une dotation budgétaire réservée aux EPCI à fiscalité propre ayant une compétence d'aménagement et de développement économique dont la population regroupée n'excède pas 60 000 habitants.

A compter de 2005, chaque année, la loi de finances détermine le montant de cette dotation par application du taux de croissance de la formation brute de capital fixe des administrations publiques prévu pour l'année à venir, tel qu'il est estimé dans la projection économique associée, présentée en annexe au projet de loi de finances.

A compter de 2006, la DDR comporte deux parts. En 2006, le montant de la première part est fixé à 104 370 000 € et celui de la seconde part à 20 000 000 €.

Les attributions sont arrêtées par le préfet de département, sous forme de subventions, après avis d'une commission d'élus.

Les crédits de la première part sont répartis entre les départements à partir du nombre d'EPCI et de communes regroupées, de la population intéressée, du potentiel financier. La répartition peut également tenir compte du nombre d'EPCI et de communes regroupées situés en zone de montagne. Les crédits de la seconde part sont répartis entre les départements en proportion du rapport entre la densité moyenne de population de l'ensemble des départements et la densité de population du département concerné.

potentiel financier est égal au potentiel fiscal de la collectivité auquel sont ajoutées les dotations récurrentes de l'État. Pour les communes, le potentiel financier conduit à ajouter le montant de la dotation forfaitaire à la notion de potentiel fiscal jusqu'ici utilisée.

⁵⁶ Article L. 2334-33 du CGCT.

Ces subventions sont attribuées, au titre de la première part, en vue de la réalisation de projets de développement économique et social ou d'actions en faveur des espaces naturels et, au titre de la seconde part, en vue de la réalisation de projets destinés à maintenir et développer les services publics en milieu rural.

Le montant de la DDR était de 116,104 millions d'euros en 2004, à 119 millions d'euros en 2005 et 124,370 millions d'euros en 2006.

□ La contribution de la dotation de développement rural en faveur du tourisme

Les subventions attribuées, au titre de la DDR, en 2005, aux collectivités locales pour la réalisation de projets de développement touristique, représentaient 10,03 % des subventions globales de DDR (hors territoires d'outre-mer), soit un montant de 12 millions d'euros, sur 119 millions d'euros.

■ **Le fonds de compensation de la TVA et le tourisme**

□ Champ d'application

Les collectivités locales, comme les particuliers, en tant que consommatrices finales de biens, supportaient la TVA, qu'elles ne pouvaient récupérer. Il en va ainsi en particulier des investissements réalisés pour lesquels la TVA payée peut dépasser le montant de la subvention spécifique que versait initialement l'Etat. Les élus locaux reprochaient à l'Etat son double jeu : donner d'une main et reprendre de l'autre, alors qu'ils agissaient dans l'intérêt général. En réponse à cette revendication, la loi du 29 juillet 1975 a créé un fonds d'équipement des collectivités locales. Puis, la loi de finances pour 1978 a mis en place le fonds de compensation pour la TVA. Depuis 1981, la compensation est quasi-intégrale.

Le fonds de compensation pour la TVA a pour objet la compensation par l'État aux collectivités locales, à leurs groupements et à leurs services, de la TVA acquittée sur leurs investissements. Le produit du FCTVA est repris parmi les recettes de la section investissement. Il s'agit de dotations budgétaires ouvertes chaque année par la loi de finances. Ces dotations prennent la forme d'un prélèvement sur recettes de l'Etat. Celui-ci est évolutif. Son montant est tributaire de l'effort d'équipement des collectivités locales. Il est tantôt suffisant, tantôt insuffisant.

Les organismes locaux bénéficiaires sont les collectivités locales (communes, départements, régions), leurs groupements et leurs services (services départementaux d'incendies et de secours, centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, centre national de la fonction publique territoriale), mais aussi les organismes aménageurs ayant passé convention avec les collectivités locales et qui ne récupèrent pas directement la TVA.

Pour le calcul des attributions au titre du FCTVA sont prises en compte les dépenses d'équipement (acquisitions et travaux) des organismes locaux durant l'avant-dernière année (hors achats de terrains et subventions spécifiques de l'État perçues), pour lesquelles la TVA n'a pas pu être récupérée d'une autre manière. Seules sont éligibles les dépenses qui ont supporté la TVA sans ouvrir le droit à la récupération. Il faut tenir compte d'un décalage de deux ans dans l'attribution du FCTVA. Les attributions sont calculées avec un taux de 15,482 % appliqué au montant des dépenses d'équipement. On prend le taux normal de TVA de 19,6 % et on tient compte du prélèvement effectué au profit de l'Union Européenne (0,905 %) soit 19,6 sur 119,6 ou 16,387 % - 0,905 % = 15,482 %.

▫ La participation du FCTVA aux recettes d'investissement des communes touristiques

Le montant de la FCTVA est relatif à l'effort d'investissement de la commune ou groupement de communes. Or, l'effort des communes touristiques en matière d'investissement est, nous l'avons vu, supérieur à celui de l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants. Elles bénéficient de fait d'un FCTVA proportionnel à leurs dépenses d'équipement.

Les dépenses d'équipement brut des communes touristiques de moins de 10 000 habitants s'élevaient à 511 €/habitant en 2004, soit un total de 1 441 959 225 € pour l'ensemble des communes touristiques de moins de 10 000 habitants.

Si on applique le taux de 15,482 % aux dépenses d'équipement attribué au FCTVA, la participation du FCTVA aux recettes d'investissement des communes touristiques de moins de 10 000 habitants peut être estimée à 223 244 127 € en 2004 soit 79 €/habitant.