REPUBLIQUE FRANCAISE

CONSEIL ECONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
DE LA NOUVELLE CALEDONIE

AVIS N°07/2018

De la commission du développement touristique

Saisine sur le projet de délibération portant approbation de la stratégie de développement touristique des services et des loisirs 2025

Présenté par :
Le président:
M. Patrick OLLIVAUD
Le rapporteur:
M. Richard KALOI,
Dossier suivi par :
Dr. Amélie-Anne FLAGEL, chargée d'études juridiques au bureau des études du CESE-NC et madame Véronique CHALIER , secrétaire d'études du CESE-NC.

Adoptés en commission, le 06 avril 2018,
Adoptés en bureau, le 09 avril 2018,
Adoptés en séance plénière, le 13 avril 2018

RAPPORT N°07/2018

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n° 05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

A été saisi par lettre en date du 13 mars 2018 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie *d'un projet de délibération portant approbation de la stratégie de développement touristique des services et des loisirs 2025*,

Le bureau du conseil économique, social et environnemental a confié à la commission du développement touristique le soin d'instruire cette saisine.

Elle s'est réunie pour auditionner les élus, les représentants des services ainsi que les associations et professionnels concernés par ce sujet, à savoir :

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
21/03/2018	- ***Madame Iolani MARTIN***, chargée de mission tourisme à la DEFE-PS, - ***Monsieur Jean-Marc MOCELLIN***, directeur du GIE Nouvelle-Calédonie tourisme point Sud, - ***Monsieur Emile NECHERO***, président du GIE tourisme-province Nord.
23/03/2018	- ***Monsieur Jean-Pierre ACHILLI***, représentant de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie, - ***Monsieur Steven MERIADEC***, chef du service développement urbain de la ville de Nouméa, - ***Madame Aurélie AUDUREAU***, chef de projet jumelage et rayonnement de la ville de Nouméa, - ***Monsieur Alain RIVIECCIO***, chef du service des sports de la ville de Nouméa, - ***Madame Jennifer SEAGOE***, présidente de la CCI-NC, - ***Monsieur Didier TAPPERO***, directeur général d'AIRCALIN, - ***Monsieur Edouard XUMA*** , président de l'Union des hôtels de tourisme de Nouvelle-Calédonie, accompagné de ***monsieur Dominique MICHAUD***, vice-président, ***monsieur Yannick GLOUX-BAUCHET,*** trésorier et ***monsieur Patrick BACHELET***, trésorier adjoint, - ***Monsieur Yves DUCREUX***, secrétaire du syndicat des activités nautiques de transport touristique.
27/03/2018	- ***Madame Elodie JAUNAY***, directrice de l'agence maritime KENUA, - ***Madame Sylvie HELMY***, directrice du tour operator « Nouméa discovery »,
28/03/2018	- ***Réunion de synthèse***
05/04/2018	- ***Monsieur Philippe GERMAIN***, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de ***monsieur François BOCKEL***, directeur du service de la coopération régionale et des relations extérieures et de ***madame Marie-Amélie MOLIA,*** collaboratrice.

Ont produit des observations écrites : - l'union des hôtels de tourisme de Nouvelle-Calédonie, ***L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission du développement touristique dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-joint.*** Ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites : - Le GIE destination île Loyauté, - La direction du développement économique et de l'environnement de la province Nord, - La direction de l'économie intégrée de la province des îles Loyauté, - L'association des maires de Nouvelle-Calédonie, - La direction d'Air Calédonie, - La direction d'Air Loyauté.	
06/03/2018	***Réunion d'examen & d'approbation en commission***
09/04/2018	***BUREAU***
13/04/2018	***SÉANCE PLÉNIÈRE***
8	19

AVIS N° 07/2018

Conformément à la loi organique modifiée n°99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de : impôts, droits et taxes (article 22-1°), formation professionnelle (22-2°), commerce extérieur, réglementation des investissements directs étrangers (22-6°), desserte maritime d'intérêt territorial (22-8°), desserte aérienne (22-9°), statistiques intéressant la Nouvelle-Calédonie (22-5°)

C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen de cet avant-projet de délibération portant approbation de la stratégie de développement touristique des services et des loisirs 2025.

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le tourisme est un domaine régulièrement évoqué comme vecteur de développement de la Nouvelle-Calédonie, alternatif au nickel, susceptible de constituer un outil pour réduire le déséquilibre de la balance commerciale. Au niveau intérieur, ce pourrait être un levier de rééquilibrage entre les différentes provinces par les retombées économiques diverses qu'il suscite ainsi que par les sources d'emplois directs ou indirects qu'il génère (pour les acteurs touristiques proprement dit mais aussi par les chaines d'activité relatives à la formation, la vente de produits *etc.*).

De nombreux plans ont tenté de faire de ce sujet une priorité au sein des différentes institutions de la Nouvelle-Calédonie. La difficulté majeure repose sur un éclatement de la compétence entre les trois provinces et sa grande transversalité. Une multitude d'acteurs est donc nécessaire pour la mise en place des actions et coordonner ces dernières. Il importe en effet de pouvoir offrir un produit fiable et identifié quelle que soit la province où est offerte la prestation touristique.

Le CESE-NC a pointé a de nombreuses reprises, dans ses vœux[1], le besoin de gouvernance de ce secteur afin de l'exploiter au mieux des possibilités qu'il offre.

Le présent projet de délibération répond en partie à cette inquiétude en proposant un état des lieux du tourisme en Nouvelle-Calédonie (qui fait écho à celui proposé par le PDTC NC[2]), la mise en perspective d'une vision pays, accompagnée de ses recommandations. L'entité chargée de coordonner les actions et d'apporter la cohérence souhaitée est dénommée «Agence du développement touristique » (ADT) regroupant des élus du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et des trois provinces. Cette agence aura, entre autres missions, de promouvoir la Nouvelle-Calédonie à l'international, de coordonner la croisière et la grande plaisance, de piloter la stratégie touristique *etc*[3].

[1] Avis n° 19-2000 ; Vœu n° 01-1995 ; Vœu n°01-2011 ; Vœu n° 02-2012 ; Vœu n° 05-2014, disponible sur : www.cese.nc
[2] Plan de développement touristique concerté de Nouvelle-Calédonie
[3] *Cf* texte du projet de délibération

Des ateliers du tourisme ont réuni plus de 500 opérateurs durant un an, les quatre strates institutionnelles de compétences que constituent les trois provinces et la Nouvelle-Calédonie. Ils ont élaboré une stratégie (STDTSL[4]) qui repose sur huit thèmes identifiés :

- la desserte aérienne internationale et domestique,
- le transport maritime,
- la promotion et la commercialisation de la destination Nouvelle-Calédonie,
- l'hébergement,
- la formation des jeunes aux métiers du tourisme,
- la sensibilisation de la population au développement touristique,
- les activités et animations locales,
- la croisière et la grande plaisance.

La délibération contient également des objectifs chiffrés, à l'aune desquels il sera possible d'évaluer les résultats obtenus, à la fois pour le rapport annuel au congrès et pour la révision de la STDTSL quinquennale, prévus à l'article 4 de la délibération. Ces données permettront également d'estimer la réussite de la politique engagée lors de son échéance, prévue en 2025.

Enfin, des orientations stratégiques qui reprennent partiellement les recommandations exprimées lors des ateliers du tourisme.

II – OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION

Propos liminaire

A titre liminaire, la commission s'interroge sur le poids juridique du texte rapportant les éléments présentés et retenus lors des ateliers du tourisme. La délibération ne fait effectivement aucune mention de l'annexion de celui-ci. Dans ce cadre faut-il comprendre que les seuls objectifs et recommandations impératives sont celles mentionnées dans la délibération et considérer le document issu des ateliers du tourisme uniquement comme un document d'orientation ?

A- Recommandations

En premier lieu, les conseillers et conseillères relèvent que si un état des lieux actuel est proposé, il ne dresse pas un bilan des actions menées suite au PDTC NC. Les commissaires estiment qu'il aurait été également probant d'étudier les résultats du précédent plan afin de tirer les conséquences.

Il serait effectivement dommageable de reprendre des actions antérieures qui peinent à s'appliquer faute d'une étude des facteurs bloquants.

Recommandation n°1 : la commission préconise qu'une évaluation concernant le PDTC NC soit réalisée afin d'en tirer les meilleurs enseignements.

En deuxième lieu, la commission note avec beaucoup d'intérêt le rôle accordé à la gouvernance et à la nécessité d'une politique commune dans la

[4] Stratégie de développement touristique des services et des loisirs 2025

gestion du domaine touristique. Elle souhaite néanmoins mettre en valeur les points suivants :

- L'Agence de développement touristique n'intègre que les institutions au détriment des professionnels.

<u>Recommandation n°2</u> : les commissaires invitent à ce que la sphère professionnelle ne soit pas évincée au détriment des institutions dans la constitution de la future ADT.

- L'ADT sera appelée à exercer des missions dans le strict respect des compétences des provinces. Toutefois, la commission souligne que lorsque la gouvernance a été entre les mains des GIE provinciaux, force est de constater que les résultats n'ont pas été probants.

<u>Recommandation n°3</u> : les commissaires rappellent que l'intérêt d'une gouvernance commune repose sur un cadre décisionnel unique. Toutefois, ils sont conscients que cela nécessiterait des aménagements juridiques et politiques parfois difficiles.

<u>Recommandation n°4</u> : la commission interpelle la future agence et/ou les institutions sur l'inadéquation entre les textes réglementaires et les exigences locales. En effet, un « copier-coller » des textes métropolitains s'avère régulièrement en décalage avec les réalités et moyens des professionnels. Il remonte effectivement des auditions qu'il s'agit d'un frein majeur à l'investissement privé local et international.

En troisième lieu, les commissaires notent qu'en l'état actuel les seuils de saturation en matière de réception de navires de croisières sont atteints. Par conséquent, les objectifs visés par le plan sont trop ambitieux pour les infrastructures actuelles. Il serait donc préférable de viser une amélioration qualitative de l'existant (amélioration des structures et de l'accueil en place actuellement). Afin d'augmenter le nombre de croisiéristes, il serait nécessaire de multiplier les ports d'ancrage sur le territoire. A cet égard, il est mis en avant la gestion remarquable des croisiéristes à Lifou, qui pourrait servir d'inspiration pour les autres sites.

En tout état de cause, la commission insiste sur le lien entre quantitatif et qualitatif, rappelant que tant que la destination de Nouméa ne sera pas appréciée par les touristes (Nouméa est classée 54e sur 56 des destinations appréciées), il ne sera pas envisageable de transformer ces touristes circonstanciels en touristes de choix.

La commission met en exergue que la redevance croisière proposée dans la stratégie a eu des conséquences néfastes en Polynésie française, les opérateurs ayant délaissé la destination. Il s'avère cependant que les armateurs ne sont pas opposés à une taxe, si elle est directement affectée aux infrastructures en rapport avec leurs activités. Toutefois, celle-ci ne pourrait être envisagée avant une période de deux ans (correspondant aux échéanciers des armateurs).

Il s'avère également que la réglementation, tout comme les infrastructures, fait cruellement défaut en Nouvelle-Calédonie. Cependant, la Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un écosystème riche mais fragile. Or, il n'est pas vraisemblable de développer la croisière avant même qu'une réglementation protectrice de l'environnement relevant du domaine de la Nouvelle-Calédonie ne permette de l'encadrer.

<u>Recommandation n°5</u> : La commission insiste pour que, préalablement à toute tentative de développement de la croisière, des mesures réglementaires de protection de l'environnement et de remise en état

des structures existantes soient prises.

En quatrième lieu, la commission note également avec intérêt la recommandation visant à ouvrir la destination Nouvelle-Calédonie au low-cost. Elle remarque que nombre d'intervenants ont placé le coût du transport aérien en tête des obstacles rencontrés par les touristes et/ou potentiels touristes.

<u>Recommandation n°6</u> : la commission demande qu'une nouvelle stratégie commerciale soit définie en matière de desserte aérienne, (matière relevant de la compétence de la Nouvelle-Calédonie) afin de permettre, soit à d'autres compagnies, soit à Aircalin, de proposer des offres low-cost. Les commissaires estiment en effet qu'une « perte financière provisoire » peut constituer un investissement, compensé par la rentabilité touristique globale subséquente.

En cinquième lieu, la commission ne peut que se féliciter de la place accordée à la formation dans la stratégie proposée. Il lui semble effectivement que l'intégration de la culture touristique en Nouvelle-Calédonie doit être placée au premier plan. Les commissaires rappellent que l'investissement dans la formation, souvent moins coûteuse que d'autres, s'avère régulièrement une action très efficace à long terme.

De même, une culture touristique est nécessaire afin de proposer des produits à même de séduire le client et les exigences qu'il peut avoir. Une mise en adéquation entre les perceptions, la population et les attentes des touristes ne peut que bénéficier à l'essor de ce secteur en Nouvelle-Calédonie.

<u>Recommandation n°7</u> : la commission encourage fortement les acteurs concernés par le tourisme à investir dans ces leviers.

En sixième lieu, les commissaires constatent que les statistiques fournies sur le tourisme sont incomplètes ou obsolètes (ainsi le chiffre de dépense estimée de 5000F CFP/croisiéristes a été fondé de manière arbitraire). De la même manière, les conseillers et conseillères font remonter une certaine ambivalence entre la proposition d'abattement des cotisations sociales(CAFAT) et la situation financière actuelle de la CAFAT. Pourtant, l'industrie hôtelière pourrait utilement bénéficier de ces abattements qui visent à favoriser l'emploi, d'autant plus qu'à elle-seule, l'industrie hôtelière génère plus de 2000 emplois directs et 5200 emplois pour toute l'industrie touristique. Il importe donc de résoudre ce dilemme de manière claire.

Les hôteliers considèrent également que le phénomène AIRBNB constitue une part importante du parc « hôtelier » touristique. Or, les particuliers ne sont pas soumis aux mêmes obligations légales et fiscales que les professionnels, ce qui nuit à ces derniers.

<u>Recommandation n°8</u> : la commission demande la mise en place d'une réglementation encadrant la location AIRBNB.

En septième lieu, la commission s'interroge sur le financement du plan, sachant que le tourisme n'est pas une compétence de la Nouvelle-Calédonie. Elle suppose que cela fonctionnera, en partie, sur le budget propre attribué à l'ADT.

<u>Recommandation n°9</u> : la commission n'a pu obtenir de réponses claires sur le financement pérenne des recommandations formulées. Elle interpelle fortement les pouvoirs publics sur ce point

B- Conclusion de la commission

La commission rapporte et partage le sentiment de tous les intervenants : le souhait d'une réelle volonté politique pour propulser sur l'avant de la scène un secteur d'avenir, générateur d'emploi et de croissance. Cependant, elle note que ce plan présente encore trop de zones d'ombres pour satisfaire les commissaires et les intervenants consultés.

Suite aux observations et recommandations relevées, la commission émet un ***avis réservé*** au présent projet de délibération portant approbation de la stratégie de développement touristique des services et des loisirs 2025 en Nouvelle-Calédonie.

LE RAPPORTEUR	LE PRÉSIDENT
Richard KALOÏ	Patrick OLLIVAUD

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **0** voix « **favorable** », **0** voix « **défavorable** » et **5** « **réservé** ».

III – CONCLUSION

Suite aux observations de la commission et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé** au présent projet de délibération.

L'avis a été adopté à la majorité des membres présents et représentés par **8** voix « **favorable** », **1** voix « **défavorable** » et **16** « **réservé** ».

LA SECRETAIRE	LE PRÉSIDENT
Rozanna ROY	Daniel CORNAILLE