



AVIS n°17/2023
du 30 août 2023 concernant le projet de loi
du pays portant création de la taxe pour le
développement et la promotion du tourisme
de croisière, accompagné de son projet de
délibération.

Présenté par la CDEFB-CDT¹ :

Le président de la CDEFB

Monsieur Hatem BELLAGI

Le vice-président de la CDT

Monsieur Wamo WADRENGES

Le rapporteur de la CDT :

Monsieur Christian ROCHE

Dossier suivi par :

Monsieur Jérôme LAFLEUR, chargé d'études, madame
Véronique NICOLI, secrétaire et madame Mariette
GOYE aide-documentaliste.

¹ Commission du développement économique, de la fiscalité et du budget; commission du développement touristique.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 17 août 2023 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un projet de loi du pays portant création de la taxe pour le développement et la promotion du tourisme de croisière, accompagné de son projet de délibération, selon la procédure d'urgence.

La commission du développement économique, de la fiscalité et du budget ainsi que la commission du développement touristique ont auditionné les représentantes et représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, les actrices et acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux des commissions dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 17/2023

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Le gouvernement projette la mise en place d'une taxe sur le flux de passagers en croisière touristique en Nouvelle-Calédonie afin d'accompagner la reprise de cette activité. Le but est d'offrir un cadre nouveau qui permette d'accroître l'activité du territoire aux opérateurs de croisière souhaitant proposer des escales tout en donnant des garanties aux populations sur la limitation des externalités négatives de ces activités.

Pour l'heure le secteur de la croisière ne contribue que très peu à la maintenance et au développement des infrastructures et à la préservation des espaces classés au patrimoine mondial de l'UNESCO, par ailleurs il n'existe aucune taxe sur les croisiéristes aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie.

Il est ainsi institué une taxe pour tous les navires de croisière transportant au moins cinquante passagers, effectuant des escales touristiques en Nouvelle-Calédonie dans le cadre d'un voyage d'agrément en bateau, comportant au moins une nuit à bord.

La taxe sera perçue à chaque escale touristique des navires de croisière, en tout point du territoire, dès lors que les touristes y sont débarqués ou que l'avitaillement du navire y est fait.

Le montant de la taxe est égal à la somme du produit, pour chaque escale touristique, du tarif par passager applicable par le nombre de passagers à bord du navire.

Les tarifs applicables par passagers et par escale, compris entre 250 F.CFP et 10 000 F.CFP, sont fixés par délibération du congrès. Cette dernière prévoit d'instaurer la taxe en deux phases afin de laisser aux opérateurs le temps d'intégrer pleinement le dispositif dans leur commercialisation. La première fixe le tarif à 750 F.CFP pour la première escale et 250 F.CFP par passager à compter de la deuxième escale de la même croisière. Six mois après l'entrée en vigueur de la taxe, le tarif passe à 1500

F.CFP pour la première escale et 500 F.CFP par passager, à compter de la deuxième escale de la même croisière.

Le chapitre II précise les obligations déclaratives et l'exigibilité de la taxe qui incombent aux opérateurs de croisière ou à leurs représentants en Nouvelle-Calédonie.

Le chapitre III prévoit les taux affectés aux communes accueillant des escales, au port autonome de la Nouvelle-Calédonie, et au groupement d'intérêt économique Nouvelle-Calédonie Tourisme.

Enfin, le chapitre IV prévoit les contrôles et sanctions.

Tel est l'objet de la présente saisine soumise à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure d'urgence**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

En propos liminaire, le CESE-NC regrette l'utilisation de la procédure d'urgence et l'absence des membres du gouvernement aux auditions.

A. Sur l'affectation des recettes

Le produit de la taxe pour le développement et la promotion du tourisme de croisière est affecté à hauteur de 20% aux communes accueillant des escales touristiques, de 40% au port autonome de la Nouvelle-Calédonie, et de 40% au profit du groupement d'intérêt économique Nouvelle-Calédonie Tourisme².

Le port autonome

La taille actuelle des navires de croisière ne permet pas de les accueillir dans la petite rade. Seul le grand quai possède les installations adéquates. En conséquence, les navires de croisière et de commerce sont concentrés et utilisent les mêmes équipements ce qui engendre des contraintes et des coûts supplémentaires.

La volonté politique de dynamiser l'industrie du tourisme de croisière a un impact qui sera de plus en plus important sur l'accueil du fret maritime. Il existe des conflits d'usage avec, parfois, des retards de livraison de marchandise. Les navires de croisière sont jugés prioritaires et certains navires commerciaux annulent leurs escales ce qui représente un coût significatif pour les agents maritime.

Pour ces raisons, le besoin de recettes du port autonome est justifié afin de concourir à la maintenance et au développement des infrastructures qui sont utilisées.

La mise en place de la TGC a supprimé la taxe de péage dont les recettes étaient affectées au port. Ainsi, en 2016 les recettes affectées représentaient 1,2 milliards F.CFP tandis qu'elles représentent aujourd'hui 450 millions F.CFP. Son fonds de roulement lui permettait d'absorber cette perte mais il sera intégralement consommé à la fin de l'année prochaine, et en 2025 le port n'aura plus de financement lui permettant d'alimenter son budget de fonctionnement.

² GIE NC tourisme.

En plus de cette baisse de recette, deux prélèvements successifs opérés par la Nouvelle-Calédonie, l'obsolescence de la politique tarifaire, et les besoins de dragage obligent le port à trouver des recettes au plus vite. Le besoin annuel en investissement est estimé à 600 millions F.CFP pour l'entretien courant des installations portuaires.

Enfin, le schéma directeur prévoit notamment l'agrandissement du quai n°8, le dragage de la grande rade, et l'aménagement d'un terminal de croisière dont le coût est estimé à plus de 13 milliards F.CFP.

Considérant, l'état actuel des finances du port autonome, la perception des recettes de la taxe ne lui permettra même pas d'alimenter son budget de fonctionnement. Néanmoins, il s'agit d'un indispensable qui sera fléché sur la construction du terminal de croisière et sur le réaménagement du terminal de commerce.

Le CESE-NC identifie un besoin stratégique et vital de financement urgent du port autonome pour assurer sa pérennité.

Dans ces conditions, le CESE-NC s'interroge sur les objectifs réels de cette taxe et sur sa dénomination.

Recommandation n°1 : clarifier les objectifs de la taxe

Recommandation n°2 : Compte tenu des besoins du port autonome et de son importance stratégique pour la Nouvelle-Calédonie, prévoir une affectation des recettes plus importante.

Le GIE NC tourisme

Pour le développement du tourisme de croisière l'impact de campagnes internationales est faible et l'essentiel de la communication à ce sujet est assuré par les armateurs. Ainsi, une affectation de 40% paraît disproportionnée.

Recommandation n° 3: Affecter une part des recettes substantiellement moins importante à la promotion internationale du tourisme de croisière.

Les communes

Affectataire de 20% des recettes, les communes accueillant des escales touristiques ont également des dépenses liées à l'accueil de ces touristes.

Les oubliés du dispositif

Bien que détenant les compétences en matière de développement économique et touristique, les provinces ne sont pas affectataires du produit de la taxe. Ces dernières n'ont pas été consultées dans le cadre de la rédaction du présent projet de loi du pays et les auditions ont permis de faire ressortir les points suivants :

- La société de développement et d'investissements des îles regrette que la province des îles Loyautés ne soit pas affectataire du produit de la taxe. Le site

touristique d'Easo à Lifou, qui accueille les bateaux de croisière, ne fait pas partie du port autonome de la Nouvelle-Calédonie et représente plus de 400 millions F.CFP d'investissements supportés par la collectivité provinciale et non la commune de Lifou. Puisque c'est la province qui finance les infrastructures servant à accueillir les bateaux de croisière et qu'il s'agit précisément d'un des objectifs de la taxe, cette dernière devrait bénéficier d'une partie des recettes.

- La province Sud met en avant les efforts qui sont mis en œuvre pour contribuer à l'attractivité touristique du territoire. L'exposé de motifs présente l'activité de croisière comme facteur de développement du tourisme de séjour et la mise en place de cette taxe est présentée comme un accompagnement à la reprise de ce secteur d'activité. Ainsi, la province relève l'impérieuse nécessité d'offrir une expérience qui soit à la hauteur des attentes des touristes qui débarquent et estime devoir être affectataire d'une partie des recettes. La collectivité intervient sur toute la chaîne de valeur en matière touristique et au-delà de la promotion de la destination, c'est bien la province qui s'attache à ce que ce qui est promu soit réellement offert par les différents prestataires et accompagne les professionnels et les touristes au quotidien. Environ 80% de l'offre touristique en Nouvelle-Calédonie se situe en province Sud. Cette dernière s'attache à la fédération des acteurs et participe grandement au financement des infrastructures touristiques.
- Le GIE tourisme province Nord regrette que les organismes de promotion du tourisme ne soient pas concernés par cette taxe dans la mesure où l'enjeu consiste à "transformer" le touriste de croisière en touriste de séjour de plus longue durée. En outre, le GIE reste perplexe sur la capacité d'une telle taxe à minimiser les externalités négatives.

Recommandation n°4 : Travailler en concertation avec les provinces qui détiennent la compétence en matière de développement touristique, économique et de protection de l'environnement et qui n'ont pourtant pas été consultées.

Recommandation n°5 : Prévoir une affectation des recettes aux provinces. L'objectif de lutte contre les externalités négatives notamment, pourra ainsi être poursuivi par ces collectivités.

B. Concernant les armateurs

Ils rappellent le contexte délicat de relance de la croisière et se positionnent plus pour un encouragement au développement plutôt que de contraindre les entreprises au travers de taxes dont le montant ne pourrait être supporté et entraînerait une diminution de la fréquentation ou un abandon de la destination Nouvelle-Calédonie.

Actuellement la Nouvelle-Calédonie a peu à offrir aux touristes de croisières et le secteur a été lourdement impacté par la crise sanitaire. Dans ce contexte, les professionnels alertent simplement sur les modalités de mise en œuvre d'une telle taxe. Ils sont parfaitement conscients de l'existence de ce type de taxe dans d'autres pays et ne nient pas son utilité. Il ne s'agit donc pas d'un rejet de la taxe de leur part mais d'une alerte concernant le montant et la date d'application.

La planification de ces compagnies se fait environ deux ans en avance, et les escales sont vendues plus d'un an en avance à des tarifs qui sont déjà fixés. Ainsi, les conséquences de la mise en place de la nouvelle taxe pour les personnes ayant déjà réservé leurs billets et pour les entreprises concernées demeurent. Ces dernières insistent sur la difficulté de répercuter cette taxe sur les billets déjà vendus.

Il s'avère que depuis une dizaine d'années les armateurs discutent d'une taxe de ce type avec les différents gouvernements successifs et la seule chose qu'ils demandaient était un préavis d'un an et demi à deux ans afin de pouvoir répercuter correctement cette mesure sur les passagers. Le présent projet de loi du pays et sa délibération d'application ne s'inscrivent pas du tout dans ce contexte-ci. Les armateurs, comme les entreprises privées concernées par ce secteur d'activité, sont en sortie de crise et la mise en œuvre de la taxe en fin d'année ou en début d'année prochaine risque de causer une perte du nombre d'escales en 2024 voir en 2025.

Concernant les délais de déclaration, ce sont les représentants locaux qui seront tenus de respecter les obligations déclaratives et les modalités d'acquittement de la taxe. La mise en place de cette nouvelle procédure sera difficilement réalisable dans des délais contraints. Considérant les montants qui sont très importants et les besoins de structuration du secteur, les délais semblent très courts et la majoration de 10% de pénalités en cas de retard, démesurée.

Recommandation n°6 : prévoir une entrée en vigueur en 2025 afin de laisser le temps aux armateurs, mais également aux prestataires locaux et aux représentants des croisiéristes, d'intégrer ce nouveau dispositif.

En outre, les armateurs constatent qu'aucune information concrète n'est donnée concernant la promotion des croisières touristiques malgré l'intitulé de la taxe. Ils estiment que les navires se rendent en Nouvelle-Calédonie depuis 80 ans et ce sans besoin de promotion particulière. Les armateurs se demandent ainsi comment cette taxe va promouvoir concrètement l'attractivité du territoire pour les croisiéristes. Ils identifient comme plus important et plus urgent, le besoin de structuration locale, de formation, et de développement d'activités plutôt que celui de la promotion internationale.

Concernant l'objectif de limitation des externalités négatives de l'activité de croisière, aucune action concrète n'est présentée. En revanche, beaucoup d'efforts sont réalisés par les professionnels³ pour tenter de préserver les destinations qu'ils visitent. Des études d'impact environnementales à Lifou et Maré ont été menées, en partenariat avec les provinces et des actions concrètes menées par les armateurs, ont suivi. Des aides au développement des activités à Lifou avec le financement de bus afin de désengorger le site d'Easo ont également eu lieu en 2019. Des navires sont mis à disposition de l'école des métiers de la mer, et des programmes pédagogiques de sensibilisation des scolaires à l'anglais, aux métiers de la mer, et à l'environnement sont mis en œuvre par les armateurs. Ainsi, plusieurs actions sont menées par les professionnels, qui peinent à les communiquer en raison de l'absence d'entité représentative de la croisière⁴, et craignent que la mise en place de la taxe vienne entraver ce type d'actions.

³ La compagnie Carnival notamment.

⁴ Il existe un groupe de travail à la CCI.

Concernant les tarifs, le plafond de 10 000 F.CFP inquiète et enlève toute perspective viable pour les armateurs sur le long terme. En effet, ce plafond représente un frein à l'investissement dans la mesure où, à tout moment, le gouvernement peut augmenter, de manière très significative, le montant de la taxe.

Depuis l'annonce de cette taxe en octobre 2022, aucune consultation des armateurs n'a été faite. Ils sont très étonnés puisqu'après avoir discuté pendant dix ans avec les différents gouvernements, ils découvrent aujourd'hui une mise en œuvre hâtive de la mesure sans aucune consultation préalable.

Concernant les tarifs, le gouvernement a informé les commissions que ces derniers ont été définis sur la base d'un benchmark des pays alentours. A ce titre, un tarif de 4900 F.CFP par passager a été annoncé concernant l'Australie, 2600 F.CFP concernant la Nouvelle-Zélande et une moyenne globale de tous les pays de 1936 F.CFP.

Les armateurs quant à eux, évoquent un tarif de 500 F.CFP en par passager à Tahiti depuis 2010 qui vit principalement de l'industrie touristique. En conséquence, certains professionnels ont fait le choix de quitter le marché et en 2021, la taxe a été réduite à 50 F.CFP par passager, afin de relancer le secteur. En outre, comme évoqué plus haut, ces pays mettent en œuvre des tarifs dégressifs en fonction du nombre d'escales.

Dans certains pays où des taxes sur les bateaux de croisière s'appliquent, il peut y avoir une dégressivité en fonction des volumes d'escales. Il s'avère que le présent projet de loi du pays accompagné de sa délibération d'application, ne prévoit aucun dispositif de ce type.

Recommandation n°7 : Prévoir une concertation avec tous les professionnels du secteur.

III –CONCLUSION DE L'AVIS N°17/2023

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°1 : Clarifier les objectifs de la taxe

Recommandation n°2 : Compte tenu des besoins du port autonome et de son importance stratégique pour la Nouvelle-Calédonie, prévoir une affectation des recettes plus importante.

Recommandation n° 3: Affecter une part des recettes substantiellement moins importante à la promotion internationale du tourisme de croisière.

Recommandation n°4 : Travailler en concertation avec les provinces qui détiennent la compétence en matière de développement

touristique, économique et de protection de l'environnement et qui n'ont pourtant pas été consultées.

Recommandation n°5 : Prévoir une affectation des recettes aux provinces. L'objectif de lutte contre les externalités négatives notamment, pourra ainsi être poursuivi par ces collectivités.

Recommandation n°6 : prévoir une entrée en vigueur en 2025 afin de laisser le temps aux armateurs, mais également aux prestataires locaux et aux représentants des croisiéristes, d'intégrer ce nouveau dispositif.

Recommandation n°7 : Prévoir une concertation avec tous les professionnels du secteur.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis favorable à la majorité** sur le projet de loi du pays portant création de la taxe pour le développement et la promotion du tourisme de croisière, accompagné de son projet de délibération.

L'avis a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **36 voix « pour »**.

LE SECRÉTAIRE



Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT



Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°17/2023

- Nombre de réunions en commission : 2
- Adoption en commission : 28/08/2023
- Adoption en bureau: 29/08/2023

Invités auditionnés (14) :

- **Monsieur Romuald PIDJOT et madame Pierrette GUAERENE** représentants **monsieur Gilbert TYUIENON**, membre du gouvernement en charge du secteur de la promotion internationale du tourisme notamment.
- **Madame Medjo WAHUZUE** représentant **messieurs Gilbert TYUIENON et Mickaël FOREST**, membre du gouvernement en charge du secteur de la fiscalité notamment.
- **Monsieur Richard GUYONNET**, douanes de Nouvelle-Calédonie.
- **Madame Aurélie LOZACH**, directrice adjointe des services fiscaux.
- **Monsieur Brice KIENER**, directeur du port autonome de la Nouvelle-Calédonie, accompagné de **monsieur Thierry TIMANE**, responsable administratif et financier.
- **Madame Julie LARONDE**, directrice générale de Nouvelle-Calédonie tourisme.
- **Monsieur Raphaël LARVOR**, directeur du développement économique et du tourisme de la province Sud (DDT).
- **Madame Roxanne BRUN**, directrice générale de SPL Sud Tourisme Nouvelle-Calédonie.
- **Monsieur Alain PIDJOT** directeur de la société de développement et d'investissement des îles (SODIL).
- **Monsieur Philippe DARRASON**, président du cluster maritime de Nouvelle-Calédonie, accompagné de mesdames **Mélanie HUITRIC** et **Elodie JAUNAY**, membres.

Observations par écrit (1) :

- GIE tourisme province Nord

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (2) :

- SODEMO
- Syndicat des activités nautiques et touristiques

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : Madame Pascale DALY, messieurs Jacques ADJOUHGONIOPE, Louis-José BARBANÇON, Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Yves GOYETCHE, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Christian ROCHE, Jean SAUSSAY (donne procuration à Marc ZEISEL), Wamo WADRENGES, Lionel WORETH, Marc ZEISEL.

Étaient présents et représentés lors du vote : Madame Pascale DALY, messieurs Jacques ADJOUHGONIOPE, Hatem BELLAGI, Bruno CONDOYA, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, Daniel ESTIEUX, Yves GOYETCHE, Richard KALOI, Jean-Louis LAVAL, Christian ROCHE, Jean SAUSSAY (donne procuration à Marc ZEISEL), Wamo WADRENGES, Lionel WORETH, Marc ZEISEL.

Étaient absents lors du vote : Madame COGNARD, messieurs Louis-José BARBANÇON, Aguetil GOWE, André ITREMA, Patrick OLLIVAUD, Noël WAHUZUE.