

Analyse du fonctionnement

L'activité touristique pèse lourdement sur le budget des petites communes

Si l'activité touristique a relativement peu d'impact sur les charges de fonctionnement des grandes villes, elle pèse en revanche lourdement sur le budget des communes de moins de 10 000 habitants. Tous les postes de charges sont concernés. L'activité touristique génère en effet un surcroît de charges lié à l'afflux saisonnier de population.

Ces communes doivent en premier lieu assumer des dépenses d'entretien des voiries, et d'éclairage public beaucoup plus lourdes que les communes de taille équivalente, ce qui gonfle le poste "achats et charges externes".

L'impératif de propreté des sites visités qui s'impose aux communes touristiques pour rester attractives auprès d'une clientèle fortement sollicitée et toujours plus exigeante, mobilise des agents municipaux supplémentaires et alourdit par conséquent les charges de personnel. La répétition dans les années récentes des marées noires aux abords d'une partie des côtes françaises, qui nécessite le nettoyage quasi quotidien des plages en saison estivale ne peut que renforcer ce phénomène dans un contexte de concurrence nationale et internationale accru.

Les communes touristiques sont également soumises à des contraintes de sécurité beaucoup plus grandes du fait de l'augmentation considérable de la population en haute saison. Les maires sont en effet tenus d'assurer le bon ordre et la sécurité publique sur le territoire de leur commune (article L 2212-2 du CGCT). Cette contrainte est particulièrement forte dans les stations balnéaires (postes de secours pour la surveillance des plages) et les stations de sport d'hiver. Le recours plus important aux services départementaux d'incendie et de secours vient majorer le niveau des contingents et participations obligatoires. De nombreuses municipalités souscrivent également des polices d'assurance pour se prémunir contre des risques éventuels.

Les mairies sont amenées à subventionner plus largement les organismes et associations directement impliqués dans l'activité et la promotion touristique de la commune (offices de tourisme, associations culturelles, ...).

Le budget de fonctionnement des communes touristiques doit également absorber un volume de charges financières plus élevé, lié à leur politique d'investissement (voir infra).

(en euros par hab)

CHARGES DE FONCTIONNEMENT	moins de 500 h		de 500 à 3 500 h		de 3 500 à 10 000 h		plus de 10 000 h	
	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale
Charges courantes	532	372	529	426	705	657	979	1 005
<i>Achats et charges externes</i>	165	118	161	133	201	188	219	236
<i>Charges de personnel</i>	167	114	213	178	311	319	518	531
<i>Contingents et participations</i>	92	73	67	56	63	51	45	42
<i>Subventions</i>	51	21	49	29	80	59	135	139
<i>Autres charges courantes</i>	57	46	39	31	49	41	62	56
Charges financières	42	19	48	32	60	48	61	55
Charges exceptionnelles	31	14	34	22	43	38	48	51
TOTAL	604	405	611	480	807	743	1 088	1 111

Le surcroît de charges lié au tourisme est financé par la fiscalité directe mais aussi par des produits spécifiques

Dans les communes touristiques de moins de 10 000 habitants, le niveau des produits courants est sensiblement plus élevé que la moyenne nationale, parce que la fiscalité directe obéit à des spécificités propres selon les catégories d'imposition et les strates démographiques et parce que ces communes disposent de produits spécifiques pour faire face à l'excédent de charges induit par l'activité touristique.

(en euros par hab)

PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	moins de 500 h		de 500 à 3 500 h		de 3 500 à 10 000 h		plus de 10 000 h	
	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale
Produits courants	758	519	734	587	920	830	1 178	1 189
<i>Impôts locaux</i>	238	162	281	237	362	350	459	489
<i>Fiscalité reversée</i>	2	2	6	15	13	47	107	82
<i>Autres impôts et taxes</i>	48	37	69	38	147	77	153	121
<i>Dotation globale de fonctionnement</i>	188	142	169	134	179	155	211	216
<i>Attrib. de péréq. et de compensation</i>	70	56	61	64	69	77	91	101
<i>Autres produits courants</i>	212	120	148	99	150	125	158	181
Produits financiers	2	2	2	1	3	2	4	3
Produits exceptionnels	25	17	34	23	39	38	36	43
TOTAL	785	538	771	611	962	870	1 218	1 236

Ce constat s'applique en premier lieu à la **dotation globale de fonctionnement** versée par l'État en 2001.

Toutefois, la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 portant réforme de la dotation globale de fonctionnement, a modifié le dispositif d'attribution de concours particuliers aux communes touristiques en intégrant la dotation touristique au sein de la dotation forfaitaire créée au sein de la DGF. Le nombre de communes bénéficiaires est donc figé depuis cette date. Si ces communes continuent de percevoir une part de leur dotation forfaitaire identifiée comme dotation touristique, celle-ci n'évolue qu'en fonction de l'augmentation globale de la dotation forfaitaire sans calcul lié à l'évolution de leur capacité d'accueil. Par ailleurs, aucune nouvelle commune ne peut plus désormais entrer dans le dispositif de la dotation touristique.

Comme c'est le cas au niveau national, le produit de la **fiscalité directe** dans les communes touristiques s'accroît en fonction de la population. Cependant, la structure de la fiscalité est extrêmement variable selon la strate démographique.

Dans les communes touristiques de moins de 500 habitants, le niveau des impôts locaux (y compris la fiscalité reversée) est nettement supérieur à la moyenne nationale (240 €/hab. contre 164 €/hab.).

La relative faiblesse du foncier non bâti (27 €/hab. contre 41 €/hab.) s'explique par une assiette moins large que dans les communes de la même strate et ce malgré des taux d'imposition nettement plus élevés. Les communes touristiques ont en effet une forte densité de population et les terrains non bâtis sont plus rares que dans les petites communes rurales.

En revanche, l'étendue des bases de taxe d'habitation et de foncier bâti liée à la concentration des résidences secondaires en zone touristique, permet de contenir la pression fiscale sur les ménages tout en dégageant des ressources honorables.

Le produit de la taxe professionnelle⁷ est substantiel : les bases de taxe professionnelle sont supérieures de 50% à la moyenne nationale et les taux d'imposition près de deux fois plus élevés (13,34% contre 7,98%). L'activité touristique se traduit en effet par l'implantation de commerces en beaucoup plus grand nombre que dans les communes de taille équivalente qui sont de petites communes rurales, ce qui génère autant de ressources pour les municipalités.

La fiscalité des communes touristiques de 500 à 3 500 habitants présente des caractéristiques similaires : faiblesse du foncier non bâti, étendue des bases de foncier bâti et de taxe d'habitation. Cependant, les bases de taxe professionnelle sont beaucoup plus faibles que la moyenne nationale. En effet, la vocation touristique de ces communes induit une activité à dominante tertiaire axée sur le commerce et les services mais peu d'activités industrielles. En appliquant des taux plus élevés, ces communes atteignent toutefois un rendement équivalent à la moyenne nationale (94€/hab.) et disposent globalement d'un volume d'impôts locaux supérieur de près de 15% (287 €/hab. contre 252 €/hab.).

A l'inverse, les communes touristiques de 3 500 à 10 000 habitants disposent de moins de ressources provenant de la fiscalité directe que les communes de taille comparable. Pour les impôts sur les ménages, l'effet base continue de jouer en leur faveur et leur assure un revenu plus élevé. En revanche, le rendement de la fiscalité sur les entreprises accuse un déficit de 30% par rapport à la moyenne nationale. Pour toutes les catégories de taxes, la pression fiscale moyenne est toutefois modérée et permet à ces communes de disposer d'une certaine marge de manœuvre.

Les communes touristiques de plus de 10 000 habitants perçoivent quasiment le même montant d'impôts directs que les communes de leur catégorie. Elles appliquent toutefois des taux d'imposition plus élevés, excepté pour le foncier non bâti dont le produit en zone urbaine est de toute façon résiduel. La fiscalité reversée par les groupements est particulièrement forte dans cette strate (107 €/hab.), de nombreuses communes adhérant à une structure intercommunale à TPU.

Les communes touristiques de plus de 3 500 habitants ont des bases de taxe professionnelle inférieures d'environ deux tiers à la moyenne nationale. Par conséquent, même si elles appliquent des taux d'imposition plus élevés (1 point et demi), le produit fiscal est beaucoup plus faible.

(en euros par hab)								
FISCALITE (produits)	moins de 500 h		de 500 à 3 500 h		de 3 500 à 10 000 h		plus de 10 000 h	
	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale
Foncier bâti	80	46	100	78	129	124	184	177
Foncier non bâti	27	41	16	21	8	8	3	3
Taxe d'habitation	46	40	80	63	113	95	165	142
Taxe professionnelle	93	37	94	91	128	179	181	259

(en pourcentage)								
FISCALITE (taux)	moins de 500 h		de 500 à 3 500 h		de 3 500 à 10 000 h		plus de 10 000 h	
	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale	communes touristiques	moyenne nationale
Foncier bâti	11,98	10,56	13,91	13,52	15,16	16,53	19,17	16,88
Foncier non bâti	43,26	29,60	47,80	38,72	46,05	47,82	40,14	44,44
Taxe d'habitation	6,78	7,34	9,15	9,40	10,46	11,44	15,74	14,10
Taxe professionnelle	13,34	7,98	12,35	8,63	12,89	11,18	15,32	13,79

⁷ Les données relatives à la taxe professionnelle ne sont calculées que pour les communes n'adhérant pas à une structure intercommunale à taxe professionnelle unique (TPU)

Les communes touristiques ont en outre la possibilité d'instituer des **taxes spécifiques** qui permettent de financer une part des dépenses nécessaires à l'activité touristique, évitant ainsi de faire supporter ces dépenses par la seule population permanente.

Ce sont les communes touristiques de 3500 à 10 000 habitants qui mobilisent le plus largement la **fiscalité indirecte** avec un produit moyen de 147 €/hab. contre 77 €/hab. pour la moyenne nationale.

Ainsi, dans les stations classées et les communes touristiques, le conseil municipal peut instituer, pour chaque nature d'hébergement, une taxe de séjour (article L 2333-26 du code général des Collectivités Territoriales). Le tarif de la taxe de séjour est fixé, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour. Elle est perçue par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires qui la reversent, sous leur responsabilité, au receveur municipal.

Les mairies peuvent toutefois hésiter à instaurer ce type de taxe dont l'image auprès de la clientèle touristique et des hébergeurs est plutôt négative, pour un faible rendement.

En 2001, 1 172 communes seulement sur les 2 235 communes du panel étudié ont perçu la taxe de séjour pour un montant global de 76,5 millions d'euros, soit 21 €/hab. en moyenne pour les communes de moins de 500 habitants et 15 €/hab. pour les communes de 500 à 10 000 habitants.

En application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les communes situées en zone de montagne peuvent instituer une taxe sur les entreprises exploitant des engins de remontées mécaniques, dans la limite de 3% des recettes brutes provenant de la vente des titres de transport.

Sur les 324 communes supports de stations de sports d'hiver, 104 communes ont perçu en 2001, au titre de la taxe sur les remontées mécaniques, un produit s'élevant à 19,5 millions d'euros. Le rendement moyen de cette taxe est de 45 €/hab. pour les communes de 500 à 3 500 habitants et atteint 81 €/hab. dans les petites stations de moins de 500 habitants.

Les communes sur le territoire desquelles sont situées des sources d'eaux minérales peuvent percevoir une surtaxe sur les eaux minérales (articles 1582 et 1697 du Code général des impôts).

Même si un nombre très limité de communes en bénéficient, les ressources apportées par cette surtaxe peuvent être importantes. Ainsi, en 2001, 25 communes du panel étudié ont perçu un produit global de 13,7 millions d'euros. Pour les 6 communes de 3 500 à 10 000 habitants, cela représente 330 €/hab. soit près d'un cinquième des produits de fonctionnement courants.

Les **stations classées** ne perçoivent pas de concours particuliers, mais bénéficient du fait de leur classement, d'avantages spécifiques.

Les stations classées balnéaires, thermales ou climatiques ont ainsi la possibilité d'ouvrir et d'exploiter un casino (loi du 15 juin 1907 réglementant le jeu dans les casinos).

La commune d'implantation du casino bénéficie de deux types de prélèvement : 10% du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par l'établissement sont reversés à la commune ; la commune bénéficie en outre d'un second prélèvement appliqué, dans la limite de 15%, au produit brut des jeux après abattement de 25%.

Le prélèvement sur le produit des jeux dans les casinos dont ont bénéficié les stations classées en 2001 est de l'ordre de 240 millions d'euros.

Le rendement de ce produit est élevé puisqu'il varie en moyenne entre 200 et 280 €/hab. dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Les communes classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sports d'hiver, peuvent également percevoir une taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux, quelle que soit leur population, cette possibilité étant normalement réservée aux seules communes de plus de 5 000 habitants (article 1584 du Code général des impôts). Le rendement de cette taxe, directement lié au marché de l'immobilier, est dynamisé dans les communes touristiques par la concentration des résidences secondaires.

Les communes touristiques bénéficient également d'un surcroît d'**autres produits courants** provenant des revenus des immeubles et de diverses redevances liées à notamment à l'utilisation du domaine public (droits de stationnement et de location sur la voie publique, redevance de ski de fond, par exemple).

En conclusion, il faut relever que ces produits permettent à près de 80% des communes touristiques de dégager un autofinancement suffisant

D'une manière générale, le niveau élevé des produits dans les communes touristiques permet de financer des charges de fonctionnement plus lourdes que dans les autres communes mais aussi de dégager une capacité d'autofinancement plus substantielle.

Ce sont les communes de moins de 500 habitants et celles de 3 500 à 10 000 habitants qui atteignent les plus hauts niveaux d'autofinancement (avec respectivement 190 €/hab. et 176 €/hab.).

Toutefois, pour près de 22% des communes touristiques l'autofinancement généré par les opérations de fonctionnement ne permet pas de couvrir l'intégralité du remboursement en capital de la dette à moyen et long terme. Certaines d'entre elles ont même une capacité d'autofinancement négative.

Autofinancement des communes touristiques
(en euros par habitant)

