



**Chambre territoriale des comptes
de Polynésie Française**

Le Président,

n° 2013-0432
Par porteur avec A.R.

Papeete, le 19 août 2013

Monsieur le Président,

Par lettre du 13 juin 2013, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes concernant la gestion de la collectivité de la Polynésie française (politique du tourisme) pour les exercices 2005 à 2012. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui les concerne, à vos prédécesseurs.

En l'absence de réponse écrite dans le délai d'un mois fixé par l'article L. 272-48 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport.

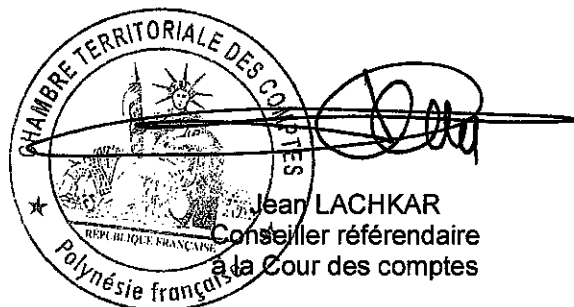
En application du même article, vous avez l'obligation de le communiquer à l'assemblée délibérante.

Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Ce rapport devenant communicable à toute personne qui en ferait la demande, dès la première réunion de l'assemblée de la Polynésie française postérieure à la notification du présent courrier, je vous serais obligé de bien vouloir m'indiquer à quelle date ladite réunion aura eu lieu.

Je vous précise enfin qu'une copie du rapport d'observations est communiquée au haut-commissaire de la République et au directeur local des finances publiques de la Polynésie française, en application de l'article R. 272-65 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Jean LACHKAR
Conseiller référendaire
à la Cour des comptes

Monsieur Gaston FLOSSE
Président de la Polynésie française
BP 2551
98713 PAPEETE



Chambre territoriale des comptes
de Polynésie Française

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COLLECTIVITE de la POLYNESIE FRANCAISE : Politique du tourisme

Exercices 2005 à 2012

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Dans le cadre de son programme de travail, la chambre territoriale des comptes de la Polynésie française a procédé à l'examen de la gestion de la politique du tourisme de la Polynésie française sur les exercices 2005 à 2012.

Le président de la Polynésie française en fonctions au moment de l'ouverture du contrôle, M. Oscar TEMARU, ainsi que ses prédécesseurs, MM. Gaston FLOSSE et Gaston TONG SANG, en ont été informés par courriers du 3 avril 2012.

L'entretien préalable prévu par l'article L.272-45 du code des juridictions financières a eu lieu le 15 novembre 2012 avec M. Oscar TEMARU, président en exercice, et le 27 novembre 2012 avec M. Gaston TONG SANG, ancien président. En ce qui concerne M. Gaston FLOSSE, aucune réponse ne lui étant parvenue dans le délai imparti, ni ultérieurement, la chambre a constaté, comme elle l'avait explicitement indiqué dans sa demande d'entretien préalable, que l'intéressé n'avait pas souhaité donné une suite favorable à cette demande.

Lors de sa séance du 17 janvier 2013, la chambre avait formulé des observations provisoires qui ont été envoyées le 5 février 2013 à M. Oscar TEMARU, président en fonctions. Des extraits ont été adressés à la même date aux anciens ordonnateurs et à un tiers mis en cause, pour les observations les concernant. Aucune réponse n'est parvenue dans les délais impartis. La chambre, lors de sa séance du 31 mai 2013, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

SYNTHESE

Le tourisme représente actuellement une part significative de l'économie polynésienne aussi bien en termes de revenus qu'en termes d'emploi. Même si une légère reprise du nombre de visiteurs est constatée en 2011 (+5,7%) et en 2012 (+4%), ce secteur est toutefois confronté à une baisse tendancielle de son activité depuis une dizaine d'années alors même qu'au niveau mondial, le tourisme des îles tropicales se porte plutôt bien. Sur la décennie 2001-2010, la Polynésie française a ainsi perdu 32 % de fréquentation touristique alors que de nombreuses autres destinations concurrentes se développaient : Fidji (+ 82 %), Cook (+ 37 %), Vanuatu (+ 82 %), Samoa (+ 47 %), Maldives (+ 72 %)...

En Polynésie française, une des explications de ce constat pourrait résider dans l'absence de mise en œuvre d'une véritable stratégie, plusieurs fois recherchée mais jamais validée. En effet, depuis 2005, plusieurs projets stratégiques ont été élaborés mais aucun n'a ensuite été validé, et encore moins mis en œuvre. Il en est ainsi du programme de développement du tourisme, commandé en 2005, du schéma directeur du développement touristique de Tahiti et ses îles, élaboré en 2007, ou encore des travaux issus du conseil d'orientations stratégiques du tourisme (COST), créé en 2010. Au final, l'absence de suivi des dossiers en cours au moment des changements politiques a privé le territoire de toute stratégie pluriannuelle de développement du tourisme.

La Polynésie française dispose pourtant d'outils statistiques (bases de données) qui pourraient être utilement exploitées.

En matière de développement de l'offre touristique, la chambre a par ailleurs remarqué qu'alors même que leur potentiel est connu depuis de nombreuses années, plusieurs niches touristiques sont peu ou pas exploitées. Il en est ainsi du tourisme culturel autour duquel plusieurs projets n'ont pas prospéré (mémorial US à Bora Bora, planétarium numérique ou circuit « sur les traces de Hiro »). Les tourisms d'affaires ou sportif (plongée, pêche, golf) n'ont pas non plus été réellement développés depuis 2005. La réalisation la plus marquante est peut-être le développement du tourisme intérieur, par le GIE Tahiti Tourisme, qui est une structure privée indépendante de la collectivité mais en majorité financée par cette dernière.

En matière de pilotage de l'activité, les recettes liées à la politique touristique apparaissent sous pression à cause de la diminution des recettes issues de la redevance de promotion touristique (RPT) et de la taxe sur les activités de croisière (TAC). Deux milliards de F CFP de crédits théoriquement destinés à l'investissement (DGDE) sont exceptionnellement venus s'ajouter à ces recettes en 2009 et 2010. Les opérations sur lesquelles ces crédits ont été affectés n'ont pas eu de traduction en matière de fréquentation touristique. En matière d'investissement, la collectivité éprouve de grandes difficultés à réaliser les projets qu'elle programme : les autorisations de programme votées depuis 2005, pourtant divisées par 8 par rapport à la période précédente n'ont donné lieu à réalisation qu'à hauteur de 19 %. Les dépenses de fonctionnement sont pour leur part très majoritairement constituées des subventions versées au GIE Tahiti Tourisme (plus de 80 %).

Les relations que la Polynésie française entretient avec le GIE Tahiti Tourisme doivent par ailleurs être clarifiées. En effet, si la collectivité fait le choix de « sous-traiter » sa politique de promotion à un organisme privé qu'elle subventionne, cela ne peut légitimer les nombreuses ingérences dans la gestion d'un organisme privé. En revanche, la collectivité n'exerce pas suffisamment de contrôles sur l'utilisation des fonds qu'elle confie au GIE afin d'assurer la promotion de la destination. La convention d'objectifs, signée par la collectivité et le GIE Tahiti Tourisme en juin 2012, avec deux années de retard ne dispose pas d'un contenu assez précis pour garantir à la collectivité le bon emploi de ses subventions.

Pour sa part, le service du tourisme de la Polynésie française dispose de compétences larges, qui peuvent parfois paraître redondantes avec celles du GIE Tahiti Tourisme. Le recoupement des compétences pourrait d'ailleurs augmenter avec l'évolution de la structure, récemment transformée en Tahiti Tourism Authority. La concertation des actions entre la Polynésie française et le GIE TT n'en devient que plus essentielle. Sur la période écoulée, la chambre a noté :

- certaines faiblesses en termes de contrôle des établissements touristiques (classement peu opérationnel et nombre d'établissements classés en diminution),
- des possibilités d'amélioration au niveau de la gestion des aménagements de sites touristiques,
- le vieillissement de la réglementation applicable, peu actualisée malgré de nombreuses annonces.

Enfin, toujours en matière de pilotage de la politique touristique, la chambre relève le très faible niveau d'évaluation et de coordination avec les autres politiques territoriales pourtant complémentaires (environnement, culture, éducation).

Enfin, dans sa dernière partie, le rapport aborde le rendement de certaines orientations et actions mises en œuvre depuis 2005. La défiscalisation, principale dépense (diminution des recettes) sur le domaine, a été presque exclusivement orientée vers les résidences hôtelières et n'a pas eu les effets attendus en termes de développement d'offre et d'emplois. A l'opposé, les aides directes à la petite hôtellerie et aux prestataires d'activités représentent des montants très faibles et leur mode d'attribution (canaux multiples) ne permet pas de garantir l'absence de "double".

Les résultats de l'utilisation de fonds issus de la DGDE, en 2009 et 2010, pour participer d'une part à l'exposition universelle de Shanghai et pour financer d'autre part une importante campagne de promotion du mariage des étrangers en Polynésie française sont décevants. Dans le premier cas, la participation de la collectivité s'est d'ailleurs faite contre l'avis du GIE Tahiti Tourisme et le développement escompté de la fréquentation chinoise n'est pas intervenu. Dans le second cas, les 10.000 visiteurs attendus chaque année dans ce cadre, doivent être comparés aux 23 et 48 mariages d'étrangers principalement célébrés en 2010 et 2011 et attestent de l'échec de l'opération qui aura coûté environ 45 millions de F CFP.

Les investissements effectués dans le monde de la croisière (affrètement du Star Flyer et entrée au capital de Bora Bora Cruise) n'ont pas non plus été couronnés de succès. Ces dépenses ont été engagées sur la base d'études dont l'indépendance est discutable et elles ne répondaient pas, en ce qui concerne Bora Bora Cruise, à des logiques économique ou touristique.

SOMMAIRE

1. LA FREQUENTATION TOURISTIQUE	7
1.1. Une ressource importante pour le Pays.....	7
1.1.1 En termes de revenus	7
1.1.2. En termes d'emplois	8
1.2. Une fréquentation en baisse tendancielle	8
1.3. Le tourisme des îles tropicales.....	9
2. LA POLITIQUE TOURISTIQUE DE LA POLYNESIE FRANÇAISE.....	11
2.1. Les projets stratégiques se sont succédé sans être mis en œuvre	12
2.1.1. Le programme de développement du tourisme 2007-2017 (2005).....	12
2.1.2. Le schéma directeur du développement touristique de Tahiti et ses îles (2007)	14
2.1.3. La mise en place du COST et la mise en sommeil de la stratégie de développement touristique (2010-2011)	15
2.1.4. La stratégie pour le tourisme en 2012.....	16
2.2. La collectivité dispose d'outils statistiques performants mais incomplets	17
2.2.1. La collectivité dispose de sérieuses bases de données statistiques	17
2.2.2. Celles-ci pourraient toutefois être utilement complétées.....	17
2.2.3. Les fonctions de l'observatoire du tourisme pourraient être relancées.....	18
2.3. De nombreuses niches de tourisme demeurent inexploitées.....	19
2.3.1. La nécessité de développer une offre complète n'est pas nouvelle	19
2.3.2. La nécessité du tourisme culturel est affirmée sans être accompagnée	20
2.3.2.1. L'importance du vecteur culturel	20
2.3.2.2. Des actions claires sont identifiées depuis 2005	21
2.3.2.3. Les réalisations concrètes ne sont pas nombreuses	22
2.3.3. Le développement du tourisme d'affaires est dépendant de la réalisation d'un centre de congrès	23
2.3.4. Le tourisme sportif.....	24
2.3.5. Les autres niches	26
2.3.6. Le développement du tourisme intérieur	26
3. LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE TOURISTIQUE	27
3.1. Le pilotage de la politique du tourisme dispose de faibles marges de manœuvre budgétaires	27
3.1.1. Les recettes de la politique touristiques diminuent.....	27
3.1.1.1. Les redevances de promotion touristique (RPT) sont revenues dans le budget du Territoire.....	28
3.1.1.2. La Taxe sur les Activités de Croisière.....	29
3.1.1.3 La DGDE a été utilisée pour le financement de campagnes de promotion touristique	29
3.1.2. Les crédits d'investissement et les réalisations diminuent depuis 2005	30
3.1.2.1. Les caractéristiques des dépenses d'investissement et leur évolution.....	30
3.1.2.2. L'évolution des dépenses et du taux de réalisation des AP	31

3.1.3. Les dépenses de fonctionnement sont très centrées sur les subventions versées au GIE TT.....	33
3.1.3.1. La composition des dépenses de fonctionnement.....	33
3.1.3.2. L'évolution des dépenses de fonctionnement et leurs prévisions aléatoires	34
3.1.4. Certaines dépenses font l'objet d'imputation ou de suivi non satisfaisant	36
3.1.4.1. La convention conclue avec une société américaine	36
3.1.4.2. Certaines dépenses sont mal imputées.....	37
3.2. Les relations avec le GIETT	38
3.2.1. Le pilotage du GIE Tahiti Tourisme	39
3.2.1.1. La présence de la collectivité au sein de la gouvernance du GIETT	39
3.2.1.2. L'absence de suivi de l'efficacité des subventions versées au GIETT.....	41
3.2.1.3. La convention pays – GIETT	43
3.2.1.4. L'avenir du GIETT.....	44
3.2.2. La participation au GIE Haere Mai pour la promotion des pensions de famille	44
3.3. Le service du tourisme dispose de compétences en croissance sans les exercer pleinement.	45
3.3.1. La création du service du tourisme répondait à une logique de rationalisation.....	45
3.3.2. Les nouvelles missions confiées au Service du Tourisme en 2012	46
3.3.3. Le contrôle de la qualité des établissements	48
3.3.3.1 Une étape initialement affichée comme fondamentale et indispensable	48
3.3.3.2. Le classement correspond plus à un classement administratif qu'à un examen qualitatif de l'infrastructure.	49
3.3.3.3. Le nombre d'établissements classés diminue.....	49
3.3.3.4. Les services de la Polynésie n'ont pas les moyens de leur mission	50
3.3.4. La programmation et la gestion des aménagements et des sites touristiques	51
3.3.4.1. L'aménagement et la gestion des sites touristiques pourraient être améliorés	51
3.3.4.2. La gestion de la sous-traitance devrait être fiabilisée.....	52
3.3.4.3. La répartition des moyens et des tâches entre administrations.....	53
3.3.5. La réglementation touristique territoriale doit être mise à niveau	53
3.3.5.1. L'actualisation des textes est peu fréquente	53
3.3.5.2. La refonte de plusieurs textes reste inachevée.....	54
3.4. L'évaluation et la coordination de la politique du tourisme avec les autres politiques publiques	55
3.4.1. L'évaluation et le suivi de la politique touristique.....	55
3.4.1.1. La Polynésie française doit créer son outil de suivi	56
3.4.1.2. Cet outil pourrait s'intégrer dans une démarche régionale	56
3.4.2. La politique touristique et les politiques d'aménagement et environnementales s'ignorent	57
3.4.3. Les problématiques culturelles ne sont pas prises en compte.....	58
3.4.4. Le tourisme ne semble pas faire l'objet d'une inscription particulière dans la politique éducative	58
4. LES ACTIONS DE LA POLITIQUE TOURISTIQUE.....	60
4.1. Les bénéfices de la défiscalisation locale	61
4.1.1. Les crédits d'impôts ont été accordés de façon déséquilibrée dans le temps, l'espace et l'objet	61
4.1.1.1. Au niveau temporel	61
4.1.1.2. Au niveau spatial	62
4.1.1.3. Au niveau de l'objet social	63

4.1.2. Les bénéfices de la défiscalisation locale dans le domaine du tourisme ne sont pas avérés	63
4.1.2.1. La défiscalisation hôtelière n'a pas permis de maintenir l'offre touristique	63
4.1.2.2. L'offre de l'hébergement n'est plus forcément corrélée avec l'offre de transport.....	65
4.1.2.3. Les structures défiscalisées génèrent un effet d'éviction	67
4.1.2.4. La défiscalisation n'a pas non plus permis de développer l'emploi dans le secteur du tourisme	67
4.1.2.5. L'incitation fiscale est plus récente dans le domaine de la navigation charter	68
4.2. Les aides directes à la création et à l'amélioration des établissements d'hébergements	68
4.2.1. Les aides peuvent être accordées par plusieurs biais sans que le risque de doublon ne soit écarté	68
4.2.2 Les aides directes à la petite hôtellerie et aux prestataires d'activité (délibération n°96-154) se sont fortement réduites depuis 2005.....	69
4.3. Les opérations financées à l'aide de la DGDE	71
4.3.1. La participation à l'exposition universelle de Shanghai (2010)	71
4.3.1.1. Le GIETT ne soutenait pas la participation à cet événement	71
4.3.1.2. Le montage financier.....	71
4.3.1.3. Les résultats ne sont pas à la hauteur des dépenses engagées	72
4.3.2. La campagne de mariage des étrangers (2010).....	73
4.3.2.1. Les objectifs étaient ambitieux	73
4.3.2.2. Les résultats sont presque insignifiants	73
4.4. Les investissements directs dans le monde de la croisière n'ont pas été couronnés de succès74	
4.4.1. Le nombre de croisiéristes est en très forte baisse depuis dix ans	74
4.4.2. Le rapport sur le secteur de la croisière	75
4.4.3. L'affrètement du Star Flyer, a coûté cher à la Polynésie française.....	76
4.4.3.1. L'analyse financière du projet est tardive et incomplète.....	76
4.4.3.2. La création avortée de la SEM « Investissements touristiques ».....	77
4.4.3.3. L'intermédiation irrégulière de la SAGEP est aussi annulée	79
4.4.3.4. L'épisode du Star Flyer aura coûté près d'un milliard	80
4.4.4. L'entrée au capital de Bora Bora Cruise ne répond à aucune logique économique ou touristique	81
4.4.4.1. Les études préalables ne concluaient pas à l'intérêt du projet.....	81
4.4.4.2. Plusieurs interventions au profit de la société ont cependant été actées.....	82
RECOMMANDATIONS.....	84
ANNEXE 1 : CLASSEMENT DES HOTELS PAR IMPLANTATION GEOGRAPHIQUE.....	85
ANNEXE 2 : LISTE DES SITES TOURISTIQUES GERES PAR LE SDT.....	86

1. La fréquentation touristique

1.1. Une ressource importante pour le Pays

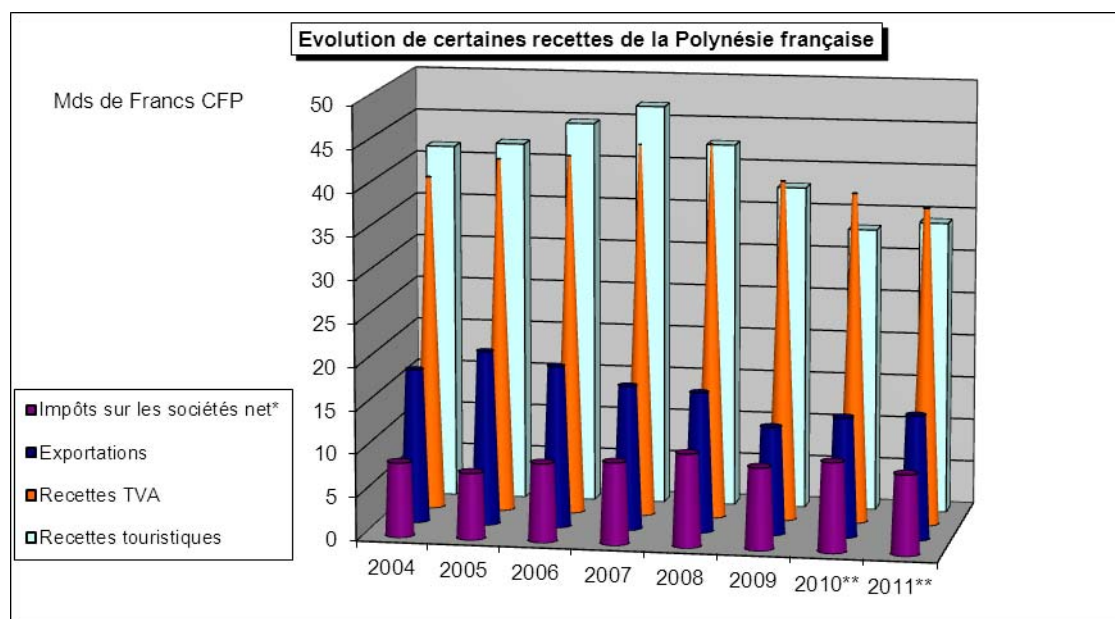
1.1.1 En termes de revenus

Il est fréquemment rapporté que le tourisme est le premier secteur créateur de richesse en Polynésie française.

<i>en milliard de FCFP</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010**	2011**
Recettes touristiques	41,5	42,0	44,6	46,8	42,5	37,7	33	34
Exportations	17,8	20,2	18,7	16,7	16,2	12,5	13,9	14,4
Recettes TVA	38,9	41,2	41,8	43,3	43,6	39,5	38,3	36,8
Impôts sur les sociétés net*	8,6	7,7	9,1	9,5	10,8	9,5	10,4	9,3
* net des déductions au titre de la défiscalisation			** estimé, source ISPF					

Le tableau précédent indique en effet que les revenus issus du tourisme sont importants et du même ordre de grandeur que ses recettes fiscales issues de la TVA.

Ainsi, même si les recettes touristiques déclinent assez fortement depuis 2008, elles représentent toujours environ 4 fois plus que le montant de l'impôt sur les sociétés et bien plus du double du total des exportations de biens.



Le tourisme représente donc en Polynésie française une source importante de revenus externes, participant à la recherche de l'indépendance économique du territoire. Cette source de revenus est d'autant plus précieuse que la dépendance économique de la Polynésie française n'a jamais été aussi importante qu'en 2010, année où le taux de couverture des importations civiles par les exportations s'est établi à 7,1 % (contre 10,4 % en 2005).

1.1.2. En termes d'emplois

Au-delà de l'importance quantitative du tourisme en termes de revenus, ce secteur d'activité est aussi déterminant en termes d'emplois.

En effet, si le chiffre d'affaire du secteur touristique est globalement stable autour de 13 % du total des activités marchandes, le secteur d'activité représente 16 % du total en termes d'emploi.

de janvier à septembre	2009	2010	2011	2012	évolution
chiffre d'affaires /tourisme	73 389	72 538	73 347	76 063	3,6%
CA tous secteurs	576 647	572 907	575 495	569 310	-1,3%
% du tourisme	12,7%	12,7%	12,7%	13,4%	5,0%

En millions de F CFP

On peut par ailleurs relever que, entre septembre 2009 et septembre 2011, la diminution du nombre d'emplois liés au tourisme (- 5,5 %) a été inférieure à la diminution globale des emplois observés sur le marché du travail (- 6,9 %).

L'aspect « défensif » du secteur en matière d'emploi conforte, s'il en était encore besoin, la place du tourisme comme secteur d'activité clé de l'économie polynésienne.

en aout ou sept. de chaque année	2009	2010	2011	2012	évolution
Emploi /tourisme	10 439	10 388	10 003	9 869	-5,5%
Total emploi	66 594	64 801	62 996	61 970	-6,9%
% du tourisme	15,7%	16,0%	15,9%	15,9%	1,6%

1.2. Une fréquentation en baisse tendancielle

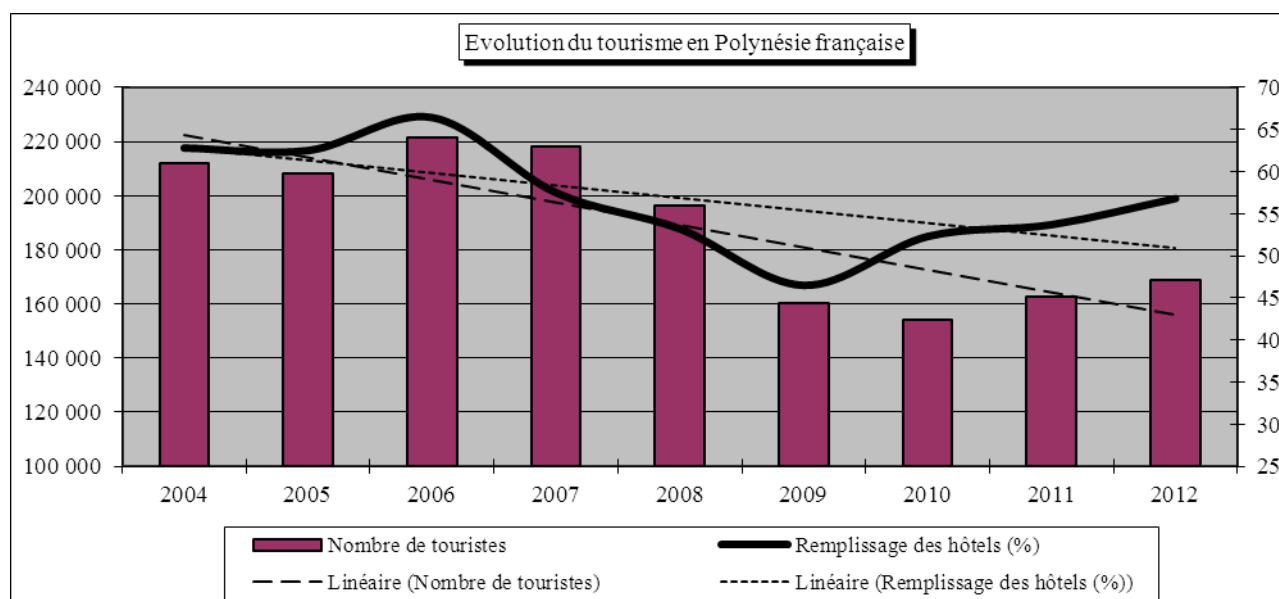
La fréquentation touristique en Polynésie française est en baisse tendancielle sur la période sous contrôle (2005-2012) et même, plus généralement, depuis une dizaine d'années (voir tableau ci-dessous).

Le tableau suivant présente les 2 indicateurs les plus utilisés pour mesurer l'activité touristique : le nombre de touristes et le taux de remplissage des hôtels.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nombre de touristes	211 893	208 067	221 549	218 241	196 496	160 447	153 919	162 776	168 978
Remplissage des hôtels (%)	62,8	62,5	66,42	57,5	53,2	46,5	52,3	53,7	56,8

Source : ISPF

Dans un cas comme dans l'autre, la baisse est tendancielle. Les 2 droites de régression linéaire (en pointillés) présentent d'ailleurs des pentes relativement proches.



Le coefficient de remplissage apparaît toutefois en léger redressement à partir de 2010 sous les effets combinés de :

- l'augmentation de la durée moyenne de séjour qui a, cette année-là, atteint un « plus haut » depuis 2005, en passant le seuil des 14 jours et pour s'établir à 14,1 jours,
- la diminution de 13 % de la capacité hôtelière en 2010, passant de 3 432 à 3 027 chambres (fermetures des hôtels Kia Ora à Rangiroa, Hilton à Tahiti et Bora Bora Lagoon Resort à Bora Bora). Les fermetures d'hôtels ont continué en 2012 (Sofitel à Tahiti et Pearl Beach Resort à Manihi).

On relativisera enfin ce redressement en observant que le taux de remplissage des hôtels en 2012 revient à peine au niveau de 2007, restant encore inférieur aux taux constatés sur les années 2004-2006.

1.3. Le tourisme des îles tropicales

La diminution de la fréquentation touristique en Polynésie française doit être mise en perspective avec les autres destinations comparables (îles tropicales de taille petite ou moyenne situées dans le Pacifique Sud ou l'océan Indien) qui enregistrent toutes, une progression de leur activité touristique. Même l'île de La Réunion, très violemment touchée en 2006 par la crise du « Chikungunya » (- 32 % de fréquentation sur un an) enregistre une progression du nombre de ses visiteurs depuis 2005 et une augmentation de + 50 % depuis 2006. Les Maldives, dont le tourisme a été affecté en 2005 par le tsunami de décembre 2004, a retrouvé dès 2007 une fréquentation touristique supérieure à celle de 2003.

La Polynésie française, qui représentait 10 % des touristes de l'échantillon présenté en 2001, n'en représentait plus que 7 % en 2005 et 4 % en 2010.

	2001	2002	2003	2004	2005*	2006**	2007	2008	2009	2010	évolution 01-10 (%)	VMA 01-10 (%)
POLYNESIE FRANCAISE	227 658	189 030	212 767	211 893	208 067	221 549	218 241	196 496	160 447	153 919	-32%	-4%
FIDJI	348 014	397 859	430 800	504 000	549 911	545 168	539 255	583 319	542 186	631 868	82%	7%
ILES COOK	74 575	72 781	78 328	83 333	88 405	92 326	97 019	94 413	101 060	102 156	37%	4%
NOUVELLE CALEDONIE	100 515	103 933	101 983	99 515	100 651	100 491	103 363	103 672	99 379	98 562	-2%	0%
TONGA	53 576	53 576	56 894	56 621	65 687	60 423	70 415	91 218	89 147	74 087	38%	4%
VANUATU	53 300	49 462	50 400	61 453	62 123	68 179	81 345	90 657	100 675	97 180	82%	7%
SAMOA	88 263	88 971	92 486	98 155	101 807	115 822	122 250	122 163	129 305	129 487	47%	4%
LES SEYCHELLES	129 762	132 246	122 038	120 765	128 654	140 627	161 273	158 952	157 541	174 529	34%	3%
LA REUNION		426 000	432 000	430 000	409 000	278 800	380 500	396 400	421 900	420 300	-1%	0%
MALDIVES	461 000	484 680	563 593	616 716	395 320	601 923	675 889	683 012	655 852	791 917	72%	6%
ILE MAURICE	660 000	682 000	702 000	718 861	761 063	788 276	906 971	930 456	871 356	999 215	51%	5%
Total	2 196 663				2 870 688					3 673 220	67%	6%
% Polynésie française	10%				7%					4%		

Source : service du Tourisme de la Polynésie française, sauf Nouvelle Calédonie pour 2009 et 2010.

* Tsunami dans l'océan indien et aux Maldives en décembre 2004

** Crise du Chikungunya à La Réunion

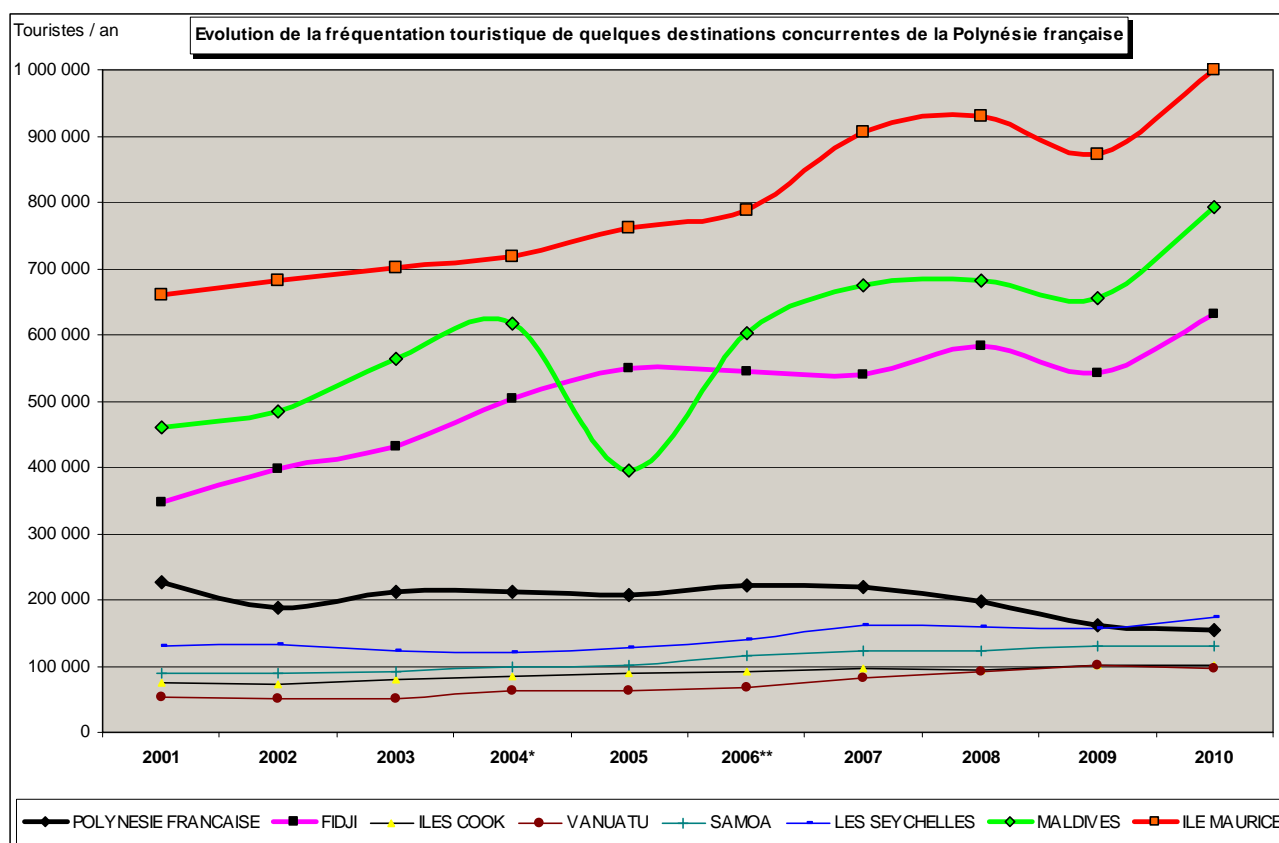
La Polynésie française apparaît donc de plus en plus dépassée par les « grandes » destinations de l'échantillon (Fidji, Les Maldives, l'Ile Maurice) et en voie d'être rattrapée par les nouvelles destinations comme les îles Cook, Samoa ou encore les Vanuatu. Enfin, depuis 2010, la Polynésie française compte moins de touristes que les Seychelles.

En étant la seule destination à voir le nombre de ses touristes diminuer d'années en années, la Polynésie française est passée, en 2001, d'une position intermédiaire entre les grandes destinations (plus de 500.000 touristes par an) et les petites (moins de 100.000) à une position déclinante en 2010, rattrapée ou dépassée par de nouveaux entrants.

Les raisons parfois mises en avant pour expliquer les difficultés du secteur touristique en Polynésie française (éloignement, pays francophone) ne semblent pas devoir résister aux chiffres :

- La Réunion et la Nouvelle-Calédonie, toutes deux francophones, voient chacune leur nombre de touristes stable sur la période.
- Par ailleurs, les îles Cook qui sont les îles les plus « éloignées » des 50 plus grandes économies du monde¹ enregistrent une croissance de leur activité touristique supérieure à la moyenne de l'échantillon (22 % contre 16 %).
- Enfin, les îles Fidji, qui présentent la plus forte croissance du nombre de touristes (+ 82 % en 9 ans) sont aussi éloignées des mêmes 50 plus grandes économies du monde que la Polynésie française (11 614 contre 11 794 km)¹.

¹ « Tahiti : une économie sous serre », Bernard POIRINE. Tableau 7-1, page 114 : distance moyenne du reste du monde.



Il résulte de ce qui précède que tant le tourisme mondial que celui de la zone Asie-Pacifique ou des îles tropicales ont connu une évolution positive manifeste au cours des dix dernières années malgré la survenance d'aléas économiques, sanitaires ou environnementales d'importance. L'explication conjoncturelle n'est donc pas prédominante pour la Polynésie française.

Le contexte politique ne semble pas non plus avoir influé sur l'attrait des destinations, qu'il s'agisse de monarchie ou de république. Outre le coup d'état militaire instaurant une dictature en 2006 à Fidji, Tonga a connu quelques troubles en 2008 nécessitant la proclamation de l'état d'urgence et les îles Cook ont connu une tentative de renversement la même année. Ces épisodes n'ont pas altéré de façon significative l'industrie touristique de ces pays.

La raison de déclin du tourisme polynésien n'est donc pas à trouver dans une conjoncture défavorable ou dans l'instabilité économique ou politique. Les difficultés du tourisme polynésien sont donc plus d'origines structurelles et internes que conjoncturelles et exogènes.

2. La politique touristique de la Polynésie française

La collectivité de Polynésie française dispose de nombreux documents destinés à définir une politique ou un ensemble d'orientations stratégiques en matière de développement touristique. Des études et des schémas plus ou moins détaillés ont été réalisés à un rythme soutenu depuis 2005. Aucun des documents élaborés n'a cependant fait l'objet d'une réelle validation et encore moins d'une mise en application.

Alors que l'industrie touristique est un secteur particulièrement stratégique de l'économie polynésienne, l'absence d'une définition de lignes directrices pérennes laisse la place à de nombreuses actions ponctuelles, donnant l'impression d'être improvisées (participation à l'exposition universelle de Shanghai, participation au capital de Bora Bora Croisière, affrètement du Star Flyer...) et généralement remises en cause à chaque changement de gouvernement.

2.1. Les projets stratégiques se sont succédé sans être mis en œuvre

La présidence de la Polynésie française, qui incluait le ministère du tourisme, a transmis à la chambre les documents « *susceptibles de définir la politique touristique du Pays depuis 2005* ». Force est de constater l'importance du nombre de documents pour une période de sept années.

Sont en effet considérés comme documents d'orientations stratégiques :

- Le programme de développement du tourisme 2007-2017, élaboré en 2005 par M. Roger de Villiers (convention n°5.0007 VP du 1^{er} septembre 2005).
- Le schéma directeur du développement touristique de Tahiti et de ses îles, établi en 2007 par M. Christophe Zebrowski (convention n°7.0038 MTE du 19 juin 2007).
- Le rapport final du Conseil d'Orientations Stratégiques du Tourisme (COST) traduit en « stratégie de développement touristique » élaboré avec l'aide d'Atout France, publié à la fin de l'année 2010.

Les services de la Polynésie française ont également inclus le schéma d'aménagement et de développement durable, datant de 2008, mais celui-ci ne traite pas directement de la problématique Tourisme.

Il apparaît donc, alors que des schémas pluriannuels avaient été définis dès 2005, que la collectivité a souhaité régulièrement, tous les 2-3 ans, mettre à jour ou établir de nouvelles orientations. S'il peut être considéré comme utile pour la collectivité d'actualiser le mieux possible les données et constats et de s'adapter aux évolutions dans ce domaine, force est de constater que la multiplication des études ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de l'action dans la mesure où les conclusions de celles-ci n'ont pas été approuvées et encore moins mises en œuvre. Il est à cet égard, significatif que la présidence précédente a indiqué dans une communication à la chambre que ces « *études menées par les précédents ministres, n'ont pu être validées par le Pays, suite aux changements successifs de gouvernement* ».

L'incapacité de la Polynésie française à valider les orientations stratégiques qu'elle prend pourtant régulièrement le soin de définir génère non seulement des dépenses récurrentes d'études mais, laisse en outre et surtout le territoire sans réelles orientations stratégiques de développement sur un des pans majeur de son économie.

2.1.1. Le programme de développement du tourisme 2007-2017 (2005)

Ce programme s'inscrivait dans le cadre du contrat de développement 2007-2011. Par ailleurs, la convention n°5.007 / VP du 1^{er} septembre 2005 indiquait qu'il s'agissait d'une « *mission d'assistance technique afin d'appuyer les réflexions à moyen terme (5 à 10 ans) du ministère et des services en charge du tourisme* ». La mission s'est déroulée du 1^{er} septembre au 30 novembre 2005 avec remise d'un rapport en décembre 2005.

Cette mission s'articulait autour de trois points :

- identifier et analyser les éléments expliquant que la Polynésie française n'a pas bénéficié de l'essor mondial du tourisme,
- préparer un plan d'action,
- rédiger les programmes et projets associés.

Le prestataire devait ainsi « proposer des programmes et projets à organiser et à financer dans les 10 prochaines années » et « rédiger le programme finalisé, avec des indications budgétaires et le planning prévisionnel ». Le document à élaborer devait donc avoir toutes les caractéristiques d'un schéma pluriannuel d'actions du territoire d'autant que l'annexe de la convention évoquait des objectifs globaux à l'horizon 2012 et 2017 en termes de dépenses touristiques, capacité d'hébergement, nombre de touristes par an...

Les objectifs principaux à terme étaient en 2012 de 400 000 touristes pour une recette de 80 milliards de F CFP et de 500 000 touristes pour une recette de 100 milliards de F CFP en 2017.

Cette prestation a été attribuée sur présentation d'un simple devis. Même si le montant en cause (2,5 millions de F CFP TTC) permettait de s'abstenir de lancer une consultation, il aurait été intéressant, tenant compte de l'importance du sujet pour l'économie du pays, de mettre plusieurs sociétés en concurrence.

Le document remis exposait de façon exhaustive cinq programmes d'actions avec les déclinaisons afférentes, le coût quand il pouvait être identifié, ainsi que les services susceptibles de suivre la réalisation des actions proposées.

Il peut être présenté, à titre d'exemple, une partie du programme n°4 visant à augmenter l'offre d'hébergement. L'action n°1 de ce programme devait soutenir le développement de l'hôtellerie internationale. Les résultats attendus pour cette action et les activités à mettre en œuvre pour y parvenir, de même que les coûts associés, étaient identifiés comme présentés dans les tableaux suivants.

	Logique d'intervention	Indicateurs vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses ou risques
Résultat 4.1	1 000 chambres supplémentaires en hôtels classés sont offertes à la vente d'ici fin 2011	Nombre de chambres construites	STO	

	Activités	Moyens	Coûts
Activité 4.1.1	Mettre en valeur les propriétés publiques existantes et constituer des réserves foncières pour préserver des sites propices à la construction d'hôtels	STO / DAF	450 millions FCFP sur 5 ans
Activité 4.1.2	Réaliser les études nécessaires à la définition des meilleurs dispositifs d'incitation à la construction hôtelière et à leur meilleure implantation	STO / SAU / MEF	10 millions FCFP
Activité 4.1.3	Améliorer le cadre légal et fiscal des investissements hôteliers, aider au financement des investissements	STO / MEF	p.m.

Ce document apparaît dans l'ensemble complet et argumenté. Il est regrettable qu'il n'ait pas été utilisé comme cela avait été prévu.

2.1.2. Le schéma directeur du développement touristique de Tahiti et ses îles (2007)

Ce schéma a été élaboré suite à la signature de la convention n°7.0038 MTE du 19 juin 2007 qui faisait suite à l'organisation d'un séminaire le 15 mai 2007 organisé par le ministère du tourisme avec le SDT et le GIE Tahiti tourisme pour officialiser le lancement de la définition du schéma directeur.

Le préambule de la convention indiquait que « *ce lancement a amorcé la première phase consacrée à l'établissement du bilan diagnostic du secteur touristique et à la détermination des orientations préliminaires des schémas de développement du tourisme* », suggérant ainsi qu'il s'agissait d'une étape introductive à une analyse plus approfondie du secteur du tourisme. Il était proposé lors du séminaire de créer 4 commissions², réunissant entre 15 et 24 membres et devant chacune à terme (septembre 2007) produire « *un bilan diagnostic finalisé et validé par la profession* ».

Les travaux des commissions se sont déroulés entre juin et août 2007, réunissant des personnes issues des différents secteurs du tourisme et de la société civile, dans le cadre notamment de 19 réunions plénières.

La convention signée avec M. Christophe ZEBROWSKI visait non pas à la réalisation d'un travail propre autour d'une réflexion innovante sur les moyens d'atteindre des objectifs définis mais à la coordination et au suivi des travaux menés par ces différents groupes de travail. Le contenu de la mission, prévu à l'article 1^{er}, était ainsi rédigé comme suit :

- 1) Cadre, animer, coordonner, assurer le suivi et la cohérence des travaux des 4 commissions [...] ;
- 2) Apporter un soutien technique et documentaire aux travaux des différentes commissions ;
- 3) Etablir pour chaque commission une synthèse exhaustive des travaux issus des différentes réunions et mettant notamment en valeur les constats, questionnements et suggestions ;
- 4) Rédiger à partir de ces synthèses, un bilan diagnostic général du secteur touristique et les grandes orientations du schéma directeur pour présentation et validation par les commissions de travail et par le gouvernement ;
- 5) Inventorier, collecter auprès des instances publiques et privées liées au tourisme et aux loisirs et analyses les bases documentaires existantes [...] en vue de préciser ou formuler toutes stratégies utiles à la détermination du schéma directeur ;
- 6) Assurer la liaison, l'interface et le suivi avec tous les organismes publics ou les organisations professionnelles [...] collaborant et concourant à la mise en œuvre du schéma directeur.

Le travail attendu ne devait donc pas émaner d'un consultant spécialisé dans le secteur mais correspondait en fait à la réalisation d'un travail de synthèse des perceptions, des doléances et des attentes de la profession.

De fait, la synthèse des travaux des quatre commissions avait permis de dégager de nombreux constats donnant lieu à des recommandations validées par les professionnels du secteur. Ces recommandations restaient toutefois assez générales et assez peu chiffrées, permettant difficilement de considérer ce document comme un guide d'actions.

² ① Organisation locale du tourisme, ② adaptation des produits et services aux attentes des marchés, ③ défiscalisation, aides financières et accompagnement des professionnels ④ coordination de l'information et de la promotion.

La présidence précédente de la Polynésie française a indiqué à la chambre que « *ce schéma visait à poser les bases et à déterminer les grandes lignes du développement de l'activité touristique pour les années à venir. Ce rapport a été finalisé, mais non validé* ».

Cette étude, commandée comme la précédente sur la base d'un simple devis pour un montant de 3,3 millions de F CFP TTC, est également restée sans suite.

2.1.3. La mise en place du COST et la mise en sommeil de la stratégie de développement touristique (2010-2011)

En décembre 2009, le ministre du tourisme indique dans un courrier à la Présidence qu'il « *projette de mettre en place, début 2010, un schéma directeur du tourisme équitable et solidaire élaboré à partir d'un diagnostic et sur la base d'orientations définies avec toutes les parties prenantes, et notamment avec les acteurs professionnels du secteur touristique* ». Il précise qu'« *à cet effet, il est envisagé de rencontrer ces principaux secteurs d'activités dans le cadre de rencontres ou de forums ciblés sur les principales composantes du réceptif touristique polynésien* ». Dans cette optique, il sollicite l'attribution d'une subvention au profit du GIE Tahiti Tourisme pour un montant global de 33 MF CFP pour l'organisation de trois forums (tourisme nautique, petite hôtellerie familiale et prestataires d'activité).

Lors du conseil d'administration du 4 mars 2010 du GIE Tahiti tourisme auquel participe le ministre du tourisme, le président du GIETT « *indique que in fine, ces forums [nautisme et petite hôtellerie familiale] ont permis de générer des idées intéressantes. Le ministère du tourisme a d'ailleurs pris en considération les préconisations faites au moment de ces forums dans la rédaction de sa stratégie. Par ailleurs, le ministère du tourisme souhaite organiser des ateliers de travail par activité pour compléter l'ensemble des recommandations* ».

Si deux des trois forums ont été effectivement organisés, le ministre va partiellement s'appuyer sur leurs travaux et va rapidement et substantiellement modifier les conditions d'établissement de son schéma directeur en mettant en place une nouvelle structure de concertation, le conseil d'orientations stratégiques du tourisme (COST).

Le COST a été créé par arrêté n°481 CM du 9 avril 2010. Dès sa création, il a donné lieu à la réalisation de travaux d'importance, réunissant tous les décideurs locaux du domaine, sur plusieurs thématiques distinctes. Il devait donc s'agir d'un travail collectif permettant de dégager de nombreuses orientations. Le texte fondateur prévoyait d'ailleurs pour ce conseil des missions larges :

Article 1er. - Il est créé un conseil d'orientation stratégique du tourisme ayant pour objet l'élaboration participative et le pilotage de la stratégie de développement touristique de la Polynésie française.

Article 2.- Missions

1° - Le COST participe à l'élaboration de la stratégie de développement touristique de la Polynésie française, dans le cadre de la stratégie de développement durable du pays. A ce titre, il est chargé de faire des propositions stratégiques au gouvernement du pays, permettant à ce dernier de présenter un projet de programmation pluriannuelle à la validation de l'assemblée de la Polynésie française.

2° - Le COST évalue la mise en œuvre de la stratégie et propose les ajustements nécessaires;

3° Le COST réalise une veille stratégique et émet, par le biais d'une auto-saisine, des avis, rapports et recommandations sur le développement touristique.

Dans son esprit, le COST se rapproche ainsi de l'organisation mise en place trois ans plus tôt dans le cadre de l'élaboration du schéma directeur du tourisme (travaux de synthèse de plusieurs commissions thématiques). Deux ans après sa mise en place, le COST, qui avait vocation à durer, semble déjà être remis en cause.

A l'issue d'une première série de travaux, et avec l'expertise d'Atout France, une « stratégie de développement touristique » a été produite et rendue publique en octobre 2010.

Le document présente et analyse, de manière assez classique, le contexte local et international. Il présente par ailleurs l'avantage de contenir des recommandations stratégiques ainsi qu'un plan d'action opérationnel à court terme (2011-2013) assez détaillé.

L'ancien président de la Polynésie française indique pour sa part « *avoir intégré dans [sa] politique de développement touristique certaines des préconisations contenues dans cette stratégie* » mais ajoute aussitôt que « *Pour le reste, j'ai estimé que je n'avais pas à poursuivre des préconisations dont, pour les unes, je ne partage pas le sens et, pour les autres, je trouve trop ambitieuses voire irréalistes* ».

Ainsi, et à l'instar des constats déjà effectués pour les deux tentatives précédentes de définition de la stratégie touristique de la Polynésie française, il apparaît ici encore que les travaux réalisés ont été anéantis par le changement de gouvernement de l'époque.

2.1.4. La stratégie pour le tourisme en 2012

Il peut déjà être remarqué une réelle divergence de vue entre le gouvernement et le GIE Tahiti Tourisme, sur la pérennité des travaux du COST.

L'ancien président de la Polynésie française indique en effet que « *le GIE Tahiti Tourisme a adopté en 2010 un plan d'orientation stratégiques 2011-2013 très largement inspiré des recommandations du COST. Ce plan s'est concrétisé par des actions précises relatées dans le plan d'actions 2011 (par exemple, l'élaboration d'un référentiel de qualité pour la petite hôtellerie ou encore le renforcement des actions de sensibilisation de la population au tourisme). Ce plan n'a absolument pas été remis en cause. Le groupement doit donc continuer de l'appliquer [...]* ».

Pour sa part, le groupement indique concernant le même document que « *le GIE pourrait tout à fait se l'approprier dans le cadre des compétences et missions qui sont de son ressort. Néanmoins, le GIE Tahiti Tourisme est dans une position délicate vis-à-vis de ce document qui n'a pas été repris par le gouvernement en place et qui n'a à ce jour aucune valeur juridique. Il n'est officiellement en charge d'aucune action contenue par ce document. [...]* Le COST est aujourd'hui juridiquement existant mais il est inactif ».

Ainsi, le COST, après seulement deux ans d'existence, et surtout un changement de pouvoir exécutif, est inactif. Même si, l'ancien président de la Polynésie française indique par ailleurs qu'il n'a « *pas exclu la possibilité de réactiver les travaux du COST* ».

En définitive, les réflexions menées sur le domaine du développement touristique apparaissent nombreuses et contiennent chacune des constats et des préconisations qui existent et, pour nombre d'entre elles, ont été validées par la profession. Il est donc regrettable que les orientations et actions retenues par les ministres en charge du tourisme ne reprennent que rarement ou très partiellement celles de leurs prédécesseurs. L'instabilité gouvernementale paraît fatale à la continuité d'une politique cohérente.

En conjuguant cette pratique avec le rythme des alternances politiques depuis 10 ans, il n'est pas étonnant que la Polynésie se retrouve sans réelle stratégie politique et sans continuité dans son action.

2.2. La collectivité dispose d'outils statistiques performants mais incomplets

2.2.1. La collectivité dispose de sérieuses bases de données statistiques

Les données collectées et traitées par le service du tourisme, l'ISPF et, dans une moindre mesure, l'IEOM permettent une bonne appréciation de la situation et des tendances que connaît le secteur d'activité. Les éléments statistiques et les études, publiés de façon régulière, devraient donc aider la collectivité à s'assurer de l'adaptation permanente de son action.

La collectivité dispose en effet de données précises et exhaustives par classe, catégories, subdivision, pays d'origine, modes de transport et d'hébergement, durée de séjour, niveaux de dépenses etc...

Ces ensembles permettent d'avoir une vision globale ou d'étudier des aspects plus spécifiques de sous-marchés. Ces données font en outre l'objet de synthèses commentées qui permettent une interprétation aisée. Si les sources sont multiples, l'effort d'agrégation n'est pas incommensurable et les documents qui en résultent, tel que « *les séries statistiques du tourisme en Polynésie française* » constituent des aides à la réflexion et à la décision d'importance pour la collectivité.

2.2.2. Celles-ci pourraient toutefois être utilement complétées

Cependant, au-delà de ces données de fréquentation et des indicateurs de dépenses, la collectivité dispose de peu d'enquêtes de satisfaction permettant d'adapter son offre touristique à la demande réelle. La dernière enquête, intitulée « *Le sentiment des touristes sur la destination Polynésie française* », a été produite en mai 2008 sur la base des questionnaires établis et renseignés par 6500 voyageurs sur le départ en 2006.

A titre de comparaison, l'Hawaii Tourism Authority publie un document comparable mais annuellement. Ce document particulièrement détaillé (150 à 185 pages selon les années) intitulé « *Visitor Satisfaction & Activity Report* » comporte des synthèses trimestrielles publiées en cours d'année. Ce rapport étudie notamment les raisons qui inciteraient un touriste à revisiter la destination, à recommander la destination ou à ne pas y revenir³.

³ La méthode employée consiste à envoyer par courrier ou mail aux touristes à leur retour un questionnaire de 8 pages et 33 questions. Le panel est constitué en fonction des proportions touristiques constatées sur les trois marchés majeurs d'Hawaii à savoir les USA, le Japon et le Canada. Le taux de réponse est de 34 % pour 2010 (14386/42307).

La Hawaii Tourism Authority établit également régulièrement (6 fois depuis 1999) une étude intitulée « *Resident Sentiment Survey* » ayant pour objectif de présenter l'évolution des sentiments des résidents sur le tourisme, d'identifier les impacts positifs et négatifs de cette industrie sur leur vie.

De la même manière, le New Zealand Tourism Board établit également annuellement un « *Visitor Monitor Experience* » sur la base d'un questionnaire soumis à 4500 touristes. Ce travail fournit un référentiel pour l'industrie touristique néo-zélandaise à partir duquel elle peut améliorer l'offre qu'elle propose aux visiteurs⁴. L'étude segmentée selon le marché d'origine (USA, GB, Australie, Japon, Corée du Sud, ...) et découpée en 7 thèmes (hébergement, restauration, transport intérieur, activités, environnement, sécurité et sollicitation des offices du tourisme)⁵ fait l'objet d'une analyse commentée.

Afin de disposer d'outils d'aide à la décision plus complets, la collectivité de Polynésie pourrait ajouter aux instruments statistiques actuels, la réalisation d'enquêtes annuelles portant sur les motifs de satisfaction et les attentes en matière de séjour.

L'utilisation des outils web (site dédié, envoi par mail...) permettrait une agrégation rapide des résultats, une souplesse de l'outil ainsi qu'un moindre coût. Les modèles hawaïen et néo-zélandais pourraient sans aucun doute être de bonnes sources d'inspiration.

2.2.3. Les fonctions de l'observatoire du tourisme pourraient être relancées

Un observatoire du tourisme a, semble-t-il été mis en place en 2004. Le doute sur son existence formelle provient du fait qu'aucun acte réglementaire ne vient formaliser sa création. Seuls des extraits de presse témoignent de son « existence » en avril 2004, date à laquelle il est indiqué dans un article de Tahiti Presse, suite à un communiqué du ministère du tourisme (mentionné comme étant à l'initiative de cette action) que « *la première réunion de travail de l'Observatoire du Tourisme en Polynésie française a permis vendredi la mise en commun des données statistiques des différentes branches d'activité du secteur* » entre différents intervenants du secteur⁶.

Il est indiqué que, « l'Observatoire du Tourisme poursuit le dessein d'une plus grande transparence dans le secteur » et que, « bien reçue par l'ensemble des professionnels, cette organisation doit devenir "un réel outil d'aide à la prise de décision" ».

D'autres traces de l'existence de cet observatoire apparaissent encore dans les années suivantes. Ainsi, en juillet 2005, un nouvel article de Tahitipresse indique que « Avec l'aide d'un spécialiste envoyé par le ministère française du tourisme, la Polynésie va pouvoir mettre en œuvre un « observatoire »... ». Le même article indique d'ailleurs que l'ancienne majorité avait commencé à mettre en place un observatoire du tourisme mais que celui-ci n'avait ni existence légale, ni activité réelle.

⁴ « a benchmark for the New Zealand tourism industry from which to improve the experiences it offers visitors ».

⁵ Le questionnaire est adressé par mail entre 1 et 3 semaines après avoir quitté le territoire néo-zélandais. Les adresses email sont collectées lors de leur voyage, soit sur demande dans les salles d'embarquement de l'aéroport d'Auckland, soit sur la fiche d'entrée sur le territoire après accord.

⁶ Il réunissait alors des représentants de la grande et petite hôtellerie, de la croisière, des compagnies aériennes, des agences de voyage, des institutionnels tels que l'Institut d'Emission d'Outre-mer (IEOM), l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) et l'Unité d'Analyse et de Prévision Economique du ministère de l'Economie et des Finances (UAPE), le Service du Tourisme, les groupements Tahiti Manava et Tahiti Tourisme.

Le schéma directeur du développement touristique de Tahiti et ses îles réintroduisait en 2007, avec un argumentaire assez développé, l'idée de cet observatoire en le présentant comme « *une exigence incontournable* » compte tenu de la grande dispersion de l'information et des difficultés d'accès à celle-ci.

En 2012, les éléments fournis par l'ancien président et ministre du tourisme de la Polynésie française confirment à la fois l'intérêt mais aussi le flou existant autour de l'observatoire. Interrogé sur l'actualité de cet outil, l'ancien président du Pays a en effet répondu qu' « *il n'est pas possible de répondre par le détail à votre question concernant l'observatoire du tourisme. Mis en place par le gouvernement de Monsieur Gaston Flosse en 2004, cet observatoire avait été pérennisé et même étoffé par le ministre du tourisme de mon premier gouvernement. L'observatoire devait permettre aux professionnels du tourisme d'avoir une vision plus précise de la fréquentation des différents types d'hébergement et ainsi de s'adapter à l'évolution du marché.*

(...)

A ma connaissance, le gouvernement suivant n'avait pas jugé utile de préserver cet observatoire dont je n'ai plus entendu parler depuis ».

Sans conduire à la mise en place physique d'un observatoire qui nécessiterait de repenser la répartition des moyens humains et matériels dans différents services et établissements publics, la centralisation et l'accélération de la production des données statistiques, rendues possible par leur informatisation, pourrait être utilement envisagée au bénéfice du secteur.

2.3. De nombreuses niches de tourisme demeurent inexploitées

2.3.1. La nécessité de développer une offre complète n'est pas nouvelle

Il y a douze ans, la délibération n° 2000-118 APF du 12 octobre 2000, portant approbation du contrat de développement 2000-2003, évoquait déjà la nécessité de procéder à une diversification de l'offre touristique. Cette délibération insistait sur la nécessité de poursuivre les efforts engagés afin de développer la diversification de l'offre touristique et notamment :

- le tourisme nautique, avec le développement de la navigation de croisière et de plaisance ;
- le tourisme sportif axé sur la plongée, le surf, la pêche en haute mer, le golf, l'organisation de compétition de renom international ;
- le tourisme culturel avec une valorisation du patrimoine historique, archéologique, artistique et muséographique ;
- le tourisme vert et de montagne, dont le développement passe par l'ouverture d'accès aux différents sites naturels et des aménagements qui n'altèrent pas la qualité du paysage ;
- le tourisme de séminaires, congrès et d'affaires.

Plusieurs sous-marchés, ou « niches » étaient ainsi déjà identifiées comme disposant d'un potentiel de développement. Leur exploitation devait permettre d'assurer une différenciation face à des destinations concurrentes. La même délibération indiquait à cet effet que : « *cette diversification reposera également sur une différenciation de l'image et sur une valorisation des spécificités de chaque île à vocation touristique composant la destination Polynésie. Elle s'efforcera d'exploiter les points forts et de réduire les points faibles du tourisme polynésien afin*

de rehausser la qualité intrinsèque du produit touristique conforme à son image internationale et à obtenir un rapport qualité/prix compétitif par rapport aux autres destinations concurrentes [...] ».

A la fin de l'année 2005, l'étude menée par M. Roger de Villers mentionnait que « l'augmentation du nombre de visiteurs va mécaniquement engendrer une hausse de la demande sur les activités de loisirs, sportives et culturelles. Il faut donc prévoir de soutenir les investissements de ce domaine, afin de les inciter à respecter des critères de qualité qui maintiendront la bonne réputation de notre destination ». La même étude précisait par ailleurs que le financement et le développement de ces nouvelles activités touristiques étaient susceptibles d'attirer un volume accru de visiteurs supplémentaires.

En 2007, le schéma directeur du développement touristique évoquait quant à lui les « composantes intégrales de l'offre et de l'attraction d'une destination touristique, la diversité, la qualité et les tarifs des activités proposées sont un enjeu majeur du développement touristique et de sa commercialisation ». Le schéma indiquait de même que « le tourisme de niches apparaissant comme un des axes de développement touristique incontournable, il devient indispensable d'entamer une réflexion de fonds sur les matériels d'activités, ou d'animation, en corrélation avec les niches de produits qui seront identifiés afin d'en permettre leurs exploitations dans les meilleures conditions ».

En 2012, le ministère indique encore que « le gouvernement est conscient que pour développer le tourisme, il convient non seulement d'améliorer le rapport qualité / prix des séjours mais aussi de promouvoir des niches touristiques inexploitées ou insuffisamment exploitées, qui permettront à la destination de se différencier des destinations concurrentes et donc être plus visibles sur les marchés pourvoyeurs de touristes ».

Ainsi, sur la période contrôlée, et même depuis le début des années 2000, le développement des sous-marchés est présenté comme une nécessité, sans que la réalité ne rejoigne les intentions affichées.

2.3.2. La nécessité du tourisme culturel est affirmée sans être accompagnée

2.3.2.1. L'importance du vecteur culturel

Le potentiel de développement du tourisme culturel a été mis en avant par les différentes études menées entre 2005 et 2011 et a fait l'objet des mêmes constats lors des états généraux de l'Outre-mer ou dans le cadre des travaux du COST.

Le compte rendu de l'atelier 6 de la délégation aux états généraux de la Polynésie française, consacré au développement culturel, indiquait⁷ également, en septembre 2009, que « pour 66,3 % des touristes, la décision de venir en Polynésie a été motivée par le désir de découvrir la culture polynésienne et son patrimoine. [...] Les activités culturelles telles que la visite des sites, des musées ou des spectacles sont pratiquées par plus d'un touriste sur deux. Or tout n'a pas été fait pour améliorer cette fréquentation culturelle! Il ne suffit pas de refaire le hall d'accueil, il faut surtout revoir les modèles économiques et agir bien en amont de l'accueil. Un défi, donc, pour la Polynésie est de concrétiser le désir des touristes en améliorant

⁷ Page 42 du document.

l'information, soutenir la visibilité des sites patrimoniaux et multiplier les événements culturels - festivals, happenings - pour dynamiser l'attractivité de la destination ».

Et de s'étonner de l'absence d'endroit où les touristes pourraient découvrir les grandes migrations polynésiennes avec des moyens technologiques modernes ou de salle d'exposition permanente dans laquelle les touristes pourraient découvrir l'art contemporain en Polynésie pour conclure que *« la culture pourrait être un moteur essentiel du développement touristique en Polynésie française mais ce choix n'a pas été fait jusqu'à aujourd'hui ».*

Le COST, qui comportait lui aussi une commission tourisme culturel, indiquait dans son document de synthèse⁸ qu' *« il existe peu d'événements culturels de renom qui valorisent les richesses culturelles de la Polynésie française (reconstitution de rites, rituels et coutumes ancestrales sur des sites emblématiques, Heiva International, festival des percussions, festival de la photographie, festival du Vent, festival de la Mer, festival de l'Eau, Carnaval des fleurs, ...) »*, qu' *« il y a peu d'initiatives novatrices quant à la valorisation et l'interprétation de nos vestiges culturels, éléments patrimoniaux uniques, originaux et distinctifs de notre peuple et de notre destination »* et qu' *« il n'y a pas non plus de centre culturel phare [...], ni de Palais des Congrès, ni aucune structure architecturale d'envergure et représentative de l'image de la Polynésie française, pouvant accueillir des salles de spectacle, auditoriums, salles d'exposition muséographique ou artistique, salles de conférence, bibliothèques publiques, [...] ».*

Face à ce constat permanent et aux conclusions récurrentes des acteurs, les actions entreprises par le territoire ont été particulièrement faibles et aucune des actions identifiées dès 2005 n'avait été mise en œuvre sept années plus tard.

2.3.2.2. Des actions claires sont identifiées depuis 2005

Le programme de développement du tourisme 2007-2017 de décembre 2005 avait identifié un certain nombre d'actions, les budgétant pour la plupart et allait jusqu'à désigner les intervenants pour leur mise en œuvre. Fin 2011, seules quelques études de faisabilité ont été menées sans pour autant trouver de traduction concrète.

⁸ Stratégie de développement du tourisme, p48.

Tableau de synthèse 'Tourisme Culturel' issu du programme de développement de 2005

	Activités	Moyens	Coûts
Activité 5.5.1	Construire un Centre culturel et artisanal	Ministère de la Culture	p.m.
Activité 5.5.2	Construire ou aménager des équipements culturels de qualité pour l'animation touristique :		
	- Circuit « Sur les traces de Hiro » aux Îles-sous-le-Vent.....		545 millions FCFP
	- Planétarium numérique équipé d'une salle de spectacle de qualité (Tahiti).....		745 millions FCFP
	- Musée de la présence américaine à Bora Bora.....		300 millions FCFP
	- Aménager le site de Taputapuatea (Raïatea).....		70 millions FCFP
	- Aménager le site de Maeva (Huahine)....		465 millions FCFP
	- Reconstruire et animer la Rhumerie d'Atimaono (Tahiti, Etude Jorcin).....		166 millions FCFP
	- Sites culturels Marquises (cf Etude Transtec 2004).....		47 millions FCFP
Activité 5.5.3	- Sites culturels Australes (cf Etude Transtec 2004).....		22 millions FCFP
	Mener les études préparatoires nécessaires à la construction ou l'aménagement d'équipements culturels de qualité pour l'animation touristique :		
Activité 5.5.3	- Aquarium de Tahiti.....		10 millions FCFP
	- Vallée de la Papenoo.....		15 millions FCFP
Activité 5.5.4	Acquérir le foncier pour l'accès aux sites, la conservation des sites, les aménagements et le développement des activités culturelles	STO / DAF	1 milliard FCFP
Activité 5.5.5	Aider au développement de produits plus « typiques » comme le Kaina Tour, les marches sur le feu, les pêches traditionnelles, les cours de danse, de rame, de greffe, etc.	GIE TT	p.m.
Activité 5.5.6	Développer la commercialisation des festivals et événements à Tahiti et dans les archipels	GIE TT	p.m.

Dans l'optique de la réalisation de ces projets, l'autorisation de programme (AP) 55.2006 – Tourisme culturel avait ainsi été ouverte avec des crédits votés à hauteur de 80 millions de F CFP en 2006. Cette AP a ensuite été rehaussée à 105 millions l'année suivante. Lors de la clôture de celle-ci, en 2009, les seules dépenses inscrites correspondaient à un projet de construction d'un mémorial de la présence américaine à Bora Bora.

2.3.2.3. Les réalisations concrètes ne sont pas nombreuses

Ce projet de mémorial US avait déjà été identifié lors de l'étude de M. Villiers et correspondait à la création d' « *une structure muséale consacrée à la présence américaine sur l'île de Bora Bora pendant la seconde guerre mondiale* ». L'investissement était alors estimé à 300 millions de F CFP et le coût de fonctionnement chiffré à 30 millions de F CFP par an. M. de Villiers indiquait alors que « *les recettes dues aux entrées et à la visite des sites (restaurés) disséminés autour de l'île pourraient équilibrer le budget de fonctionnement du musée* ».

L'étude de faisabilité qui a suivi, réalisée par Mme Glaunec, consultante en muséographie et médiation culturelle, consiste en un travail important de recherches historiques dont un inventaire des sites. Elle a coûté un peu plus de 10 millions de F CFP à la collectivité (7,5 MF CFP sur AP 55.2006 et 2,7 MF CFP sur AP 73.2001) sans que les prémisses d'une action n'aient par la suite été engagées.

Le projet d'un planétarium numérique avait été également enclenché avec la production d'une étude payée 3,15 millions de F CFP, réalisée fin 2005 par M. Jacques Guarinos, consultant reconnu dans le secteur. Son étude exhaustive prévoyait jusqu'au détail des surfaces à envisager, le site d'implantation, les effectifs et la fréquentation prévisionnelles ainsi que les budgets prévisionnels d'investissement et de fonctionnement. Le projet est également resté sans suite.

Le circuit « sur les traces de Hiro » était lui aussi déjà évoqué et avait fait l'objet d'une première évaluation budgétaire intégrée dans le programme de développement du tourisme 2007-2017 de 2005 (voir tableau supra). L'étude prévoyait la réalisation et l'entretien de sentiers de randonnée (30 MF), de pôles d'accueil (400 MF), des aménagements divers (100 MF) ainsi que des brochures, guides, cartes, etc.

D'autres études sur des créations de projets touristiques dans le domaine culturel, telle la création d'un éco-park, ont été réalisées mais sont aussi restées sans lendemain.

L'ancien président de la Polynésie française a confirmé cet état de fait en indiquant dans une réponse à la chambre qu' *« aucune action de création ni de programmation de circuits culturels ni de musée n'a été initiée depuis 2005. Seule la création d'un parcours 'Sur les traces de Hiro' avait été évoquée en 2006 mais abandonnée avec le changement de gouvernance »*.

D'une façon générale, la seule initiative réellement concrétisée dans le domaine du tourisme culturel est la route du Monoï®; celle-ci, portée par l'Institut du Monoï, est d'initiative purement privée.

2.3.3. Le développement du tourisme d'affaires est dépendant de la réalisation d'un centre de congrès

La nécessité de construire un centre des congrès destiné à accueillir une nouvelle clientèle touristique a été mise en avant à de nombreuses reprises, depuis de nombreuses années.

Une AP n°105-1998 intitulée « Etudes - Centre des congrès et village du Pacifique », était ainsi votée dans le budget primitif pour l'année 1998 à hauteur de 100 MF. Elle était clôturée sans utilisation de crédit en 2002. Une AP « *Etudes centre des congrès et exposition* » de 1985 avait eu le même destin quelques années auparavant.

Plus récemment, le schéma directeur de 2007 indiquait qu'un centre de congrès pourrait répondre au « *double objectif d'un développement des flux touristiques par les possibilités de commercialisation ainsi permises [...], dont un des intérêts majeur serait d'optimiser le nombre de visiteurs durant la basse saison, ainsi que de consolider les remplissages d'hôteliers de Tahiti* ».

Cependant, comme pour la mise en valeur des sites et du patrimoine culturels, les intentions ce sont, pour l'heure, limitées au financement d'études préliminaires. En effet, une AP avait été ouverte dans le budget 2009 (AP n°61.2009 – Centre de congrès – Etudes⁹) pour un montant de 100 MF. Au 31 décembre 2011, seule une facture de 4,2 MF de l'EAD avait été honorée. Cette dépense s'inscrit dans le cadre de la signature de la convention de maîtrise d'ouvrage déléguée signée le 15 décembre 2009¹⁰ pour la production d'études préalables à la réalisation du centre de congrès.

Le manque de maîtrise foncière de la collectivité est avancé pour expliquer la stagnation du projet. Sur ce point, le ministère a en effet indiqué que « *le tourisme d'affaires fait partie intégrante de la politique menée actuellement. Le gouvernement envisage de lancer des appels d'offres internationaux pour encourager le tourisme d'affaires en Polynésie française. Il s'agira*

⁹ Soit près de 25 ans après l'AP n°36-85...

¹⁰ Suite à l'arrêté 1966 CM du 2 novembre 2009 portant approbation de cette convention.

d'édifier un centre de congrès sur des terres domaniales dont l'emplacement est approprié et ce, à des conditions de mise à disposition avantageuses.

L'obstacle auquel le gouvernement doit faire face pour atteindre cet objectif tient au squat et revendications foncières qui grèvent plusieurs terres domaniales visées (site de l'ex-hôtel 'bel air' à Punaauia, site Outumaoro à Faaa, bord de mer du golf d'Atimaono à Mataiea, etc.) ».

La chambre prend acte de l'argumentaire sur les difficultés liées à la maîtrise foncière en Polynésie française mais elle remarque que, compte tenu de l'ancienneté du projet dont il est question, près de 30 ans, le seul problème foncier ne peut expliquer l'absence de toute avancée concrète.

2.3.4. Le tourisme sportif

Cette niche, qui dispose d'atouts importants ne serait-ce qu'au niveau des activités nautiques, n'a pas été pleinement exploitée. La collectivité indique : *« au titre du tourisme sportif, le service du tourisme participe financièrement et humainement depuis 2005 aux formations de guides de randonnées »*, constatant que *« toutefois les actions d'envergure de dimension internationale restent insuffisantes »*.

Les statistiques de fréquentation montrent que la clientèle touristique rajeunit. La création d'activités sportives pourrait sans aucun doute intéresser une clientèle jeune, devenue largement majoritaire. La part des touristes âgés de 15-44 ans est en effet passée de 50 % en 2000 à 55 % en 2005 et 56 % en 2010. Dans le même temps, la proportion des 45 et + est pour sa part passée de 43 % en 2000 à 39 % en 2005 puis 38 % en 2010. En valeur absolue, la Polynésie française a ainsi perdu moins de touristes de 15-44 ans que de 45 ans et plus (- 28.000 contre -36 000 entre 2000 et 2010).

La plongée sous-marine fait partie des moteurs de l'industrie touristique polynésienne mais les pouvoirs publics n'y interviennent pas ou peu. Une seule étude datant de 2006 a été fournie à la chambre sur ce secteur d'activité. Son objet était d'évaluer les possibilités d'implantation de centre de plongée. Il peut à ce titre paraître étonnant que le ministère du tourisme de l'époque¹¹ envisage le développement non pas du secteur d'activité mais de structures de droit privé. En fin de compte, le rapport conclut à la grande difficulté d'implanter de nouveaux centres. Il peut paraître regrettable que seule une étude, très ciblée ait été conduite depuis sept ans. Cette étude de marché consacrée à une seule implantation supplémentaire n'aborde en outre aucunement les problématiques et potentiels généraux de développement touristique du secteur.

La pêche sportive est également un micro-marché porteur de développement, sur lequel *« le gouvernement fonde aussi beaucoup d'espoir »*. Là encore, une étude¹² a déjà été réalisée (en 2003). Celle-ci s'intitule *« les conditions du développement de la pêche sportive (Îles-Sous-Le-Vent, Marquises, Tuamotu) »*, et jugeait que *« la fréquentation des 'pêcheurs sportifs' en Polynésie reste confidentielle »* avec une offre *« limitée à quelques bateaux [...] qui se contentent, pour l'essentiel, d'attirer des pêcheurs à la journée parmi les clientèles des hôtels et des paquebots »*. Le constat d'inorganisation du marché est résumé dans le fait que *« les prix*

¹¹ Jacqui Drollet, qui était aussi VP.

¹² Intégrant notamment plusieurs scénarios de développement, des comptes de résultat simplifiés batis sur plusieurs hypothèses, établissant un budget de promotion sur 5 ans et identifiant les leviers d'actions de la collectivité.

sont relativement élevés par rapport aux normes internationales, les bateaux sont souvent âgés, et la promotion de cette activité sur les marchés extérieurs est quasi nulle ».

Le scénario développé dans l'étude posait comme objectif « *d'amener plus de 5 000 touristes supplémentaires (des pêcheurs sportifs venant pour pratiquer cette activité) dans les 5 ans à venir*¹³. Cela représente l'activité de 25 bateaux de pêche sportive à 50 % de remplissage. Une telle fréquentation générerait des recettes touristiques supplémentaires de 1,5 milliard F CFP, dont moins de 400 millions pour les opérateurs de pêche eux-mêmes ».

Les freins principaux dégagés tiennent à trois facteurs importants (promotion de la destination sur les marchés porteurs confidentielle, prix du carburant élevé et importance de la fiscalité à l'importation des bateaux). Les prestataires suggéraient ainsi de travailler notamment sur la fiscalité.

La situation n'a pas évolué depuis et le constat dressé par l'ancien président de la Polynésie qui indique qu'« *il reste à structurer et à professionnaliser les adeptes de pêche sportive dont la plupart n'ont pas encore intégré le potentiel touristique de leur secteur* », rejoint celui déjà effectué par le consultant il y a maintenant dix ans.

Des pistes sur des aménagements golifiques ont également été explorées sans pour autant être concrétisées. Un programme d'investissement de 2,3 milliards de F CFP pour l'aménagement d'un parcours international de 18 trous avait bénéficié par arrêté du 25 novembre 2005 de crédit d'impôts à hauteur de 50 % du montant du projet. Le projet a depuis été abandonné.

Auparavant, un communiqué établi après le conseil des ministres du 15 avril 2009 faisait état d'un projet de parcours de golf sur les hauteurs de Papenoo, en le présentant ainsi : « *Sur le plan sportif et touristique le golf générerait de fait un formidable potentiel touristique. L'économie polynésienne est avant tout tournée vers l'industrie du tourisme qu'il faudrait remettre sur rail le plus rapidement possible. L'élaboration dans un proche avenir d'un troisième parcours de golf s'insérerait dans cette logique de relance économique, d'autant que trois parcours de golf permettraient au Fenua d'être inscrit au titre de 'circuit golifique'* » et que son ouverture « *ne pourrait être que bénéfique à une économie qu'il conviendrait d'insuffler par le biais de chantiers et qui à terme permettrait à l'activité touristique de bénéficier d'une gamme d'activités en l'occurrence sportives, élargie* ».

Le site jugé adéquat pour la mise en place de ce troisième terrain de golf serait les deux plateaux Teripoamaoae de 40 hectares appartenant à la société Tahiti Nui Telecoms (TNT), filiale de l'OPT. L'idée de construire un parcours dans cette vallée n'était pas nouvelle puisqu'il était indiqué qu'« *une étude liminaire a été effectuée par une société locale, EURL JFL, concernant la création d'un ensemble touristique à Papenoo et dans lequel s'inscrit un parcours de 9 trous a été mené sur terrain* ».

Antérieurement encore, dans un article de presse du 19 mars 2009 (Les nouvelles de Tahiti – « un golf cote Est dans un an ») le ministre des sports s'exprimait positivement sur l'état d'avancement du projet. L'article faisait dire au ministre que « *dans six mois minimum, et douze mois maximum, on pourra taper dans la balle. Ce n'est qu'un début. Après la construction de ce troisième parcours dans le calme apaisant de la montagne de Papenoo, le gouvernement rêve d'élargir encore le circuit golifique en Polynésie française. Des projets ont été évoqués hier à Tahaa, Raiatea ou Maupiti* ».

¹³ 5130 personnes par an au terme d'une période de montée en charge vers 25 bateaux.

A la fin de l'année 2012, ce projet, ainsi que ceux prévus dans les autres îles, n'avaient pas vu le jour.

2.3.5. Les autres niches

Des études ont été achetées et des projets sont évoqués concernant de nombreuses autres niches touristiques sans que, il ne soit possible de constater de réalisations effectives.

C'est par exemple le cas du tourisme vert. Ainsi, l'éco-parc ayant fait l'objet d'une étude en 2005 n'a jamais été réalisé. De même il n'est pas possible de trouver de réelles traductions de la très imposante étude commandée sur le « développement du marché du tourisme vert sur Tahiti et ses îles », datant de 2000.

Une étude de 2005 relative à la réalisation d'un sentier de randonnée à Faaroa (Raiatea) a donné lieu au versement d'une subvention à une association mais, d'une façon générale, l'état, la signalétique et le nombre des sentiers de randonnée en Polynésie française n'a pas fait l'objet de plan particulier depuis plusieurs années.

Le gouvernement indique par ailleurs compter sur d'autres micro-niches telles que le tourisme gay. Ce marché est pris en charge par l'agence AVIAREPS avec laquelle le GIE Tahiti Tourisme traite désormais sur le marché européen.

On trouve encore le tourisme religieux. A ce titre, l'ancien président de la Polynésie française indique, dans une réponse à la chambre, qu'un hôtel casher 3 étoiles, soutenu grâce à un agrément de défiscalisation, devait ouvrir à Papeete avant la fin de l'année 2012. Les promoteurs de ce projet estiment le potentiel à 6000 touristes par an « rien que dans la communauté juive des Etats-Unis ».

2.3.6. Le développement du tourisme intérieur

Partant du constat que les résidents polynésiens dépensent près de 30 milliards de F CFP lors de leurs voyages à l'étranger chaque année, la GIE Tahiti Tourisme a développé une politique visant à capter une partie de ces touristes locaux grâce à la création d'un premier salon du tourisme intérieur en avril 2008. Cette opération avait été menée en associant la compagnie Air Tahiti, consciente de ce fort potentiel sur les vols domestiques.

Depuis lors, la réalisation de deux salons du tourisme d'intérieur chaque année, en février et en septembre permet d'améliorer les flux de visiteurs en affectant positivement la demande de transport inter-îles et le remplissage des hébergements sans distinction. Pour un coût d'organisation de l'ordre de 35 millions de F CFP, le chiffre d'affaire généré par les salons a dépassé les 800 millions de F CFP en 2011.

Les statistiques de fréquentation, de vente réalisées et de chiffre d'affaires enregistrés sont en hausse constante depuis la mise en place de cette initiative. En 2011, les ventes réalisées lors des salons du tourisme sur des périodes de trois jours ont représenté 2 % de nuitées payantes en Polynésie (27 000 / 1 300 000). Le nombre d'exposants a pratiquement triplé depuis la 1^{ère} édition en avril 2008, passant de 80 à 215 lors de l'édition de février 2012.

	2009	2010	2011	évolution
Ventes de billets d'avion	3 150	6 965	10 045	+218,9 %
Ventes de nuitées	10 600	23 463	27 206	+156,7 %
CA total (vol+hébergement)	315 000 000	410 000 000	825 000 000	+161,9 %

Les réductions tarifaires consenties par AIR TAHITI jusqu'à 60 % s'ajoutent à des offres proposées par les hôtels classés, les pensions de familles et divers prestataires de services répartis sur les cinq archipels.

Les résultats de ce salon sont d'autant plus intéressants que les ventes réalisées s'avèrent particulièrement complémentaires des ventes « classiques ». En effet, les résidents fréquentant ce salon sont d'une part majoritairement demandeurs de séjours en petite hôtellerie familiale (entre 63 et 67 % des nuitées vendues contre 33 à 37 % pour l'hôtellerie classée) et favorisent d'autres part les archipels généralement peu visités par les touristes étrangers. Ainsi, les archipels éloignés sont proportionnellement plus demandés que les destinations classiques telles Bora-Bora. Les îles des Tuamotu sont particulièrement plébiscitées et représentent 30 % des nuitées vendues (Fakarava 11,5 %, Rangiroa 11 % et Tikehau 8,5 %). Les Marquises rencontrent aussi leur clientèle avec plus de 12,5 % des nuitées vendues (Hiva Oa 7 %, et Nuku Hiva 5,5 %) de même que les Australes avec Raivavae (4,6 %) et Rurutu (4,3 % des nuitées vendue)¹⁴.

Alors que la très grande majorité des touristes se concentre habituellement sur le trio « Tahiti, Moorea et Bora Bora », les salons du tourisme intérieur participent à un réel rééquilibrage vers les destinations habituellement secondaires.

3. Le pilotage de la politique touristique

3.1. Le pilotage de la politique du tourisme dispose de faibles marges de manœuvre budgétaires

3.1.1. Les recettes de la politique touristiques diminuent

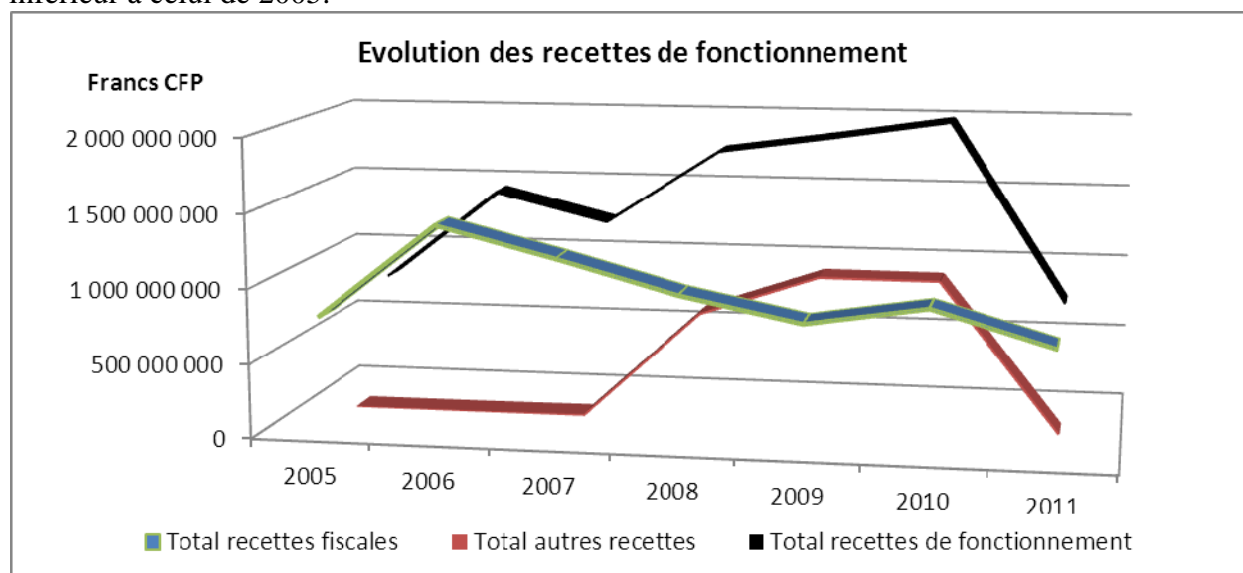
D'une façon générale, les recettes fiscales sont en baisse depuis 2005, et particulièrement depuis 2006, seule année où la redevance de promotion touristique a dépassé 1 milliard de F CFP.

Les autres recettes, constituées majoritairement de mobilisation de DGDE (voir infra) sont venues masquer la diminution des recettes fiscales en 2009 et 2010.

¹⁴ Pour indication, les nuitées vendues aux îles-sous-le-vent représentent environ un tiers restant, avec Bora Bora (11 %), Raiatea (10 %) et Huahine (9,7 %), soit autant que Fakarava-Rangiroa-Tikehau.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Redevances de Promotion Touristique (RPT)	721 716 719	1 039 096 624	979 142 805	853 791 502	731 818 170	864 320 663	720 757 612
Taxes sur les activités de croisière (TAC)	68 925 500	380 485 972	242 278 502	152 835 276	115 310 863	107 161 467	
Taxes <u>intérieures</u> sur les activités de croisière (TIAC)						177 428	18 677 500
Total recettes fiscales	790 642 219	1 419 582 596	1 221 421 307	1 006 626 778	847 129 033	971 659 558	739 435 112
Dotation Globale de Développement économique (DGDE)					1 000 000 000	1 000 000 000	
Subventions exceptionnelles					630 106	2 023 330	
Immobilisation corporelles			3 430 508	537 237	7 987 768	213 619	
Recettes diverses			400 000	737 218 985	1 596 410	5 082 890	53 534
Total autres recettes	0	0	3 830 508	737 756 222	1 010 214 284	1 007 319 839	53 534
Total recettes de fonctionnement	790 642 219	1 419 582 596	1 225 251 815	1 744 383 000	1 857 343 317	1 978 979 397	739 488 646

Au final, comme l'indique le graphique suivant, les recettes ont atteint en 2011 un niveau inférieur à celui de 2005.



3.1.1.1. Les redevances de promotion touristique (RPT) sont revenues dans le budget du Territoire

- La Redevance de promotion touristique est assise sur les « grands » hôtels

A l'origine, une première délibération, n° 73-9 du 1er février 1973 (modifiée par la délibération n° 78-151 du 7 septembre 1978), avait institué une redevance d'aménagement touristique (RAT) au profit de l'office de développement du tourisme. Les dispositions relatives à la RAT ont par la suite été modifiées successivement par les dispositions des délibérations n° 84-1048 AT du 28 décembre 1984 et n° 92-167 AT du 13 octobre 1992. Cette dernière a transformé la RAT en « redevance de promotion touristique » (RPT) et l'a affecté au G.I.E. Tahiti tourisme alors naissant.

Par la suite, afin de favoriser l'essor de la petite hôtellerie familiale et des pensions de famille, la classification de la délibération n°67-84 utilisée jusqu'alors a été revue. La délibération n° 2000-140 APF du 30 novembre 2000 distingue donc, d'une part, dans son titre II les "hôtels et résidences de tourisme international", soumis à la RPT et, d'autre part, dans son titre III, la catégorie "hébergement de tourisme chez l'habitant et petite hôtellerie familiale", non soumise à la RPT.

Alors que cette recette est affectée au GIE, dont la mission concerne la promotion de l'ensemble de la destination « Polynésie française », l'assiette de la RPT est ainsi restreinte aux seuls hôtels et résidences de tourisme international.

- La redevance de promotion touristique sur les navires de croisière

La RPT sur les navires de croisière a été créée par la délibération n° 86-98 AT du 18 décembre 1986 modifiée portant création en Polynésie française d'une redevance de promotion touristique sur les navires de croisière. La délibération n° 99-121 APF du 22 juillet 1999, qui a modifié les dispositions fiscales applicables aux paquebots effectuant des croisières touristiques interinsulaires en Polynésie française, a précisé l'ensemble de la délibération n°86-98 AT en modifiant l'assiette et en créant un régime d'exemption jusque-là inexistant.

Le nouvel article 2 de la délibération précise que « le montant de la redevance est fixé à deux cents francs par passager et par jour » mais également que « les redevables de la redevance bénéficient en outre d'une exemption temporaire de ladite redevance pendant une durée de six mois à compter du premier jour du mois du début de l'exploitation d'un navire en Polynésie française ».

3.1.1.2. La Taxe sur les Activités de Croisière

Le produit des Taxes sur les Activités de Croisière (TAC) puis des Taxes intérieures sur les activités de croisière est en baisse constante depuis 2007 au point de devenir, en 2011, une recette accessoire pour la collectivité.

Cette évolution est due, d'une part, à la baisse de fréquentation des navires dans les eaux polynésiennes et par la même, du nombre de passagers et, d'autre part, à la modification et à l'allègement de la réglementation visant à inciter l'arrivée de paquebots.

3.1.1.3 La DGDE a été utilisée pour le financement de campagnes de promotion touristique

A sa création, et selon les termes de l'article 7 de la convention du 4 octobre 2002, le dispositif de gestion de la dotation globale de développement économique (DGDE) était mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2003 et intervenait pour le financement des investissements dans les domaines listés¹⁵.

Quatre ans plus tard, l'utilisation de la DGDE a été étendue au financement de dépenses de fonctionnement par l'avenant n°2 du 6 février 2006 mais en spécifiant là encore l'unique

¹⁵ Aide aux entreprises, contribution à la réalisation de grands projets d'équipements publics nécessaires au développement économique et social, programmes d'aide à la création d'emplois, aide aux programmes de logements sociaux, aide aux investissements des communes et de leurs groupements, aide aux démarrages de services publics locaux et mise en œuvre d'une société de financement chargée de faire des prêts participatifs et de prendre des participations dans le capital d'entreprises constituées ou créées en Polynésie française.

secteur d'intervention possible, à savoir « *pour financer des dépenses de fonctionnement relatives aux programmes d'aide en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle* » et en respectant un montant plafond.

L'avenant n°3 du 16 janvier 2009 a étendu cette exception en intégrant à l'article 7 le paragraphe suivant : « A titre exceptionnel, pour l'année 2009, la Polynésie française pourra consacrer une fraction de la dotation globale de développement économique pour financer des dépenses de fonctionnement relatives à la promotion de la Polynésie française et de ses produits, dans une limite maximale de 8,38 millions d'euros », soit un milliard de F CFP.

L'avenant n°5 du 30 décembre 2009 a repris ces dispositions pour l'année 2010 dans l'attente de la substitution de la DGA à la DGDE.

De ce fait, en 2009 et en 2010, la Polynésie française a pu effectuer deux affectations de DGDE en fonctionnement au chapitre 964 « Tourisme » pour des montants de 1 milliard de F CFP chacune.

Sur les années 2009 et 2010, la DGDE a représenté des montants supérieurs aux recettes fiscales classiques. De même, sur les 7 années prises en référence (2005-2011) l'utilisation de la DGDE sur ces deux seules années représente près de 20 % du total des recettes de fonctionnement.

Ces crédits ont été répartis sur plusieurs opérations de promotion qui n'étaient pas spécifiquement touristiques comme par exemple la participation à l'exposition universelle de Shanghai.

La dotation a été répartie et versées au GIE Tahiti Tourisme afin de financer notamment les opérations suivantes :

- campagne de promotion « invest in your love » et jeu-concours mariage de la campagne « Invest in your love » ;
- participation à l'exposition universelle de Shanghai ;
- organisation de forums et actions de communication et de promotion ;
- campagne de communication sur le mariage des étrangers.

Ces opérations n'ont pas toutes connu le succès comme cela est écrit dans la suite du rapport. Il n'est en outre pas possible d'en mesurer l'efficacité réelle, faute d'indicateurs.

Ainsi, la dérogation offerte à la collectivité afin d'utiliser une partie de la DGDE pour financer des dépenses de fonctionnement semble avoir eu pour conséquence de générer des dépenses de court terme non suivies plus que d'avoir permis d'accroître les capacités d'intervention de la collectivité en terme de promotion touristique.

3.1.2. Les crédits d'investissement et les réalisations diminuent depuis 2005

3.1.2.1. Les caractéristiques des dépenses d'investissement et leur évolution

La nouvelle nomenclature comptable, applicable à partir de 2007, a réparti les investissements touristiques en un seul chapitre (904) et en 2 sous-chapitres (90401 et 90402). Ils étaient auparavant inscrits au chapitre 906 – Services économiques autres que transports, au sous-chapitre 90602.

Au titre du sous-chapitre 90401 (Equipements et aménagements touristiques), les contrats de développement Etat – Territoire comprenaient plusieurs chapitres relatifs à la réalisation d'équipements et d'aménagements touristiques. La plupart des opérations concernées ont un taux de réalisation cumulé proche de 100 % à fin 2008.

Au titre du sous-chapitre 90402 (Aide et Régulation économique), sont recensés différentes opérations difficilement classables car correspondant à des modalités d'intervention (subventions, avance) et des destinataires très hétérogènes (entreprises, comités du tourisme, associations...). Le budget de la PF fait ainsi apparaître deux types d'autorisations de programme :

- ① L'aide à la petite hôtellerie (AP 138-2001, 65-2009, 83-2010 et 76-2011) a représenté environ 80,4 millions de F CFP sur la période 2005-2011 ;
- ② Les avances en compte courant faites aux organismes du tourisme (AP 222-2007) ainsi que des subventions à des organismes à vocation touristique (AP 77-2011 et 78-2011). L'AP 315-1991 – Subvention pour le développement du tourisme a été clôturée en 2009 alors que moins de 5MF avaient été mandatés entre 2001 et 2008. Le taux global de réalisation n'a pas dépassé 66,6 %.

3.1.2.2. L'évolution des dépenses et du taux de réalisation des AP

Les crédits ouverts sur la période 2005-2011 concernent principalement des projets ponctuels, ciblés et non plus la réalisation de grands investissements structurants comme sur la période 1991-2004.

Un seul projet dépasse les 150 millions de F CFP (AP 61-2007, aménagements de sites touristiques) mais il n'a fait l'objet d'aucune émission de mandats.

La comparaison des taux de réalisation des opérations ouvertes avant et après 2005 permet de conclure que, depuis cette date, la collectivité n'a que très faiblement été en capacité de mener à terme, voire même seulement d'initier les projets votés.

Tableau Evolution des dépenses du tourisme – partie Investissement

N° de l'AP		Libellé de l'AP	AP Votées (ouverture)	Total mandats (au 31/12/2011 ou à la clôture)	Taux de réalisation	Mandats émis sur 2005-2011	Année de clotûre AP
			A	B	B/A		
Phase 1 : 1994-2004							
185	1994	Aménagements sites historiques et culturels	303 569 939	294 267 157	97%	1 410 086	2009
186	1994	Aménagements sites naturels et d'excursions	303 592 437	279 020 090	92%	14 869 633	2009
187	1994	Aménagements des quais touristiques	1 050 918 485	998 523 990	95%	42 544 064	2010
188	1994	Aménagements des relais nautiques	137 846 719	98 786 078	72%	166 500	2009
160	1995	Etudes et aménagements sur sites touristiques	177 094 884	173 668 293	98%	730 200	2009
161	1995	Aménagement de la zone touristique de Outumaoro	213 460 360	202 381 375	95%	1 432 546	2009
163	1995	Aménagement de la zone touristique de Matira Bora Bora	144 749 029	136 141 781	94%	0	2009
141	1999	Restauration du phare de la pointe Vénus	12 100 000	12 100 000	100%	???	2008
73	2001	Action commune pour le dév. Touristique (2ème C. dev)	376 735 369	331 368 296	88%	329 900 196	en cours
75	2001	Tourisme balnéaire	10 000 000	0	0%	0	2008
77	2001	Tourisme Vert (2ème C. dev)	369 322 933	323 771 466	88%	274 634 648	en cours
138	2001	Aide à la petite hôtellerie	173 221 119	134 968 720	78%	26 897 601	2009
6	2004	Trx et équipements complémentaires - places publiques	29 849 420	25 346 000	85%	???	2008
TOTAL AP 1994-2004			3 302 460 694	3 010 343 246	91%	692 585 474	
Phase 2 : 2005-2011							
19	2005	Accès public à la mer	130 000 000	0	0%	0	2006
136	2005	Point de vue Hinitaiha	6 000 000	5 855 871	98%	5 855 871	2009
55	2006	Tourisme culturel	80 000 000	7 918 150	10%	7 918 150	2009
61	2007	Aménagements de sites touristiques	303 000 000	0	0%	0	2009
120	2007	Construction fare artisanal à Rimatara	15 000 000	0	0%	0	2008
123	2007	Etude pour aménagement de la plage PK18	15 000 000	0	0%	0	2009
154	2007	Matériel de chantier	1 000 000	762 736	76%	762 736	2008
222	2007	Avance en compte courant	40 000 000	20 000 000	50%	20 000 000	2009
223	2007	Echanges en vue d'aménagements touristiques	4 648 000	0	0%	0	en cours
62	2009	Aménagement du site touristique Motu Ofetaro	15 000 000	10 706 300	71%	10 706 300	2010
63	2009	Travaux et équipements de remise à niveau des sites touristiques	60 000 000	2 917 200	5%	2 917 200	en cours
64	2009	Aides aux prestataires d'activité 2009	12 000 000	0	0%	0	2010
65	2009	Aidé à la petite hôtellerie - programme 2009	60 000 000	23 825 000	40%	23 825 000	en cours
278	2009	Aménagement du site de Tahiamanu	100 000 000	495 000	0%	495 000	en cours
279	2009	Signalétiques des sites touristiques	20 000 000	0	0%	0	2010
280	2009	Sécurisation du site touristique de Maraa	91 400 000	89 926 930	98%	89 926 930	en cours
80	2010	Signalétiques des sites touristiques	6 000 000	1 573 782	26%	1 573 782	2011
81	2010	Travaux et équipements de remise à niveau des sites touristiques	113 500 000	29 866 339	26%	29 866 339	en cours
82	2010	Aménagement touristique du site trou du souffleur - ét	15 000 000	319 000	2%	319 000	en cours
83	2010	Aidé à la petite hôtellerie - programme 2010	60 000 000	26 210 000	44%	26 210 000	en cours
84	2010	Aides aux prestataires d'activité 2010	10 000 000	0	0%	0	2011
85	2010	Subventions aux associations à vocation touristique -	5 000 000	0	0%	0	2011
66	2011	Construction d'un fare manihini - Moorea	15 000 000	0	0%	0	en cours
67	2011	Construction d'un fare manihini - Rurutu	15 000 000	0	0%	0	en cours
68	2011	Travaux et équipements de remise à niveau des sites touristiques	15 000 000	6 067 600	40%	6 067 600	en cours
69	2011	Réhabilitation du pole d'accueil Vaitape - Bora Bora	40 000 000	0	0%	0	en cours
70	2011	Réhabilitation de la pointe Vénus	350 000 000	0	0%	0	en cours
71	2011	Aménagement du site Taharu'u	25 000 000	0	0%	0	en cours
72	2011	Signalétique touristique - 2011	5 000 000	0	0%	0	en cours
73	2011	Aménagement du front de mer de Papeete - Etudes	40 000 000	0	0%	0	en cours
74	2011	Aménagement du jardin tropical de Faaroa	20 000 000	0	0%	0	en cours
75	2011	Construction d'un fare manihini - Bora Bora	12 000 000	0	0%	0	en cours
76	2011	Aide à la petite hôtellerie - 2011	100 000 000	3 500 000	4%	3 500 000	en cours
77	2011	Subventions aux organismes à vocation touristique - 2	5 000 000	0	0%	0	en cours
78	2011	Aide aux transports terrestres à vocation touristique -	8 000 000	0	0%	0	en cours
79	2011	Aide aux prestataires d'activité - 2011	50 000 000	0	0%	0	en cours
TOTAL AP 2005-2010			1 162 548 000	220 376 308	19%	220 376 308	

Sur la période 1994-2004, le montant moyen des investissements annuel était de 230 millions par an (3 milliards de mandats passées sur les AP de 1994-2004 diminués des 692 millions correspondant à des mandats passés sur la période 2005-2011 soit environ 2,3 milliards sur 10 ans).

Sur la période suivante, on comptabilise 220 millions de mandats passés sur des AP ouvertes à partir de 2005 ainsi que 700 millions passés sur des AP datant d'avant 2005. Le montant moyen investi chaque année dans le domaine du tourisme s'établit donc à 131 millions (920 millions divisés par les sept exercices allant de 2005 à 2011). La diminution est significative, environ 43 %.

En examinant spécifiquement la période 2005-2011 période faisant l'objet de ce rapport, le constat fait apparaître que :

- les dépenses d'investissement réalisées par la collectivité dans le domaine du tourisme concernaient, pour les trois quarts, des autorisations de programme ouvertes avant 2005 ;
- le taux de réalisation des opérations ouvertes à partir de 2005 est particulièrement faible, à 19 %, alors même qu'il s'agit par ailleurs d'opérations d'envergure réduite. La moyenne des AP ouvertes est en effet passée de 254 millions de F CFP entre 1994 et 2004 à 32 millions sur la période 2005-2011.
- huit autorisations de programme (AP) sur 24 ont été clôturées sans aucune consommation de crédits.
- Les AP ouvertes en 2007 ont un taux de réalisation moyen très faible de 5,5 % (20,762 MF mandatés / 378,648 MF ouverts).
- Les AP ayant eu un taux de réalisation supérieur ou égal à 50 % sont au nombre de cinq et concernent pour majorité des petits projets < 15 MF.

Il peut par ailleurs être souligné que la principale dépense effectuée depuis 2005 (89,9 millions de F CFP sur l'AP n°280-2009) correspond à l'étude de sécurisation (25,4 MF) et à l'acquisition de terrain (63,5 MF) et non à la réalisation effective des travaux de sécurisation des grottes de Maraa comme pourrait le laisser penser l'appellation de l'AP.

Depuis 2005, la Polynésie française n'a donc pas fait preuve de sa capacité à mettre en œuvre les projets d'investissement qu'elle a elle-même programmés.

3.1.3. Les dépenses de fonctionnement sont très centrées sur les subventions versées au GIE TT

3.1.3.1. La composition des dépenses de fonctionnement

Auparavant intégrées dans un chapitre unique 96004 – Tourisme, les dépenses de fonctionnement sont désormais réparties entre 3 sous-chapitres 964. Le tableau suivant présente l'évolution des dépenses de ce chapitre et leur répartition en sous chapitres.

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	BP 2012
96004	TOURISME	1 938 586 047	1 694 971 158						
96401	EQUIPEMENTS ET AMENAGEMENTS TOURISTIQUES			138 873 663	122 890 224	59 340 145	52 232 192	101 192 728	107 931 000
96402	AIDE ET REGULATION DU TOURISME			180 610 084	178 270 937	36 694 708	38 273 031	147 737 630	157 193 000
96403	ANIMATION ET PROMOTION DU TOURISME			1 319 450 000	2 426 842 168	1 416 424 255	1 962 054 228	1 719 276 000	1 259 370 000
	TOTAL	1 938 586 047	1 694 971 158	1 638 933 747	2 728 003 329	1 512 459 108	2 052 559 451	1 968 206 358	1 524 494 000
	<i>dont GIE Tahiti Tourisme</i>	1 076 777 297	1 490 394 000	1 247 800 000	1 434 800 000	1 446 374 413	1 635 074 780	1 719 000 000	1 259 370 000
		56%	88%	76%	53%	96%	80%	87%	83%

En moyenne annuelle, les subventions versées au GIE Tahiti Tourisme représentent environ les trois quarts des dépenses de fonctionnement du domaine touristique, soit la grande majorité des moyens d'actions du Pays.

Cette proportion est mécaniquement descendue à 53 % en 2008 du fait de l'augmentation des dépenses prises en charge par la collectivité, notamment des charges relatives à l'affrètement du navire Star Flyer, 992 millions de F CFP mandatés pour ce seul exercice.

Le sous-chapitre 96401 comprend notamment les dépenses de gestion des sites touristiques (électricité, redevances d'eau et d'ordures ménagères) et d'entretien des sites, sentiers ou sanitaires (prestations de nettoyage et/ou de gardiennage, achats de fournitures pour la réalisation de cet entretien, réalisation de petits travaux tels l'abattage ou le decocotage).

Le sous-chapitre 96402 comprend notamment les dépenses liées au classement administratif des hôtels et pensions (hibiscus et tiare).

Le sous-chapitre 96403 inclut pour sa part les subventions d'exploitation au fonctionnement des GIE et notamment du GIE Tahiti Tourisme.

Enfin, les dépenses en personnel permanent correspondent essentiellement au personnel du service du tourisme et évoluent de façon maîtrisée :

Millions de F CFP	2007	2008	2009	2010	2011
Art.962 - personnel Mandats émis	171	189	183	177	174

3.1.3.2. L'évolution des dépenses de fonctionnement et leurs prévisions aléatoires

L'examen de l'écart entre la prévision budgétaire et les réalisations annuelles témoignent du déficit de programmation de l'action de la collectivité.

Entre 2007 et 2010, le taux de réalisation budgétaire des dépenses de fonctionnement (mandats émis / budget primitif) a connu des variations assez importantes avec une amplitude allant jusqu'à 80 points entre exercice. Ce taux est ainsi passé de 86 % en 2007 à 149 % en 2008 puis est redescendu à 64 % l'exercice suivant avant d'atteindre 125 % en 2010.

TAUX DE REALISATION (%)		2007	2008	2009	2010	2011	Ecart type
Mandats émis / budget primitif							
960	POUVOIRS PUBLICS	90	95	96	95	96	2
961	MOYENS INTERNES	73	68	61	63	61	5
962	PERSONNEL	102	99	100	99	98	2
963	PARTENARIAT AVEC LES COLLECTIVITES	102	103	79	91	99	10
964	TOURISME	86	149	64	125	98	33
965	DEVELOPPEMENT DES RESSOURCES PROPRES	88	95	111	85	65	17
966	ECONOMIE GENERALE	112	172	102	128	170	32
967	TRAVAIL ET EMPLOI	102	96	112	102	92	8
968	CULTURE ET PATRIMOINE	100	99	92	93	97	3
969	ENSEIGNEMENT	101	96	101	100	96	3
970	SANTE	96	90	87	91	85	4
971	VIE SOCIALE	118	100	97	124	100	12
973	ENVIRONNEMENT	113	76	81	73	82	16
974	RESEAUX ET EQUIPEMENTS STRUCTURANTS	92	63	65	63	56	14
975	TRANSPORTS	58	73	67	85	264	87
976	URBANISME, HABITAT FONCIER	95	112	97	104	89	9
Moyenne des taux		96	99	88	95	103	5
Total des dépenses directes (avant ventilation des dépenses indirectes). Hors gestion financière							

La comparaison avec les autres chapitres (hors chapitre 991 – gestion financière) fait apparaître que le taux de réalisation du chapitre 964 (Tourisme) est, depuis 2007, bien plus fluctuant d’une année sur l’autre que celui des autres chapitres, avec un écart type de 33 pour une moyenne de ces écarts type égale à 5.

Les fortes variations constatées ont des origines très diverses.

Pour l’exercice 2008, l’écart de + 838 millions de F CFP constatés entre les crédits votés et ceux mandatés provient des conséquences de l’affrètement du Star Flyer et de la résiliation du contrat avec la société Star Clippers (cf. infra).

Pour l’exécution du budget 2009, l’écart de -839 MF provient du financement de certaines dépenses suite à l’inscription d’une dotation DGDE de 1 milliard, scindée en deux entre l’article 6528 – Autres aides à caractère économique et l’article 6744 – Subventions exceptionnelles à des organismes de droit privé, et utilisée partiellement.

Il peut être noté qu’au moment du vote du budget 2009, la répartition et l’utilisation des crédits issus de la DGDE n’étaient toujours pas identifiées. Ainsi, lors du débat à l’assemblée de la Polynésie française (séance du 19 janvier 2009), le président de la collectivité, également en charge du tourisme, s’exprime en ces termes : *« L’inscription de cette dotation du milliard sur deux lignes budgétaires, la 6528 et la 6774, c’est une façon de dire : « Bon, on part sur cette hypothèse, mais nous votons ». Quant à votre chapitre, c’est le montant total et pas la ventilation. La ventilation, c’est une répartition, pour l’instant, sur lequel nous avons logé ces crédits et c’est en fonction des offres — enfin des propositions d’actions venant de tous les secteurs professionnels — qu’on saura s’il faut mettre un peu plus là, ou ailleurs ; s’il faut mettre plus dans les subventions que dans les aides économiques. Et, encore une fois, on a quelques propositions »*. La participation à l’exposition universelle de Shanghai et le financement d’une campagne de promotion pour les mariages des étrangers sont cités. Il est dit dans le présent rapport que ces opérations, financées par la DGDE ont effectivement été en partie improvisées, ce qui peut expliquer leur manque d’efficacité eu égard aux montants investis.

Enfin en 2010, l’écart entre les crédits votés et les mandats émis (+408 MF) provient de l’augmentation en cours d’année des subventions accordés au GIE Tahiti Tourisme.

3.1.4. Certaines dépenses font l'objet d'imputation ou de suivi non satisfaisant

3.1.4.1. La convention conclue avec une société américaine

Une convention n°6.0011 / PR a été signée le 24 janvier 2006 entre une société américaine et M. Oscar Temaru, président de la Polynésie française. Cette convention « *relative à une mission de conseil en matière de promotion de la Polynésie française à Las Vegas – Nevada* » était établie pour 11 mois (du 1^{er} février 2006 au 31 décembre 2006) sur la base d'un montant légèrement supérieur à 10 millions de F CFP TTC.

Cette mission sur Las Vegas avait été justifiée par le fait que « cette ville mythique constitue une niche promotionnelle qui n'a jamais été utilisée, spécifiquement, dans aucune stratégie de promotion touristique du Pays ». Son objet est toutefois peu explicite dans la mesure où il est uniquement indiqué que « (...) les missions précisant les objectifs, l'organisation et le phasage des actions ainsi que le calendrier des diverses interventions sont mises en œuvre par instructions écrites ou orales du client » et que, « indépendamment des missions explicitement confiées au 'prestataire', ce dernier pourra faire part au Président de la Polynésie française des conseils qui lui paraissent utiles dans le cadre de l'objet ci-dessus ».

La présidence indique que « cette société avait proposé ses services en se prévalant d'un portefeuille de résidents de Las Vegas fortunés qui pourraient être intéressés à venir passer des vacances en Polynésie française » et qu' « il s'était agi de mener des actions de prospection touristique spécifiquement dans la ville de Las Vegas, nonobstant la présence d'une filiale du GIE Tahiti Tourisme à Los Angeles ».

Cette dépense visant donc uniquement à promouvoir la destination de la Polynésie française a toutefois été imputée au chapitre 93301 « Pouvoirs publics – Président et son cabinet » (ancienne nomenclature, avant 2007) à l'article 639 « Autres services extérieurs ».

Au-delà de cette erreur d'imputation, la façon dont cette convention a été suivie appelle aussi certaines observations. Ainsi, alors que la convention prévoyait explicitement (article 3), que les deuxièmes et troisièmes tiers seraient versés sur présentation de rapport d'activité au 31 juillet 2006 et 31 décembre 2006. Il semble que les 3 millions de F CFP correspondant au deuxième tiers aient été versés sans aucun justificatif d'activité.

L'ancien président de la Polynésie française a indiqué sur ce point qu'il « *ne dispose malheureusement d'aucun rapport d'activité de la société ni même d'un bilan. Il faut rappeler que mon gouvernement a été renversé en décembre 2006, avant même l'échéance de la convention. Néanmoins, on peut penser que la convention n'a pas été appliquée comme prévu puisqu'au vu des états financiers de la présidence, seule l'année 2006 fait apparaître des engagements en rapport avec la convention et ce pour un montant global de 6.699.000 F CFP sur les 9.130.000 convenus* ». La convention pouvait en effet être résiliée de plein droit en cas d'interruption du mandat du président de la Polynésie française (article 4).

Si la collectivité a rémunéré un prestataire dont il n'est pas certain qu'il remplissait ses obligations contractuelles, la Polynésie française n'est pas non plus en mesure de mesurer l'efficacité de cette dépense. L'ancien président de la Polynésie française indique ainsi que « *n'ayant pas connaissance des justifications produites par la société [...]. quant au résultat des actions qu'elle a pu mener, il m'est impossible de mesurer les retours sur investissement (...)* ».

3.1.4.2. Certaines dépenses sont mal imputées

Des mauvaises imputations sont constatées pour des montants heureusement faibles et globalement en diminution. A titre d'illustration il est possible de citer les quelques exemples suivants, pris sur les exercices 2009 et 2010, qui auraient dû être imputés sur les chapitre 904 (pour les dépenses d'investissement) ou 964 (pour les dépenses de fonctionnement).

On pourra noter, entre autre, l'imputation, pour un montant cumulé de 4,75 millions de F CFP de dépenses destinées au réaménagement des locaux du ministère du tourisme (bureau du Ministre et cabinet) au chapitre 901 en lieu et place du 904.

CHAP	DATE REF	REF PIECE	OBJET	MONTANT
2010				
97003	28/04/2010	FACT n°F09449	Affichage zone urbaine GIE Tahiti tourisme front de mer "PLAN COMBI"	416450
96001	29/10/2010	F6382679 pâtisser	Cocktail départ Claude Periou - Ancien PCA GIE Tahiti Tourisme - CA 1474/MTT du 04/11/2010.	19250
96001	03/05/2010	Facture n° 7	Intervention sur deux climatiseurs situés au Ministère du Tourisme	34650
96001	25/06/2010	Facture n°2506-A/2010	Entretien des climatiseurs individuels du Ministère du Tourisme	45650
96104	19/08/2010	Facture n°210104733	Achat de peinture blanche destinée au Ministère du Tourisme	48 807
96001	19/10/2009	2009/3053	Nettoyage des locaux du ministère du tourisme en octobre 2009	123 200
96001	12/01/2010	Facture n°G211635	Pièces détachées (cartouche filtre, filtre huile, filtre essence, filtre combine, bougies) pour véhicule D6418 du ministère du tourisme	12 719
96001	25/06/2010	Facture n°2506-A/2010	Entretien des climatiseurs individuels du Ministère du Tourisme	45 650
96001	25/06/2010	Fact. n°2506-A/2010	Pose et dépose d'un climatiseur au Ministère du Tourisme	49 500
2009				
90102	31/03/2009	FT n° 2009-005	Réalisation des travaux prioritaires nouveaux modules à partir de la base de données du service du tourisme - Dép. hébergement	396 000
90104	19/05/2009	36/09-DT/sc	Marché négocié n° 01-2009/MTE du 12/05/09 : aménagement du ministère du tourisme et de l'économie numérique	488 400
90104	26/05/2009	NH n°11/2009	Marché négocié n°01.2009/MTE du 12/05/09 Aménagement des locaux du cabinet du ministère du tourisme	580 800
90104	18/09/2009	Facture n°13-2009	Aménagement des locaux du ministère du tourisme (bureau du ministre)	1 321 045
90105	30/09/2009	Facture n° 09090431	Confection 5 sièges mousse pour ministère du tourisme	24 853
90104	27/10/2009	Facture n°091027-031B-TOU	Maîtrise d'œuvre électricité SUITE TRAVAUX AMENAGEMENT MINISTERE TOURISME	871 002
90105	28/05/2009	Facture n° 09/05/57	Installation d'un climatiseur split AU MINISTERE DU TOURISME (FARE MANIHINI)	146 262
90105	28/08/2009	Facture n°9085423/15	Rayonnage mobile déco latéral 7 niveaux pour ministère du tourisme	1 346 528
96005	30/09/2009	Fact n° 5730	Nettoyage mensuel des vitres du GIE Tahiti Tourisme - Mois de septembre 2009	27 739
96001	01/05/2008	1296682	Abonnement Forfait Mana ADSL XTREM 512 MINI0803A du 01/05/08 au 01/06/08 Ministère du Tourisme	14 850
96001	01/06/2008	1321121	Abonnement Forfait Mana ADSL XTREM 512 MINI0803A du 01/06/08 au 01/07/08 Ministère du Tourisme	14 850

Une partie de la confusion existante entre les chapitres et les centres de travail trouve sans aucun doute son origine dans le fait que la présidence ou la vice-présidence de la Polynésie française ont cumulé, dans certains cas, leurs attributions avec la compétence tourisme¹⁶.

L'imputation des dépenses s'est ainsi parfois heurtée à la délimitation des compétences.

La chambre recommande dans ces conditions d'accorder l'attention nécessaire à la bonne imputation des dépenses du secteur du tourisme.

3.2. Les relations avec le GIETT

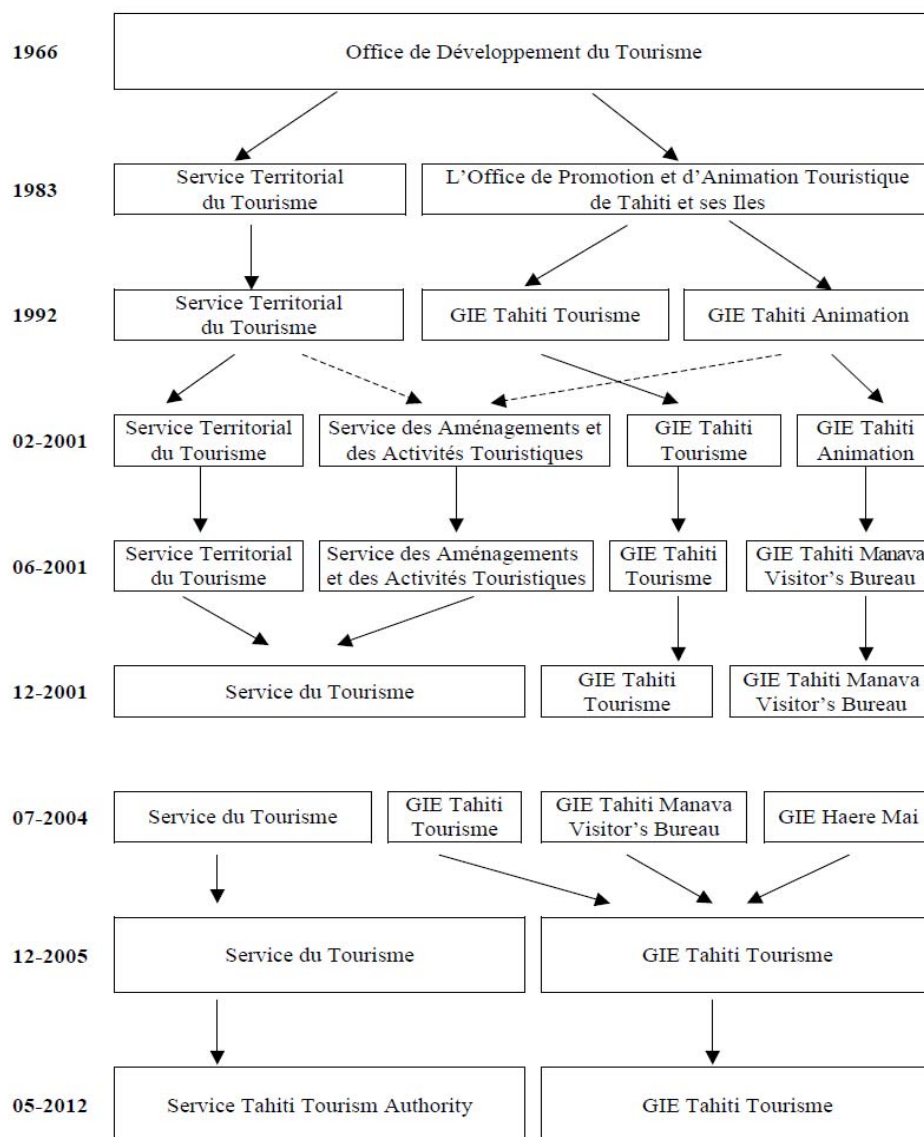
Le GIE Tahiti Tourisme est une structure de droit privé, regroupant les professionnels du secteur du tourisme et la collectivité. Il a vocation à être le bras armé de la promotion du tourisme pour le bénéfice de ses membres.

Le contrôle a toutefois mis en évidence qu'en réalité, la Polynésie française considère plus cette structure comme un service du ministère du tourisme que comme une structure autonome, disposant d'une personnalité morale et d'une gouvernance qui devrait lui être propre.

Le schéma suivant retrace l'évolution chaotique des structures, publiques et privées, en charge du tourisme depuis près de 50 ans.

¹⁶ J. Drollet : de mars 2005 à décembre 2006 (vice-président) ; G. Tong Sang (président) entre avril 2008 et février 2009 et O. Temaru (président) depuis avril 2011.

Schéma de l'historique



3.2.1. Le pilotage du GIE Tahiti Tourisme

3.2.1.1. La présence de la collectivité au sein de la gouvernance du GIETT

Interrogée sur le pilotage de sa politique touristique, la collectivité a essentiellement répondu sur son action dans l'administration du groupement évoquant notamment le fait que « *le ministre du tourisme peut prendre connaissance des rapports d'activité du GIE et faire connaître ses orientations stratégiques lors des réunions du conseil d'administration du groupement et particulièrement celles consacrées à la définition du plan d'actions de l'année suivante* ».

Sur la légitimité et la valeur de cette intervention, l'ancien président du pays indique que « *bien que le secteur public soit minoritaire au conseil d'administration, il est d'usage que ses demandes soient prises en compte, serait-ce pour le motif qu'il pourvoit à 95 % du budget du groupement* ».

Les interventions de la puissance publique vis à vis du GIE prennent en effet des formes diverses mais témoignent de façon constante de l'existence d'une tutelle du gouvernement sur la structure.

Plusieurs faits significatifs illustrent cette ingérence :

- Les rapports relatifs aux débats d'orientations budgétaires pour les exercices 2011 (octobre 2010) et 2012 (octobre 2011) font état, au chapitre sur la politique du tourisme, d'une action concernant « *la restructuration du GIE Tahiti Tourisme* »¹⁷. Il est ainsi fait mention pour 2012 que « *l'Assemblée de Polynésie française a adopté le plan de redressement des comptes de la Polynésie française qui prévoit une politique promotionnelle de la destination touristique polynésienne réorganisée* » autour de trois points dont « *une externalisation généralisée de la promotion extérieure par le lancement d'appels à candidature et une mise en concurrence* ». Il est surprenant que les projets de réorganisation et de modification du fonctionnement d'un organisme privé soient débattues à l'assemblée.
- Le site Internet de la présidence de la Polynésie française indiquait en août 2012 que « au titre du Ministère du Tourisme, le service du tourisme et le groupement d'intérêt économique Tahiti tourisme sont rattachés à la Présidence ». On pouvait lire un peu plus loin que le GIE Tahiti Tourisme est « placé sous la tutelle du ministère du tourisme ».
- Certains propos d'administrateurs publics, illustrent le même phénomène.
 - o Lors du CA du 5 décembre 2008, M. Tong Sang dira, concernant la subvention et le budget, que « le GIETT est piloté par le ministère » ;
 - o Lors du CA du 4 mars 2010, le président du conseil d'administration a souhaité que soit trouvé « *un subtil équilibre juridique qui permettrait de donner plus de pouvoir au Pays* » et M. Michaud, représentant les hôtels Méridien, a affirmé de façon résolue que « *la question de rééquilibrer les pouvoirs ne se pose pas, puisque 'qui paie contrôle', en conséquence le Pays détermine les politiques du groupement du fait que les subventions sont issues de son budget* » ;
 - o Lors du CA du 6 mai 2011, concernant la convention passée avec Atout France afin de financer une étude visant à développer les marchés du Japon et de l'Australie (près de 20 millions de F CFP), on peut lire que « Le PCA rappelle que la décision, en 2011, était politique et que le GIE n'a pas été associé aux discussions initiales » ;
 - o Lors du CA du 30 juin 2011, Mme Mulliez indique que « le président de la Polynésie française a annoncé lors de l'assemblée générale, des réformes du groupement ».

Enfin, dans sa réponse à la chambre, datée du 18 mai 2012, la présidence de la Polynésie française fournit d'autres éléments représentatifs de cette confusion. Il est en effet à la fois indiqué que « *En dépit du fait que le Pays pourvoit à la quasi-totalité du budget du groupement, c'est bien démocratiquement que les décisions sont prises par le conseil d'administration. Par conséquent et pour répondre parfaitement à votre question sur ce point, on ne peut pas dire qu'il*

¹⁷ Le rapport du 7 novembre 2009 pour le DOB sur l'exercice 2010 indiquait déjà que « *l'organisation de la principale structure dédiée à la promotion touristique, le GIE Tahiti Tourisme, sera revue afin d'élargir ses missions et améliorer le rendement et la pertinence des opérations de promotion* ». Ce document sera ensuite cité par M. Drollet, alors ministre du tourisme, lors du CA du GIETT, le 10 novembre 2009.

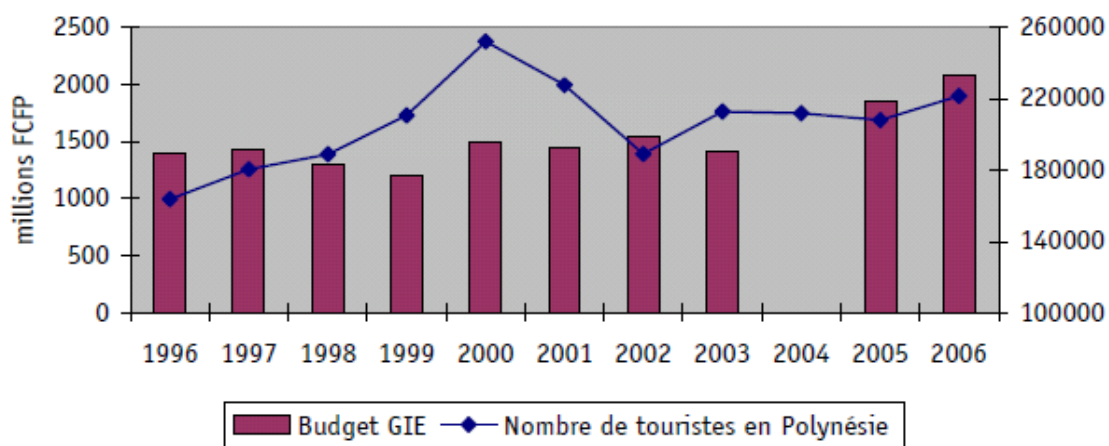
est piloté par le Pays ». Quelques lignes plus loin, l'ancien président ajoute pourtant que « *Ce groupement compte encore actuellement quelque 70 salariés de droit privé mais, à la demande du Pays, il est question de diviser ce nombre par deux par fermeture des bureaux dont il dispose à l'étranger et par incitation au départ d'une partie de ses personnels du siège de Papeete* ».

3.2.1.2. L'absence de suivi de l'efficacité des subventions versées au GIETT

Les données disponibles en termes d'analyse de l'efficacité de la dépense publique en matière de développement touristique résident essentiellement dans l'étude de l'IEOM sur « *les déterminants économiques du tourisme en Polynésie française* » datant de mars 2008. Celle-ci proposait un grand nombre d'indicateurs comparatifs ainsi qu'une analyse commentée des résultats. La question de la performance du subventionnement public au profit du GIETT était posée compte tenu de la constatation de ratios très défavorables.

Après avoir signalé qu' « *aucune étude ne s'est intéressée à valoriser le coût de la promotion touristique polynésienne et à en évaluer l'éventuel effet sur les flux touristiques à destination de la Polynésie française* », le document montre qu'il n'y a « *pas de corrélation évidente entre les dépenses de promotion engagées par le GIE de Polynésie française et la fréquentation touristique en Polynésie française* ».

Graph.63- Budget annuel de promotion du GIE et évolution du nombre de touristes en Polynésie française

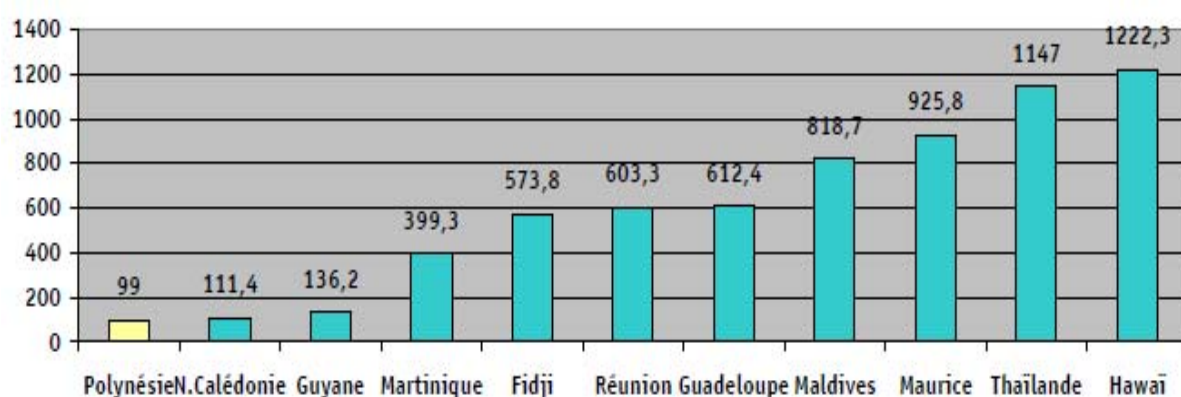


Paradoxalement, on constate que la fréquentation touristique a atteint son maximum en 2000, alors que le budget du GIE a été le plus faible en N-1 (1999).

Dans la même étude, l'IEOM s'est intéressé au ratio « nombre de touristes / budget de l'office national de tourisme » pour situer la destination par rapport à ses concurrents et en a conclu que « *la Polynésie française dispose de moyens financiers conséquents : le budget du GIE est de 2,2 milliards alors que par exemple celui de l'Office de tourisme de l'île Maurice n'est que de 851 millions de FCFP, alors que ce pays compte 3,5 fois plus de touristes* ».

Destinations	Budget annuel des offices nationaux du tourisme 2006 (en MF CFP)
Thaïlande	10 455
Hawaï	6 159
Polynésie	2 232
Martinique	1 600
Fidji	948
Guadeloupe	930
Nlle Calédonie	902
Maurice	851
Maldives	735
Réunion	716
Guyane	477

En termes d'efficacité de la dépense, le ratio le plus éloquent provient sans aucun doute du nombre de touristes arrivant pour un million de F CFP dépensés par le secteur public dans la promotion du tourisme. L'étude montre que « la Polynésie française se situe en dernière position avec 99 touristes pour 1 million de F CFP dépensé dans la promotion publique, soit plus de douze fois moins de touristes pour chaque million de F CFP par rapport à Hawaï ».



En soulignant que « la promotion n'est pas le fait exclusif des offices de tourisme puisque les opérateurs eux-mêmes réalisent leur propre promotion, qu'il s'agisse des hôtels, des compagnies aériennes ou des agences de voyage » et que « la plupart des destinations touristiques concurrentes bénéficie d'un effet de retour d'une certaine proportion de touristes (ou effet « repeaters »), ce qui est moins le cas de la Polynésie française qui ne bénéficie pas d'un taux de retour très élevé », l'étude intègre la composante privée dans la promotion. Tenant compte de ces corrections, les ordres de grandeurs évoluent mais la Polynésie française reste en dernière position.

La crise budgétaire que traverse la Polynésie française depuis les années 2010 ne lui permet plus de subventionner le secteur du tourisme, et notamment le GIETT, d'environ 2 milliards de F CFP sans obtenir le minimum de garantie sur l'efficacité de la dépense. Si, en 2012, la prise de conscience a eu lieu elle ne s'est pas encore traduite dans la réalité.

3.2.1.3. La convention pays – GIETT

La carence constatée concernant l'absence d'obligation de rendre des comptes, au moins depuis l'année 2010, a été comblée en 2012, grâce à la signature d'une convention d'objectifs entre la Polynésie française et le GIETT.

Cette convention d'objectifs a été élaborée début 2012. Les trois axes définis par le Territoire en matière de promotion touristique¹⁸ sont rappelés en préambule de ce document :

1. : la promotion internationale, déléguée au secteur privé dans le cadre d'appels d'offres avec un cahier des charges posant des indicateurs de performance et nécessitant la fermeture des bureaux et des filiales du GIETT.

2. : la promotion intérieure, l'information et l'animation touristique, devant être transférées à des structures tierces, locales et autonomes.

3. : la réduction des frais de fonctionnement du GIETT qui doit par ailleurs « *assurer la liaison vers ces nouvelles organisations* ».

Les visas du projet de convention indiquent qu'il est établi dans le respect de la LP2009-15 du 24 août 2009 définissant les conditions et critères d'attribution des aides financières et d'octroi des garanties d'emprunt aux personnes morales autres que les communes. Ce texte comprend en effet une section 2 qui rend obligatoire l'établissement d'une convention définissant les obligations et les objectifs à atteindre dans les cas d'attribution de subventions à des « *organismes relevant du droit privé ayant pour objectif toute action d'intérêt général à caractère non lucratif* » (articles 14 et 15).

Par ailleurs, l'article 49 de la loi du Pays précitée mentionnait que « les dispositions de la présente loi du pays s'appliquent aux aides financières et à l'octroi de garanties d'emprunt consentis à compter du 1er janvier 2010 ». Les subventions versées au GIE Tahiti Tourisme pour les exercices 2010 et 2011 n'ont cependant jamais fait l'objet de la signature d'une convention d'objectifs.

Le projet de convention communiqué à la Chambre n'était quant à lui, au 30 juin 2012, toujours pas signé par la présidence de la Polynésie française (le PCA et la DG du GIETT avaient pour leur part signé le document). Ce document indiquait pourtant en son article 11 que « *un rapport d'étape des conditions de réalisation des actions [...] est présenté au 31 juillet 2012 [...] sur un plan quantitatif comme qualitatif* ».

Dans sa réponse à la chambre datée du 1^{er} juin 2012, l'ancien président de la Polynésie française avait pourtant indiqué que cette convention « sera signée par mes soins une fois que la subvention destinée au groupement pour l'année 2012 sera versé, c'est-à-dire courant juin ».

La chambre rappelle que la signature du contrat doit être le préalable au versement et non l'inverse.

Enfin, la convention mériterait d'être précisée.

Les obligations du GIETT, qui sont incluses dans l'article 3 du document, sont intégralement reprises ci-dessous.

¹⁸ Dans le cadre de la délibération n° 2011-43 APF du 18 août 2011 portant approbation du plan de redressement des comptes de la Polynésie française.

ARTICLE 3 – OBLIGATIONS DU GIE TAHITI TOURISME

Le GIE Tahiti Tourisme s'engage, et sous sa responsabilité, à mettre en œuvre, en cohérence avec les orientations de la politique publique touristique arrêtée par le Pays, le programme d'actions de promotion détaillé comme suit :

1. promotion internationale

- i. transmettre un plan annuel d'actions, un positionnement par marchés touristiques cibles, accompagné d'un plan d'actions,
- ii. participer à des opérations de promotions conjointes ou croisées avec des destinations touristiques périphériques,
- iii. établir des indicateurs de performance correspondant,
- iv. engager l'externalisation de la promotion internationale de Tahiti et de ses îles, conformément au calendrier agréé de fermeture de ses bureaux.

2. accueil, informations et animations locales

- i. accompagner la définition du cadre juridique des structures locales rendues affectataires des missions d'accueil, d'informations et d'animations locales et favoriser la mise en œuvre de leur organisation sociale.

3. agence

- i. définir son organisation statutaire et managériale,
- ii. conduire les conditions sociales et juridiques de son organisation.

Le programme d'actions apparaît peu détaillé. Les deux premiers points (1. i et ii) font partie des actions classiques du groupement. Le 3^{ème} (1. iii) accorde la liberté au GIE de définir « *des indicateurs de performance correspondant* » sans que le Pays ne puisse participer à leur élaboration ou ne rende obligatoire le suivi de quelques indicateurs qu'il aurait lui-même choisi.

Les points 3 i et ii concernent l'organisation interne du GIE et sont là encore relativement peu précis et n'apportent aucun élément contraignant ou visant à assurer le territoire de l'efficacité de la dépense qu'il effectue au travers de la subvention de la structure (près de 800 millions de F CFP en 2012).

3.2.1.4. L'avenir du GIETT

Enfin, la chambre note que les suites que la collectivité entend donner à la délibération n°2011-43 APF du 18 août 2011 mériteraient d'être précisées. Cette délibération, qui porte approbation du plan de redressement des comptes de la Polynésie française, prévoit en effet que la promotion internationale sera déléguée au secteur privé, que l'accueil et l'animation seront réalisés par des comités du tourisme implantés dans les communes et que le GIE Tahiti Tourisme sera dissout.

3.2.2. La participation au GIE Haere Mai pour la promotion des pensions de famille

Au début de la période sous contrôle, la collectivité de Polynésie française a participé au fonctionnement d'un autre groupement : le GIE Haere Mai. La délibération n°2004-57 APF du 11 mars 2004 approuvait la participation de la Polynésie française au groupement d'intérêt économique dénommé 'Haere Mai et autorisait le Président du gouvernement de la Polynésie française à signer le contrat constitutif du G.I.E.

Ce GIE avait pour objectif de promouvoir la petite hôtellerie et les pensions de famille. Cette participation était alors justifiée sur le constat que « *la faible représentation de touristes internationaux dans ce type d'hébergement, la présence de plusieurs organismes et le décalage important entre le nombre de structures classées ou « commercialisables » par rapport au parc total laissent apparaître les difficultés de transformation de ce secteur en un véritable produit*

touristique. Il en ressort une réelle nécessité de structuration des organismes représentatifs du secteur, de rationalisation de leur mode de fonctionnement et de rassemblement pour renforcer l'efficacité des actions à mener sur chacun des maillons de la chaîne de prestations en privilégiant une démarche de qualité forte et constante ».

La structuration de l'hôtellerie non classée et la pérennisation de son développement étaient ainsi les objectifs annoncés de cet engagement au sein d'un organisme qui supervisait les actions de la profession et mettait en place, depuis 2003, des campagnes de promotion orientées vers les résidents qui représentent les deux tiers de la clientèle du secteur et les touristes étrangers.

Cet engagement aurait également pu permettre au GIE Tahiti Tourisme de travailler avec un partenaire unique pour la promotion de la petite hôtellerie et des pensions de famille et de favoriser la démarche volontaire de classement des établissements d'hébergement la composant.

La rédaction du texte laissait une liberté d'action importante à l'organisme. En effet, selon l'article 3 de la délibération, *« le G.I.E. est investi d'une compétence générale pour améliorer, développer et faciliter l'activité économique de ses membres dans le domaine d'exploitation de l'hébergement de tourisme chez l'habitant et la petite hôtellerie familiale en Polynésie française ».*

Au cours de l'année 2005, la collectivité de PF a attribué des subventions au GIE haere Mai notamment pour améliorer ses conditions d'installation (3 MF CFP pour l'aménagement de ses locaux (matériels de bureau et informatique)¹⁹ mais également pour l'organisation de forums. Plusieurs forums de la petite hôtellerie et des pensions de famille sont ainsi organisés en 2005 grâce à 12,6 MF CFP²⁰ de subventions.

En décembre 2005, soit moins de deux ans après sa création, ce GIE sera toutefois dissout et ses missions concernant la promotion du secteur de la petite hôtellerie et de l'hébergement chez l'habitant seront transférées vers le GIE « Tahiti Tourisme ».

Cet épisode de création et de dissolution a été coûteux pour la collectivité puisqu'outre les subventions octroyées à l'organisme à hauteur de 15,5 MF CFP environ durant sa courte période d'existence, la Polynésie française a aussi dû lui verser une subvention d'équilibre de 11,5 millions de F CFP afin de procéder à l'apurement de ses dettes lors de sa dissolution²¹.

3.3. Le service du tourisme dispose de compétences en croissance sans les exercer pleinement

3.3.1. La création du service du tourisme répondait à une logique de rationalisation

Le service du tourisme a été créé par la délibération n° 2001-205 APF du 6 décembre 2001 (portant création du service du tourisme). Il est issu de la fusion du service territorial du tourisme (STT), créé en mars 1983 et du service des aménagements et des activités touristiques (SAAT), créé en février 2001. Cette opération avait pour but de rationaliser les moyens, auparavant dispersés entre deux services, et d'adapter la structure nouvelle aux enjeux du secteur. La délibération disposait ainsi que :

¹⁹ Arrêté n°919/PR du 17 août 2005.

²⁰ Arrêtés n°116/MEF du 16 août 2005 pour financement du 1er salon des pensions de famille de la presqu'île et 127/MEF du 8 septembre 2005 pour le financement du forum de la petite hôtellerie et des activités associées.

²¹ Arrêté n°353 VP du 16 octobre 2006.

« Cette dynamique témoigne d'une part, de la nature évolutive du secteur du tourisme en Polynésie et d'autre part, de la nécessité constante pour le Territoire d'adapter son schéma structurel et organisationnel afin de mieux le faire correspondre à la demande et l'offre de produits touristiques au plan local et international.

Aussi, dans la perspective de répondre encore plus efficacement aux attentes du public, des professionnels et des porteurs de projets, le gouvernement a décidé dans un souci de modernisation, d'optimisation, de rationalisation et de professionnalisation des structures territoriales existantes, de fusionner les principales missions dévolues aux deux services du tourisme. Cette réorganisation qui institue une meilleure coordination pour l'ensemble de ces missions s'inscrit aussi comme préalable et comme mesure d'accompagnement à l'élaboration du programme stratégique du développement touristique qui sera prochainement présenté aux membres du gouvernement. »

3.3.2. Les nouvelles missions confiées au Service du Tourisme en 2012

A l'origine, l'article 2 de la délibération portant création du SDT indique que le service du tourisme dispose d'une compétence générale dans les missions touchant directement ou indirectement l'industrie touristique du territoire.

Le même article précise ensuite les principales missions :

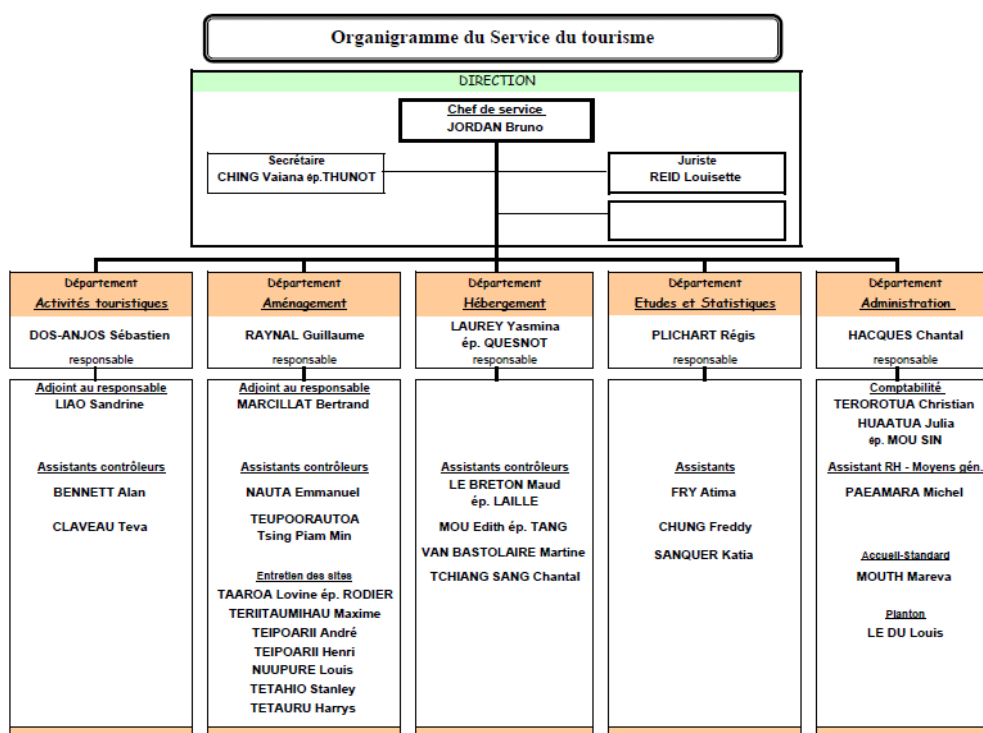
- l'accompagnement et le développement de l'hébergement touristique sous toutes ses formes, de la restauration touristique ainsi que des activités de loisirs terrestres et nautiques ;
- le contrôle de la qualité des établissements de restauration, d'activités et d'hébergements touristiques ;
- la programmation, la réalisation et la gestion des aménagements et des sites touristiques ;
- la collecte et le traitement des statistiques touristiques ;
- la programmation et la réalisation d'études et enquêtes sectorielles ;
- l'élaboration et l'actualisation de la réglementation touristique territoriale ;
- la participation à l'élaboration des plans de formations aux métiers du tourisme ».

Le SDT dispose donc d'une compétence générale ainsi que d'une compétence sur certains champs d'intervention principaux qui recouvrent autant des domaines normatifs (élaboration de la réglementation, des plans de formation), qu'opérationnels (développement de l'hébergement, aménagement des sites...) ou encore fonctionnels (études, traitement statistique) voir même de contrôle (contrôle de la qualité des établissements).

Le rapport du président à l'APF pour l'année 2006 présentait l'organigramme du SDT en précisant que, si l'effectif réel était de 33 agents, le nombre de postes budgétaires dont était doté le service était de 41.

Lors de l'ouverture du présent contrôle en 2012, l'organisation du service en 5 départements de même que le nombre d'agents (33) apparaissaient inchangés. Le nombre de postes budgétaires avaient toutefois diminué, passant de 41 à 35 selon l'annexe au budget 2012 du Pays²².

²² Situation des postes budgétaires au 30 septembre 2011.

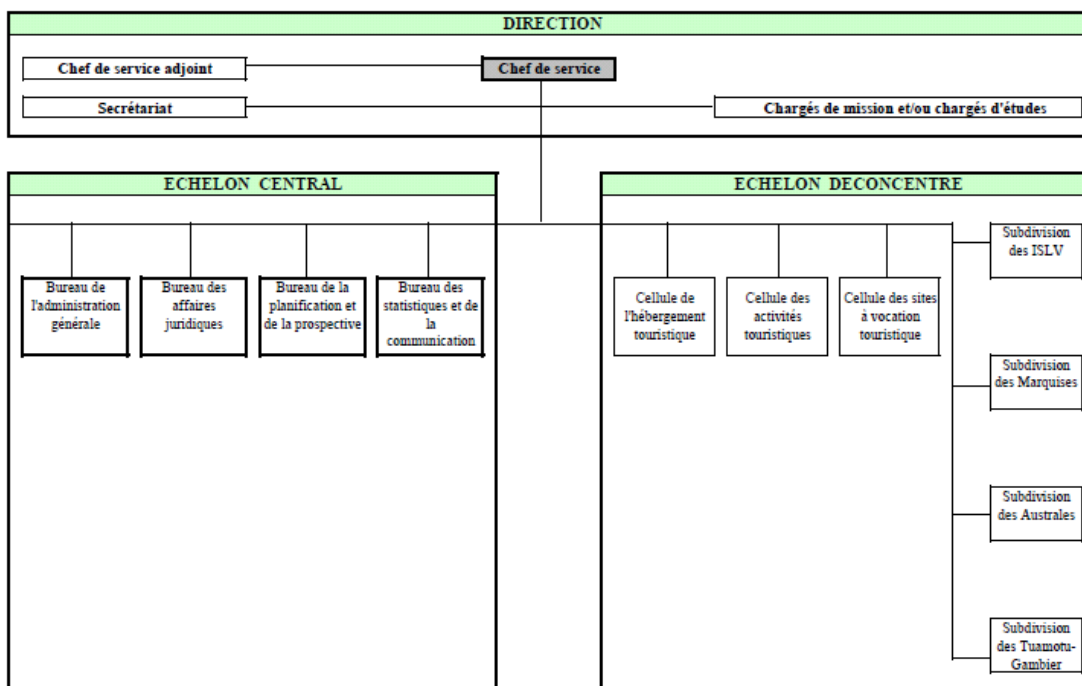


L'organisation évolue en mai 2012 avec l'arrêté n° 585 / CM du 3 mai 2012²³ qui porte création et organisation du Tahiti Tourism Authority (TTA) en remplacement du Service du Tourisme.

Selon la présentation qui en est faite, le « Tahiti Tourism Authority garde une compétence générale en matière de tourisme mais est doté d'une mission de conception, de coordination, de mise en œuvre et d'évaluation de la stratégie en matière de tourisme plus affirmée que celle qui était confiée au Service du Tourisme. Cette nouvelle mission inclut également la stratégie de la promotion touristique, jusqu'alors confiée au seul GIE Tahiti Tourisme ». Une nouvelle organisation est prévue sur le modèle présenté ci-après.

La conception, la mise en œuvre, l'évaluation de la stratégie de promotion du tourisme apparaît donc maintenant « partagée » entre le GIETT et le Tahiti Tourism Authority.

²³ Modifié par l'arrêté n° 615/CM du 14 mai 2012.



3.3.3. Le contrôle de la qualité des établissements

Le cadre réglementaire concernant le classement de l'hôtellerie, créé en 2000, a peu évolué depuis, ne faisant l'objet que d'un assouplissement en 2005. La rigidité de ce cadre et de la procédure administrative ainsi que le manque de moyens mis en œuvre pour son application expliquent que le classement des hébergements touristiques soit désormais quasiment inexistant.

3.3.3.1 Une étape initialement affichée comme fondamentale et indispensable

La procédure de classement avait initialement été jugée comme urgente, fondamentale et indispensable. Ainsi, le rapport de présentation de la délibération n°2000-140 du 30 novembre 2000 mentionnait dès l'origine qu'« Une particulière urgence s'attache à la définition et au classement des établissements relevant de l'hébergement chez l'habitant et de la petite hôtellerie familiale, afin de permettre leur commercialisation sur le plan international ».

Le rapport ajoutait que le texte était une étape « importante, indispensable dans l'organisation de notre industrie touristique actuellement en pleine expansion ». Celui-ci devait favoriser « à l'échelle internationale, la compréhension du produit par les voyageurs, tout en valorisant les atouts de notre spécificité polynésienne... ».

Cette importance a été réaffirmée à plusieurs reprises. Dans son rapport à l'APF pour l'année 2005, le président de la Polynésie française indiquait que « la mise en place de la procédure de classement est fondamentale pour le développement du secteur de l'hébergement touristique, car elle conditionne l'accès aux aides publiques²⁴, aux actions de promotion et à tout avantage pouvant être accordé par les pouvoirs publics ».

²⁴ Cette procédure permet aux établissements d'obtenir des aides financières et matérielles à la création, à la rénovation et à l'extension.

3.3.3.2. Le classement correspond plus à un classement administratif qu'à un examen qualitatif de l'infrastructure.

Les conditions à remplir pour bénéficier d'un classement sont essentiellement d'ordre technique. Le cadre environnemental et la qualité du service de restauration ne sont, par exemple, pas intégrés aux critères d'analyse.

Le tableau des critères d'appréciation des hébergements fait apparaître la prépondérance des critères techniques tels que la présence de brasseur d'air, de prises électriques ou de surface des chambres alors que les critères « touristiques » et environnementaux (vue, ensoleillement, beauté du jardin, décoration, activités...) ne sont que facultatifs.

L'ancien président de la Polynésie française a d'ailleurs indiqué à la chambre qu'« *il ne s'agit pas d'une 'labellisation' mais bien d'un 'classement'* » qui « *permet de garantir à la clientèle des produits d'une nature et d'un niveau d'équipement, de confort, de sécurité et de services répondant à des critères définis* ».

Si le système mis en place garantit en effet le respect de normes techniques et de sécurité, il ne prend pas en compte la qualité de la prestation au sens touristique du terme et peut être source d'insatisfaction de la clientèle. Comme le reconnaît l'ancien président de la collectivité : « *le système de classement actuel repose essentiellement sur des critères administratifs tenant notamment aux normes d'hygiène et de sécurité et aux niveaux d'équipement en mobilier et matériels divers. La faiblesse du système réside dans le fait qu'il ne tient aucun compte de la qualité des services proposés* ».

Aussi, un établissement par exemple, classé 3 tiare est promu comme tel par le GIE Tahiti Tourisme sur les marchés touristiques alors même qu'il ne présente aucune garantie d'ordre qualitatif. L'insatisfaction des touristes tient pour beaucoup aux piètres performances de certains établissements qu'ils avaient surestimés considérant leur classement 3 tiare²⁵.

La mise en place d'une labellisation cohérente avec les enjeux d'une promotion internationale, se substituant au système de classement en vigueur, apparaît plus que jamais primordiale. L'absence d'un référencement clair et exhaustif rend plus difficile et coûteux les efforts de commercialisation.

3.3.3.3. Le nombre d'établissements classés diminue

Même en ne considérant que seulement l'aspect administratif, la procédure de classement des établissements appelle des observations. En effet, le nombre d'établissements classés chaque année est en diminution quasi constante depuis 2007 alors même que le nombre d'établissements recensés augmente.

A la fin de l'année 2011, à peine plus d'un tiers des établissements d'hébergement touristique sont ainsi titulaires de cet agrément.

²⁵ Page 17 de la 1^{ère} réponse au questionnaire de la CTC.

	2007	2008	2009	2010	2011
Nb d'établissements classés dans l'année	30	17	26	6	4
<i>Dont 1^{ère} catégorie</i>	<i>19</i>	<i>6</i>	<i>21</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
<i>Dont 2^{ème} catégorie</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	<i>5</i>	<i>2</i>	<i>0</i>
Nb d'établissements classés cumulés	ND	95	120	113	117
<i>Dont 1^{ère} catégorie</i>	<i>51</i>	<i>61</i>	<i>82</i>	<i>77</i>	<i>81</i>
<i>Dont 2^{ème} catégorie</i>		<i>34</i>	<i>38</i>	<i>36</i>	<i>36</i>
Nb d'établissements recensés	309	319	334	326	332
<i>Dont 1^{ère} catégorie</i>	<i>259</i>	<i>271</i>	<i>282</i>	<i>279</i>	<i>284</i>
<i>Dont 2^{ème} catégorie</i>	<i>50</i>	<i>48</i>	<i>52</i>	<i>47</i>	<i>48</i>
Taux d'établissement classés	ND	30 %	36 %	35 %	35 %

Source : site du ministère du tourisme et rapport du président de la PF à l'APF pour 2011
Un tableau récapitulatif du classement des hôtels, par archipel, est annexé au rapport

Les petits établissements n'ont pas intégré la démarche. Les établissements relevant de l'hébergement de tourisme chez l'habitant et de la petite hôtellerie familiale (1^{ère} catégorie) font l'objet d'un classement par nombre de fleurs de tiare croissant (de un à trois) indiquant le niveau de confort et d'équipement des installations. Ce classement est fait sur la base de normes et selon des modalités fixées par l'arrêté n° 494 CM du 12 avril 2001 modifié²⁶. Au 30 septembre 2011, soit dix ans après la mise en place du cadre réglementaire, seulement 28 % des EHH²⁷ et PHF²⁸ recensés (81 sur 284) ont fait l'objet d'une procédure de classement.

La problématique ne se pose pas dans les mêmes termes pour les établissements de plus grande importance puisqu'au 30 septembre 2011, 75 % des hôtels (36 sur 48) représentant près de 87 % des chambres commercialisés dans ce type d'établissement étaient classés.

Cette forte disparité en termes de pourcentage de classement entre les hébergements de petite taille, peu classés, ou de plus grande importance, très majoritairement classés, doit être soulignée dans la mesure où la priorité avait initialement été définie sur la catégorie des plus petits établissements.

3.3.3.4. Les services de la Polynésie n'ont pas les moyens de leur mission

Dans sa réponse à la chambre, l'ancien président et ministre du tourisme indique que, depuis l'entrée en vigueur de la délibération 2000-140 APF, « *le service du tourisme s'est heurté à divers problèmes d'application du texte* ».

Si la mise en œuvre du texte, voté puis modifié par l'assemblée de la Polynésie française pose certains problèmes, le retard pris dans le classement de la petite hôtellerie trouve aussi son origine dans l'incapacité des services du territoire à accompagner concrètement les acteurs.

²⁶ Arrêté n° 494 CM du 12 avril 2001 modifié (et son annexe) annexe fixant les critères d'appréciation, normes et modalités de classement, par tiare, des établissements relevant de l'hébergement de tourisme chez l'habitant et de la petite hôtellerie familiale, auquel s'ajoute l'arrêté n° 495 CM du 12 avril 2001 fixant les critères d'appréciation, normes et modalités de classement, par hibiscus, des meublés de tourisme et l'arrêté n° 547 CM du 24 avril 2001 fixant les règles de fonctionnement de la commission de classement des établissements d'hébergement de tourisme.

²⁷ Etablissement d'hébergement chez l'habitant.

²⁸ Petite hôtellerie familiale.

Les problèmes rencontrés sont, pour une bonne part, d'ordre foncier et immobilier. Sur les 76 établissements en attente de classement en novembre 2011, 48 étaient concernés par des problèmes de justification de la maîtrise foncière, du titre de propriété, du permis de construire ou du certificat de conformité.

Les procédures de classement non abouties peuvent aussi avoir pour origine le caractère incomplet du dossier ou l'incohérence de la demande par rapport à la réalité de l'infrastructure comme l'écart pouvant exister entre le classement sollicité et le classement possible.

L'ancien président de la Polynésie française indique par ailleurs que les contrôles effectués par le service du tourisme « *sont limités à la phase de classement une fois que le demandeur a obtenu un récépissé de dossier complet* ». Il ajoute, concernant la suite de la procédure, que « *des contrôles a posteriori ne sont pas envisagés par manque de moyens financiers* ».

Il est regrettable que le nouvellement nommé Tahiti Tourism Authority ne dispose pas des moyens d'accompagnement minimum sur ce qui devrait être un des cœurs de son activité.

3.3.4. La programmation et la gestion des aménagements et des sites touristiques

3.3.4.1. L'aménagement et la gestion des sites touristiques pourraient être améliorés

En plus de la mission de classement des hébergements, le service du tourisme est également en charge de la gestion matérielle et administrative des sites et installations touristiques qui lui sont affectés. Cette missions consiste en l'entretien courant des installations (sanitaires, douches, poubelles...), leur sécurisation ainsi que la signalétique.

Le SDT doit encore, en matière de gestion des sites, « *identifier et relever les potentialités d'aménagements touristiques de chaque archipel* », de « *faire des propositions en matière d'aménagement public des sites d'accueil, d'excursions et d'animation* » et de « *mettre en œuvre et suivre les opérations d'aménagement* ».

Les sites gérés par le SDT sont présentés en annexe de ce rapport. Il convient de distinguer les sites appartenant à un tiers mais gérés par le service (4 sites) et les sites qui lui sont affectés (14 sites).

- Sur les sites gérés, le SDT n'est pas affectataire mais il doit assurer la gestion.
- Les sites affectés sont principalement des accès publics à la mer, des réserves hôtelières et des sites aménagés pour l'accueil des navires de croisières.

Le SDT assure ainsi la gestion financière, technique et administrative de ces sites touristiques mais, de l'avis même du président de la Polynésie française, les difficultés rencontrées depuis 2005 ont été diverses et nombreuses :

Au plan administratif, la distinction entre sites affectés et les sites uniquement gérés n'est pas de nature à faciliter leur gestion. En effet, les interventions sur les terrains affectés à des services tiers peuvent être rendues difficiles par la multiplicité des acteurs, SDT et affectataire, et ne sont possibles qu'avec autorisation de l'affectataire.

A titre indicatif la darse de Papetoai à Moorea, propriété de la Polynésie française, est affectée directement au SDT alors qu'à quelques kilomètres de là, la darse de Paopao, également

propriété de la Polynésie française, est affectée à la direction de l'équipement (DEQ) mais gérée par le SDT. Tous deux sont pourtant référencés comme « site aménagé pour l'accueil des navires de croisières ».

Au plan financier, les crédits alloués à cette mission ont diminué de 54 % en 5 ans, conduisant le service à demander à être déchargé de la gestion des sites non prioritaires. De plus, le manque de trésorerie conduit chaque année le service à effectuer des tâches au coup par coup. Par ailleurs, la mise en place de contrats liés à la consommation d'eau et d'électricité sur les sites touristiques (WC, robinet, éclairage) vient « *grever fortement* » le budget de fonctionnement du service.

Au plan technique, le SDT doit faire face aux dégradations volontaires ainsi qu'au vieillissement naturel des installations, qui génèrent des coûts conséquents (interventions pour réparations, prestations complémentaires de gardiennage...).

3.3.4.2. La gestion de la sous-traitance devrait être fiabilisée

Pour assurer la mission d'entretien des sites, le SDT dispose au sein de son département « aménagement » d'une équipe de sept agents de catégorie D, affecté à l'entretien des sites. En plus de ces emplois, le service fait appel à des prestataires extérieurs qui représentent un coût financier en forte croissance dans le total des dépenses consacrées à cette mission.

Au titre de cette mission, les dépenses d'entretien et de gardiennage des sites sont imputées au sous-chapitre 96401. La facture globale a fortement augmenté de l'ordre de 60 %, entre 2005 et 2010.

Selon le ministère, « tous les contrats passés par conventions sont annuels et les prestations sont contrôlées deux fois par mois par un agent technique ». Le département Aménagement compte ainsi deux assistants contrôleurs.

Les vérifications effectuées par la chambre montrent toutefois que plusieurs conventions toujours en cours en 2010 ont été signées en 2002. Celles-ci ont depuis fait l'objet d'avenants et de reconductions qui leur ont permis d'être actives pendant près d'une décennie.

A titre d'exemple, la convention entre le Pays et Mme POVARU pour l'entretien de la pointe Venus et de la pointe Tapahi a été signée le 1^{er} février 2002. Elle a ensuite été reconduite le 11 janvier 2005 puis le 13 janvier 2010 avec également la signature d'un avenant le 27 janvier 2010. Sur la période 2002-2010, cette prestation n'a jamais fait l'objet d'une mise en concurrence et a pourtant représenté un montant global de 16,9 millions de F CFP.

Le même constat peut être fait concernant les conventions n°020221 du 1^{er} février 2002 (Louis PAAEHO)²⁹ et n°020214 du 4 avril 2002 (Jacques TAU). On notera également que ces deux dernières conventions, signées avec deux prestataires distincts, ont le même objet à savoir les prestations d'entretien du site des 3 cascades à Tiarei. Ces documents, indiquant des missions quasi identiques, ont été signés le même jour le 1^{er} février 2002 mais une convention a été résiliée par courrier du 20 novembre 2009 car « *en l'absence d'aboutissement de la procédure d'expropriation et donc de la maîtrise foncière par le pays du site des 3 cascades, l'entretien de ce site par le service du tourisme cessera à compter du 1^{er} janvier 2010* ». L'autre convention semble toujours valide sans invocation de ce motif.

Il aurait été de bonne gestion que ces trois marchés, d'un montant cumulé estimable à 50 MF CFP sur la période, fassent l'objet d'une nouvelle consultation afin d'apprécier si les tarifs pratiqués par les prestataires étaient toujours cohérents avec le marché. Le renouvellement

²⁹ Résiliée à compter du 1^{er} janvier 2010 mais qui avait l'objet de mandat sur l'année 2010.

par simple attestation de reconduction représente une solution de facilité qui ne permet pas de s'assurer du meilleur emploi possible des fonds publics.

3.3.4.3. La répartition des moyens et des tâches entre administrations

Il est aussi possible de s'interroger sur la cohérence générale de l'action de la collectivité en matière d'entretien des sites. Le service du tourisme affecte sept de ses 33 agents à ces tâches et sous-traite une grande partie de cette même mission mais d'autres services d'autres ministères interviennent sur le même domaine, parfois en ordre dispersé avec le risque de générer des surcoûts.

En 2009, le conseil des ministres a reconnu « la nécessité d'avoir pour certains sites un seul intervenant et gestionnaire concerné par la nature de ces derniers » et qu'ainsi, « cette mutualisation des moyens humains et techniques permettra une gestion optimisée des sites d'intérêt touristique ».

Dans son principe, l'internalisation accompagnée d'une rationalisation des équipes et de la gestion des personnels concernés, pourrait permettre de réaliser les mêmes prestations à moindre coût. De fait, entre octobre et novembre 2009, 12 conventions d'entretien ont été résiliées par la SDT, la majorité dans le cadre de cette unification des interventions.

La nouvelle répartition des compétences entre services implique que les contrats de gestion des sentiers de randonnées relèvent désormais de la direction de l'Environnement et ceux concernant l'accès aux sites panoramiques de la direction de l'Équipement. D'autres sites touristiques relèvent désormais du service des parcs et jardins (entretien de plage et sanitaires publics) ou du service de la culture (site archéologique d'Opunohu).

Il apparaît en définitive que le processus d'internalisation a eu pour conséquence de minimiser l'importance du service du tourisme dans la gestion de plusieurs sites touristiques.

Dans sa réponse à la chambre, l'ancien ministre du tourisme a indiqué que « *le service du tourisme a proposé à maintes reprises d'internaliser les prestations de gardiennage et d'entretien au regard des coûts générés et des besoins réels. Aucune suite favorable n'a jamais été donnée par le service d'assistance et de sécurité de la présidence pour le gardiennage, ni aucune suite favorable n'a été donnée par le service des parcs et jardins du ministère de l'équipement pour attribution de moyens complémentaires ou de délégation de service* ».

3.3.5. La réglementation touristique territoriale doit être mise à niveau

3.3.5.1. L'actualisation des textes est peu fréquente

L'actualité juridique dans le domaine du tourisme a été très pauvre depuis 2005. Les lois du Pays et les délibérations votées dans ce domaine sont extrêmement peu nombreuses et correspondent, pour la plupart, à de simples modifications de dispositions déjà en vigueur.

Deux lois du Pays ont été votées sur la période 2005-2011 :

- la loi du pays 2010-13 du 7 octobre 2010, portant réglementation applicable aux paquebots de croisières effectuant des croisières touristiques en Polynésie française ;

- la loi du pays 2011-20 du 1^{er} août 2011, instaurant un dispositif d'aide au développement en faveur des établissements d'hébergement de tourisme chez l'habitant et de la petite hôtellerie familiale.

Un autre texte (loi du pays n°2012-9, votée le 22 mai 2012 portant diverses mesures en faveur du développement de l'activité de croisière en Polynésie française) a été adopté mais ne modifie que certaines dispositions nouvelles dans la LP 2010-13.

Au niveau des délibérations, seule la délibération 2006-2 du 23 janvier 2006 modifiant la délibération n° 2000-140 APF du 30 novembre 2000 définissant les catégories d'établissements d'hébergement de tourisme classés en Polynésie française et les conditions de leur agrément en cette qualité a été votée. La délibération avait déjà fait l'objet de trois modifications par les délibérations 2004-92, 2003-205 et 2002-149. Cette délibération de 2006 était par ailleurs de faible portée car elle ne modifie qu'un alinéa de l'article 46 de la délibération n°2000-140.

3.3.5.2. La refonte de plusieurs textes reste inachevée

Si plusieurs chantiers visant à améliorer l'encadrement réglementaire ont été identifiés, peu ont en fait aboutis depuis 2005.

La mise à jour de la réglementation sur les aides et le classement des établissements est longue. Dans son rapport à l'APF pour l'année 2008, le Président de la Polynésie indiquait au chapitre « réflexion de fond sur la réglementation » que *« les travaux de refonte des textes sur le classement des hébergements de tourisme et les aides à l'investissement dans le secteur des 'hébergements chez l'habitant et petite hôtellerie familiale' démarrés en 2008 en concertation avec les organisations professionnelles du secteur devraient s'achever en 2010 »*.

La mention est reprise quasiment à l'identique dans le rapport de l'année suivante. Dans le rapport pour l'année 2010, ces travaux sont *« prévus d'être achevés en 2011 (1^{er} semestre 2011 pour la refonte du texte sur les aides et courant de l'année pour la refonte des textes sur le classement) »*.

Si le classement des hébergements date de novembre 2000, le dispositif d'aides à l'investissement avait pour sa part été mis en place bien avant, par la délibération n°96-154 APF du 5 décembre 1996.

L'objectif fixé a été seulement partiellement atteint puisque la loi du Pays n°2011-APF du 1^{er} août 2011 a depuis instauré un nouveau dispositif d'aide au développement des établissements d'hébergement de tourisme chez l'habitant et de la petite hôtellerie familiale et a été complétée par l'arrêté n°1263 CM du 23 août 2011.

La réforme du système de classement est en effet toujours en souffrance. Dans sa réponse à la chambre, l'ancien président de la Polynésie française indique que *« le service du tourisme a ouvert le chantier réglementaire qui doit aboutir à l'évolution du système de classement vers un système plus simple d'agrément. Plusieurs réunions de travail se sont tenues depuis septembre 2011 avec les représentants des deux catégories d'hébergement de tourisme en Polynésie française (hôtels et pensions de famille. L'objectif est de présenter ce travail à la prochaine session budgétaire de l'APF³⁰ »*.

³⁰ Soit en fin d'année 2012.

Si elle intervient, cette réforme aura finalement mis cinq ans à aboutir alors que les insuffisances du système avaient été cernées rapidement et que l'urgence est réelle sur ce secteur d'activité.

La définition de l'activité d'agents de voyage n'a pas été actualisée. Les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation des voyages et des séjours touristiques sont fixées par une délibération qui date d'un quart de siècle³¹, abrogeant elle-même une délibération datant du début des années 60³².

Dans son rapport à l'APF pour l'année 2007, le président de la Polynésie française indiquait que *« les travaux relatifs à la refonte des textes portant sur les agences de voyage et la navigation charter ainsi que ceux relatifs à la création d'un fonds spécifique dédié aux prestataires d'activité ont été poursuivis en 2007 »*.

Deux ans plus tard, le rapport à l'APF pour l'année 2009 indiquait que *« la refonte de la délibération n°87-138/AT [...] a été amorcée »*.

En 2012, la situation n'a finalement pas évoluée et la refonte de la délibération n'est pas intervenue. A titre indicatif, le texte n'intègre donc toujours pas la possibilité de commercialiser des séjours par les nouveaux moyens de communication tels qu'Internet.

La réponse de l'ancien président de la collectivité sur ce point fait apparaître des ambitions revues à la baisse, le ministre du tourisme indiquant que la mise à jour du texte était toujours d'actualité *« mais il ne s'agit pas tant d'une refonte que d'une simple actualisation des conditions et critères d'octroi des licences »*.

Toutefois, le gouvernement semble avoir pris conscience de l'intérêt de l'actualisation puisque son ancien président a précisé à la chambre que la codification des textes relatifs au tourisme *« constitue l'un des dossiers prioritaires du service du tourisme, suite à sa récente restructuration »* et que, *« dans l'attente, ce service a élaboré à la demande de la présidence un 'recueil de textes' relatifs au tourisme »* dont la première mouture a été présenté au CM du 11 avril 2012. Pour autant, *« ce recueil n'a pas le caractère d'un code officiel, mais il n'est pas écarté qu'il pourrait devenir à terme le 'code du tourisme de la Polynésie française' ou en constituer la base »*.

3.4. L'évaluation et la coordination de la politique du tourisme avec les autres politiques publiques

3.4.1. L'évaluation et le suivi de la politique touristique

La Polynésie française ne dispose pas, et ne suit donc pas, d'indicateurs de performance relatifs à sa politique touristique. L'incapacité de la collectivité à mesurer son action est résumée dans une réponse faite à la chambre : *« pour l'heure, le Pays ne dispose donc d'aucun véritable dispositif d'évaluation et des suivi des actions en matière de tourisme, ni même un tableau de bord de son action »*.

³¹ Délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987.

³² Délibération n° 61-89 du 08 juin 1961.

3.4.1.1. La Polynésie française doit créer son outil de suivi

Eu égard au nombre de statistiques disponibles (voir partie 2.2), à l'historique de la politique touristique, aux montants financiers en jeu et à l'importance stratégique du secteur, la fixation d'indicateurs semble pourtant à la fois réalisable et particulièrement nécessaire.

En fonction des objectifs fixés, la réflexion devra conduire la collectivité à définir des indicateurs lui permettant de piloter sa politique.

Exemple d'indicateurs retenus par la ville de Montréal³³

DIMENSION	COMPOSANTE	INDICATEUR DE CONFORMITÉ
• Ambiance	• Espaces verts	• Superficie totale des parcs urbains dans les quartiers touristiques
• Arts et culture	• Richesse de l'expérience culturelle	• Nombre de personnes travaillant dans le secteur culturel (en % de la population active de la ville)
• Divertissements	• Festivals, événements et parades	• Nombre de jours de festivals par an (festivals accueillant plus de 10 000 visiteurs)
• Facilité	• Hébergement	• Nombre de chambres d'hôtel / 100 000 touristes

Au-delà des indicateurs et ratio classiques, cette étape pourrait aussi intégrer deux aspects peut-être sous-estimé jusqu'à maintenant en Polynésie française :

1. *l'adaptation de l'offre à la demande*. il s'agirait d'envisager d'adapter certaines caractéristiques du produit touristique offert afin de s'assurer qu'il est en permanence conforme aux attentes des touristes.
2. *le développement de la satisfaction* : la fidélisation et de développement des clientèles touristiques passent aussi par leur satisfaction. L'adage suivant lequel « *un client satisfait est un client fidèle* » pouvant être complété par le fait qu'un client satisfait est un prescripteur de choix auprès de son entourage et qu'un client non satisfait est encore plus destructeur d'image.

3.4.1.2. Cet outil pourrait s'intégrer dans une démarche régionale

La collectivité de Polynésie française pourrait développer son outil en conservant comme objectif de pouvoir établir des comparaisons avec les autres destinations touristiques et notamment les pays océaniques. Le Travel and Tourism Competitive Index (TTCI) et les indicateurs de l'organisation mondiale du tourisme apparaissent disponibles et potentiellement adaptés :

- le Travel and Tourism Competitive Index (TTCI) mesure les facteurs d'attractivité pour le développement de l'économie touristique plus que l'attractivité en tant que destination touristique.³⁴
- les indicateurs du World Travel & Tourism Council (WTTC) identifient les effets directs, indirects et induits sur l'emploi, le PIB, l'investissement...

³³ <http://teoros.revues.org/1105>.

³⁴ Travel & Tourism Competitiveness Index (TTCI) aims to measure the factors and policies that make it attractive to develop the Travel & Tourism sector in 139 industrialized and emerging economies (<http://www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness>).

Extrait du rapport 2011 sur Fidji

Travel & Tourism's Direct Contribution to Employment	2011 % share
2 Seychelles	25.8
6 Maldives	22.7
12 Vanuatu	16.4
18 Mauritius	12.0
19 Fiji	11.7
41 Kiribati	6.2
World Average	5.3
64 Solomon Islands	4.5
73 Tonga	4.1
74 Australia	4.1
75 New Zealand	4.1

Afin d'opérer des comparaisons inter-îles et/ou inter-Pacifique³⁵, sur des destinations proches ou semblables, concernant l'attractivité de la destination pour les touristes mais également pour les investisseurs, la collectivité de Polynésie pourrait utilement se rapprocher des organismes mondiaux afin de bénéficier de cette expertise.

3.4.2. La politique touristique et les politiques d'aménagement et environnementales s'ignorent

Dans sa réponse à la chambre, le ministère du tourisme a indiqué que, « concernant la coordination des différentes politiques avec la question du développement touristique, de nombreux exemples concrets montrent que cette coordination, sinon n'existe pas, du moins n'est pas systématique ».

A titre d'exemple, les « récents travaux d'aménagement [qui] ont été entrepris au mépris total des aspects touristiques » sont évoqués. Il en est de même concernant le point de vue du Taharaa et, dans une moindre mesure, le trou du souffleur, rendus difficiles d'accès par les travaux routiers réalisés.

L'ancien président de la collectivité admet ainsi que, « de 2005 à 2011, les questions d'interventions sur des domaines non gérés par le Service du Tourisme ont été réglées au coup par coup, sans partenariat affirmé, ni continuité. Aucune coordination ne s'est faite au sujet des réhabilitations de quais et infrastructures portuaires. Les informations parvenaient au service lors de déplacements ou missions administratives dans les îles une fois les ouvrages achevés ».

D'une manière générale, le croisement des politiques d'aménagement et de développement du tourisme est un échec. Dans sa réponse, l'ancien président du Pays admet que l'aménagement de plages, sites culturels, sites naturels, etc. n'a pas été suivi de politiques communes. De même que « les réalisations depuis 2005 ont été effectuées de manière disparate par les services du Pays et par les communes ayant la maîtrise foncière des terrains concernés. »

Ce constat peut aussi être étendu à la question environnementale. Ainsi, les services de la présidence ont confirmé qu'il n'existe pas de règle en matière de responsabilité environnementale pour les hôteliers. La réglementation existante ne permet pas de contraindre les hôteliers à prendre des dispositions de protection de l'intégrité environnementale en cas de

³⁵ Fidji, les îles Salomon, Tonga et Vanuatu, de même que 23 territoires des Caraïbes (dont la Martinique et la Guadeloupe) ainsi que la Réunion, les Seychelles et l'île Maurice font l'objet d'une étude annuelle du WTTC.

fermeture de leur établissement. Les pontons, bungalows sur l'eau et autres constructions peuvent ainsi être laissées impunément en plan en cas de fermeture.

3.4.3. Les problématiques culturelles ne sont pas prises en compte

Nombre de tour-opérateurs indiquent avoir les plus grandes difficultés à vendre les événements culturels dans la mesure où les calendriers de ceux-ci ne sont pas fixés suffisamment à l'avance. Les voyages sont eux régulièrement vendus 6 à 8 mois avant leur déroulement, et, dans le cas de séjours multi-îles, l'absence de calendrier précis concernant les événements prévus est un handicap certain.

Dans sa réponse à la chambre, l'ancien président de la Polynésie française indique qu' « *un partenariat avait été amorcé entre le ministère du tourisme et le ministère de la culture afin d'élaborer un programme de mise en valeur des sites culturels à vocation touristique. Ce partenariat n'a pas été mis en œuvre avec les changements de gouvernance.* »

Il serait toutefois question de réactiver ce partenariat suite à la récente élaboration du calendrier des événements (arrêté n°460/CM du 29 mars 2012) qui doit permettre de programmer des actions festives intéressant les ministères en lien avec l'objet de chaque événement.

3.4.4. Le tourisme ne semble pas faire l'objet d'une inscription particulière dans la politique éducative

Les actions de formation et les budgets sont en nette diminution. Les statistiques du SEFI font état en effet d'une forte réduction (division par 10) du nombre de stagiaires dans les formations touristiques quelle que soit la catégorie concernée (salariés, demandeurs d'emploi, autre).

La formation est désormais presque exclusivement destinée aux demandeurs d'emplois, aucune formation dans le domaine « Hôtellerie, restauration et tourisme » n'ayant été proposée aux salariés depuis 2008. Cet ajustement de l'offre de formation trouve probablement son origine dans l'évolution défavorable de ce secteur économique.

A bout du compte, aucun salarié n'a été formé entre 2009 et 2011 alors que près de 3 000 l'avaient été en 2006.

SEFI : actions de formations dans l'hôtellerie, la restauration et le tourisme												
Montant des sommes engagées par la PF (XPF) et nombre de bénéficiaires des formations												
	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
Demandeurs d'emplois	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires
Hôtellerie, Restauration et Tourisme	142 723 963	224	166 061 391	278	215 247 461	350	164 768 622	288	90 516 235	159	176 199 040	202
Transport touristique, maritime et aérien	3 073 968	3	7 473 036	9	4 764 485	5	10 600 957	18	17 237 302	114	7 041 749	109
Salariés	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires
Hôtellerie, Restauration et Tourisme	18 745 503	2 938	13 573 901	1 167	892 800	10	0	0	0	0	0	0
Transport, Logistique	8 994 537	6	12 225 177	259	0	0	0	0	0	0	0	0
	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires	dépenses	stagiaires
CPIA Hôtellerie, Restauration et Tourisme	0	0	2 020 617	15	1 975 990	15	13 921 678	75	1 473 440	45	0	0
CDL Hôtellerie, restauration et tourisme	0	0	2 780 000	12	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	173 537 971	3 171	204 134 122	1 740	222 880 736	380	189 291 257	381	109 226 977	318	183 240 789	311
Source : rapports d'activité du SEFI			CDL: chantier de développement local				CPIA : Convention Pour l'Insertion par l'Activité					

La répartition du budget du SEFI témoigne aussi de la désaffection du tourisme au niveau de la formation professionnelle. Ainsi, la part du budget formation consacrée au tourisme a pratiquement été divisée par deux en cinq ans. Celle-ci est passée d'environ 30 % entre 2006 et 2008 à 17,5 % environ sur la période 2009-2011.

Répartition du budget formation du SEFI						
en % du budget	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hotel, Restauration, Tourisme	28,8	24,5	32,0	17,6	9,0	21,8
Transport touristique, maritime, aérien	2,0	3,0	1,0	1,0	2,0	0,9
Action sociale (formations générales)	19,4	25,4	29,0	41,3	54,5	44,5
Autres	49,8	47,1	38,0	40,1	34,5	32,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : rapport d'activités du SEFI

La licence Hôtellerie – tourisme à l'UPF a pour sa part, rencontré des problèmes de continuité. Le ministère a indiqué que le service du tourisme participe depuis 2007, avec le ministère de l'éducation, au cofinancement de la filière universitaire « licence Hôtellerie et Tourisme » et que, dans ce cadre, l'UPF « a sollicité régulièrement le concours financier du service pour les sessions 2007/2008, 2008/2009, 2009/2010 et 2011/2012 ».

Les montants afférents à ces concours sont reproduits dans le tableau ci-dessous.

en M FCFP	montants engagés
2007/2008	3 100 000
2008/2009	4 700 000
2009/2010	4 600 000
2010/2011	formation annulée
2011/2012	6 250 000

L'absence de financement en 2010/2011 s'explique par le fait que cette session « *ne s'est pas tenue en raison de l'insuffisance de candidats* ».

La Polynésie française participe aussi ponctuellement aux actions de formation des guides de randonnée et touristiques. On peut citer la participation à la formation des guides de randonnée pédestre en 2008 en partenariat avec l'ISJPF et à celle des guides touristiques et culturels en 2011 en partenariat avec l'UPF.

D'une façon générale, l'engagement de la collectivité auprès de l'université apparaît peu conséquent.

4. Les actions de la politique touristique

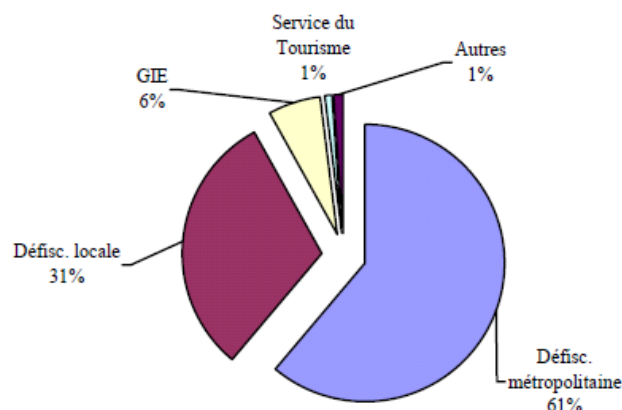
Elles apparaissent protéiformes et coûteuses pour un rendement incertain.

La participation financière de la collectivité au développement du tourisme prend en effet, des formes très différentes et très éloignées les unes des autres.

La collectivité, par l'intermédiaire de divers services territoriaux ou établissements publics est ainsi amenée à fournir des aides directes, des subventions destinées à soutenir le fonctionnement l'investissement ou encore à approuver des dossiers de défiscalisation.

Les dépenses liées à la promotion touristique, rattachées au subventionnement du GIE Tahiti Tourisme, ne constituent ainsi qu'un des vecteurs de l'intervention publique dans l'aide au secteur touristique. Dans son étude de mars 2008, l'IEOM identifiait les proportions suivantes sur la période 2002-2005.

Dépenses publiques en appui au secteur touristique en PF – moyenne sur la période 2002-2005



Sur la période plus récente (2006-2009), la répartition estimée par la chambre est la suivante :

<i>En MF CFP</i>	En moyenne annuel	En %	En % (hors défisc. métropolitaine)
Défiscalisation métropolitaine	6 969	55,9	
Défiscalisation locale	2 762	22,2	50,34
GIE	2 124	17,1	38,71
Service du tourisme	411	3,3	7,49
Autres	190,2		
<i>FDA</i>	20,4		
<i>ACDE</i>	2		
<i>Délibération 96-154</i>	17,1	1,5	3,46
<i>SAGEP / Star Flyer</i>	141,9		
<i>Autres</i>	8,8		
TOTAL	12.456	100 %	---
TOTAL (hors défisc. Métropolitaine)	5.487	---	100 %

La répartition évolue peu, la défiscalisation métropolitaine représentant toujours la grande majorité des aides à l'investissement.

Si l'on se concentre sur les dépenses, ou les exonérations d'origine locales, la défiscalisation reste également, fortement majoritaire.

4.1. Les bénéfices de la défiscalisation locale

La chambre ne souhaite pas revenir sur l'opportunité de mettre en place des dispositifs incitatifs en termes d'investissement. Il est en effet indéniable que la collectivité doit s'assurer, en tant que gestionnaire de la politique touristique, que la Polynésie française est attractive pour le capital, notamment en ce qui concerne les investissements touristiques.

Ce n'est donc pas le dispositif qui est discuté ci-après, mais plutôt ses résultats limités, dus en grande partie à la mauvaise qualité du pilotage qui y est associé.

4.1.1. Les crédits d'impôts ont été accordés de façon déséquilibrée dans le temps, l'espace et l'objet

4.1.1.1. Au niveau temporel

Entre 2005 et 2011, la collectivité de Polynésie française a accordé 19,3 milliards de F CFP de crédits d'impôts : 18 milliards au titre de la défiscalisation locale sur les résidences hôtelières auxquels s'ajoutent 1,3 milliards pour les projets relatifs à l'activité de charter nautique, de navires de croisière ou de plongée sous-marine. Plus d'un tiers des crédits octroyés l'ont été sur la seule année 2006 (6 809 MF CFP), soit autant que sur les exercices 2008 à 2010

(6 883 MF CFP). Un peu en retrait en 2008 et 2009, ce levier d'action a de nouveau été utilisé en 2010 pour être quasiment abandonné en 2011.

	Résidences Hôtelières	Autres projets	TOTAL ANNUEL
2005	2 279 905 626	0	2 279 905 626
2006	6 580 545 128	228 802 418	6 809 347 546
2007	3 129 464 642	99 130 747	3 228 595 389
2008	1 534 848 753	56 519 396	1 591 368 149
2009	1 158 448 789	179 945 088	1 338 393 877
2010	3 487 868 833	466 259 081	3 954 127 914
2011	0	135 914 789	135 914 789
	18 171 081 771	1 166 571 519	19 337 653 290

Les crédits d'impôts représentent au total près de 44 % des montants des programmes d'investissement (19,3 Mds de F CFP sur 44,0Mds de F CFP).

4.1.1.2. Au niveau spatial

La répartition de cet effort est aussi déséquilibrée dans l'espace : les IDV représentent près des ¾ des crédits d'impôts accordés sur les projets de résidences hôtelières et l'île de Raiatea capte 83 % des crédits d'impôts octroyés au titre des charters nautiques.

L'offre touristique s'en trouve affectée et concentrée sur des zones géographiques réduites.

	Montant des programmes d'investissement	Montant du crédit d'impôt	Répartition
Résidences Hôtelières			
Bora Bora	7 283 758 038	2 498 056 767	13,9 %
Huahine	2 683 000 000	1 394 638 424	7,7 %
Tahaa	425 000 000	224 960 000	1,2 %
Moorea	16 341 524 928	7 268 989 360	40,3 %
Tahiti	11 594 640 803	5 805 697 664	32,2 %
Rangiroa	2 208 452 303	826 346 055	4,6 %
	40 536 376 072	18 018 688 270	100,0 %

Charters nautiques			
Raiatea	2 455 310 232	912 641 053	83,0 %
Tahiti	341 860 205	126 695 243	11,5 %
Fakarava	163 097 208	59 582 626	5,4 %
	2 960 267 645	1 098 918 922	100,0 %

Autres	560 252 841	220 146 098	
---------------	--------------------	--------------------	--

4.1.1.3. Au niveau de l'objet social

Selon l'article Art. LP.912-1 du code des impôts, le secteur du tourisme fait partie des secteurs d'activités éligibles et offre plusieurs déclinaisons possibles. Ainsi, au titre de ce secteur, les programmes d'investissement dont le financement ouvre droit à crédit d'impôt doivent concerner une palette d'activité assez large recouvrant les hôtels et résidences de tourisme international, les golfs internationaux, les navires de croisière, les navires de charter nautique, les navires de pêche sportive, les centres de plongée sous-marine et les autres activités de loisir, sans plus de précision.

Sur la période 2005-2011, comme le montre le tableau présenté ci-dessus, ces crédits ont en fait été presque exclusivement octroyés pour le financement de résidences hôtelières (93,2 % du total).

4.1.2. Les bénéfices de la défiscalisation locale dans le domaine du tourisme ne sont pas avérés

Il est bien entendu difficile de savoir quelle serait la situation si les procédures de défiscalisation locales n'avaient pas été mises en œuvre. Toutefois, l'évolution de la situation des infrastructures touristiques et de l'emploi dans le secteur depuis 2005 ne permettent pas de conclure à la bonne efficacité de la défiscalisation locale.

4.1.2.1. La défiscalisation hôtelière n'a pas permis de maintenir l'offre touristique

Le nombre total de chambres offertes à la location a baissé de 6,64 % entre 2007 et 2011 et ce phénomène touche notamment l'hôtellerie de luxe (- 8,04 %) et les hôtels de tourisme (- 14,8 %). Seuls les hôtels Grand Tourisme ont vu leur offre augmenter très légèrement sur la période (+ 0,3 %). Ce constat général masque deux tendances : l'offre d'hébergement a augmenté sensiblement jusqu'en 2009 avant de chuter lourdement depuis lors.

Année	Tourisme	Grand Tourisme	Luxe	Total
2007	90 436	268 303	800 749	1 159 488
2008	80 592	289 375	822 460	1 192 427
2009	69 871	286 140	838 650	1 194 661
2010	74 879	286 645	727 110	1 088 634
2011	77 051	269 087	736 301	1 082 439
2012 Jusqu'à mars	16 705	68 129	178 396	263 230

Source : ISPF³⁶

D'un point de vue géographique, tous les archipels apparaissent touchés par ces variations.

³⁶ La classe Luxe correspond aux hôtels 4 et 5 étoiles, le Grand Tourisme aux hôtels 3 étoiles et le Tourisme aux hôtels 2 étoiles.

Année	Autres archipels	Îles Du Vent	Îles-Sous-Le-Vent	Total
2007	87 491	616 579	455 418	1 159 488
2008	92 556	611 069	488 802	1 192 427
2009	90 584	654 935	449 142	1 194 661
2010	67 291	628 588	392 755	1 088 634
2011	68 033	618 712	395 694	1 082 439
1^{er} tri mestre 2012	19 849	148 411	94 970	263 230

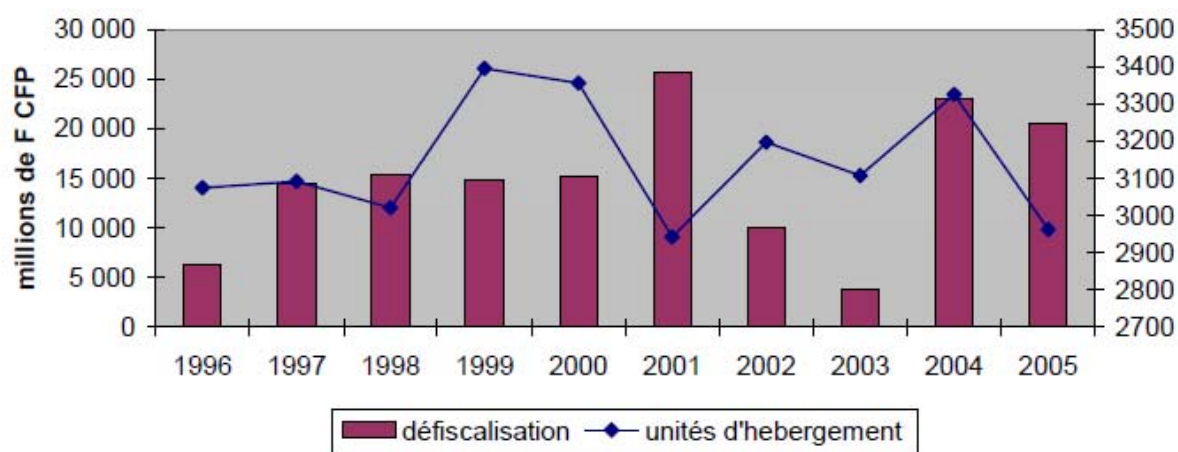
Source : ISPF

Ces évolutions s'expliquent notamment par la baisse du nombre de chambres disponibles en hôtellerie classique au 31 décembre 2011, liée à la fermeture de plusieurs hôtels qui n'avaient pas bénéficié des dispositifs de défiscalisation. En décembre 2011, la capacité totale en offre d'hébergement est de 3100 chambres disponibles alors qu'elle était de 3326 en 2004. Ce phénomène touche principalement Bora Bora (- 10,7 % de chambres disponibles) et Tahiti (- 10,2 %) suite à la fermeture de plusieurs hôtels.

ILES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	évolution
Tahiti	1 259	1 251	1 248	1 177	1 253	1 356	1 167	1 130	-10,2 %
Bora-Bora	942	942	1 127	1 114	1 005	1 005	823	841	-10,7 %
Moorea	641	543	619	613	681	663	648	648	1,1 %
Tuamotu	207	215	215	210	207	207	143	203	-1,9 %
Autres	277	210	227	237	237	246	246	278	0,4 %
TOTAL	3 326	3 161	3 436	3 351	3 383	3 477	3 027	3 100	-6,8 %

On assiste ainsi à un tassement de l'offre hôtelière qui retrouve son niveau de 1996 (3044 chambres) même s'il est constaté une montée en gamme et une rénovation du parc.

Dans son étude sur les déterminants économiques du tourisme de 2008, l'IEOM notait déjà que « la capacité d'accueil de l'hôtellerie classée a faiblement augmenté ces dernières années malgré l'effort financier conjoint de l'Etat et du gouvernement polynésien (environ 150 milliards de crédits d'impôt accordés entre 1998 et 2005). La capacité totale s'inscrit toujours entre 3 000 et 3 500 chambres sur la période 1998-2005. Les appuis financiers des administrations n'ont eu que pour principal effet de soutenir une substitution au profit d'hôtels plus luxueux, ou alors d'empêcher une forte diminution de la capacité d'accueil ».



La même analyse peut être faite sur la période 2004-2011 avec, de surcroît, la constatation d'une contraction de l'offre hôtelière (- 6,8 % sur la période).

4.1.2.2. L'offre de l'hébergement n'est plus forcément corrélée avec l'offre de transport

La Polynésie française a donc fiscalement soutenu à grand frais le renouvellement de son parc hôtelier et a péniblement réussi à en limiter la réduction en terme de chambres offertes au public.

Dans le même temps, le rapport d'observations définitives de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française, sur l'examen de la gestion des finances de la collectivité de la Polynésie française pour les exercices 2005 à 2010, indiquait avoir constaté « *des surinvestissements dans le secteur de la construction hôtelière de luxe* » et que « *la mesure fiscale est restée sans effet sur la demande. Il en a résulté des surcapacités par rapport au marché solvable* ».

Il y aurait donc un décrochage entre l'offre, renouvelée et principalement tournée vers le haut et très haut de gamme et la demande en baisse constante depuis près de 10 ans.

L'IEOM, dans son rapport annuel 2011 sur la Polynésie française, notait de même l'existence, depuis 2006, d'un découplage entre l'offre de transport et l'offre hôtelière, donnant naissance à un effet ciseau ayant une incidence sur la viabilité de certaines structures :

« Jusqu'en 2006, le développement de l'offre de transport en Polynésie française est apparu relativement corrélé à celui de la capacité d'hébergement, permettant de garantir un taux de remplissage des hôtels classés autour de 61 % en moyenne. A compter de cette date, les difficultés financières des compagnies aériennes internationales se sont traduites par une réduction du nombre de rotations et de la capacité des avions desservant la Polynésie³⁷.

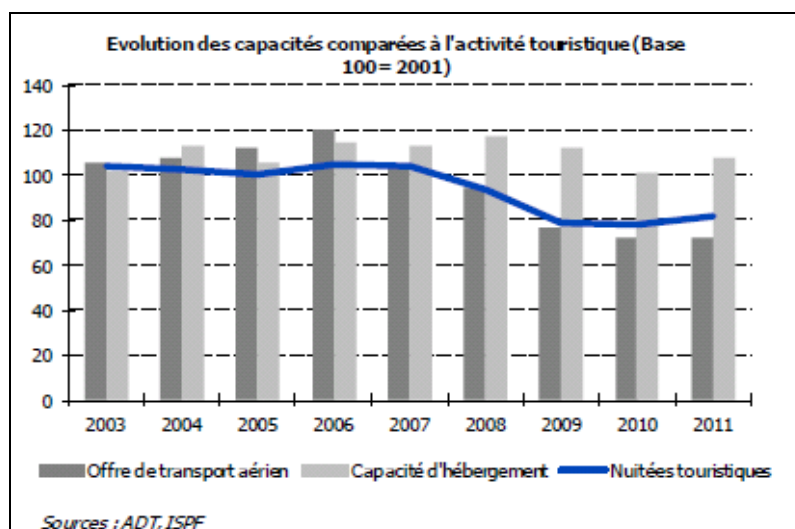
Le réceptif hôtelier n'a pas pour autant cessé de croître jusqu'en 2009 dynamisé par les dispositifs de défiscalisation³⁸. Au cours des cinq dernières années, la Polynésie française a donc pâti d'un « effet ciseau » (moins de touristes et plus de structures)

³⁷ Après une baisse 18,7 % en 2009, le nombre de sièges offerts s'est inscrit en repli de 6 % en 2010.

³⁸ Le dispositif de défiscalisation a permis l'édification d'un parc hôtelier de haut de gamme conséquent pour un coût fiscal de l'ordre de 100 milliards de F CFP.

qui a pesé sur la rentabilité des établissements hôteliers, le taux d'occupation moyen s'affichant en deçà du point mort estimé par les professionnels à 50 %. Ces déséquilibres ont conduit en 2010 à la fermeture de plusieurs unités, ce qui a contribué à la restauration des performances de celles qui ont résisté à la crise ».

Cette analyse est représentée dans le graphique ci-contre : on voit que la capacité d'hébergement ne suit plus les courbes représentant les capacités d'hébergement et les nuitées touristiques.



	2006	2007	2008	2009	2010
Nuitées disponibles (A)	1 073 935	1 159 488	1 192 427	1 194 661	1 088 634
Sièges offerts / trafic aérien international (B)	1 036 843	928 861	854 524	704 850	663 657
Ecart offre de transport / offre hôtelière (E)	-37 092	-230 627	-337 903	-489 811	-424 977
Déficit de sièges offerts (E)/(A)	-3,5 %	-19,9 %	-28,3 %	-41,0 %	-39,0 %

Le soutien apporté à la construction hôtelière par les procédés de défiscalisation alors que la fréquentation touristique et l'offre de transport étaient déjà dans une période de contraction importante a sans aucun doute constituée une erreur de pilotage particulièrement coûteuse.

Alors même que l'offre de transport se réduisait afin de s'adapter à une demande déclinante, la Polynésie française a continué de soutenir des projets d'investissements dans le secteur hôtelier par le biais de la défiscalisation pour un montant global de 4,6 milliards de F CFP (2009 et 2010). Il a fallu attendre 2011 pour que, rattrapée par des difficultés budgétaires sans précédent, l'action de la collectivité en la matière s'ajuste à la réalité économique.

4.1.2.3. Les structures défiscalisées génèrent un effet d'éviction

La chambre territoriale des comptes de Polynésie française avait déjà identifié l'existence d'un effet d'éviction³⁹ en observant que « *les taux de remplissage n'ont pas permis de rentabiliser l'exploitation des établissements hôteliers* » et qu'ainsi « *l'action sur l'offre [...] s'est avérée relativement limitée pour assurer, seule, un développement du secteur* ». Et de constater que, « *quinze ans après le recours à la défiscalisation locale, en complément du dispositif national, les hôtels de luxe qu'elle a contribué à construire et à rénover sont généralement mis en vente dès leur sortie de la période de défiscalisation (7 ans). D'autres structures, confrontées à des pertes d'exploitation récurrentes, tentent de modifier l'activité dès que l'opportunité se présente* ».

L'effet d'éviction constaté s'explique par le manque de rentabilité des structures avec le constat que « *depuis le début des années 2000, l'ouverture des hôtels défiscalisés s'accompagne de la fermeture ou la réduction d'activité des hôtels précédemment installés. Dans un marché stable, voire en diminution depuis 2001, ces nouveaux hôtels captent la clientèle des hôtels en service et entraînent leur disparition du marché* ».

4.1.2.4. La défiscalisation n'a pas non plus permis de développer l'emploi dans le secteur du tourisme

Au-delà d'un soutien non permanent à l'emploi dans le BTP, la défiscalisation n'a pas non plus rempli son objectif d'amélioration de l'emploi salarié dans les secteurs de l'hébergement et de la restauration.

Entre 2004 et 2011, l'emploi salarié dans ces secteurs a stagné, évoluant respectivement de - 1,5 % et - 0,1 %.

Ce constat cache là aussi deux périodes distinctes : une augmentation soutenue de 2004 à 2007 (+ 12,6 % de l'emploi salarié dans l'hébergement⁴⁰) puis une chute brutale à partir de 2007 (- 14,4 %).

4 Tertiaire	Année	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004
09 Hébergement et restauration	55 Hébergement	49 563	50 497	50 991	55 590	56 681	55 278	50 554	50 316
	moyenne / mois	4 130	4 208	4 249	4 633	4 723	4 607	4 213	4 193
	56 Restauration	29 750	30 759	32 004	33 275	32 549	31 988	30 623	29 777
	moyenne / mois	2 479	2 563	2 667	2 773	2 712	2 666	2 552	2 481
	Total 12 mois	79 313	81 256	82 995	88 865	89 230	87 266	81 177	80 093
	moyenne / mois	6609	6771	6916	7405	7436	7272	6765	6674

Dans ce contexte, l'effort fiscal consenti ne peut pas s'apprécier au regard du nombre d'emplois créés dans le tourisme.

³⁹ Voir le rapport d'observations définitives de la CTC « collectivité de la Polynésie française : finances et fiscalité ».

⁴⁰ +11,7 % dans la restauration entre 2004 et 2008.

4.1.2.5. L'incitation fiscale est plus récente dans le domaine de la navigation charter

Alors que la configuration de l'espace maritime polynésien devrait être un atout pour le développement du segment de la navigation charter et l'exploitation des charters nautiques, ce marché de niche⁴¹, en plein essor au plan mondial, reste relativement embryonnaire en Polynésie française. Le marché du charter nautique est en effet composé de 83 navires en 2011 essentiellement basés dans l'archipel de la Société (97 %). La clientèle repose en grande partie sur les touristes français (28 %) et sur les résidents de Polynésie française (14 %).

La Polynésie française a, dès 2004, revu sa réglementation⁴² afin de raccourcir le délai d'obtention d'une licence, de réduire la fiscalité, de faciliter l'obtention de visas longue durée pour le personnel navigant afin de favoriser le développement de cette activité drainant une clientèle à haut pouvoir d'achat.

L'Assemblée de Polynésie française a adopté le 22 janvier 2010 une loi de Pays introduisant une modification importante dans le code des impôts en faveur de l'activité de charter nautique grande plaisance. Cette modification doit permettre aux propriétaires et armateurs de yachts de luxe étrangers de bénéficier d'une exonération fiscale générale pour la location de leurs navires.

L'important programme d'investissement de la société Dream Yacht Charter (1,2 milliard de F CFP sur la période 2010-2012) devant aboutir à l'édification d'une nouvelle base de charters (croisières et location de voiliers) à Raiatea pourrait dans ce cadre permettre l'arrivée d'une quinzaine d'unités supplémentaires.

4.2. Les aides directes à la création et à l'amélioration des établissements d'hébergements

4.2.1. Les aides peuvent être accordées par plusieurs biais sans que le risque de doublon ne soit écarté

Les subventions destinées à la création, à l'extension ou à la rénovation d'un hébergement touristique peuvent être accordées par le FDA et/ou par directement par la collectivité (après instruction ou non par le service du tourisme). En plus des subventions directes, le territoire peut également, au travers d'un dispositif géré par la direction générale des affaires économiques, attribuer des Aides à la Création et au Développement des Entreprises (dispositif ACDE), à savoir une aide à l'acquisition de matériels, les agencements, l'outillage pour « *financer l'outil de production des petites entreprises artisanales et prestataires de service* »⁴³. Le dispositif ACDE représente une vingtaine de millions de F CFP chaque année.

Pour le traitement des projets à vocation touristique, cet octroi d'ACDE passait auparavant par l'avis du SDT. Depuis l'arrêté n° 277 CM du 23 février 2012, ce n'est plus le cas

⁴¹ Navires de luxe d'une capacité maximale de 8 à 12 personnes loués, avec ou sans personnel de bord (skipper, cuisinier...), à une clientèle touristique aisée, majoritairement américaine, pour des séjours d'une à trois semaines.

⁴² Délibération n° 2004-40 APF du 19 février 2004 portant organisation de la navigation charter en Polynésie française.

⁴³ Arrêté n° 1176/CM du 31/08/1999 modifié définissant les modalités d'attribution d'une aide à la création ou au développement d'entreprises.

et désormais « *le service en charge de l'artisanat traditionnel assure l'instruction des dossiers relatifs à l'artisanat ; la direction générale des affaires économiques (DGAE) assure l'instruction des autres dossiers* ».

La Polynésie française a fourni à la chambre différents tableaux couvrant la période 2005-2011 et faisant état de financements assez conséquents sur un nombre relativement limité d'établissements.

En F CFP	ACDE	Aide financière FDA	Aide selon délibération n°96-154
	Ministre en charges de l'artisanat et des PME	Fonds de développement des archipels	CM ou PR <i>Par ministère du tourisme</i>
Montant total des aides accordées entre 2005-2011	13 830 000	143 259 840	120 005 601
Nombre d'établissements bénéficiaires	11	17	46
Montant moyen / dossier	1 257 272	8 427 049	2 608 817

Ainsi, des aides de même nature peuvent être octroyées :

- par arrêté CM ou PR
- par délibération du FDA
- par arrêté du ministère en charge de l'artisanat et/ou des petites et moyennes entreprises.

Cette multiplicité des intervenants et des procédures n'est pas de nature à garantir une parfaite clarté dans la constitution et le traitement des dossiers.

Un même établissement peut ainsi être attributaire des trois types d'aide, apportant un financement majeur au projet. C'est par exemple le cas notamment d'une pension des îles sous le vent qui a bénéficié d'une aide financière du FDA par décision du 18 mai 2006 à hauteur de 4,7 millions de F CFP pour « *la création d'une petite unité hôtelière* », d'une subvention de 3,5 millions de F CFP par arrêté 2683 PR du 10 octobre 2006 également pour la création de cet établissement et, enfin, d'une ACDE en août 2006 de 2,5 millions de F CFP pour l'acquisition d'un bateau. Cet établissement aura finalement reçu près de 11 millions de F CFP de subvention.

4.2.2 Les aides directes à la petite hôtellerie et aux prestataires d'activité (délibération n°96-154) se sont fortement réduites depuis 2005

La loi du pays 2011-20 APF relative au nouveau dispositif d'aide au développement en faveur des établissements d'hébergement (EHH et PHF) n'étant intervenu que récemment, les aides étudiées ci-dessous ont été attribuées sous le régime de l'ancien dispositif (délibération n° 96-154 APF du 5 décembre 1996).

La délibération n°96-154 APF prévoyait l'octroi d'une aide à la petite hôtellerie par le versement de subventions pour la création, la rénovation ou l'extension de ces établissements.

Comme cela a déjà pu être indiqué, les programmes d'aide à la petite hôtellerie (AP 138-2001, 65-2009, 83-2010 et 76-2011) ont représenté sur la période 2005-2011 environ 80,4 MF (dont un tiers sur la seule AP 138-2001). Le rapport de présentation de la Loi du Pays 2011-20 APF indique que, « *depuis l'instauration de ce dispositif d'aide [soit décembre 1996], 121 dossiers ont été instruits pour un montant total octroyé chiffré à environ 280 millions F CFP* ».

Le dispositif est allé en s'essouffant notamment à cause de la limitation à un seul versement (de 3,5 MF CFP) sur toute la durée de l'entreprise.

En dehors de cet aspect limitatif, il est à noter que les AP destinées à la petite hôtellerie (n°65-2009, 83-2010 et 76-2011) ont fait l'objet d'une consommation des crédits particulièrement faible. Les crédits ouverts pour ces programmes étaient respectivement de 60, 60 et 100 millions de F CFP mais ces derniers n'ont fait l'objet que d'un taux de réalisation moyen de 24,3 %.

Les programmes relatifs à l'attribution d'aides aux prestataires d'activité (AP n°64-2009, 84-2010 et 79-2011) ont quant à eux, eu des taux de réalisation nuls.

N° de l'AP		Libellé de l'AP	AP Votées (ouverture)	Total mandats (au 31/12/2011 ou à la cloture)	Taux de réalisation	Mandats émis sur 2005-2011	Année de clotûre AP	Remarques
			A	B	B/A			
315	1991	Subvention pour le développement du tourisme	200 016 126	133 284 063	66,6%	0	2009	
138	2001	Aide à la petite hotellerie	173 221 119	134 968 720	77,9%	26 897 601	2009	
222	2007	Avance en compte courant	40 000 000	20 000 000	50,0%	20 000 000	2009	
64	2009	Aides aux prestataires d'activité 2009	12 000 000	0	0,0%	0	2010	
65	2009	Aide à la petite hotellerie - programme 2009	60 000 000	23 825 000	39,7%	23 825 000	en cours	AP réduite à 23,8 MF
83	2010	Aidé à la petite hotellerie - programme 2010	60 000 000	26 210 000	43,7%	26 210 000	en cours	AP réduite à 26,1 MF
84	2010	Aides aux prestataires d'activité 2010	10 000 000	0	0,0%	0	2011	
85	2010	Subventions aux associations à vocation touristique - 2010	5 000 000	0	0,0%	0	2011	
76	2011	Aide à la petite hotellerie - 2011	100 000 000	3 500 000	3,5%	3 500 000	en cours	
77	2011	Subventions aux organismes à vocation touristique - 2011	5 000 000	0	0,0%	0	en cours	
78	2011	Aide aux transports terrestres à vocation touristique - 2011	8 000 000	0	0,0%	0	en cours	
79	2011	Aide aux prestataires d'activité - 2011	50 000 000	0	0,0%	0	en cours	

Comme l'indique le tableau ci-dessus, la Polynésie française a toutefois consacré un peu plus de 73 millions de F CFP à l'aide à la petite hôtellerie au travers d'une trentaine d'arrêtés d'attribution de subventions entre 2005 et 2010.

Un tiers de ce montant a été attribué au titre de de l'AP n°138-2001 qui est issue du 2^{ème} contrat de développement Etat-Territoire. L'historique de cette AP est révélateur de la diminution progressive des réalisations. Le montant initial, de 120 millions de F CFP, a été porté par la suite à 173 millions de F CFP pour finir à une réalisation cumulée fin 2008 de 135 millions de F CFP soit légèrement au-dessus de l'enveloppe initiale et loin de l'objectif nouvellement fixé.

Par la suite, deux nouveaux programmes d'aide à la petite hôtellerie ont vu le jour en 2009 et 2010 sans que le nombre de dossiers et les montants concernés ne retrouvent les niveaux connus sur la période 2005-2008. Le montant des AP a même été réduit de plus de la moitié.

Les réalisations en termes de soutien de la petite hôtellerie n'apparaissent donc pas être au niveau des besoins en matière d'aide au développement touristique du pays que ce soit en termes d'ambition ou en termes de programmation et de réalisation pluriannuelle.

4.3. Les opérations financées à l'aide de la DGDE

4.3.1. La participation à l'exposition universelle de Shanghai (2010)

Réunissant près de 200 pays avec une fréquentation attendue de 70 millions de visiteurs, la dernière exposition universelle en date s'est tenue du 1^{er} au 31 octobre 2010 en Chine, à Shanghai.

4.3.1.1. Le GIETT ne soutenait pas la participation à cet événement

Le souhait de participer à l'exposition universelle de Shanghai en 2010 a été particulièrement politique.

Dans sa réponse à la chambre, l'ancien président de la Polynésie française indique que *« la Polynésie française y a naturellement vu une réelle opportunité de promouvoir son image et ses ambitions touristiques sur le marché chinois »*, précisant également qu' *« au-delà de l'intérêt manifesté par le GIE Tahiti Tourisme, il y a eu une véritable volonté politique de profiter de cette opportunité »*.

D'autres documents fournis par le GIE Tahiti Tourisme montrent qu'à contrario, cette initiative n'était pas aussi ouvertement soutenue par le groupement.

En effet, dans une *« note à l'attention de Monsieur le Ministre du Tourisme sur l'opportunité de participer à l'Exposition Universelle de Shanghai et de réallouer les ressources de la ligne DGDE »* de septembre 2009 (soit 6 mois avant l'ouverture de l'exposition), la direction générale du GIE Tahiti Tourisme faisait état de l'avancement du projet de participation à l'exposition et des difficultés rencontrées. Il était notamment indiqué que :

« (...) il est clair que cette opération ne représente pas un caractère de priorité absolue d'autant que le marché chinois ne constitue pas pour le moment un gisement de nouveaux touristes suffisants pour investir de telles sommes (...) »

Par ailleurs, les contraintes administratives liées à l'obtention de visas même si elles ont été assouplies demeurent et ne militent pas pour le moment à une croissance rapide de ce marché.

En termes de priorité tactique le marché chinois n'est donc pas aujourd'hui notre cœur de cible et nous recommandons l'utilisation de nos moyens sur des marchés de proximité plus éprouvés (Etats-Unis). »

La note recommandait en conclusion *« que le Pays se désengage de cette opération et affecte les ressources ainsi dégagées soit 80 millions de FCP aux opérations de promotion classique mises en œuvre par le GIE Tahiti tourisme... »*.

Le soutien du GIETT, mis en avant par la collectivité pour justifier les 150 millions de F CFP engagés dans cette opération, apparaît dans ces conditions sans véritable fondement.

4.3.1.2. Le montage financier

Une subvention, destinée à couvrir les dépenses d'organisation, d'un montant de 161,9 millions de F CFP a été attribuée au GIE Tahiti Tourisme par arrêté n° 528 CM du 21 avril 2010 *« pour financer la participation de la Polynésie française à l'exposition universelle de Shanghai »*.

D'après l'état récapitulatif fourni d'une part par le GIETT et d'autre part par la présidence de la Polynésie française, les dépenses réellement supportées par le GIETT n'ont été que de 151,6 millions de F CFP.

Ces dépenses correspondent notamment à des factures payées auprès d'une agence de voyage asiatique (40,5 MF CFP), des dépenses de décoration et d'aménagement du 10,6 MF CFP), de transport (1,6 MF CFP), de prestations de groupes de danse 1,2 MF CFP) et d'associations folkloriques (2,25 MF CFP).

Il peut aussi être remarqué qu'un peu plus de 2,5 millions de F CFP ont été attribués sans facture à 4 personnes dont seuls les prénoms sont indiqués sur le récapitulatif qui ne fait donc apparaître ni le nom des bénéficiaires ni l'objet de la dépense.

Il apparaît de même un versement au profit de la CCISM pour un montant de 18 millions de F CFP. Le territoire a indiqué que cette dépense correspondait « *aux frais de subvention à la CCISM vis-à-vis de sa présence dans le Pavillon France* », sans plus de précision.

Le montage budgétaire constitué du versement d'une subvention au GIE Tahiti Tourisme, subventionnant lui-même sur ces fonds la CCISM apparaît ainsi hasardeux et, finalement très peu transparent.

4.3.1.3. Les résultats ne sont pas à la hauteur des dépenses engagées

La pertinence de cette opération pourrait toutefois s'apprécier à l'aulne du succès rencontré, ce qui n'a pas été forcément le cas.

L'ancien président de la Polynésie française indique dans sa réponse à la chambre qu'« *au final, ce sont près de 2.500.000 visiteurs qui ont été séduits par la Polynésie française. La mise en lumière de la destination a été jugée exceptionnelle. Animations, jeux concours, spectacles, soirées spéciales, musique, danse, artisanat... tout a été mis en œuvre pour que cette participation soit un succès continu tout au long des six mois qu'a duré l'évènement* ». Toujours selon l'ancien président « *des agents de voyage ont été formés par le GIE Tahiti Tourisme et des reportages ont été publiés dans des magazines adaptés à la clientèle ciblée (« les chinois les plus fortunés »)* ».

Dans la même réponse, l'ancien président de la Polynésie française évoque les effets positifs de l'opération sans pouvoir les quantifier. Il est ainsi avancé que « *la participation à l'exposition universelle a eu un impact positif indéniable pour le Pays en ce qu'elle a permis de rendre notre destination visible sur le marché chinois que l'on sait très difficile à pénétrer eu égard au système collectiviste qui prévaut dans ce pays. Cependant, nous ne disposons d'aucun indicateur statistique qui nous permettrait de mesurer les retours sur l'investissement de 151.000.000 F CFP réalisé dans cette opération* ».

De fait, d'un point de vue opérationnel et concret, les chiffres de la fréquentation touristique ne traduisent pas encore l'engouement chinois pour la destination.

Si l'année 2010, année de l'exposition universelle, a été marquée par un doublement de la fréquentation des touristes d'origine chinoise, ce chiffre doit être particulièrement tempéré pour au moins trois raisons :

- cette progression ne représente que 600 personnes en valeur absolue
- le mois ayant connu le plus grand nombre d'arrivées de touristes chinois est le mois de février (206), soit avant l'ouverture de la manifestation,

- les chiffres de la fréquentation l'année suivante ont accusé une diminution de 15 %, et les touristes chinois ne représentaient donc toujours que 0,6 % des visiteurs en 2011.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 1 ^{er} trimestre
Chine	440	388	543	1143	978	380
TOTAL PF	218 241	196 496	160 447	153 919	162 776	34 836

Pour la période la plus récente, le 1^{er} trimestre 2012, avec 380 touristes d'origine chinoise, est au niveau de celui de 2011 (382 touristes de cette nationalité).

Au final, la justification de l'opération autant que les moyens mis en œuvre ou les résultats obtenus ne permettent pas de juger du bon emploi de la DGDE sur cet événement.

4.3.2. La campagne de mariage des étrangers (2010)

4.3.2.1. Les objectifs étaient ambitieux

La loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement des outre-mer (LODEOM) avait intégré un amendement permettant, par dérogation du code civil, aux étrangers de se marier plus facilement en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie. Selon l'ancien président de la Polynésie française, « *d'aucuns y ont vu une opportunité formidable pour notre tourisme* » car « *il a été estimé que cette facilitation pourrait apporter à terme 10.000 visiteurs de plus par an, particulièrement des nord-américains* »⁴⁴.

Cette donnée est également reproduite dans la note de synthèse n°1105 / MTE du 13 novembre 2009 par laquelle le ministère indiquait qu' « *il est espéré que cette campagne touche plus d'un million et demi de personnes aux Etats-Unis et il est estimé que les mariages légaux en Polynésie française pourraient apporter à terme 10 000 visiteurs nord-américains* ».

Le but de la campagne préparée en deux phases⁴⁵ était d'ajouter « *à ses vecteurs d'attractivité la formule des mariages sous les tropiques* », en sensibilisant les agents de voyage et TO sur cette nouvelle donne et en multipliant « *les articles, documentaires et reportages positionnant Tahiti comme une destination mariage* ».

Le budget total consacré pour cette campagne de communication a été de 45 millions de F CFP.

4.3.2.2. Les résultats sont presque insignifiants

L'ancien président de la Polynésie française a indiqué qu'à sa connaissance, « *il n'existe pas de statistiques permettant de mesurer le succès de cette campagne* ». Toutefois, à la faveur de certains chiffres, communiqués par l'ISPF, l'ancien président met en avant « *une augmentation constante et significative à partir de 2010 que l'on doit sans aucun doute à*

⁴⁴ Le secrétaire d'Etat à l'Outre-mer de l'époque, M. Yves Jégo avait pour sa part affirmé en 2009 à propos de cet amendement que « *c'est sans doute une mesure qui peut sauver le tourisme en Polynésie, 10 % du tourisme peut revenir dès cette année* ».

⁴⁵ Novembre-décembre 2009 - éducation / sensibilisation des professionnels (9 MF CFP) puis de janvier à décembre 2010 – communication auprès du grand public (21 MF CFP).

l'évolution législative précitée ». Et de relativiser toutefois en ajoutant que « *toutefois, on ne peut assurer que cette augmentation appréciable est le résultat direct des actions de promotion du GIE Tahiti Tourisme concernant le mariage des étrangers* ».

Le chiffre de 10 000 visiteurs annuels supplémentaires, soit 5 000 mariages, n'a pas été atteint. Les données de l'ISPF font apparaître des résultats environ 100 fois inférieurs à cette prévision.

Années	Nombre de mariages d'étrangers
2007	1
2008	4
2009	0
2010	23
2011	48

4.4. Les investissements directs dans le monde de la croisière n'ont pas été couronnés de succès

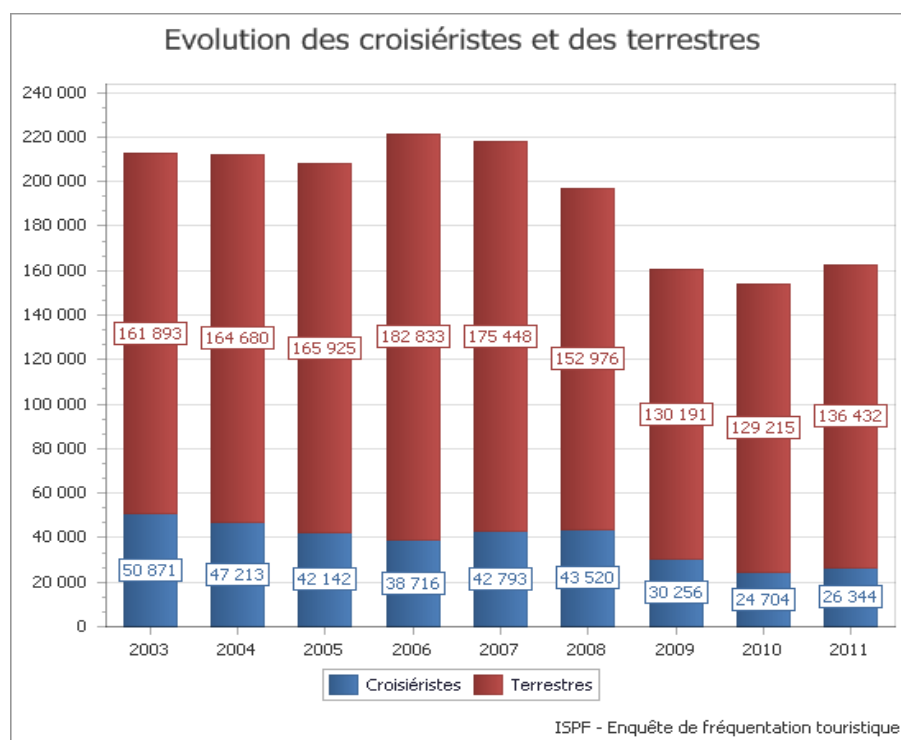
4.4.1. Le nombre de croisiéristes est en très forte baisse depuis dix ans

Les interventions de la collectivité dans ce domaine ont été assez nombreuses et de diverses natures. Celles-ci ont à la fois manié les outils directs (affrètement, création de SEM, subventionnement, participation au capital de compagnie) et les leviers d'actions indirectes (défiscalisation, modification et allègement de la réglementation...) sans pour autant réussir à contrarier la lente érosion de la fréquentation touristique dans un micro-marché vis-à-vis duquel la Polynésie française devrait pourtant bénéficier d'atouts importants.

Evolution des croisiéristes et des terrestres 2003-2011										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2003-2011
Croisiéristes	50 871	47 213	42 142	38 716	42 793	43 520	30 256	24 704	26 344	-48,2%
Terrestres	161 893	164 680	165 925	182 833	175 448	152 976	130 191	129 215	136 432	-15,7%
	212 764	211 893	208 067	221 549	218 241	196 496	160 447	153 919	162 776	-23,5%
	23,9%	22,3%	20,3%	17,5%	19,6%	22,1%	18,9%	16,1%	16,2%	

Entre 2003 et 2011, le nombre de croisiéristes a chuté de - 48,2 %, soit à un rythme deux fois plus élevé que celui de la fréquentation touristique globale (-23,5 %).

La part des croisiéristes dans la fréquentation touristique est mécaniquement passée, sur la même période, de 24 % à 16 % du total.



4.4.2. Le rapport sur le secteur de la croisière

En application d'une convention de prestation passée avec un consultant, la collectivité a souhaité être destinataire d'un rapport sur « *la croisière touristique en Polynésie française et ses possibilités de développement* ». Ce rapport a été remis à la fin du mois d'octobre 2006.

L'introduction du document révèle que la mission consistait originellement dans l'établissement d'un état des lieux du secteur de la croisière touristique en Polynésie française et de sa place dans le développement général du Pays, et « *à la place que le Pays pourrait espérer y prendre et par quels moyens* » en établissant une liste de navires susceptibles d'être positionnés en Polynésie française et/ou en recherchant un navire « *susceptible d'être acheté par le Pays dans le but de pérenniser cette activité en la contrôlant au moins en partie* ».

Cette mission initiale a été quelque peu réorientée et le résultat est finalement centré autour de commentaires d'études relatives au secteur de la croisière d'une part et autour de la préparation du contrat d'affrètement d'un paquebot de la compagnie Star Clippers (le Star Flyer) d'autre part.

Le document produit s'est donc éloigné de la commande initiale. Le consultant en convient d'ailleurs en écrivant qu'« *il est clair que pour moi ce travail devait par nécessité prendre la priorité par rapport au projet fixé par ma convention* ». Au moment où le consultant rend son rapport en octobre 2006, le contrat d'affrètement est déjà signé, confirmant le caractère caduc de la mission initialement fixée.

La collectivité a finalement signé un contrat d'affrètement sans disposer des informations qu'elle avait commandées sur les possibilités de développement de la croisière en Polynésie française. Le rapport, tel qu'il est rédigé, ne sert que de justification à la signature de ce contrat.

Après un inventaire des navires de petite capacité (moins de 400 passagers) le document conclut, sans que cela ne soit d'ailleurs étayé, par le constat suivant : *« Ces navires constituent les cibles les meilleures pour un établissement permanent dans les archipels de la Polynésie française. Les chances d'obtenir une décision sur leur implantation permanente sont très limitées. C'est la raison pour laquelle nous avons poursuivi la possibilité d'intéresser la compagnie Star Clippers dès que l'opportunité s'en est présentée ».*

Ainsi, l'étude réalisée par ce consultant, fin 2006, ne saurait constituer une aide à la décision. Près de quatre pages consacrées à la situation générale de l'industrie de la croisière sont même insérées à l'identique à deux reprises dans le document. L'étude, majoritairement descriptive, ne présente pas de données chiffrées sur « le développement général de l'industrie » ni sur « la place que le Pays pourrait espérer y prendre » comme cela était pourtant prévu au départ.

La qualité du consultant, présenté avant tout comme un intermédiaire et non comme un consultant dans l'industrie de la croisière par l'ancien président de la collectivité ajoute à la question concernant le caractère possiblement orienté de l'étude qui devait conclure à la nécessité d'affréter des bateaux plus qu'à une réelle mesure du marché de la croisière.

Il est d'ailleurs tout à fait regrettable que l'analyse du marché n'ait pas fait l'objet de développements qui auraient pu contredire ou confirmer le niveau réel de la demande. En effet, dans une analyse commentée du rapport, le service du tourisme indiquait qu'« *il apparaît des études menées dans le secteur de la croisière en Polynésie française que cette industrie souffre d'un manque de demande. Or, les premières propositions visent « un objectif de complémentarité et de diversification de l'offre ».* On chercherait alors à résoudre, non plus un problème d'insuffisance de la demande, mais de défaut de l'offre ».

Les projets, examinés dans les parties suivantes, illustrent comment la collectivité a voulu développer l'offre de croisière sans avoir préalablement mesuré la demande ou en ayant négligé l'importance de celle-ci au plan commercial.

L'objectif poursuivi par le gouvernement était en effet l'augmentation des capacités d'hébergement sur l'eau par l'implantation de nouveaux navires. La collectivité a ainsi estimé, avec peu d'étude préalable, que l'attraction de la destination, sans véritable effort de marketing ou de commercialisation, allait suffire à assurer la viabilité et la pérennité des projets. Cette confiance a eu un coût non négligeable pour la collectivité.

4.4.3. L'affrètement du Star Flyer, a coûté cher à la Polynésie française

4.4.3.1. L'analyse financière du projet est tardive et incomplète

Aucune analyse financière et budgétaire n'est venue appuyer le projet d'affrètement. La collectivité de Polynésie française ne dispose en effet d'aucun document qui aurait permis d'apprécier au préalable la viabilité et la rentabilité du projet. La seule étude financière communiquée à la chambre est datée du 30 novembre 2006, soit 7 mois après la signature des conventions d'affrètement et de gestion (14 avril 2006) entre la Polynésie française et la société Star Clippers Ltd.

Ce document, dont l'auteur est inconnu⁴⁶, établit des comptes de résultats prévisionnels pour les exercices 2008 à 2011 sur la base de taux de remplissage compris entre 75 et 81% (moyenne sur la période 79,1%) avec un taux de 96,5% lorsqu'il s'agit de croisières affrétées. Le

⁴⁶ La chambre a toutefois identifié un mandat, pour une étude financière de décembre 2006 sur le projet d'affrètement du Star Flyer, émis en 2007 à l'attention de M. X pour un montant de 385.000 F CFP.

seuil de rentabilité est compris entre 71,1 et 76,2% selon les exercices (moyenne : 74,5% sur la période). Cette étude prend également pour base la gestion de l'affrètement par une SEM (cf. infra).

Parmi les frais de pré-exploitation, il est indiqué 350 000 F CFP pour des frais d'études financières ainsi que 3 000 000 de F CFP pour des dépenses de cocktail d'inauguration. Ces ordres de grandeur auraient pu être utilement inversés.

Dans sa réponse à la chambre, le ministère du tourisme indique que « la Polynésie française était censée percevoir le résultat d'exploitation qu'on estimait largement positif. Ceci étant, il n'y a pas eu d'étude de faisabilité à proprement parler mais des comptes prévisionnels hâtivement établis à priori puis établis à posteriori de la décision ».

L'utilisation d'indicateurs de base (dimension du marché cible, recettes prévisionnelles...) définis à partir d'études de marché correctement menées auraient sans aucun doute montré, dès avant la mise en œuvre du projet, que les conditions d'exploitation n'étaient pas adaptées.

Au-delà de la faiblesse de la prévision financière, différents montages juridiques particulièrement mal conduits ont été remis en cause, perturbant le lancement de l'opération. En effet, avant d'être abandonné six mois après son démarrage, le projet s'est heurté à plusieurs problèmes de légalité.

4.4.3.2. La création avortée de la SEM « Investissements touristiques »

Initialement, la collectivité de la Polynésie française avait souhaité que le projet soit développé autour d'une société d'économie mixte qui interviendrait dans le secteur pour renforcer l'activité de croisières. Le manque de transparence et l'imprécision du projet, associés aux difficultés de mobiliser des opérateurs privés, ont eu raison de sa pérennité.

Dans une analyse commentée d'une étude d'un consultant, le service du tourisme notait que, « à la lecture de cette étude, les conseils et recommandations portaient sur une nécessaire recherche de compétences professionnelles. Or, la solution qui aurait finalement été adoptée consisterait en une intervention des pouvoirs publics, via une société d'économie mixte. Aucune information sur l'objet et les modalités de cette éventuelle association n'a été communiquée ».

Cette société d'économie mixte, qui devait être dénommée « Investissements touristiques » a cependant fait l'objet d'une présentation et d'une approbation à l'Assemblée de la Polynésie française en 2006. Le rapport de présentation n°46-2006 concernant ce projet de création rappelait que cette idée datait déjà de quelques mois (sans qu'un projet d'affrètement y soit encore rattaché). Il était ainsi indiqué : *« lors de la séance du 12 juillet 2005, notre assemblée a autorisé, dans la modification n°3 du budget de la Polynésie française, l'inscription de 350 millions de F CFP (chapitre 914, article 111-2003, Participation au capital des sociétés), destinés à financer la participation du pays au capital d'une société d'économie mixte qui interviendrait dans le domaine de la croisière touristique. »*

Le projet de délibération qui nous est aujourd'hui soumis vient concrétiser cette inscription budgétaire et autoriser la création de la SEM « Investissements touristiques ».

Ce projet repose sur deux constats :

– La baisse de la fréquentation touristique enregistrée en 2005 est due en partie à l'arrêt des croisières Wind Star.

– Les exploitants de navires de croisières en cours d'activité en Polynésie française sont tentés de déplacer leurs navires afin d'accroître leurs profits dans des zones plus rentables.

L'objectif est d'augmenter progressivement la capacité d'hébergement sur l'eau, et, en associant des capitaux locaux à des capitaux extérieurs, d'assurer la pérennité de l'exploitation des navires de croisières en Polynésie française.

Parallèlement, ce sera l'occasion pour une entreprise polynésienne de développer une nouvelle activité et pour le pays d'analyser plus justement ce secteur, que ce soit en terme de commercialisation, de coût, d'impact économique, d'emploi, etc... »

Si l'objectif principal était de développer la croisière touristique, l'objet social était élargi puisqu'il était aussi indiqué que cet « outil de développement [...] peut également être utilisé pour satisfaire d'autres besoins par exemple dans le domaine des infrastructures touristiques ou de la préservation du foncier destiné à accueillir ces infrastructures ». Il était donc proposé « de donner à cette SEM un objet social lui permettant, tout en restant dans le secteur du tourisme, d'intervenir très largement ».

La délibération prévoyait la constitution d'un capital de 460 MF CFP avec une participation du Pays à hauteur de 350 MF CFP (soit 77 %), complétée par des participations qui devaient être proposées au Port autonome de Papeete et à des entreprises privées (« toutes sociétés ou organismes intéressés par l'investissement et le développement du tourisme »). Un seul investisseur privé s'est finalement fait connaître pour un montant apporté de 10 millions de F CFP.⁴⁷

De ce fait, l'objet de la société a été défini de façon très large permettant ainsi à la SEM d'intervenir bien au-delà du seul cadre de la croisière :

- « - toutes opérations ayant pour objet le développement du tourisme en Polynésie française;
- la prise de participation dans toutes sociétés dont l'activité est en relation avec le tourisme quelle qu'en soit la forme ;
- toutes opérations financières et avances à ces sociétés dans le cadre de la gestion des participations ;
- et généralement, toutes opérations industrielles, commerciales ou financières, mobilières ou immobilières, pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en favoriser l'exploitation ou le développement ».

Un recours a été déposé auprès du tribunal administratif et a donné lieu à une annulation⁴⁸, la juridiction considérant que « l'objet ainsi défini de la société créée ne saurait s'analyser, pour l'application de l'article 1er de la loi du 7 juillet 1983 ni comme la réalisation d'une opération d'aménagement ou de construction, ni comme l'exploitation d'un service public à caractère industriel ou commercial ; que, par ailleurs, en supposant même que l'objet de la société susmentionnée puisse être regardé comme une activité d'intérêt général, il ne ressort pas des pièces du dossier qu'en l'espèce, sa création était rendue nécessaire par une absence ou une défaillance de l'initiative privée » et que « au surplus en ne précisant pas explicitement la nature des opérations visées par ces dispositions, non plus que l'identification des services publics industriels ou commerciaux ou des activités d'intérêt général concrètement dévolues à la société d'économie mixte ainsi créée, la délibération litigieuse a conféré à la société d'économie mixte « investissements touristiques » un objet insuffisamment déterminé au regard des exigences posées par l'article 1er précité de la loi du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte »

⁴⁷ Note SDT du 4 février 2010.

⁴⁸ Jugement du TA de Papeete N°0600280 du 27 avril 2007.

La délibération n° 2006-32 du 18 mai 2006, entachée d'illégalité, a été annulée par le jugement du 27 avril 2007.

Le début d'exploitation du Star Flyer étant prévu pour décembre 2007, une solution alternative devait être trouvée rapidement.

4.4.3.3. L'intermédiation irrégulière de la SAGEP est aussi annulée

Quelques semaines après l'annulation de la création de la SEM investissements touristiques par le tribunal administratif, le service du tourisme, concluait, à la demande de son ministère de tutelle, une convention avec M. Philippe DUBAU⁴⁹ pour une mission d'assistance technique relative aux conditions d'exploitation du Star Flyer. La convention était signée pour un montant de 3,3 MF CFP.

Dans le cadre de cette étude, la solution d'une intermédiation de la SAGEP pour gérer les flux financiers est proposée et un projet de mandat de gestion est envisagé dès le 28 septembre 2007 sur la base d'un rapport provisoire de M. DUBAU.

Le président de la Polynésie française est autorisé le 21 novembre 2007 par arrêté 1564/CM à signer la convention portant mandat de gestion. Dès le 28 novembre 2007, le mandat de gestion est signé⁵⁰ malgré de nombreuses alertes portant sur certains caractères déséquilibrés du projet (légalité du mandat, gestion déséquilibré, rémunération du mandataire trop importante, etc...).

Cette convention, entre la Polynésie française et la SAGEP, indiquait en préambule que cette dernière « dispose à la fois des compétences internes en matière de gestion, d'une expérience établie notamment en matière de projets touristiques et de la capacité d'organiser les relations entre partenaires publics et privés ».

Il s'agissait d'un marché de prestation au travers duquel la SAGEP exerçait au nom de la Polynésie française, et pour son compte, cinq types de missions pour une période de 4 ans :

- contrôle des conditions d'exécution des obligations de Star Clippers Ltd ;
- suivi des conditions commerciales, techniques et administratives de l'exploitation du navire ;
- préparation et gestion de tous les contrats en rapport avec l'affrètement ;
- encaissement des recettes perçues ;
- versement de la rémunération due à Star Clippers Limited ou de toutes sommes dues à des tiers.

Dans le cadre du contrôle de légalité, le haut-commissariat a adressé par courrier du 17 janvier 2008 un ensemble de remarques concernant l'arrêté n°1564 / CM du 21 novembre 2007. Il y était notamment relevé que, s'agissant d'*« un contrat de prestations de service à titre onéreux par une personne publique à une personne privée, qui présente tous les éléments constitutifs d'un marché public »*, il aurait dû être soumis aux dispositions du code des marchés publics. Le courrier ajoutait que *« les prestations énoncées dans le contrat ne semblent pas conformes à l'objet de la société défini dans ses statuts comme portant sur la promotion, la réalisation d'opérations d'aménagement et de construction immobilière ainsi qu'en l'exercice d'activités de syndic »*.

⁴⁹ Convention n°7.0053 MTE du 30 août 2007.

⁵⁰ Convention n°7.1059/PR du 28 novembre 2007

L'abrogation de l'arrêté conduit à une situation floue entre mars et juillet 2008, période pendant laquelle la compagnie Star Clipper Ltd devait rembourser à la Polynésie française un montant de 171 MF déjà perçu mais exige, pour sa part, le versement d'une indemnité de résiliation.

Dans une note récapitulative du 4 février 2010, le service du tourisme recense les différentes curiosités et dysfonctionnements composant la gestion de ce dossier et notamment la résiliation du contrat. La note précise ainsi que se sont déroulées « *des réunions sur les modalités de résiliation avec pour base financière celle dictée par la compagnie* ». Alors que le SDT n'identifie pas de risque juridique, une convention de résiliation des deux contrats d'affrètement est signée (n°8.0298/PR du 29 juillet 2008). Cette convention formalise le paiement, par la Polynésie française, d'une indemnité de 105 millions de F CFP.

En ce qui concerne la SAGEP, la situation concernant sa rémunération n'a été régularisée qu'un an plus tard, avril 2009, avec le remboursement du solde d'un peu plus de 20 millions de F CFP constitué de trop perçu auprès de la Polynésie française.

4.4.3.4. L'épisode du Star Flyer aura coûté près d'un milliard

Le recensement des mandats directement rattachables à ce projet permet d'évaluer à 993 millions de F CFP l'ensemble des dépenses supportées par la Polynésie française pour les six mois d'affrètement. Le coût des études commandées pourrait encore être ajouté. Au total, le coût de l'épisode Star Flyer approche le milliard de F CFP.

EXERC	LIBTIERS	ARTICLE	OBJET	MONTANT
2008	SAGEP	61358	Gestion SAGEP (loyer de janvier 2008 - frais de convoyage, frais de virement + commission bancaire)	76 979 025
2008	SAGEP	6241	Gestion SAGEP (loyer de janvier 2008 - frais de convoyage, frais de virement + commission bancaire)	50 126 400
2008	SAGEP	627	Gestion SAGEP (loyer de janvier 2008 - frais de convoyage, frais de virement + commission bancaire)	50 451
2008	SAGEP	6228	Honoraires gestion du navire Star Flyer	23 710 751
2008	SALANS POLYNESIE S	62268	CV 8.0450/PR DU 12/11/08 ORIGINALE; Règlement des honoraires pour les prestations de conse	770 000
2008	STAR CLIPPERS LTD	6718	Versement pour la résiliation du contrat de gestion du 24/04/06 et de la convention d'affrètement 06	105 000 000
2008	STAR CLIPPERS LTD	61358	Gestion du Navire Star Flyer : frais de gestion, paiement des loyers (février à juin 2008), honoraires	377 207 215
2008	STAR CLIPPERS LTD	6228	Gestion du Navire Star Flyer : frais de gestion, paiement des loyers (février à juin 2008), honoraires	14 003 099
2008	STAR CLIPPERS LTD	6288	Gestion du Navire Star Flyer : frais de gestion, paiement des loyers (février à juin 2008), honoraires	210 673 048
2008	STAR CLIPPERS LTD	6718	Gestion du Navire Star Flyer : frais de gestion, paiement des loyers (février à juin 2008), honoraires	133 519 269
2007	DUBAU PHILIPPE, DAV	617	Convention STAR FLYER n° 7.0053/MTE du 30/08/2007 ORIGINAL - fact-originale n°7/002 du 03/0	660 000
2007	CHAINE PATRICK	672	etude financière reletive au pjt affretement voilier star flyer dde par la vice présidence en déc 2006	385 000
				993 084 258

Au niveau des recettes comptabilisées au profit de la PF, la convention de résiliation entre la PF et la société prévoyait dans son article 2 que « *la Star Clippers conservera l'ensemble des fonds déjà perçus par elle relatifs à la participation du Pays aux frais de convoyage et règlement du premier loyer [NDLR : versés par la SAGEP]. De même, ladite société conservera l'ensemble des recettes et des charges liées aux ventes de croisières effectuées entre le 30/12/2007 et le 30/06/2008* ». Ainsi, la collectivité n'a obtenu le reversement d'aucune des recettes des croisières.

Entre 2007 et 2008, le nombre de croisiéristes a augmenté de 737 touristes (+1,7%). Il n'est pas acquis que cette faible hausse puisse être imputable à l'opération d'affrètement du Star Flyer. Par ailleurs, il doit être noté que le navire a continué son activité pour son propre compte au cours du second semestre 2008 (et ensuite) jusqu'au début de l'année 2010.

Sur les six mois d'affrètement, et sur la période d'exploitation hors affrètement ayant suivi, il ne peut pas être conclu à l'existence d'effets en matière de fréquentation touristique globale ou sur la seule catégorie des croisières.

4.4.4. *L'entrée au capital de Bora Bora Croisière ne répond à aucune logique économique ou touristique*

4.4.4.1. Les études préalables ne concluaient pas à l'intérêt du projet

La société Bora Bora Croisières avait pour objet social principal l'acquisition l'exploitation, la location de tous bateaux et navires pour la plaisance, le transport de passagers et le charter.

Une étude sur cette société, conduite en 2006 par le même « intermédiaire / consultant » que pour l'étude sur le Star Flyer, analysait, à travers 5 « mémoires », le positionnement du produit, la rentabilité, les scénarii d'exploitation en passant par l'examen de sa rentabilité.

Ces analyses ont manifestement été faites quasiment à l'aveugle, le prestataire n'ayant cessé d'affirmer que *« l'insuffisance des communications que j'ai pu avoir avec la compagnie et le manque de documents rendent impossible la formulation d'un jugement objectif sur le professionnalisme dans la gestion de Bora Bora Croisières », n'avoir « jamais eu entre les mains le plan marketing sur lequel aurait dû s'appuyer la mise sur les marchés les plus importants »* et que les *« contacts limités relatifs au marketing m'ont laissé l'impression que les dirigeants professaient une foi presque aveugle dans la réussite de la compagnie du fait de la qualité unique du produit »*.

Et le prestataire de déplorer n'avoir *« jamais pu obtenir, malgré plusieurs tentatives, l'étude de base sur laquelle reposait ce projet, en particulier celle sur laquelle s'appuyait la double défiscalisation »*, pas plus que le *« plan de marketing initial dans lequel j'aurais voulu découvrir les bases de la création du produit, les plans de mises sur le marché, les objectifs et la stratégie correspondante »*. Et de conclure que *« sans de telles informations de base, l'analyse qui m'avait été demandée s'est révélée dans la pratique irréalisable »*.

Néanmoins, les rares éléments réunis permettent de constater les difficultés de rendre le projet viable. Il est ainsi souligné que l'hypothèse de fonctionnement à 37 cabines et 74 passagers par navire n'est pas atteignable, l'offre devant se limiter à 25 cabines / 50 passagers car *« la cuisine ne pouvait servir les repas de standing voulu pour plus de 50 personnes »*. L'examen des comptes des exercices précédents montre que *« les résultats obtenus en 2004 et 2005 [...] sont à un niveau de faiblesse inconnue dans l'industrie de la croisière »* (16% de couchettes vendues compte tenu de la capacité initiale des navires). De plus, *« les 2/3 des réservations [...] ont été faites par des agences de voyage tahitiennes (plus de 50%) et par des grossistes français »* et ceci *« en rupture complète avec la manière dont ce genre de produit aurait été vendu par une autre compagnie de croisière »* d'autant que dans la liste des 65 agences ayant participé au remplissage *« ne figurent aucune des grandes agences de croisières de la Californie ou du reste des Etats-Unis »*. Il est ainsi noté *« l'insuffisance grave de la pénétration du marché le plus puissant de la croisière pour la destination Tahiti »* d'autant que l'appel aux intermédiaires tahitiens représente un coût plus élevé avec des commissions *« probablement au-delà de 25% en moyenne »*.

Le consultant a contacté plusieurs partenaires éventuels pour une reprise de la société BBC, à savoir Radisson Sea Cruises, SeaDream Yacht Club et Orient Express, mais concluait qu' *« il semble bien que la situation de Bora-Bora Croisières rendait alors difficile sinon*

impossible la poursuite de négociations actives avec des sociétés étrangères [...] ». Les conditions posées par ces sociétés, notamment le retrait de la direction actuelle, n'avait pas reçu d'écho favorable.

La Chambre s'étonne notamment que le consultant ait mené des négociations visant à maintenir l'activité de BBC, société alors entièrement privée, en en référant systématiquement à la vice-présidence de la Polynésie française :

- sur la négociation avec le Radisson Sea Cruises : *« ayant pendant cette période gardé le contact [...], j'ai reçu des messages d'intérêt que j'ai communiqués à l'entourage du vice-président ».*
- sur la négociation avec SeaDream Yacht Club : *« les exigences posées [...] sont illustrées dans sa lettre du 15 août que j'ai alors traduite et transmise à la Vice-présidence avec quelques commentaires ».*
- sur la négociation avec Orient Express : *« J'ai transmis cette offre à la Vice-présidence où il a été décidé que cette démarche était prématurée dès lors qu'un certain nombre de questions importantes n'avaient pu être clarifiées ».*

De surcroît, le service du tourisme produisait une analyse commentée de l'étude et reprenait les points délicats de l'exploitation à savoir :

- les problèmes de commercialisation du produit liés notamment à la faible pénétration du marché nord américain,
- les coûts élevés des rémunérations des intermédiaires,
- les problèmes de stratégie marketing et l'absence d'études de marchés probantes.

Entres autres, il était rappelé que *« le choix du lancement du produit en premier lieu sur le marché européen constitue une erreur stratégique »* car *« il aurait été plus judicieux de conquérir d'abord le marché américain »*. BBC ne dispose d'aucun des éléments pouvant assurer sa survie et sa pérennité car *« n'est pas adossée à une puissance financière importante »*, *« son image de marque n'est pas encore assez forte et précise »*, *« aucune diversification n'existe et n'est envisagée »* (itinéraires limités au ISLV), *« la campagne marketing devrait être plus précise et pointue »*.

Et de conclure que, *« compter exclusivement sur l'aura de la destination ne sera pas suffisant au développement et à la pérennité de cette compagnie et des activités qu'elle propose »*.

Dans ce contexte, la Polynésie française disposait d'informations plutôt dissuasives quant aux conditions d'exploitation des navires et aux perspectives commerciales et financières de l'entreprise.

4.4.4.2. Plusieurs interventions au profit de la société ont cependant été actées

- La prise de participation au capital

La collectivité de Polynésie française a malgré tout souhaité intégrer le capital de la SAS Bora Bora Cruises⁵¹. Cet engagement a été acté par l'arrêté n° 671 CM du 14 mai 2007⁵². La

⁵¹ La société par actions simplifiées Bora Bora Cruises est inscrite au registre du commerce et des sociétés sous le numéro RCS 5451 B.

⁵² portant autorisation de la souscription par la Polynésie française à l'augmentation de capital de la société Bora Bora Cruises.

validité de l'arrêté était subordonnée à la signature d'une convention entre la Polynésie française et la société.

L'article 1^{er} de l'arrêté dispose qu' « est approuvée la participation de la Polynésie française dans le capital social de la société par actions simplifiée Bora Bora Croisières fixée à 7,7 % du capital social par un apport de quatre-vingt-dix-neuf millions neuf cent soixante-quinze mille F CFP (99 975 000 F CFP) ».

Il précise également que « la dépense est imputable au budget local d'investissement chapitre 906, AP 144-2005 "participation au capital des sociétés", AE 135-2007, art. 261 ». Là encore, la dépense d'investissement n'est pas imputée à l'action Tourisme – chapitre 904.

- L'attribution d'avance en compte courant

Le soutien de la collectivité à cette société a dépassé le cadre de cette seule prise de participation. En effet, six mois plus tard, une avance en compte courant est octroyée par arrêté n° 1587 CM du 23 novembre 2007⁵³. Selon l'article 2 de ce texte, « *cette avance de 20 000 000 F CFP est versée en une seule fois à compter de la signature de la convention réglant les conditions et modalités de remboursement, et porte intérêt au taux annuel net de 3,5 %* ». Cette dépense est par contre imputable au chapitre 904 "Tourisme", AP 222-2007 "Avance en compte courant" (article 4).

Deux arrêtés⁵⁴ sont par la suite venus autoriser le report de l'échéance de remboursement de l'avance en compte courant accordée à la SAS Bora Bora Croisières.

Le compte administratif 2011 de la collectivité de PF comprend des rapports annuels des sociétés privées dans lesquelles la Polynésie française détient une participation. Le rapport de la SAS Bora Bora Croisières indique au chapitre Activités en 2011 un état néant. L'explication se trouve dans la situation financière pour laquelle il est précisé qu' « *en redressement judiciaire depuis novembre 2009, la société a présenté une proposition de plan de redressement par voie de continuation que les créanciers ont rejeté lors d'une audience le 8 décembre 2010 au tribunal mixte de commerce de Papeete. Ce dernier a prononcé la mise en liquidation de la société le 4 février 2011.*

Pour désintéresser ses créanciers la société a pu vendre fin 2010, uniquement le navire Ti'a Moana qui a rempli sa durée d'exploitation obligatoire de 5 années imposées par la loi de défiscalisation. Le Pays détient une créance de 20 millions sur cette société qui correspond au principal de l'avance en courant qui lui avait été accordée en 2007. »

La collectivité a ainsi soutenu une société dont le faible niveau de viabilité était pourtant démontré.

⁵³ Autorisant l'attribution d'une avance en compte courant à la SAS Bora Bora Croisières.

⁵⁴ Arrêtés n° 1806 CM du 10 décembre 2008 puis arrêté n° 1958 CM du 2 novembre 2009.

RECOMMANDATIONS

- ➔ Mettre en place une stratégie pluriannuelle (au minimum quinquennale) de développement de l'offre touristique. Il s'agit de permettre aux investisseurs et aux opérateurs de planifier leur politique économique en arrêtant des conditions économiques favorisant l'arrivée et le maintien des capitaux nécessaire à l'investissement dans les structures.
- ➔ Compléter les instruments statistiques actuels avec la réalisation d'enquêtes annuelles portant sur les motifs de satisfaction et les attentes en matière de séjour. Assurer la centralisation, le traitement, les mises à jour de l'ensemble des données collectées.
- ➔ Donner au service du tourisme (Tahiti Tourism Authority) les moyens d'assurer pleinement ses missions et clarifier les relations entretenues avec le GIE Tahiti Tourisme.
- ➔ Etablir des enquêtes annuelles de satisfaction et d'identification des attentes afin de disposer de données permettant d'optimiser et ajuster les campagnes de promotion de la destination.
- ➔ Mettre en place une labellisation dans tous les secteurs d'activités touristiques, à savoir l'hébergement, la restauration, les transports touristiques, les activités nautiques, les autres activités de prestation en rapport avec le secteur du tourisme (excursionnistes, guides, locations de moyens de transport, activités de spa,...), ou de matériels. Cette labellisation peut également comprendre une dimension environnementale et s'inspirer du système en vigueur en NZ basée sur les labels Qualmark et Enviro Assured.
- ➔ Finaliser les refontes règlementaires en cours dans le secteur touristique.
- ➔ Définir des indicateurs de performance permettant de piloter la politique touristique et d'effectuer des comparaisons avec les destinations touristiques concurrentes.

Annexe 1 : Classement des hôtels par implantation géographique

Archipel		Classement (étoiles)				Non classés	Total
		2	3	4	5		
AUSTRALES	Nb hôtels	1					1
	Nb unités	9					9
	Capacité	27					27
ILES DU VENT	Nb hôtels	2	2	7	1	7	19
	Nb unités	72	212	1078	106	310	1778
	Capacité	208	697	2610	212	750	4477
ILES SOUS LE VENT	Nb hôtels		7	4	6	4	21
	Nb unités		231	216	558	65	1070
	Capacité		583	567	1622	190	2962
MARQUISES	Nb hôtels		2				2
	Nb unités		34				34
	Capacité		68				68
TUAMOTU GAMBIER	Nb hôtels	1	1	2		1	5
	Nb unités	28	60	77		38	203
	Capacité	84	184	154		76	498
TOTAL	Nb hôtels	4	12	13	7	12	48
	Nb unités	109	537	1371	664	413	3094
	Capacité	319	1532	3331	1834	1016	8032

Au 30 septembre 2011

Annexe 2 : Liste des sites touristiques gérés par le SDT

LISTE DES SITES TOURISTIQUES GERES PAR LE SDT									
Tableau mis à jour le 30 mars 2009									
NOM DU SITE	ARCHIPEL	ILE	COMMUNE	SOUS-COMMUNE	SITUATION	TYPLOGIE DU SITE	MODE DE GESTION	PROPRIETAIRE	EQUIPEMENTS EXISTANT
		ILES DU VENT							
ARA AHOAHO	S O C I E T E	T A H I T I	HITIAA O T E R A	TIAREI	LITTORAL	NATUREL	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	parking tables sanitaires
TOAROTO (PARKING)			PUNAAUIA	-	LITTORAL	ACCES PUBLIC A LA MER	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	parking sanitaires
TAHARUU			PAPARA	-	LITTORAL	ACCES PUBLIC A LA MER	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	snack douches sanitaires Poubelles
VAITEPIHA - Sanitaires publics			TAIARAPU-EST	TAUTIRA	LITTORAL	ACCES PUBLIC A LA MER	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	parking tables sanitaires
VAITEPIHA			TAIARAPU-EST	TAUTIRA	LITTORAL	ACCES PUBLIC A LA MER	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	Tables, poubelles
MARAA			PAEA	-	MONTAGNE	SITE NATUREL	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	parking abri sanitaires
Marae ARAHURAHU			PAEA	-	MONTAGNE	SITE CULTUREL	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	parking abri sanitaires
POINTE VENUS			MAHINA	-	LITTORAL	SITE HISTORIQUE / ACCES PUBLIC A LA MER	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	parking tables sanitaires douches
Jardin VAIPAHI			TEVA I UTA	MATAIEA	MONTAGNE	SITE NATUREL / SENTIERS DE RANDONNEES	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	abri
Sanitaires publics de TEAHUPOO			TAIARAPU OUEST	TEAHUPOO	LITTORAL	ACCES PUBLIC A LA MER	GERE PAR LE SDT	DOMAINE PUBLIC	sanitaires
TROIS CASCADES			HITIAA O T E R A	TIAREI	MONTAGNE	SITE NATUREL	GERE PAR LE SDT	PRIVEES (en indivision)	parking poubelles bancs
TERRE TAHIAMANU		M O O R E A	MOOREA-MAIO	PAPETOAI	LITTORAL	ACCES PUBLIC A LA MER	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	Tables, poubelles
TOATEA			MOOREA-MAIO	TEAVARO	MONTAGNE	SITE PANORAMIQUE	GERE PAR LE SDT	DOMAINE PUBLIC ROUTIER	poubelles bancs
Darse de PAPETOAI			MOOREA-MAIO	PAPETOAI	LITTORAL	SITE AMENAGE POUR L'ACCUEIL DES NAVIRES DE CROISIERE	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	sanitaires + abri accueil
Darse de PAO-PAO			MOOREA-MAIO	PAOPAO	LITTORAL	SITE AMENAGE POUR L'ACCUEIL DES NAVIRES DE CROISIERE	GERE PAR LE SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS - AFFECTE A LA DEQ	sanitaires
		ILES SOUS LE VENT							
FAAROA (JARDIN BOTANIQUE)	M I S E R E Q U	R A I A T E A	TAPUTAPUATEA	AVERA	VALLEE	SITE NATUREL	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	abri
Marina de FAIE		H U A H I N E	HUAHINE	FAIE	LITTORAL	SITE AMENAGE POUR L'ACCUEIL DES NAVIRES DE CROISIERE	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	abri
Marae de MAEVA		H U A H I N E	HUAHINE	MAEVA	LITTORAL	SITE CULTUREL	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	sanitaires fare pote'e
« MELVILLE »	M I S E R E Q U	N H U I K V U A	NUKU-HIVA	TAIOHAE	MONTAGNE	SITE PANORAMIQUE	AFFECTE AU SDT	DOMAINE PRIVE DU PAYS	sanitaires abri
14	sites affectés								
4	sites gérés								