



Thierry ROLLAND
Directeur général d'une commune touristique
Chargé d'enseignement à l'Université de Montpellier

L'investissement local, un levier de développement touristique

Mots-clés : finances locales - gestion publique locale - investissements - investissements immatériels - commune touristique

Dans le contexte de raréfaction des finances publiques, les communes touristiques doivent faire face au double objectif de satisfaire les électeurs-habitants permanents et les clients-touristes. L'investissement immatériel prend une place très importante dans la stratégie financière.

Les relations entre les finances publiques et la politique sont historiquement attachées à la célèbre expression de Joseph-Dominique Louis (1755-1837) : « Faites-nous de la bonne politique, je vous ferai de bonnes

finances ». Cette phrase a été inversée dans sa fameuse citation : « Faites-moi des bonnes finances, je vous ferai de la bonne politique »¹. Ainsi, se pose la question de la poule et de l'œuf.

Le contexte de raréfaction des finances publiques

Toutefois, dans le contexte de raréfaction des finances publiques et pour la première fois dans l'histoire, des réformes des institutions et de l'organisation des collectivités locales se sont accompagnées par une baisse historique des dotations de l'État vers les collectivités locales donnant un autre éclairage à la réforme territoriale.

Si le poids des administrations publiques locales dans l'investissement des administrations pu-

bliques est de l'ordre de 70 %², le bloc communal pèse le plus lourd. Les dépenses d'investissement des collectivités locales représentent 35,2 Md€ (milliards d'euros) pour les communes et EPCI³, 18,4 Md€ pour les départements et 11,7 Md€ pour les Régions. Les dépenses de fonctionnement sont principalement portées par le bloc communal pour 89,3 Md€, puis par les départements pour 61,1 Md€ et par les régions pour

¹ In L'invention de la gestion des finances publiques : Élaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914), Institut de la gestion publique et du développement économique, 2013.

² Insee, comptes nationaux, base 2010, part de la formation brute de capital fixe hors R&D interne.

³ Établissements publics de coopération intercommunale.

Dossier

> La dépense locale d'investissement

Colloque de Lyon,
31 mars 2017

18,3 Md€. Les dépenses de personnel représentent 44,3 Md€ pour le bloc communal, 12,5 Md€ pour les départements et 3,3 Md€ pour les régions.

L'État a réduit ses dotations significativement depuis 2013. Sur les 50 Md€ de réduction des dépenses dans le cadre du Programme de stabilité pour 2015-2017, 11 milliards concernent les collectivités, soit 22 %.⁴

À la bien connue baisse de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), il faut rajouter le discret mais contraignant Fonds de péréquation des dotations intercommunales et communales (FPIC) atteignant 1,5 Md€. Le FPIC est en réalité un prélèvement sur les ressources, inodore et incolore pour le contribuable local, représentant, une baisse de la fiscalité⁵.

Pour une commune touristique de 7 000 habitants permanents, surclassée 20 à 40 000 habitants et dont la fréquentation journalière peut atteindre 100 000 personnes⁶, le seuil de population à retenir en matière financière est 10 000 habitants-DGF. Déjà, la première difficulté est de retenir un critère démographique. Pour l'exercice, nous raisonnerons en population DGF. Pour cette commune dont les besoins ordinaires progressent au rythme de la demande sociale, les ressources

issues de la DGF ont vertigineusement chuté de 190 € par habitant en 2010 à 70 € en 2017. Il est bien inutile d'exposer que la demande sociale n'a pas suivi la même évolution.

Deux axes existent techniquement pour les communes qui n'ont pas l'opportunité de développer les redevances de leur domaine : l'endettement et la fiscalité. Or l'emprunt d'aujourd'hui est l'impôt de demain. Les collectivités s'endettent à bon taux mais sûrement. Ainsi, le taux d'endettement des collectivités est passé de 80 % en 2010 à 90 % en 2017. De même, la capacité de désendettement a varié de 5 ans à 10 ans sur la période⁷.

Dans le même temps, les collectivités réduisent leurs dépenses. Or, les dépenses de fonctionnement bénéficient principalement au tissu local⁸ et l'investissement pèse sur le produit intérieur brut (PIB) pour environ 11 % au niveau national. De plus, les collectivités raisonnent en actions ou objectifs et non en politiques publiques comme pour l'État depuis la LOLF⁹

Mais selon un proverbe territorial : « les finances sont comme les phares d'une voiture sur une route sombre ; ce ne sont pas les phares qui pilotent la voiture ».

Les spécificités budgétaires des communes touristiques

Pour le praticien territorial, une commune touristique présente des paramètres de complexité. Celle-ci est à la fois une commune classique tournée vers ses « habitants, usagers, électeurs et contribuables » lorsque qu'elle exerce ses compétences en matière de services à la population, en administration générale, pour la jeunesse, les personnes âgées, la culture, le secteur sanitaire et social, le développement économique, les équipements culturels et sportifs, les services urbains, l'environnement, etc. Tournée vers l'extérieur, la commune s'adresse aussi à ses « clients » selon la terminologie du code du tourisme.

Ainsi, naît la deuxième difficulté : le politique tire sa légitimité de ses électeurs tandis que le gestionnaire d'une station de tourisme doit satisfaire la demande de ses clients. La spécificité d'une ville touristique est la procédure par laquelle la commune obtient le classement en qualité de « station classée de tourisme ». En effet, le conseil municipal définit les statuts de l'Office de tourisme, la plupart du temps érigé en Établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Commune et Office approuvent une convention

d'objectif pluriannuelle et une stratégie de développement déclinée en plans d'actions.

Ayant obtenu la « dénomination touristique » pour une durée de 5 ans auprès du préfet du département, la commune peut obtenir un surclassement de population au vu de sa capacité d'hébergement. Parallèlement, l'Office de tourisme doit établir son organisation interne selon une « démarche qualité » pour obtenir une « marque de qualité tourisme », pour une durée de 3 ans, sur audit externe de Tourisme de France¹⁰. Cette procédure préalable lui permet de détenir un classement en première catégorie pour 5 ans auprès du préfet du département.

Dénomination de la commune et classement de l'Office sont les préalables à l'obtention par la commune d'un classement en station classée de tourisme pour 12 ans, par arrêté du ministre de l'Économie et des Finances¹¹. Aussi, la complexité de la démarche et son exigence de contrôle régulier par étapes successives de 3, 5 et 12 ans, ont modifié substantiellement la stratégie communale du tourisme autrefois quasi immuable.

⁴ DGCL, bureau des finances de l'État.

⁵ Pour la commune de Palavas-les-Flots, le FPIC 2017 représente 2,46 % de ses recettes fiscales.

⁶ Étude flux vision par Orange business pour Palavas les Flots du 15 avril 2016 au 15 octobre 2016.

⁷ Standard & Poors, 2016, observatoire des finances locales pour les données 2010-2014, estimations 2015 et projections 2016 et 2017.

⁸ Traitements versés aux agents publics domiciliés localement. Travaux, fournitures et services des petites et moyennes entreprises locales.

⁹ LOLF : loi organique relative aux lois de finances.

¹⁰ 5500 établissements dépositaires de la marque qualité tourisme en mars 2017.

¹¹ La question de la répartition des compétences entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Économie (direction générale des entreprises, service tourisme, artisanat et commerce) n'est pas évidente pour le fonctionnaire territorial.

■ Les incidences des réformes récentes

La réforme des collectivités selon le modèle de la loi NOTRe¹² a introduit des éléments de complexité dans les rapports des communes avec leurs intercommunalités, d'une part, et bouleversé le champ des compétences, particulièrement en ce qui concerne la gestion de l'Office de tourisme et les ports de plaisance, d'autre part.

La compétence touristique est désormais, principalement, de la compétence des intercommunalités. Reprenant le schéma de classement d'une commune en station de tourisme, tout un pan de la procédure relève de l'EPCI. Ainsi, la commune devient dépendante, en termes procédural, de la démarche de qualité et de classement de l'intercommunalité sans pour autant peser sur la stratégie de développement touristique de son territoire. La convention d'objectif et les plans d'actions ressortissent d'un niveau territorial plus élargi.

Les communes du littoral en particulier de la Méditerranée, gèrent des ports de plaisance. La loi NOTRe a organisé le transfert des zones d'activités portuaires (ZAP) des communes aux intercommunalités. Le transfert des ZAP a été entendu comme le transfert du port lui-même par une interprétation large de l'exécutif national. Or, les ports de plaisance sont parfois les colonnes vertébrales de l'organisation de la ville littorale¹³. Le maintien de la compétence portuaire au niveau communal est parfois un élément substantiel de la stratégie.

Par ailleurs, le développement d'une station touristique passe par l'ouverture dominicale des commerces. En ce qui concerne les

commerces de détail alimentaires, la règle générale permet leur ouverture jusqu'au dimanche à 13 h. En revanche, les commerces de détail non alimentaires relèvent du dispositif de la loi Macron II. Or, l'objectif tant du code du tourisme que de certaines stations, est de dépasser la saisonnalité estivale pour assurer un développement à l'année. Il faut par conséquent recourir au classement de toute ou partie de la commune touristique en « zone touristique d'affluence exceptionnelle »¹⁴ dont la compétence relève du préfet de région. Très peu de communes touristiques se sont engagées pour obtenir ce classement¹⁵. Les conséquences en matière de revendications sociales peuvent être faiblement problématiques; celles de la régularité des ouvertures dominicales le sont davantage.

Une commune touristique : Palavas-les-Flots

La commune de Palavas-les Flots créée en 1850, a été érigée en station climatique en 1924 sur un territoire de 3 km² de terre et 5 d'étangs. Son office de tourisme a été créé sous forme d'EPIC en 1966. Selon les dispositions issues de la réforme du code du tourisme, l'Office de tourisme a obtenu la « marque qualité tourisme » en septembre 2013, le classement en première catégorie en décembre 2013. Cela a permis à la Commune de renouveler sa dénomination touristique en juillet 2014 et obtenir le classement « station classée de tourisme en septembre 2014 ». À l'issue de la loi Macron II de 2015, la commune a obtenu son classement en « zone touristique d'affluence exceptionnelle » en août 2016.

■ L'investissement touristique local : l'importance de l'investissement immatériel

L'investissement touristique présente deux aspects. D'abord un investissement matériel ou corporel et un investissement immatériel ou incorporel. Les composantes classiques de l'investissement sont bien connues des collectivités. Il s'agit de la voirie, du stationnement gratuit ou payant, l'instauration des zones bleues, le transport urbain etc. La spécificité touristique nécessite

une réflexion d'un autre niveau mais demeurant classique comme les aspects du cadre de vie : plages, espaces verts, parcs et jardins, piscine, tennis, vélos. Mais elle fait aussi appel à la propreté urbaine : sanitaires gratuits en libre-service, nettoyage des rues, sécurité, vidéo-surveillance, animations culturelles, activités nautiques, de plaisance, protection de l'environnement etc.

¹² Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

¹³ La ville de Palavas-les-Flots a conservé la compétence de son port de plaisance au niveau communal en 2015.

¹⁴ Article L3132-25 du code du travail.

¹⁵ Début 2017, deux communes de la Région Occitanie disposent du classement en zone touristique d'affluence exceptionnelle : le centre-ville de Perpignan et l'ensemble de la commune de Palavas-les-Flots.

Dossier

> La dépense locale d'investissement
Colloque de Lyon,
31 mars 2017

L'investissement structurant de la commune de Palavas les Flots est par conséquent comparable à une commune équivalente à son surclassement de 40 000 habitants alors que sa population permanente est de 7 000 habitants. Les budgets sont ainsi d'une dimension de l'ordre de 3 à 5 fois le volume d'une commune de sa strate démographique permanente. Toute comparaison nécessite alors une approche commerciale de « benchmark » en utilisant des outils non budgétaires.

Le point capital de ces dernières années est le résultat d'une stratégie de marque ou de marketing territorial liée au caractère touristique de la ville. Ainsi, de 2011 à 2017, les investissements matériels ont été multipliés par 6. Le taux de croissance des investissements immatériels peut atteindre 160 % par an.

Ces investissements non conventionnels engagés depuis 2011 ont principalement consisté à permettre de déposer et à protéger des marques à l'Institut national de la propriété industrielle comme « Palavas Méditerranée, Palavas-les-Flots, J'aime les campings-caristes, les anguilles de Palavas-les-Flots, Palavas les Flots : Reine des plages de la Méditerranée etc. ». Cette stratégie de marque commerciale a été déclinée en anglais et allemand comme pour « Die Ale von Palavas-les-Flots, etc. ».

De même une gamme de parfum, de sélection de vins ou des « goodies », articles promotionnels complètent des actions pouvant aller jusqu'à faire naviguer une barque appelée « catalane Saint Pierre », classée à l'inventaire des monuments historiques sur le plan d'eau de la Villette pour l'opération « Paris Plage ».

Loin d'être anecdotique, cette stratégie a permis à la ville de se prévaloir d'une « marque territoriale protégée » au sens de l'article 68 de la loi NOTRe et de conserver à titre communal, la compétence relative à la gestion de l'Office de tourisme avant même le cavalier législatif de la dérogation relative à la loi Montagne de décembre 2016.

Les investissements immatériels consistent également au développement de la labellisation du territoire de la commune à différents titres : au titre de la protection de l'environnement : convention RAMSAR, Natura 2000, biotopes, Agenda 21, Pavillon bleu des plages, mais encore en matière de famille : Familles plus, Tourisme handicap et, enfin, dans le domaine du tourisme d'affaires : Sud de France développement, club business, Tourisme expert, etc.

Parallèlement et de façon structurée depuis 2011, la commune s'est préoccupée de la protection des données et de la lutte contre la cybercriminalité, notamment dans le cadre de la démarche de dématérialisation des données.

Le Port, le Phare, L'office de tourisme

Le port de plaisance de Palavas-les-Flots est également un port classique avec 1029 anneaux en mer, 350 anneaux dans le bassin intérieur, une base fluviale sur le Canal du Rhône à Sète et une base de camping-cars. Mais c'est aussi un port de pêche dans lequel subsiste un élément d'attraction touristique de la clientèle locale : la vente à quai, réminiscence d'une « loi de Colbert ».

Le Phare de la Méditerranée, bâtiment public issu de la reconversion d'une friche industrielle urbaine (château d'eau des années 1940 réhabilité en 2000), héberge le centre des congrès, des entreprises et un restaurant panoramique au 12^e étage.

L'Office de tourisme est devenu un porteur d'ingénierie pour la stratégie de développement de la commune. ■

Ainsi, l'investissement touristique peut reposer sur une composante innovante comme le marketing ciblé, une politique de marques, des produits touristiques selon les segments de clientèles, une ouverture pour les technologies de l'information, le tourisme d'affaires pour un tourisme à l'année.

Revenant sur les relations entre politique et finances évoquées en introduction et la délicate relation entre l'électeur, l'usager, le contribuable et le client, ce personnage polysémique, il faut constater que l'investissement immatériel n'est pas un bon support de communication politique : il ne s'inaugure pas.

En conclusion, selon le code du tourisme, l'approche économique se fait selon la notion de « client ». Selon la stratégie de marketing territorial, l'investissement local d'une commune touristique se fait selon la notion de « produit ». La comptabilité publique s'adapte à ce paradigme, si les mentalités veulent s'adapter. Le point de vue entrepreneurial doit se développer de façon complète pour financer les équipements : logique fiscale intégrée (CICE¹⁶, Impôts sur les sociétés, TVA déductible, produits du domaine public...).

Mais les collectivités locales à caractère touristique poursuivent deux objectifs parfois difficiles à concilier : l'administration au sens conventionnel intervient pour l'intérêt général et en cas de carence de l'initiative privée ; l'entité touristique est le moteur de développement économique et donc l'aiguillon des entreprises. ■

¹⁶ La commune de Palavas-les-Flots a intégré une logique fiscale visant à réduire de façon significative l'impôt sur les sociétés et les taxes subséquentes, d'une part et à bénéficier du Crédit impôt compétitivité emploi, d'autre part. Cette logique fiscale est un élément de stabilité financière dans un contexte de baisse de la DGF.