

Note d'alerte sur les conséquences d'une exonération de taxe de séjour au réel au titre de 2020

L'article 17 du 3^{ème} projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2020, introduit la possibilité aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et à la métropole de Lyon d'exonérer temporairement tous les redevables de la taxe de séjour, par une délibération prise entre le 10 juin et le 31 juillet 2020. Cette faculté étant destinée "à soutenir la relance de l'économie touristique".

Cette mesure louable dans ses intentions, revêt un caractère contre-productif en réalité, compte-tenu de ses conséquences, s'agissant en particulier de l'exonération de la taxe de séjour dite "au réel" en 2020.

1. La taxe de séjour : définition, finalité et modes de perception

La taxe de séjour est définie aux articles L2333-26 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT). La loi précise sa finalité : "Le produit de la taxe peut être affecté (...) aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique [...] ou aux dépenses relatives à la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques.". 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 sous forme d'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).

Elle existe depuis 1910 en France, d'abord instaurée dans les stations thermales puis balnéaires. Elle constitue, aujourd'hui, **le principal mode de financement des 2800 offices de tourisme et syndicats d'initiative du pays**. Elle génère une recette nationale cumulée de 451,5M€ en 2019 répartie dans 73% des communes¹.

¹ https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/FL1/taxedesejour/guide_pratique_v5_taxe_sejour.pdf

Deux modes de collecte sont possibles :

- La collecte dite “au réel” est mise en œuvre par 86% des collectivités percevant la taxe : ce sont les touristes, clients des hébergements, qui payent la taxe de séjour en fonction du nombre de nuitées effectuées. Réglementairement, **il n’est pas possible d’exonérer les établissements mais seulement les clients finaux** selon leur caractéristique (s’ils sont mineurs ou travailleurs saisonniers par exemple). Ce n’est donc pas une charge financière proprement dite pour les établissements, lesquels ont un rôle d’intermédiaire : ils collectent puis reversent la taxe. Le montant moyen adopté en France était au maximum de 2,61€ par nuitée pour les palaces (tarif le plus élevé), mais de seulement 0,67€ pour les hôtels deux étoiles (source DGCL). Selon l’Insee², le prix moyen d’une nuitée en France dans un hôtel deux étoiles était de 83,20€ en 2019 : **la taxe de séjour ne représente donc que 0,8% du prix d’une nuitée en moyenne**. Exonérer de taxe de séjour « au réel » reviendrait donc à exonérer les touristes de quelques centimes, sans que l’hébergeur ne soit impacté.
- La collecte dite « au forfait » est retenue par seulement 5% des collectivités percevant la taxe : dans ce cas, un tarif annuel est déterminé par le conseil municipal/communautaire en fonction de la nature de l’hébergement, quel que soit le nombre de nuitées effectives. Une exonération de taxe de séjour « au forfait » serait, dans ce cas à la charge de la collectivité et consisterait à exonérer effectivement les hébergeurs pour la seconde moitié de l’année 2020.

2. Les effets contre productifs de la mesure

L’absence de taxe de séjour réduit le soutien aux opérateurs du tourisme

La taxe de séjour dite « au réel » est corrélée au nombre de nuitées effectuées, donc à la conjoncture touristique. La baisse radicale du nombre de nuitées touristiques a pour conséquence de réduire le montant de la taxe de séjour à percevoir. Or, les prévisions négatives laissent augurer des pertes de recettes nettes en 2020 qui pourraient perdurer au-delà en raison de cessations d’activités pour les hébergements déjà fragiles, du changement de comportement des touristes étrangers qui pourraient être moins enclins à voyager en France et de la progression du télétravail pour la clientèle d’affaires...

Face à la baisse de recettes attendue, des collectivités ont déjà prévu d’octroyer des subventions exceptionnelles aux offices de tourisme.

Par ailleurs, la taxe de séjour est complétée par la taxe additionnelle départementale (en 2018, 51 départements et la collectivité territoriale de Corse ont perçu la taxe additionnelle à la taxe de séjour) et régionale (en Ile-de-France). Supprimer la quote-part de cette recette d’ici à fin 2020 reviendrait donc à supprimer ces recettes additionnelles pour les collectivités bénéficiaires.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/001582818>

Des difficultés de mise en œuvre de ces mesures

L'article 17 prévoit que la période d'exonération "s'applique à l'ensemble des redevables de la taxe de séjour pour les nuitées effectuées entre le 6 juillet et le 31 décembre 2020". Les hébergeurs ayant l'obligation d'afficher les tarifs en vigueur seront contraints de modifier leur affichage à plusieurs reprises durant la saison estivale, ajoutant aux obligations sanitaires imposées par la lutte contre le Covid-19 des obligations administratives. Par ailleurs, les hébergeurs, notamment les hôteliers, devront effectuer des mises à jour de leur logiciel ainsi que des bornes de paiement automatiques installées en extérieur, entraînant des contraintes supplémentaires.

De plus, la gestion dématérialisée des déclarations et des paiements, très largement utilisée, ne permet pas à ce jour de modifier la tarification en cours d'année. Les périodes de facturation pouvant être mensuelles, trimestrielles, quadrimestrielles, semestrielles ou annuelles, l'instauration d'une période d'exonération totale, a fortiori infra-mensuelle, rendra très compliquée la comptabilisation de la taxe due. Toute période d'interruption de la collecte (et donc de la déclaration) risque également d'engendrer des difficultés lors de la remise en route de la perception normale (pas de collecte aux bonnes dates, oublis, retards de déclarations...) risquant à minima d'engendrer des difficultés de recouvrement, voire des pertes de recettes à terme.

Enfin, l'article 17 prévoit que "les montants de taxe de séjour acquittés pour une nuitée postérieure à la date du 6 juillet 2020 font l'objet d'une restitution sur présentation d'une demande en ce sens par le redevable au professionnel préposé à la collecte de la taxe de séjour". Pour les réservations auprès de professionnels (hôtels, camping, centre de vacances) la taxe de séjour est réglée à la fin du séjour puisqu'elle est assise sur le nombre de personnes ayant réellement occupé le logement et sur le nombre de jours. En revanche, il est d'usage de régler la taxe de séjour au moment de sa réservation sur les plateformes communautaires de location et de réservation de logements de particuliers (type Airbnb). Les collectivités connaissent encore de réelles difficultés pour faire appliquer la collecte de la taxe de séjour par ces plateformes avec des erreurs fréquentes de montants, notamment au moment des augmentations annuelles. Il semble donc très peu probable que ces opérateurs auront la réactivité nécessaire pour neutraliser la collecte sur la période d'exonération éventuelle et laisse craindre de nombreuses difficultés pour les locataires qui auront à formuler les demandes de réservation auprès de ces plateformes sans garanties à ce jour qu'elles collaboreront.

- L'exonération de taxe de séjour au réel :
 - ne peut être considérée comme un dispositif de soutien aux professionnels contrairement à ce que cette mesure pourrait laisser penser. Il ne s'agit pas d'une absence de reversement à la collectivité qui permettrait une aide de trésorerie (ce qui est illégal) mais à une absence de perception de taxe auprès du client.

- ne saurait constituer un dispositif d'aide au départ en vacances ou de valorisation d'une destination auprès des visiteurs étant donné la très faible part de la dépense liée au séjour qu'elle représente. Son exonération ne représente pas un fait générateur de réservation.
- Cette mesure, par sa dimension facultative, risque également de mettre en difficulté les collectivités dans le cadre du travail partenarial qu'elles ont engagé avec les acteurs de l'hébergement touristique ces dernières années. En effet, la taxe de séjour a nécessité, dans les territoires, beaucoup de pédagogie quant à son intérêt pour le développement touristique territorial, certains syndicats professionnels considérant souvent à tort la taxe de séjour (bien qu'au réel) comme une charge nuisant à leur propre effort commercial. L'approche de la saison estivale et la nécessité de repenser la promotion touristique nécessite plus que jamais un travail collaboratif et efficace au service du dynamisme touristique local.
- Par ailleurs, cette mesure risque d'être mal comprise/connue par les touristes (coût de la communication d'une telle mesure si l'objectif est bien de favoriser leur venue sur un territoire sans taxe de séjour cette année) mais surtout par les hébergeurs qui pourraient être tentés de poursuivre la collecte de la taxe de séjour auprès des touristes et de la conserver dans leur comptabilité (fraude fiscale). Les collectivités n'auront pas les moyens de contrôler la bonne application de la mesure sur l'ensemble des hébergeurs, pouvant créer, en plus de situations illégales, des distorsions de traitement des touristes sur un même territoire.

Une mesure appelée à durer ?

Les organisations professionnelles des logeurs ainsi que les plateformes de réservation en ligne pourraient tirer avantage de cette mesure exceptionnelle pour faire pression et demander à pérenniser ces exonérations. Les villes touristiques et stations n'ont pas intérêt à ce que des visiteurs extérieurs ne paient plus la taxe de séjour : dans ce cas, on peut imaginer un transfert des charges des touristes vers les résidents et les entreprises locales qui assumeront les frais d'entretien, de promotion et d'animation.

Le lien avec l'article 5 du PLFR3 : une exonération mais aucune compensation

L'article 5 du 3^{ème} PLFR précise "sont exclues les pertes de recettes ayant pour origine : une mesure d'exonération, d'abattement ou de dégrèvement au titre de l'année 2020 mise en œuvre sur délibération de la commune concernée".

Cette clause de sauvegarde exclut de fait du fond de compensation de l'Etat, toute compensation de perte de taxe de séjour en cas d'une exonération temporaire entre le 6 et le 31 juillet. Dès lors la collectivité devrait assumer seule la perte de recettes.

3. Envisager la suppression de l'exonération facultative de la taxe de séjour au réel

La taxe de séjour a connu plusieurs évolutions législatives, notamment depuis 2017 : nouveau mode de calcul pour les hébergements en attente de classement ou non classés (PLF 2017), instauration de la taxe de séjour additionnelle régionale en Ile-de-France (PLF 2018), évolution du barème tarifaire chaque année. Un rapport parlementaire de 2018 mettait en avant « une réforme de la taxe de séjour trop complexe : une réelle simplification est nécessaire sous peine d'importantes erreurs de calculs et de collecte ». ³

Les acteurs, collectivités comme hébergeurs, ont dû investir pour s'adapter à ces changements. La mesure permise par l'article 17 du 3^{ème} PLFR serait complexe à mettre en œuvre et sera dénuée d'intérêt, en particulier pour la taxe de séjour collectée « au réel ».

Bien que facultative, et non compensée par l'État, cette mesure d'exonération pourrait tenter un certain nombre de collectivités notamment celles ne bénéficiant pas des compétences internes pour mesurer les difficultés de mise en œuvre. La filière du tourisme serait alors privée d'une ressource nécessaire au fonctionnement des opérateurs locaux qui sont les premiers à pouvoir relayer le plan de relance souhaité initialement par le gouvernement.

³ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1255) - Annexe n°2 - Action extérieure de l'Etat : Tourisme