

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

La fiscalité des hébergements touristiques

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean Burtin, président de la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI), accompagné de M. Yannick Bertolucci

Mercredi

16 avril 2014

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Éric Straumann,
corapporteur**

M. Éric Straumann, président et corapporteur. Nous accueillons maintenant M. Jean Burtin, président de la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI), accompagné de M. Yannick Bertolucci.

Messieurs, avant de répondre à ces questions, vous pourriez nous présenter en quelques mots votre fédération.

M. Jean Burtin, président de la Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI). La Fédération nationale des offices de tourisme et syndicats d'initiative (FNOTSI), dont le siège est à Paris, est une tête de réseau d'environ 2 800 offices de tourisme et syndicats d'initiative, dont 85 % adhèrent à notre Fédération. Elle emploie 11 000 à 12 000 salariés répartis à travers le réseau. Ses quatre missions régaliennes sont inscrites dans le code du tourisme : la promotion, l'accueil, l'information et la coordination des acteurs locaux.

Depuis une dizaine d'années, nous remarquons une évolution extrêmement rapide et importante, à savoir une importante diminution du nombre des structures. En effet, il y a dix ans, on comptait 3 600 offices de tourisme et syndicats d'initiative. Mais ce n'est pas parce que leur nombre diminue que le nombre de bureaux d'information diminue. Nous allons vers une professionnalisation par regroupement de chacune des structures, qui s'arrangent ensuite entre elles pour assurer une bonne répartition de l'accueil.

Depuis l'arrivée du numérique et des réseaux sociaux, la Fédération a fait preuve d'un grand dynamisme. Nous nous sommes très vite appropriés ces outils, dont nous nous servons au quotidien. Aujourd'hui, certains offices de tourisme sont de véritables entreprises : celui d'Aix-en-Provence emploie plus de 100 salariés et demain, Brive en emploiera 120. Il existe bien sûr encore de petits syndicats d'initiative et il est parfois difficile de faire le grand écart entre les petites et les très grosses structures, même si, sur le plan social, par exemple, elles rencontrent toutes les mêmes problèmes. Je précise que 54 % ont la forme d'offices de tourisme intercommunaux, et déjà 4 ou 5 % la forme d'offices de tourisme intercommunautaires, ce qui prouve que nous avons anticipé les regroupements prônés par la loi Novelli.

Les formes juridiques sont les suivantes : 70 % des offices de tourisme sont encore sous forme associative ; 15 % sous forme d'EPIC et 14 % sous forme de régie ; ce sont les chiffres réels, établis à partir des appels à cotisations que nous avons lancés. Existente 7 sociétés publiques locales (SPL) et quelques syndicats mixtes (SM) dans les régions de montagne.

Le nombre de régies augmente. Selon nous, les raisons sont de deux ordres : d'abord, les subventions ont tendance à diminuer, comme partout ; ensuite, les élus ayant probablement pris conscience de l'importance du tourisme, et donc de ses bras armés que sont les offices de tourisme, ont tendance à vouloir, sinon se les approprier, du moins s'en rapprocher. Au titre de la Fédération nationale, ce n'est pas pour nous satisfaire, dans la mesure où nous considérons que le tourisme est l'affaire de tous. Or, dans le cas d'une régie, les socioprofessionnels sont complètement mis de côté. Nous lui préférons l'EPIC, l'outil le plus efficace, et surtout l'association, qui est certainement le meilleur outil, en raison de sa souplesse. Mais elle n'est pas forcément adaptée pour les grosses structures.

Le classement des hébergements touristiques qui a découlé de la loi Novelli est en train de se mettre en place, mais pas très facilement. Un certain nombre de structures ont du mal à remplir un maximum de critères, voire tous les critères. Aujourd'hui, des établissements ne sont toujours pas classés, non pas parce que c'est leur souhait, mais parce qu'ils ne remplissent pas ces critères. Chaque préfecture ne réagit pas non plus de la même façon. Dans certains départements, tout se passe très bien parce que la compréhension et la confiance sont établies. Dans d'autres, c'est beaucoup plus compliqué. Il arrive même que les préfectures aillent au-delà des critères du classement.

Venons-en à la taxe de séjour. Nous sommes évidemment concernés, bien qu'indirectement. En effet, la TS est intégralement reversée aux offices de tourisme lorsqu'ils sont constitués sous forme d'EPIC. De plus en plus souvent, certains élus acceptent de la reverser aux associations. Cela se conçoit, puisque cette taxe est destinée à financer les actions touristiques. Que la collectivité donne 50 % de TS plus 50 % de subventions ou 30 % de TS plus 70 % de subventions, peu importe. Si l'office du tourisme a besoin d'un budget pour fonctionner, il le lui faudra sous quelque forme que ce soit.

Par ailleurs, nous espérons bien que cette taxe restera au niveau communal – ou en tout cas au niveau du bloc communal. C'est pour nous absolument indispensable.

M. Éric Woerth, corapporteur. Vous auriez peur qu'elle soit départementalisée, par exemple ?

M. Jean Burtin. Un certain nombre de départements ont mis en place la taxe additionnelle. Nous espérons que la TS – quand nous voyons ce qu'elle représente – restera au niveau communal. C'est le moyen de réinvestir cette collecte dans les actions touristiques de proximité. N'oubliez pas que nous sommes les seuls organismes locaux institutionnels dits de proximité. C'est un atout important, mais c'est bien la raison pour laquelle nous avons besoin de cette retombée.

S'agissant de l'affectation de la taxe : nous espérons qu'elle restera la même.

S'agissant des changements dans le classement des hôtels, intervenus dans la loi Novelli : nous ne sommes pas directement concernés. Il n'empêche qu'une partie des adhérents de chacun de nos offices de tourisme sont des hébergeurs – que ce soit des hôtels ou des campings. Voilà pourquoi nous avons quelques propositions à faire.

Il faudrait, selon nous, fortement simplifier la grille actuelle. Plutôt que de parler d'hôtels, de campings ou d'autres sortes d'hébergement, on pourrait parler d'hébergement touristique, auquel on appliquerait un classement allant d'une à cinq étoiles. Pour l'instant, les hôtels cinq étoiles sont au même niveau que les hôtels quatre étoiles. Il n'est pas tout à fait logique de continuer ainsi. Par exemple il y a 17 hôtels cinq étoiles à Courchevel, cela vaudrait la peine de différencier les cinq étoiles des quatre étoiles.

Nous avons également le problème des hébergements non classés, qui existent encore. Est-ce par volonté de ne pas se classer, ou par impossibilité de se classer ? Je pencherais plutôt pour la deuxième solution. Il n'empêche que le taux de TS applicable aujourd'hui aux non classés nous paraît beaucoup trop faible. Nous aimerions qu'on les remonte au niveau d'un trois étoiles, par exemple, ce qui constituerait un bon intermédiaire.

Nous proposons par ailleurs de réduire le nombre de possibilités à l'intérieur d'une même catégorie. Dans la fourchette actuelle, les variations sont possibles au centime près. On pourrait peut-être ne garder que trois possibilités à l'intérieur de la catégorie de classement, en se basant sur la différence de destination touristique : dans les milieux ruraux, le chiffre le plus bas ; dans une ville moyenne, le chiffre du milieu ; et à Paris ou sur une station de montagne ou littorale, le chiffre du haut.

Ensuite, il suffit de voyager à l'étranger pour se rendre compte qu'en France, on est loin du compte en matière de TS. À Milan, par exemple, celle-ci est de 4 euros la nuit pour un hôtel quatre étoiles. On pourrait certainement augmenter un peu l'ensemble des taux. Si l'on en croit d'ailleurs les sondages que nous avons faits dans nos propres offices, la taxe de séjour est vraiment passée dans les mœurs. Curieusement, elle est mieux acceptée par les touristes qui savent qu'ils seront taxés partout où ils iront, que par les hébergeurs.

Enfin, nous proposerions d'inclure dans cette grille les mobil-homes, les camping-cars, et les bateaux de croisière. Pour les bateaux de croisière, il ne serait certainement pas très difficile de mettre en place une TS ; en effet, les investissements sont importants. Pour les camping-cars, ce serait certainement beaucoup plus compliqué ; mais il faudrait peut-être intervenir, ne serait-ce que pour éviter que les autres hébergeurs ne les montrent du doigt.

M. Éric Straumann, président et corapporteur. S'agissant des bateaux de croisière, quel serait le fait générateur ?

M. Jean Burtin. Les bateaux de croisière pourraient être taxés à l'entrée en cas de débarquement dans la ville ; ils savent tous très précisément combien ils ont de personnes à bord. Ils pourraient aussi être taxés de façon forfaitaire. De toute façon, il ne doit pas être très compliqué de collecter la taxe sur ces bateaux.

Maintenant, la grande question est de savoir si la taxe de séjour doit être réelle ou forfaitaire. Les deux formules existent. J'ai remarqué qu'à chaque fois qu'on était passé de l'une à l'autre, la collecte s'était améliorée, mais je ne crois pas qu'on puisse en tirer de conclusion. C'est à la commune ou à la collectivité de choisir. Il semble, pour avoir été élu, que la collecte est plus facile lorsque la taxe est forfaitaire, puisque, par définition, on connaît le montant à réclamer. Dans un régime au réel, on ne le sait pas, puisque la déclaration est volontaire. Ce côté pratique pourrait inciter un certain nombre de communes à favoriser la collecte forfaitaire. Mais ce n'est qu'un petit avantage. Nous ne pouvons pas, quant à nous, nous prononcer de façon plus précise.

Enfin, nous ne pouvons pas négliger la question des nouvelles formes d'hébergement, qui sont apparues il y a peu. Elle a deux aspects : l'aspect commercial et l'aspect réglementaire.

Prenons le cas de Airbnb, qui s'est engagé à appliquer la loi Alur, donc à obliger le loueur à produire la déclaration, et à demander l'autorisation préalable qui sont prévues par le code du tourisme, le code de la construction et de l'habitation, en exigeant, préalablement à la location du bien, une déclaration sur l'honneur attestant du respect de ses obligations. C'est certainement un vœu pieux, mais au moins l'a-t-il écrit – sans doute sous la pression.

Si toutes les réglementations ne sont pas appliquées, et d'abord la déclaration en mairie, nous passons évidemment à côté de fiscalités – taxe de séjour, éventuellement impôt sur le revenu, etc. On ne peut évidemment pas soutenir ce commerce sans réclamer de

réglementation, même si je ne sais pas comment le législateur pourra procéder. Et je ne parle pas des tour-opérateurs virtuels comme Booking.com, qui ne déclarent à peu près aucune fiscalité dans notre pays, ce qui accroît davantage encore la perte de ressources subie par la France.

Nous sommes sollicités par Booking.com, ou Airbnb, ou HomeAway qui tentent de nouer un partenariat avec nous. Évidemment, nous n’y sommes pas enclins, tant que cette question n’aura pas été réglée. D’abord, nous serions complices de cette non-réglementation. Ensuite, les offices du tourisme qui, eux aussi, proposent de l’hébergement, risquent d’avoir une offre quantitativement moindre que Airbnb, par exemple, alors que leur spécialité est d’offrir des hébergements qualifiés – ce qui n’est pas le problème de Airbnb.

Nous restons à l’écoute et nous essayons de réfléchir et d’écouter tout le monde, parce que c’est un vrai souci qui, je l’espère, est partagé.

M. Éric Straumann, président et corapporteur. Est-ce que vous sentez de la concurrence entre l’hôtellerie traditionnelle et ce type d’offres sur internet, comme Airbnb ?

M. Jean Burtin. Pas encore. Ces offres portent surtout sur du meublé, des chambres d’hôtes, mais encore peu sur de l’hôtellerie, même s’ils vont certainement s’y lancer.

M. Yannick Bertolucci. Je souhaite compléter les propos de mon président.

D’après les offices de tourisme, il semble qu’un certain pourcentage des clients de l’hébergement traditionnel a adopté ces nouvelles formes d’hébergement mais que, globalement, ces nouvelles formes d’hébergement sont adoptées par de nouveaux visiteurs. Les offices de tourisme, étant là pour développer leur territoire et drainer de nouvelles clientèles, ne peuvent évidemment pas passer à côté du phénomène.

Je crois savoir que la Direction générale de la compétitivité, de l’industrie et des services (DGCIS) est en train de mener une étude là-dessus. De fait, il serait intéressant de voir qui sont véritablement ces clients. S’agit-il de clients qui délaissent l’hôtellerie traditionnelle ou de nouveaux visiteurs ?

M. Éric Straumann, président et corapporteur. Vos adhérents, hôteliers ou hébergeurs, qui paient leurs impôts, ne se plaignent pas de la montée de ce phénomène du type Airbnb ?

M. Jean Burtin. Pas encore, dans la mesure où les hébergements concernés sont plutôt des chambres d’hôtes ou des meublés classiques. La petite hôtellerie est également concernée. En revanche, les hôteliers sont très critiques à l’égard de Booking.com. Ils ont été contents d’y recourir, mais cela leur coûte environ 20 % de plus – qu’ils ne manquent pas de répercuter sur leurs clients. Bien sûr, ils sont à peu près assurés de remplir leurs chambres, mais ils se trouvent pieds et mains liés, ce qui ne leur convient pas. Aujourd’hui il est difficile de faire machine arrière. Étant donné le budget que Booking.com consacre à son référencement, à sa promotion, à la communication, qui pourrait lutter ?

De notre côté, nous voudrions que l’on puisse commercialiser de l’hébergement diffus à partir de notre site, tourisme.fr, qui appartient à Offices du tourisme de France. Comme nos moyens sont limités, nous procédons avec lenteur. C’est dommage parce qu’il me semble que la création d’un portail national allant jusqu’à la commercialisation, irait dans le sens de la politique menée par les ministères. J’observe que nous sommes les plus riches en

données qualifiées, fiables, et fiables au quotidien. C'est un atout dont il faudrait tirer parti. Cela dit, il n'est pas question de prendre la place d'Atout France. Notre objectif consiste seulement à offrir une alternative aux opérateurs des nouveaux types d'hébergement. Nous y parviendrons peut-être...

M. Éric Woerth, corapporteur. Même si vous n'êtes pas directement concernés, êtes-vous souvent sollicités à propos des problèmes de collecte ?

M. Jean Burtin. Nous sommes très souvent sollicités. Personne n'est satisfait de la façon dont se passe la collecte. Certaines stations et métropoles importantes ont embauché, soit à temps plein, soit à temps partiel, un collecteur qui fait du porte-à-porte. Elles se sont aperçues que les frais que cela entraîne sont très vite amortis, tellement le bénéfice est immédiat et important. Cela prouve bien que la marge de manœuvre est considérable.

M. Yannick Bertolucci. Certains ont émis l'idée d'étendre la procédure de taxation d'office à la taxe de séjour, en cas de carence des obligations déclaratives. Jusqu'à présent, la loi l'interdit. Pourtant, dans la pratique, ce serait plus intéressant que les amendes actuelles, qui ne dépassent pas la contravention de troisième classe. De nombreux offices et de nombreuses communes y seraient favorables.

M. Éric Straumann, président et corapporteur. Avez-vous connaissance de la façon dont ces amendes sont appliquées ?

M. Jean Burtin. Elles sont extrêmement rares. Il ne faut pas oublier que les hébergeurs sont également des électeurs.

M. Éric Straumann, président et corapporteur. Les maires appliquent bien les amendes aux stationnements interdits !

M. Éric Woerth, corapporteur. Sur l'utilisation de la taxe de séjour, avez-vous des propositions à formuler ?

M. Jean Burtin. Oui. Nous souhaiterions que la taxe de séjour soit plus officiellement encore attribuée aux offices de tourisme. C'est déjà le cas lorsque l'office de tourisme a la forme d'un EPIC. Mais il serait tellement plus simple de prévoir aussi cette obligation pour les offices de tourisme qui ont la forme d'associations. On pourrait ainsi facilement moduler montant de TS et subvention publique de fonctionnement en fonction des besoins de l'office de tourisme. À moins, bien sûr, que la TS dépasse le besoin total de fonctionnement de l'office. Mais c'est très rare, sauf dans de très grandes villes comme Paris.

M. Yannick Bertolucci. Il faut reconnaître que certaines communes versent déjà à l'office de tourisme un montant de subvention globale de fonctionnement beaucoup plus importante que de TS. Mais on pourrait décider qu'un certain pourcentage du montant de la collecte de TS serait reversé à l'office de tourisme – je ne parle pas des EPIC, pour lesquels la question ne se pose pas. Ce serait une façon de garantir à l'office le versement de certaines sommes à des fins vraiment touristiques. Évidemment, les communes qui perçoivent un montant très élevé de taxe de séjour n'y auraient pas intérêt dans la mesure où elles peuvent aujourd'hui procéder à des aménagements qui dépassent clairement l'activité de l'office.

M. Jean Burtin. On pourrait débaptiser la taxe de séjour en « taxe touristique » et appliquer la taxe à d'autres prestations touristiques que le seul hébergement, comme le font la Suisse et l'Autriche : lieux de visite, locations de vélo, de bateaux, etc. Tout commerce

devient évidemment touristique en saison, même s'il me paraît difficile de taxer tous les commerces.

M. Yannick Bertolucci. Genève le fait.

M. Jean Burtin. Au moins pourrait-on taxer les opérateurs de loisirs destinés au tourisme. Ce ne serait pas illogique, et il y en a beaucoup. Certains ont même proposé de taxer les gens qui prennent l'autoroute...

M. Yannick Bertolucci. Sont notamment visés les étrangers, par exemple les Allemands qui traversent la France pour aller en Espagne. Mais là encore, comment désigner les futurs assujettis et percevoir la taxe ?

M. Éric Woerth, corapporteur. Un camion paiera la taxe des camions, et tous paieront l'autoroute.

M. Éric Straumann président et corapporteur. Et en plus d'acquitter le péage, ils achèteront de l'essence.

M. Éric Woerth, corapporteur. Il serait assez délicat d'étendre la taxe au-delà de l'hébergement. Prenez, par exemple, les parcs de loisir. Ils ne paient pas de taxe de séjour, mais ils paient davantage de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cela nous ferait passer d'une fiscalité fondée sur l'hébergement à une fiscalité touristique affectée, ce qui est tout autre chose.

M. Jean Burtin. Nous pourrions en reparler dans quelques années. Pour le moment, si nous pouvions améliorer la collecte de la taxe de séjour, la reverser là où il faut et l'harmoniser par rapport à nos voisins, ce serait déjà un pas immense. Cette taxe représente aujourd'hui presque 200 millions d'euros. Chacun s'accorde à dire que l'on pourrait en tirer le double.

M. Yannick Bertolucci. On pourrait la rendre obligatoire.

M. Jean Burtin. C'est difficile, chez nous, d'imposer des obligations. Déjà, le classement ne l'est pas, même si on peut le regretter.

À l'appellation de « commune touristique », nous préférons celle de « commune à vocation touristique ». Aujourd'hui, quelque 2 600 communes sont assujetties à la taxe de séjour. Or, sur les 36 000 communes françaises, je pense que presque la moitié peut se targuer d'avoir quelque chose de touristique – même si on n'a pas fait l'inventaire. En tout cas, il y en a beaucoup plus que 2 600. Comme, par ailleurs, la taxe est passée dans les mœurs, que le voyageur risque de s'étonner de ne pas en payer partout où il va, je pense que toute commune à vocation touristique pourrait la mettre en place.

Il ne s'agit pas d'obliger ces communes à collecter une taxe de séjour, mais de les y inciter fortement. Or, manifestement, certains élus ne savent toujours pas que cette taxe existe, à quoi elle sert et comment l'appliquer. Cela suppose que l'État fasse des efforts de communication à destination des consommateurs, en passant par les préfetures et les collectivités. Cela nous semble important pour une bonne compréhension de tous.

M. Yannick Bertolucci. Il faut surtout rappeler que la taxe de séjour est payée par le visiteur et pas par l'hébergeur. Au niveau des communes, et notamment des offices de

tourisme, des plaquettes donnent toutes les informations nécessaires. Mais il est exact que l'hébergeur s'imagine qu'il doit payer une taxe, alors que celle-ci figure sur la facture. Je pense que c'est à l'État de diffuser une information nationale sur la taxe de séjour.

M. Jean Burtin. Nous allons vous laisser une note qui porte, notamment, sur nos propositions de modification de barèmes.

M. Éric Woerth, corapporteur. Êtes-vous en phase avec l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques ?

M. Jean Burtin. Oui. Nous discutons souvent avec l'ANMSCCT, ne serait-ce que sur les offices de tourisme qui, pour elle, doivent être obligatoirement classés.

M. Éric Woerth, corapporteur. Souhaite-t-elle, ou pas, qu'elle soit collectée par la DGFIP ?

M. Jean Burtin. Pour notre part, nous souhaitons que la collecte reste comme elle est. Mais elle nous échappera un jour et ce sera une catastrophe.

M. Éric Straumann, président et corapporteur. Merci messieurs.