AVIS N°2025-AO-05 DU 26 AOÛT 2025

PORTANT SUR UN PROJET DE LOI DU PAYS RELATIF AUX CONDITIONS D'EXERCICE DES ACTIVITÉS RELATIVES À L'ORGANISATION DE VOYAGES ET DE SÉJOURS TOURISTIQUES, ET SUR L'ÉVALUATION INCIDENTE D'UN NIVEAU DE GARANTIE FINANCIÈRE ADAPTÉ

L'autorité polynésienne de la concurrence,

Vu le courrier du 22 juillet 2025, enregistré le 28 juillet 2025, sous le numéro 25/0013 A, par lequel le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence sur un projet de loi du pays relatif aux conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours touristiques ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP. 620-2 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général, le directeur du service du Tourisme, M. Bruno Jordan, la juriste du service du Tourisme, Mme Madiana Dexter, la responsable de la cellule activité du service du Tourisme, Mme Yasmina Quesnot, la conseillère spéciale du Président de la Polynésie française, Mme Tamara Drape-Pommier, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 26 août 2025 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

INTRODUCTION

1. Par un premier courrier en date du 22 juillet 2025, enregistré le 28 juillet 2025 sous le numéro 25/0013 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») pour avis sur un projet de loi du pays relatif aux conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours touristiques.

2. La saisine mentionne notamment les dispositions de l'article LP 620-2 du code de la concurrence, qui dispose que « [l]*' Autorité est obligatoirement consultée par […] le Président de l'Assemblée de la Polynésie française sur toute proposition de loi du pays ou de délibération (…) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques ; 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité ; 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente* ».

3. Cet article prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la saisine, ce délai pouvant être réduit à quinze jours en cas d'urgence. Au cas d'espèce, la date à laquelle l'Autorité doit rendre son avis est fixée au 28 août 2025.

4. Par un second courrier en date du 22 juillet 2025, enregistré le 28 juillet 2025 sous le numéro 25/0014 A, le Président de la Polynésie française a également saisi l'Autorité pour avis sur « *l'évaluation d'un niveau de garantie financière adapté à chacune des trois licences* » nouvellement créées dans le projet de loi du pays susvisé, ainsi que sur « *l'état général de la concurrence dans le secteur du voyage, notamment au regard de la transition numérique de l'offre de services touristiques* ».

5. Cette seconde saisine mentionne les dispositions de l'article LP 620-1 du code de la concurrence, qui dispose notamment au III que « [l]*' Autorité peut être saisie par le Président de la Polynésie française de tout projet de loi du pays, de délibération, d'arrêté ou d'instruction […] en liaison avec le fonctionnement concurrentiel des marchés ou avec la régulation d'un secteur* ».

6. Cet article prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la saisine, ce délai pouvant être réduit à quinze jours en cas d'urgence. Au cas d'espèce, le service de la présidence, par courrier daté du 30 juillet 2025, a informé le Président de la Polynésie française, que cet avis facultatif, s'apparentant à un avis sectoriel ne pouvait être traité par l'Autorité, faute de ressources humaines et de délai suffisants.

7. Néanmoins la première partie de cette saisine facultative, portant sur « *l'évaluation d'un niveau de garantie financière adapté à chacune des trois licences »* sera conjointement traitée dans les développements du présent avis.

8. Au cours de l'instruction de ladite demande d'avis, le Service du tourisme (ci-après « **SDT** »), porteur du projet de texte soumis à examen, le syndicat des agences de voyages, le comité des sociétés d'assurances (ci-après « **Cosoda** »), ainsi que le comité des banques (ci-après « **les banques** ») ont été entendus par les rapporteurs en charge du dossier. Un questionnaire a en outre été adressé à 27 agences de voyages et 9 bureaux d'excursions.

9. Le projet de loi du pays soumis à examen de l'Autorité entend moderniser le cadre réglementaire dans un esprit de simplification et d'efficacité administrative, tout en renforçant l'information des consommateurs. Après une présentation du secteur du tourisme et du projet de texte (**I**), l'analyse concurrentielle veillera à déterminer si les nouvelles règles posées sont

de nature à permettre de réaliser ces objectifs sans porter atteinte au fonctionnement concurrentiel des marchés (**II**).

I. CONSTATATIONS

A. LE SECTEUR DU TOURISME EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

10. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité s'inscrit dans une dynamique de modernisation de la réglementation applicable aux activités des professionnels organisant des voyages et séjours touristiques, dans un contexte où le tourisme est un secteur en pleine croissance et occupe une place importante dans l'économie de la Polynésie française (**1**), et impliquant un grand nombre d'acteurs économiques (**2**).

1. LA PLACE DU TOURISME DANS L'ÉCONOMIE POLYNÉSIENNE

11. Depuis plusieurs décennies, la Polynésie française a fait du tourisme l'une de ses priorités stratégiques dans son développement économique, dans un objectif de compenser notamment la perte de financements liée à la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) au milieu des années 1990.

12. Le tourisme est ainsi la première ressource propre[1] du territoire, et sa part ne fait qu'augmenter depuis 1995. D'après les données publiées par l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ci-après « **ISPF** ») et reprises par la Chambre territoriale des comptes (ci-après « **CTC** ») dans son rapport de 2024 d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité Polynésie française au titre de la politique du tourisme, les recettes touristiques représentaient 75,5 % du total des ressources propres du pays en 1995. Cette part a progressivement augmenté pour atteindre 86,8 % en 2022[2], l'activité touristique ayant enregistré une forte progression en valeur contrairement aux autres exportations polynésiennes, globalement stables.

13. La politique publique du pays en la matière est très régulièrement mise en avant et illustrée, notamment à travers les publications réalisées mois après mois par l'ISPF. Celui-ci publie notamment les données concernant le nombre d'emplois et le chiffre d'affaires des entreprises du tourisme[3], la part du tourisme dans le produit intérieur brut, les recettes liées au tourisme, ainsi que le nombre de touristes accueillis sur le territoire.

14. La dernière stratégie de développement du tourisme en date figure au plan intitulé *Fari'ira'a Manihini 2027*, adopté en décembre 2022. Élaboré par le ministère du Tourisme pendant la crise sanitaire de la Covid-19, il fait suite à l'effondrement des flux touristiques au niveau mondial et qui a fortement impacté le secteur en Polynésie française comme partout ailleurs.

---

1 Les ressources propres se définissent par le total des exportations polynésiennes de biens et de services.

2 Rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité Polynésie française au titre de la politique du tourisme de la chambre territoriale des comptes, 7 mai 2024, p. 15.

3 La notion d'entreprises « caractéristique du tourisme » correspond aux entreprises qui ont un code d'activité parmi les 23 retenus qui exercent en toute ou partie une activité du tourisme. La liste exhaustive se trouve reproduite à l'annexe 1 du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité Polynésie française au titre de la politique du tourisme de la chambre territoriale des comptes, 7 mai 2024, p. 121.

Le plan a identifié les *enjeux principaux* et les *vulnérabilités préoccupantes*[4] auxquels la destination doit faire face sur la période 2022-2027. Au nombre de quatre, les enjeux principaux retenus par les services du pays visent à i) diversifier et développer les offres touristiques, ii) s'engager pour un tourisme durable, iii) créer des emplois pérennes dans tous les archipels, et enfin iv) diversifier la provenance des flux.

15. Ces enjeux sont intimement liés aux cinq vulnérabilités identifiées comme étant préoccupantes et auxquelles le pays doit s'attacher à remédier. Il s'agit de i) la prévalence de deux marchés émetteurs (USA et France continentale), ii) la complexité de la destination (éparpillement géographique), iii) le manque de structuration touristique, iv) la valorisation et l'entretien des lieux historiques et culturels, et enfin v) le manque d'infrastructures dédiées.

16. Le plan *Fari'ira'a Manihini 2027* a en conséquence fixé six objectifs principaux :

- les retombées économiques : pour 2027, l'objectif du pays est d'atteindre le seuil de 85 milliards F CFP de retombées touristiques directes. À titre de comparaison, en 2019 ce nombre était de 71 milliards, et de 77 milliards en 2022 ;
- la fréquentation globale en nombre de touristes : en adaptant la capacité d'accueil sur le principe d' « un touriste pour un habitant », l'objectif est d'atteindre le seuil soutenable de 280 000 touristes annuels en 2027. À titre de comparaison, en 2019 ce nombre était de 236 000 touristes, et de 263 000 en 2024 ;
- le nombre d'emplois salariés du tourisme : pour 2027, l'objectif est d'atteindre le seuil de 13 000 emplois salariés du tourisme. Au vu des dernières données publiées par l'ISPF, cet objectif a été dépassé en 2024 avec 13 338 emplois directs comptabilisés[5] ;
- le nombre de clés : le nombre de clés désigne la capacité d'accueil de la destination. Au nombre de 5 860 en 2019, l'objectif pour 2027 est d'atteindre le seuil global de 6 600 clés, dont 3 000 en hôtellerie ;
- le nombre de sièges offerts pour la desserte aérienne internationale : au nombre de 450 800 en 2019, l'objectif est d'atteindre le seuil de 550 000 sièges offerts à l'arrivée en 2027 ;
- les satisfactions résidents et visiteurs : l'ISPF est chargée de l'élaboration et du suivi d'indicateurs formels jusqu'en 2027 sur ce point.

17. À la faveur des indicateurs positifs de la fréquentation touristique, ce plan d'action laisse envisager une augmentation du nombre d'acteurs économiques présents sur le marché, contribuant ainsi à renforcer la dynamique concurrentielle entre les opérateurs à travers l'innovation et la diversification des offres.

2. LES ACTEURS DE LA CHAINE DE VALEURS

a) LES AGENCES DE VOYAGES

18. Les agences de voyages sont les structures habilitées à commercialiser un ensemble de prestations touristiques, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire de la Polynésie française. Elles sont des intermédiaires entre, d'une part, les fournisseurs de services de voyage (compagnies aériennes, hôteliers, loueurs de voiture, etc.) ou les voyagistes (qui achètent les

[4] Plan Fariiraa Manihini 2027.

[5] Données ISPF, reprises sur le site internet du GIE Tahiti Tourisme.

services de voyage aux fournisseurs et les assemblent pour les vendre à leurs clients sous forme de « voyages à forfait ») et, d'autre part, le client final.

19. Aux termes de la délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours touristiques (voir *infra* § 36 et suivants), actuellement en vigueur, elles peuvent assurer à l'extérieur du territoire de la Polynésie française :

- la réservation, la reconfirmation, la location et la vente de tout titre de transport aérien, maritime ou terrestre, ainsi que l'émission et la remise des titres et documents correspondants ;
- l'organisation et la vente de voyages individuels ou en groupe, au forfait ou à la commission ;
- la réservation de chambres et la délivrance de bons d'hébergement et de restauration ;
- toutes autres activités associées aux précédentes (par exemple la location de places de spectacle ou de voitures sans chauffeur) ;
- le regroupement, sous forme de forfait, de tous services liés à des activités touristiques et provenant de prestataires différents.

20. Sur toute l'étendue du territoire de la Polynésie française, elles peuvent exercer l'ensemble des activités énumérées ci-dessus, ainsi que :

- la fourniture de prestations d'accueil, de restauration et de loisirs ;
- la vente d'excursions ou de visites, accompagnées ou non ;
- la vente d'excursions organisées par des tiers ;
- l'activité et l'utilisation du titre de correspondant ou de représentant d'une ou plusieurs agences de voyages ou d'opérateurs de voyages (*tour operators*) extérieurs au territoire.

21. Le site internet du SDT recense actuellement 31 agences de voyages titulaires d'une licence sur le territoire de la Polynésie française. Toutefois, toutes n'exercent pas leur activité sur un même segment de marché. Certaines se sont spécialisées sur le segment du tourisme d'affaires, ou les voyages hors du territoire de la Polynésie française, quand d'autres proposent des voyages linguistiques et d'études dans les pays anglo-saxons du Pacifique, ou bien se spécialisent sur le segment du luxe *via* un canal de vente en direct avec le consommateur final.

22. Comme l'Autorité l'a précédemment relevé[6], « *l'activité d'agence de voyage est soumise à l'obtention d'une licence A qui permet d'exercer en sus l'activité de DMC*[7]*. Cette activité consiste à organiser et commercialiser des voyages touristiques à l'extérieur de la Polynésie française (tourisme « Outbound » ou sortant) ou à l'intérieur de la Polynésie française (tourisme « interne »)* ».

23. Dans les deux décisions précitées, l'Autorité avait également retenu que « *la pratique constante des autorités de concurrence considère que le secteur des services d'agences de voyage doit*

[6] Voir notamment la décision APC n° 2022-CC-02 du 8 juin 2022 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Tahiti Nui Travel (TNT) par M. Louis Wane, ou encore la décision APC n° 2016-CC-04 du 5 décembre 2016 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Tahiti Nui Travel (TNT) par le groupe Grey.

[7] Les agences réceptives sont également appelées dans le secteur « *Destination Management Company* » et désignées par l'acronyme « DMC ». Les DMC se situent à un niveau central de la chaîne de valeur touristique. Leurs fournisseurs sont les prestataires de services touristiques (hôtels, pensions, compagnies aériennes, excursionnistes). Leurs clients sont les tour-opérateurs et les agences de voyage qui vendent ces prestations touristiques au client final. Si le réceptif s'inscrit donc en général dans une filière de commercialisation en business to business (ci-après « B to B »), une partie de ses ventes peut être réalisée directement à destination du consommateur final (canal business to consumer, ci-après « B to C »).

être segmenté entre les voyages de loisir et les voyages d'affaires. L'Autorité s'est également intéressée à des segmentations additionnelles, tout en laissant la question de la délimitation exacte du marché ouverte ». Ces segmentations additionnelles ont été exposées par l'Autorité, tant celles concernant le segment des voyages de loisir que celui des voyages d'affaires. Ainsi, « [a]*u sein du marché des voyages de loisir distribués par les agences de voyage, le marché des voyages à forfait constitue, selon la pratique décisionnelle européenne et hexagonale*[8]*, un segment distinct. Plusieurs sous-segmentations de ce marché ont en outre été envisagées, notamment selon la destination (voyages domestiques, voyages à l'étranger) et, si la destination est à l'étranger, selon la distance parcourue (longue distance, courte distance), le type de vacances (mer et soleil, montagne, ville) et le pays de destination* ».

24. Concernant le marché des voyages d'affaires distribués par les agences de voyage, « *une sous-segmentation selon la clientèle a été envisagée (PME/PMI, grands comptes). Il a en outre été envisagé de segmenter les marchés des voyages de loisir et des voyages d'affaires en fonction du canal de distribution (en ligne ou au moyen d'agences physiques)* ».

25. Toutes ces segmentations et sous-segmentations sont sans incidence sur l'analyse des dispositions du projet de loi du pays soumis à examen, si ce n'est qu'elles illustrent la variété des acteurs actifs sur ce marché des agences de voyages.

b) LES BUREAUX D'EXCURSIONS

26. Aux termes de la réglementation en vigueur – à savoir la délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987 précitée, les bureaux d'excursions sont des structures dont l'activité se limite exclusivement à l'intérieur du territoire de la Polynésie française et consiste à :

- organiser des excursions ayant pour objet la pratique d'activités d'animation et de loisirs, ainsi que fournir toute prestation de service annexe nécessaire à leur bon déroulement ;
- proposer des visites, accompagnées ou non.

27. Le site internet du SDT recense actuellement 9 bureaux d'excursions titulaires d'une licence sur le territoire de la Polynésie française.

28. Par ailleurs, aux termes du projet de loi du pays dont l'Autorité a été saisie, les bureaux d'excursions seront désormais désignés comme les « bureaux de séjours ».

c) LE SERVICE DU TOURISME

29. Le SDT a été institué par l'arrêté n° 585 CM du 3 mai 2012. Il a remplacé les anciennes structures administratives telles que le service des aménagements et des activités touristiques, le service territorial du tourisme et le service « *Tahiti Tourism Authority* ». Sa création s'est inscrite dans une volonté de structurer l'action publique dans ce secteur stratégique pour l'économie polynésienne et d'assurer une meilleure coordination entre les acteurs publics et privés.

[8] Voir les décisions de la Commission européenne n° COMP/M.5462 - Thomas Cook Group/Gold Medal International du 30 mars 1999, n° COMP/M.5038 et COMP/M.4601 précitées, la lettre du ministre 17 avril 2003 aux conseils des sociétés CIT et Alitalia, relative à une concentration dans le secteur du tourisme, ainsi que la décision de l'Autorité n° 15-DCC-183 du 24 décembre 2015 précitée, les lettres C2006-147, précitée, et C2006-17 du 17 mai 2006 aux conseils des sociétés Caisse des Dépôts et Consignations et Finama, relative à une concentration dans le secteur des résidences de tourisme.

30. À l'origine, il s'agissait d'un service administratif placé sous l'autorité du ministre en charge du tourisme, doté d'une compétence générale en matière de tourisme. Dans la configuration gouvernementale actuelle, c'est le Président de la Polynésie française qui a la charge du portefeuille du tourisme.

31. Aux termes de l'article 2 de l'arrêté n° 585 CM susvisé, dans son domaine de compétence et pour assurer son rôle, le SDT exerce les missions suivantes :

- élaborer et veiller à l'application des réglementations ;
- concevoir, coordonner, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques du tourisme ;
- accompagner et contrôler les structures et activités touristiques ;
- contribuer au développement des métiers du tourisme ;
- gérer les informations statistiques et techniques.

32. Dans l'exercice de ces missions, le SDT est notamment appelé à siéger[9] au sein de la commission technique des agences de voyages et des bureaux d'excursions, qui rend un avis consultatif sur les demandes de licences d'agence de voyages ou de bureau d'excursions formulées par les pétitionnaires (voir infra § 43).

d) LE SYNDICAT DES AGENCES DE VOYAGES

33. S'il n'existe aucun syndicat regroupant les professionnels titulaires d'une licence de bureau d'excursions, il en existe un pour les agences de voyages, dénommé syndicat des agences de voyages, présidé par Mme Diana Chin Choi, directrice générale de la société Tahiti Nui Travel[10].

34. Arès consultation des différentes agences enregistrées auprès du service du tourisme (24 réponses sur 27 agences consultées), il ressort que la représentativité de ce syndicat demeure limitée.

35. Consultés par le porteur de texte dans le cadre de l'élaboration de ce projet de loi du pays et d'une proposition de modification de la garantie financière, Mme Chin Choi et certains membres du syndicat sont à l'origine des montants des garanties financières telles qu'elles sont proposées et soumises à l'examen de l'Autorité.

B. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

36. La délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours touristiques s'applique aux personnes qui se livrent ou apportent leur concours à l'organisation de voyages ou de séjours, individuels ou collectifs, ou la vente de produits de cette activité, aux opérations pouvant être effectuées à l'occasion de voyages ou de séjours, notamment la délivrance de titre de transport, la réservation de places dans les moyens de transport de voyageurs, la réservation de chambres dans les établissements hôteliers, la réservation et la location de cabines de croisières ou de

[9] Article 2 de l'arrêté n° 99 CM du 29 janvier 1988 fixant la composition et le fonctionnement de la commission technique des agences de voyages et des bureaux d'excursions.

[10] Elle-même détenue à 100 % par M. Louis Wane. Voir en ce sens la décision APC n° 2022-CC-02 du 8 juin 2022 relative à la prise de contrôle exclusif du groupe Tahiti Nui Travel (TNT) par M. Louis Wane.

navire ainsi qu'aux opérations liées à l'accueil touristique, notamment l'organisation de tours, de visites de sites, de randonnées, de croisières (article 1er de la délibération).

37. Cette délibération soumet l'exercice de ces activités à la détention d'une licence A ou B (article 3). Aux termes de l'article 5, la licence A correspond à la licence d'agence de voyages, dont les activités sont détaillées à l'article 6, et la licence B correspond à la licence de bureau d'excursions dont les activités sont détaillées à l'article 9.

38. Afin d'obtenir l'une de ces deux licences, le demandeur doit présenter des garanties de moralité et de solvabilité, justifier d'une aptitude professionnelle, s'engager à fournir au service du tourisme des garanties financières, une attestation de responsabilité civile professionnelle ainsi que la copie d'un titre de propriété ou d'un bail commercial approprié (article 3 de la délibération).

39. Par ailleurs les personnes titulaires d'une licence qui ne peuvent justifier à l'égard de leurs clients et des prestataires de garanties financières suffisantes, d'une assurance responsabilité civile professionnelle et qui ne disposent pas d'installations matérielles appropriées ne peuvent débuter leurs activités (article 4).

40. Dans le cadre de la licence d'agence de voyage, la condition d'aptitude professionnelle est remplie lorsque le demandeur a occupé, pendant cinq ans – dont trois en qualité de cadre – un emploi dans l'une des structures suivantes : agence de voyages, bureau de voyages ou bureau d'excursions, service du tourisme d'une entreprise de transports, ou organisme officiel du tourisme. La condition d'aptitude professionnelle est également remplie lorsque le demandeur est titulaire d'un brevet de technicien supérieur en tourisme, d'une licence ou d'un diplôme d'un niveau supérieur ou égal, délivré par l'État ou par un établissement reconnu par l'État et sanctionnant des études touristiques, juridiques, économiques ou commerciales, et qu'il a occupé pendant deux ans l'un des emplois mentionnés ci-dessus (article 8).

41. Dans le cadre de la licence de bureau d'excursions, la condition d'aptitude professionnelle est remplie lorsque le demandeur a exercé, pendant trois ans, un emploi dans l'une des structures mentionnées ci-dessus, sans qu'aucune condition relative à la qualité de cadre ne soit exigée. Elle est également remplie lorsque le demandeur est titulaire de l'un des diplômes précités et qu'il a occupé, pendant au moins un an, l'un des emplois définis précédemment (article 11).

42. La garantie financière exigée à l'article 3 est destinée à garantir d'une part les engagements contractés à l'égard des clients ainsi que le remboursement des fonds déposés par ces derniers, de même que les engagements contractés envers les prestataires de services (article 13). C'est l'arrêté n° 80 CM du 28 janvier 1988 fixant les conditions d'application de la délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987 en matière de détermination de la caution et de la mise en œuvre de la garantie financière qui définit les modalités de détermination du montant et de la mise en œuvre de la garantie financière : l'article 2 de cet arrêté fixe à 5 millions F CFP le montant de la garantie pour les détenteurs d'une licence d'agence de voyage et de 1 million F CFP le montant de la garantie financière pour les détenteurs d'une licence de bureau d'excursions.

43. Les licences sont délivrées par arrêté du Président de la Polynésie française après avis consultatif de la commission technique des agences de voyages et des bureaux d'excursions (article 15). Elles peuvent toutefois être suspendues ou retirées dans certaines situations notamment lorsque les conditions prévues pour sa délivrance ne sont plus remplies, lorsque le titulaire a commis une faute grave, ou encore lorsqu'il a été condamné pour une infraction à la réglementation en matière de douane, de fiscalité, de contrôle des changes et de travail des étrangers (article 21). Le retrait ou la suspension est également décidé par arrêté du Président de la Polynésie française.

44. Enfin, l'article 23 de la délibération de 1987 prévoit une sanction pouvant aller jusqu'à 720 000 F CFP et un emprisonnement de 2 à 6 mois en cas d'exercice illégal des activités encadrées par les licences A et B.

45. Cette réglementation a été introduite il y a près de 40 ans, et n'a jusqu'à présent jamais fait l'objet de révision, ni concernant les conditions d'accès aux activités d'agence de voyages ou de bureau d'excursions, ni concernant le montant de la garantie financière à produire.

C. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS À EXAMEN

46. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité vise à moderniser le cadre juridique applicable aux activités des professionnels organisant des voyages et séjours touristiques. Il est composé de 36 articles.

47. Depuis 1987, le régime n'a jamais été modifié et apparaît, à certains égards, obsolète pour le SDT. Les objectifs annoncés sont donc de le moderniser, mais également d'assouplir le cadre juridique tout en garantissant la protection des clients, « *dans un esprit de simplification et d'efficacité administrative* »[11].

1. LE MAINTIEN D'UN RÉGIME DE LICENCE

48. L'article LP 4 du projet de loi du pays dont l'Autorité a été saisie continue de soumettre à une autorisation préalable, délivrée sous la forme d'une licence, l'activité qui consiste à se livrer ou apporter son concours à l'organisation, la vente ou l'offre de vente de voyages ou séjours incluant une ou des prestations d'activité économique contre une rémunération directe du client.

49. La réforme prévoit de remplacer l'actuel système à deux licences par un dispositif à trois licences, afin de clarifier le périmètre d'activité des opérateurs touristiques. Ce nouveau découpage des activités permet désormais de distinguer d'un côté les agences de voyages spécialisées dans l'organisation de séjours et voyages à l'intérieur de la Polynésie française et vers ou en provenance de l'extérieur de la Polynésie française, et de l'autre côté les agences spécialisées dans les voyages exclusivement au départ de la Polynésie française, lesquelles constituent un marché plus restreint.

50. Le texte prévoit ainsi la coexistence de :

- la licence A, dite *« Tere Ao »*, qui autorise l'organisation et la vente de voyages ou séjours à l'intérieur de la Polynésie française et vers ou en provenance de l'extérieur de la Polynésie française ;
- la licence B, dite *« Tere Ara »*, qui concerne exclusivement les voyages organisés au départ de la Polynésie française ;
- enfin, la licence C, dite *« Haere Mai »*, qui correspond à la licence des bureaux de séjours qui permet la vente des prestations mentionnés au I de l'article LP 1 du projet de loi du pays, uniquement à l'intérieur de la Polynésie française, à l'exclusion de la vente de titres de transport aérien ou maritime, de navigation charter et de croisière.

51. Par ailleurs, le projet de loi du pays supprime les listes de prestations propres à chaque catégorie d'acteurs dressées aux articles 6 à 9 de la délibération de 1987. Désormais, l'article LP 3 du

[11] Note de présentation du projet de loi du pays relatif aux conditions d'exercice de l'activité d'organisation de voyages et de séjours touristiques.

projet de loi du pays précise qu'une agence de voyages est définie comme une entité commerciale dont l'exploitant détient une licence A *« Tere Ao »* ou une licence B *« Tere Ara »*. Le bureau de séjours est, quant à lui, défini comme une entité commerciale dont l'exploitant est titulaire d'une licence C *« Haere Mai »*.

2. LES CRITÈRES D'ACCÈS À L'ACTIVITÉ D'AGENCE DE VOYAGES OU DE BUREAU DE SÉJOURS

52. Les articles LP 5 à LP 10 du projet de loi du pays détaillent l'ensemble des conditions à remplir pour se voir attribuer une licence. Ces critères évoluent sensiblement par rapport à ceux fixés dans la réglementation actuelle.

53. La liste des infractions empêchant d'exercer une activité d'agence de voyages ou de bureau de séjours est élargie. L'article LP 6 renforce la condition d'honorabilité exigée du demandeur. Actuellement, la réglementation impose que celui-ci présente des garanties de moralité et de solvabilité, et n'ait fait l'objet d'aucune des condamnations ou déchéances prévues par la loi du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles. Le projet de loi du pays va plus loin : il prévoit qu'aucune licence ne peut être détenue par une personne ayant, depuis moins de dix ans, été frappée d'une interdiction d'exercer une fonction publique, d'une interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, ou condamnée définitivement à une peine criminelle, à une peine d'au moins trois mois d'emprisonnement sans sursis pour escroquerie, abus de confiance, recel ou infractions assimilées, blanchiment, corruption active ou passive, trafic d'influence, soustraction ou détournement de biens, etc.

54. À l'inverse, le projet de loi du pays facilite l'accès à ces professions en supprimant la condition de qualification, exigée jusqu'à présent à l'article 3 de la délibération de 1987. Désormais, aucune qualification particulière ne sera requise pour se livrer à ces activités.

55. Par ailleurs, les détenteurs de ces licences devront tenir un registre des versements et remises effectuées conforme aux normes comptables applicables en Polynésie française (article LP 9). En cas d'absence de plus de 30 jours du territoire, le pétitionnaire devra avoir un représentant permanent en Polynésie française et en informer le service du tourisme (article LP 11).

56. Les conditions concernant l'obligation de détenir une assurance de responsabilité civile professionnelle (article LP 7) et d'obtenir une garantie financière suffisante spécialement affectée au remboursement des fonds qu'elle a reçus pour des prestations en cours en cas de cessation de paiement (article LP 8) sont maintenues.

3. LES MODALITÉS D'INSTRUCTION DES LICENCES

57. Les modalités d'instruction des demandes de licence sont précisées aux articles LP 12 et LP 13 du projet de loi du pays.

58. Bien que le système des licences soit maintenu, le projet de loi du pays fait disparaitre la commission technique des agences de voyages et bureaux d'excursions, désormais, c'est le service du tourisme qui instruira les demandes de licence.

59. À la suite de la réception de la demande, le service du tourisme dispose d'un délai de dix jours francs pour informer le demandeur du caractère complet du dossier ou pour demander la production de pièces supplémentaires. À compter de la complétude, le service du tourisme dispose d'un délai de deux mois pour instruire la demande. L'absence de réponse dans ce délai de deux mois vaut rejet implicite de la demande.

60. La liste des informations et documents à produire à l'appui d'une demande de licence ainsi que les modalités d'instructions des dossiers seront fixées en arrêté pris en conseil des ministres, qui n'a pas été joint à la présente saisine pour avis.

4. L'ENCADREMENT DU MANDAT

61. L'article LP 18 autorise le titulaire d'une licence à confier, par mandat écrit, tout ou partie de ses opérations à des personnes non titulaires de la licence, qui agissent pour son compte et sous sa responsabilité. Le mandataire ne peut donc être tenu personnellement et pécuniairement responsable des opérations qu'il exécute.

62. Cependant, le mandataire ne peut ni se substituer à un tiers et lui-même déléguer tout ou partie des missions qui lui ont été confiées, ce qui interdit les mandats « en cascade ».

63. Il doit indiquer aux clients sa qualité de mandataire, ainsi que le numéro et la date de l'arrêté d'autorisation du titulaire, sur tout document émis. Le titulaire demeure garant du respect des obligations légales et contractuelles par ses mandataires et doit informer le service compétent en matière de tourisme de leur identité, de toute modification les concernant et du retrait éventuel de leur mandat.

5. L'INSTAURATION D'UN RÉGIME DE SANCTIONS ADMINISTRATIVES

64. Le chapitre IV prévoit un régime de sanctions administratives (articles LP 25 à LP 33), en cas de manquement aux dispositions du projet de loi du pays. Ces sanctions, graduées, vont de l'amende administrative (jusqu'à 1 789 000 F CFP pour les personnes physiques à 3 578 000 F CFP pour les personnes morales) jusqu'au retrait de la licence.

65. Ce système de sanctions administratives est un régime nouveau, conférant directement au SDT un pouvoir de sanction dont il ne dispose pas aujourd'hui, puisque seul existe un système de sanctions pénales dans la délibération de 1987.

66. Les sanctions administratives sont prononcées par le Président du Pays, par décision motivée (article LP 30), au terme d'une procédure contradictoire conduite par le SDT.

6. LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

67. Le dernier chapitre du projet de loi du pays est consacré aux dispositions diverses et transitoires. L'article LP 34 prévoit notamment que les titulaires d'une licence obtenue en vertu de la réglementation actuellement en vigueur devront solliciter la délivrance d'une nouvelle licence prévue par la réforme, « *dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'application de la loi du pays* ».

68. À défaut de mise en conformité dans ce délai, la caducité de leur licence sera acquise de plein droit et, partant, les titulaires déchus devront cesser leur activité jusqu'à obtention de la nouvelle licence sous peine de s'exposer aux sanctions administratives introduites avec le présent projet de loi du pays.

7. LA MODIFICATION ENVISAGÉE DU MONTANT DE LA GARANTIE FINANCIÈRE

69. Pour rappel, aux termes de l'article 2 de l'arrêté n° 80 CM du 28 janvier 1988 pris en application de la délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987, le montant de la garantie financière de la licence A (futures licences A et B) est de 5 millions F CFP et le montant de la garantie de la licence B (future licence C) est de 1 million F CFP. Dans le cadre de la réforme soumise à l'examen de l'Autorité, une garantie financière sera toujours exigée au titre des conditions pour obtenir la délivrance d'une licence (article LP 8 du projet de loi du pays).

70. Le porteur de texte souhaite profiter de cette révision de la réglementation pour augmenter les montants de la garantie financière dont devront justifier les pétitionnaires, et donc modifier l'arrêté n° 80 CM susvisé.

71. Dans la saisine facultative enregistrée le 28 juillet 2025, et enregistrée sous le numéro 25/0014 A, l'Autorité est interrogée sur la pertinence d'augmenter les montants de la garantie financière exigée pour la délivrance d'une des trois nouvelles licences.

72. Ce courrier de saisine met en avant le fait que le syndicat des agences de voyages propose de fixer le montant de la garantie financière de manière suivante :

- 30 millions F CFP pour la licence A.
- 20 millions F CFP pour la licence B.
- 10 millions F CFP pour la licence C.

73. Cette proposition envisage donc de multiplier par 6, par 4 et par 10 le montant de la garantie financière exigée pour les détenteurs des actuelles licences A et B, montant que le porteur de texte estime élevé au regard des réalités économiques du secteur et du profil des professionnels susceptibles d'exercer ces activités, raison pour laquelle l'avis de l'Autorité est également sollicité sur ce point particulier.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

A. LA GRILLE D'ANALYSE

74. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Comme elle a déjà eu l'occasion de le rappeler, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l´innovation, la baisse des prix, la diversification de l´offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d´efficacité productive et allocative.* »[12]. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.

[12] Voir par exemple l'avis n°2024-4-04 du 30 mai 2024 portant sur un projet de loi du pays relatif à la régulation sectorielle de l'énergie.

75. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impacte le fonctionnement de l'économie. Le rôle de l'Autorité est, dans ces circonstances, d'informer le Gouvernement et l'Assemblée de la Polynésie française des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et de leur recommander le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.

76. En l'espèce, le projet de loi du pays soumis à l'Autorité vient modifier la réglementation actuelle datant de 1987. Le projet de texte maintient le régime de licence en vigueur en y ajoutant une licence supplémentaire. En conséquence le projet de loi du pays limite directement et indirectement le nombre d'opérateurs pouvant agir dans le secteur, tout en contraignant leur exercice au respect de certaines dispositions. Il est ainsi susceptible de restreindre la concurrence.

77. Il est généralement admis en droit de la concurrence[13] qu'une évaluation de l'impact concurrentiel d'un projet de règlementation est nécessaire lorsqu'il est susceptible de produire un ou plusieurs des effets suivants :

- limiter le nombre ou l'éventail des fournisseurs : cela sera probablement le cas, si le projet de réglementation, par exemple, accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services, impose l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice de l'activité, ou encore augmente sensiblement les coûts d'entrée ou de sortie pour un fournisseur ;
- limiter la capacité de concurrence des fournisseurs : cela sera probablement le cas si le projet de réglementation, par exemple, restreint la possibilité pour les vendeurs de fixer les prix des biens ou services, ou augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres (tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants) ;
- réduire l'incitation des fournisseurs à se livrer concurrence : cela pourra être le cas par exemple si le projet de réglementation crée un régime d'autoréglementation ou de coréglementation, ou encore oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts ;
- limiter les choix et l'information des clients : cela pourra être notamment le cas si le projet de réglementation limite pour les consommateurs la liberté de choix de leurs fournisseurs, ou freine la mobilité des clients des fournisseurs de biens ou services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur.

B. ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS À EXAMEN

1. S'AGISSANT DU MAINTIEN D'UN RÉGIME DE LICENCES

78. Le porteur du texte, bien que s'inspirant pour partie du régime applicable en France hexagonale, a fait le choix de maintenir « *le contrôle sur l'activité par l'attribution de licences* »[14]. Au

[13] OCDE (2019), *Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence : Manuel pratique. Version 4.0 (Volume 3)*, Éditions OCDE, Paris.

[14] Exposé des motifs.

nombre de deux dans la réglementation actuelle (la licence A pour les agences de voyages, la licence B pour les bureaux d'excursions), le projet de loi du pays envisage de porter leur nombre à trois licences distinctes :

- une première licence d'agence de voyages permettant la vente de prestations relatives à l'organisation, la vente ou l'offre de vente de voyages ou de séjours incluant une ou des prestations d'activité touristique à l'intérieur de la Polynésie française et vers ou en provenance de l'extérieur de la Polynésie française (licence A) ;
- une deuxième licence d'agence de voyages permettant la vente des mêmes prestations exclusivement au départ de la Polynésie française (licence B) ;
- enfin une licence de bureau de séjours (dénomination remplaçant celle actuelle de bureau d'excursions) permettant la vente des mêmes prestations réalisées uniquement sur le territoire de la Polynésie française, à l'exception de la délivrance de titres de transport aérien et maritime, de navigation charter et de croisière (licence C).

79. Lors de son audition, le SDT a indiqué avoir « *envisagé un temps de procéder à une libéralisation totale comme en métropole en supprimant les licences* », mais que cela n'était pas une mesure demandée par les professionnels. Il a en définitive pris la décision de conserver le régime de licences, en la justifiant par la nécessité de « *garder la maîtrise du marché des agences de voyage et des bureaux d'excursions en Polynésie Française qui est un marché de taille modeste, afin qu'aucun acteur ne puisse opérer sur simple déclaration de son activité* », ce qui, d'une part, nécessiterait selon eux un renforcement des contrôles des personnes exerçant l'activité d'agence de voyages ou de bureau de séjours, et d'autre part multiplierait les risques pour les consommateurs.

80. À l'heure actuelle, le SDT estime que la maîtrise du marché est assurée par l'instruction d'un dossier et la délivrance à l'issue de cet examen d'une autorisation administrative sous forme de licence. Il souhaite donc conserver une maîtrise sous cette même forme.

81. Le régime en vigueur dans l'Hexagone a été libéralisé à l'occasion de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, abrogeant le régime d'autorisation par voie de licence en le remplaçant par un régime d'immatriculation simple.

82. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les personnes physiques ou morales désirant exercer l'activité de vente de voyages ou de séjours individuels ou collectifs, la vente de services pouvant être fournis à l'occasion de voyages ou de séjours, ou la vente de services liés à l'accueil touristique, doivent désormais uniquement demander leur immatriculation sur un registre tenu à cet effet par le GIE Atout France. Cette immatriculation est effective après instruction de la demande par une commission qui vérifie que les deux conditions prescrites par l'article L211-18 du code du tourisme sont remplies par les demandeurs, à savoir : justifier d'une garantie financière d'une part, et d'une assurance garantissant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile professionnelle d'autre part. L'immatriculation est portée au registre pour une durée de trois ans, renouvelables. Le régime en vigueur en métropole revêt ainsi un caractère quasi-déclaratif.

83. Du point de vue des autorités de concurrence, la réglementation de l'accès à une profession par un régime de licences soulève généralement diverses problématiques clairement identifiées comme pouvant porter atteinte au fonctionnement concurrentiel des marchés.

84. Premièrement, un tel régime a, par nature, un effet restrictif sur l'accès au marché. En effet, la nécessité d'obtenir une licence constitue une barrière à l'entrée qui limite la concurrence en restreignant l'accès à la profession aux seuls détenteurs de licence. En outre, les conditions d'obtention de la licence, qu'il s'agisse de conditions de diplôme ou d'expérience

professionnelle, peuvent également être excessivement restrictives et disproportionnées, notamment eu égard aux objectifs de protection des consommateurs.

85. Deuxièmement, un régime de licence peut s'accompagner d'effets anticoncurrentiels, en limitant les incitations à l'innovation et à l'amélioration de la qualité des services, en réduisant l'offre de services pouvant avoir pour conséquence une augmentation des prix, voire en générant des rentes de monopole au profit des professionnels déjà installés.

86. Les atteintes au fonctionnement concurrentiel des marchés peuvent être justifiées par des objectifs d'intérêts généraux plus larges, tels que la protection des consommateurs, la correction d'une asymétrie d'informations entre les professionnels et les consommateurs, ou encore la prise en compte d'externalités ou de considérations de service public.

87. Lorsque ces justifications sont mises en avant, elles doivent être nécessaires et proportionnées aux objectifs énoncés, afin que le régime ne vise pas principalement à protéger les intérêts des professionnels, mais bien ceux des consommateurs. L'OCDE estime notamment à cet égard que « *les régimes de licence ou de permis ont souvent des objectifs valables de protection des consommateurs, mais les obstacles qui en résultent ont fréquemment pour effet de protéger de la concurrence les producteurs en place* »[15]. La réglementation d'une activité par un régime de licence doit assurer un équilibre entre protection légitime des consommateurs et préservation d'une concurrence effective, en évitant les restrictions disproportionnées ou détournées de leur objectif initial.

88. En l'espèce, l'objectif de simplification et d'efficacité administrative, et celui de protection des consommateurs en renforçant leur information, tous deux affirmés dans l'exposé des motifs accompagnant le courrier de saisine, ne sont pas plus facilement atteignables en maintenant un régime de licences, qui plus est en le dédoublant, pour pouvoir exercer l'activité d'agence de voyages ou de bureau de séjours. Un régime déclaratif, tel que celui en place en France hexagonale, permettrait une plus grande simplification administrative puisqu'un arrêté du Président du pays ne serait plus nécessaire au démarrage d'une activité. Par ailleurs, l'information des consommateurs ne serait pas affaiblie par le passage, en Polynésie française, à un régime déclaratif. En effet leur information se fait essentiellement à travers les correspondances et les documents contractuels et précontractuels échangés avec les professionnels, et non pas par la nature même du régime encadrant l'exercice de l'activité.

89. La conservation du régime de licences en Polynésie française paraît en l'état disproportionnée eu égard aux objectifs énoncés dans la réforme de la réglementation du secteur, qui peuvent être tout à fait atteints avec la mise en place d'un régime déclaratif moins contraignant.

90. L'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « **ACNC** ») était parvenue à une conclusion identique, sur un territoire présentant des similitudes réglementaires avec la Polynésie française, à l'occasion de son avis n° 2025-A-01 du 10 février 2025 relatif à la situation de la concurrence dans le secteur des agences de tourisme et de voyages[16].

L'Autorité formule la recommandation suivante :

1. Substituer au régime d'autorisation de l'exercice de la profession d'agent de tourisme ou de voyages par l'octroi d'une licence, un régime de déclaration avec enregistrement de la déclaration dans un registre d'immatriculation, permettant à l'administration de vérifier le respect des conditions essentielles à l'exercice de l'activité en question.

[15] OCDE, Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence, 2019, p. 14.

[16] Voir avis ACNC cité, § 222 à 225.

2. S'AGISSANT DES CRITÈRES D'ACCÈS À L'ACTIVITÉ D'AGENCE DE VOYAGES OU DE BUREAU DE SÉJOURS

91. L'article 3 de la délibération n° 87-138 AT du 23 décembre 1987 précitée liste les conditions à remplir actuellement par les personnes physiques ou morales désireuses d'exercer les activités soumises aux licences A et B.

92. S'agissant de l'aptitude professionnelle pour obtenir la licence A d'agence de voyages, les conditions sont posées par l'article 8 de la délibération :

93. « *La condition d'aptitude professionnelle est remplie dès lors que le demandeur ou, s'il s'agit d'une personne morale, l'un des représentants légaux ou statutaires, remplit les conditions suivantes :*

> *1.- Soit avoir occupé pendant 5 ans, dont 3 en qualité de cadre, un emploi dans :*
>
> *- une agence de voyages, un bureau de voyages, un bureau d'excursions ;*
>
> *- le service de tourisme d'une entreprise de transports ;*
>
> *- un organisme officiel de tourisme.*
>
> *2.- Soit être titulaire de l'un des diplômes suivants à condition que le diplômé ait occupé, pendant 2 ans au moins, un emploi défini à l'alinéa 1 ci-dessus :*
>
> *- brevet de technicien supérieur du tourisme (B.T.S.) ;*
>
> *- licence ou diplôme d'un niveau supérieur ou égal, délivré par l'Etat ou par un établissement reconnu par l'Etat et sanctionnant des études touristiques, juridiques, économiques ou commerciales.* »

94. S'agissant de l'aptitude professionnelle pour obtenir la licence B de bureau d'excursions, les conditions sont posées l'article 11 de la délibération :

95. « *La condition d'aptitude professionnelle est remplie dès lors que le demandeur ou, s'il s'agit d'une personne morale, l'un des représentants légaux ou statutaires, remplit les conditions suivantes :*

> *1.- Soit avoir occupé pendant 3 ans au moins un emploi dans une agence de voyages, un bureau d'excursions, le service de tourisme d'une entreprise de transports ou un organisme officiel de tourisme ;*
>
> *2.- Soit être titulaire du brevet de technicien du tourisme (B.T.T.) ou d'un diplôme d'un niveau supérieur ou égal délivré par l'Etat ou par un établissement reconnu par l'Etat et sanctionnant des études touristiques, juridiques, économiques ou commerciales à condition que le diplômé ait occupé pendant 1 an au moins un emploi défini à l'alinéa 1 ci-dessus* ».

96. Le projet de loi du pays envisage d'assouplir pour partie les conditions d'accès à l'activité d'agences de voyages et de bureaux de séjours, en supprimant notamment les exigences de qualification et d'aptitudes professionnelles listées *supra*.

97. Du point de vue du droit de la concurrence, l'exigence de justifier d'un niveau de diplôme ou d'une expérience professionnelle suffisante peut constituer une barrière à l'entrée d'un marché, parfois disproportionnée vis-à-vis de l'objectif affiché d'assurer l'adéquation des aptitudes professionnelles aux exigences de la profession. Comme l'a récemment rappelé l'Autorité dans son avis n° 2025-AO-01 du 14 avril 2025 relatif à une loi du pays portant réglementation de l'exercice de la profession de comptable libéral et instituant l'ordre des comptables libéraux de la Polynésie française, « *une réglementation excessive en matière d'accès risque de réduire*

l'offre de services de la profession libérale et donc le choix des consommateurs, avec des conséquences négatives pour la concurrence et pour la qualité du service ». Si dans le cadre d'une profession réglementée les contraintes de qualification tendent souvent à être justifiées, la lecture de la délibération de 1987 démontre qu'il n'en est rien en l'espèce. À titre d'exemple, le titulaire d'une licence en droit ne semble pas, *a priori*, disposer d'une qualification spécifiquement plus propice à l'exercice de l'activité d'agent de voyages ou de bureau de séjours que le titulaire d'une licence en management.

98. En outre, le courrier de saisine facultative indique notamment que « *l'activité d'une agence de voyages ne semble pas présenter un risque supérieur à celle d'une agence immobilière*[17] », activité pour laquelle une condition d'aptitude professionnelle figure toujours dans la réglementation pour pouvoir l'exercer[18].

99. Enfin, l'Autorité ne peut que constater à la lecture des réponses au questionnaire adressé aux agences de voyages que l'exigence de qualification actuelle est parfois détournée par les pétitionnaires. Certains, ne pouvant satisfaire à cette condition, font parfois porter la licence par un simple salarié de la structure, sans que celui-ci ne soit le gérant ou le responsable de l'entité qui exercera ensuite l'activité.

100. En droit métropolitain le législateur a supprimé, à travers une réforme adoptée en 2017, les exigences de qualification pour accéder à la profession d'agent de voyage. S'inspirant de ce régime, le SDT propose de faire de même dans le projet de loi du pays soumis à examen.

101. Interrogés sur ce point, les professionnels du secteur se sont positionnés en majorité contre cette suppression d'exigence de qualification professionnelle, mettant en avant un risque d'atteinte à la qualité du service et à la réputation de la destination si l'accès à l'activité devait être libéralisé sur ce point.

102. Toutefois il est notoire qu'un niveau de diplôme donné ne peut suffire à garantir à lui seul la qualité d'exécution d'une prestation de service tel qu'agent de voyages ou bureau de séjours. Comme évoqué précédemment, en réduisant l'offre et l'animation concurrentielle d'un marché par l'exigence d'un niveau de diplôme, il existe un risque de dégradation de la qualité de service. C'est au contraire en développant la concurrence que la qualité de service progressera globalement. En outre, les prestations de vente de services touristiques apparaissent comme fortement digitalisées, permettant au consommateur de comparer abondamment les offres et les avis de consommateurs, *a fortiori* sur des prestations onéreuses.

103. Néanmoins, le SDT, porteur du texte, pourrait envisager l'élaboration d'un label qualité tourisme spécifique afin de récompenser les professionnels les plus sérieux, sur la base de critères transparents, objectifs et non-discriminatoires. La mise en place d'un tel label produit généralement des effets pro-concurrentiels conformes aux objectifs recherchés par le porteur de texte, tels que l'amélioration de la qualité et des services rendus aux consommateurs finals[19], une meilleure transparence du marché permettant aux consommateurs de faire des choix plus éclairés, ou encore la possibilité pour les professionnels de signaler leur qualité, ce qui a

---

17 Courrier de saisine facultative du 22 juillet 2025.

18 En ce sens, voir le 3° de l'article 3 de la délibération n° 90-40 AT du 15 février 1990 portant réglementation des activités d'entremise et de gestion des immeubles et fonds de commerce en Polynésie française, ainsi que les articles 7 à 9 de l'arrêté n° 135 CM du 15 février 1994 portant application de la délibération n° 90-40 AT du 15 février 1990 réglementant l'activité d'agent immobilier.

19 Voir notamment la décision du Conseil de la concurrence n° 05-D-22 du 18 mai 2005 relative à des pratiques mises en œuvre par l'association « Agriculture et Tourisme en Dordogne-Périgord » dans le secteur de l'accueil touristique des agriculteurs sur leur exploitation, § 22, ou encore l'avis du Conseil de la concurrence n° 06-A07 du 22 mars 2006 relatif à l'examen, au regard des règles de concurrence, des modalités de fonctionnement de la filière du commerce équitable en France, §66.

également un effet positif sur leur réputation, facteur souvent déterminant dans le choix des consommateurs[20].

104. En tout état de cause, l'Autorité ne peut que se féliciter de cet assouplissement des conditions d'accès aux activités d'agences de voyages et bureaux de séjours par l'abandon de l'exigence d'aptitude professionnelle.

105. Cette suppression des exigences de qualification et d'aptitudes professionnelles ne fait par conséquent plus obstacle à ce que la licence, si son principe est maintenu, soit attribuée directement aux représentants légaux des structures concernées. Une telle disposition permettrait d'assurer une responsabilisation des dirigeants, de renforcer la transparence de la gestion et de faire peser le régime des sanctions sur les personnes en charge de la gestion des structures. En ce sens l'Autorité se montre également favorable au nouveau système de sanctions administratives qui permet de passer d'une logique de contrôle *a priori* à une logique de contrôle *a posteriori*, simplifiant les démarches administratives en amont pour les structures concernées.

106. De plus, comme exposé supra (voir § 53), la condition d'honorabilité a été durcie par le projet de texte, qui a allongé à l'article LP 6 la liste des infractions empêchant d'exercer une activité d'agence de voyages ou de bureau de séjours. Celui-ci prévoit notamment qu'aucune licence ne peut être détenue par une personne ayant fait l'objet, « *depuis moins de dix ans :*

- *d'une interdiction d'exercer une fonction publique ou d'exercer une activité professionnelle ou sociale à titre définitif ou temporaire ;*
- *d'une interdiction d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale à titre définitif ou temporaire ;*
- *d'une condamnation définitive :*
    - *à une peine criminelle ;*
    - *à une peine d'au moins trois mois d'emprisonnement sans sursis pour :*
        - *l'une des infractions prévues au titre Ier du livre III du code pénal et pour les délits prévus par des lois spéciales et punis des peines prévues pour l'escroquerie et l'abus de confiance ;*
        - *recel ou l'une des infractions assimilées au recel ou voisines de celui-ci prévues à la section 2 du chapitre Ier du titre II du livre III du code pénal ;*
        - *blanchiment ;*
        - *corruption active ou passive, trafic d'influence, soustraction ou détournement de biens ;*
        - *faux, falsification de titres ou autres valeurs fiduciaires émises par l'autorité publique, falsification des marques de l'autorité ;*
        - *participation à une association de malfaiteurs ;*
        - *trafic de stupéfiants ;*

[20] Voir notamment la décision ADLC n° 09-D-24 du 28 juillet 2009 relative à des pratiques mises en œuvre par France Télécom sur différents marchés de services de communications électroniques fixes dans les DOM, § 192.

- *l'une des infractions à la législation sur les sociétés commerciales prévues au titre IV du livre II du code de commerce ;*
- *banqueroute ;*
- *pratique de prêt usuraire ;*
- *infraction à la législation et à la réglementation financières avec l'étranger ;*
- *fraude fiscale ;*
- *l'infraction prévue à l'article L. 353-2 du code monétaire et financier.* »

107. Cette longue liste d'incapacités et d'interdictions, associée à une durée particulièrement importante, est constitutive de restrictions significatives à l'accès à la profession d'agence de voyages et de bureau de séjours, et représentant autant de barrières à l'entrée. Elle est significativement proche de la liste des incapacités d'exercer qui figuraient dans le code du tourisme de l'Hexagone à l'article L211-19 et qui ont été abrogées par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 précitée. Ces limitations ont désormais disparu de ce régime.

108. Confrontée aux mêmes dispositions dans la réglementation calédonienne, l'ACNC a retenu dans son avis n° 2025-A-01 du 10 février 2025 précité que si de telles limitations trouvaient à se justifier à une époque où les professionnels devaient offrir des garanties de probité pour la gestion de fonds essentiellement versés en espèces, « *elles apparaissent aujourd'hui moins fondées compte tenu de la généralisation des paiements dématérialisés et des dispositifs de traçabilité financière* ». Elle avait conclu que ces restrictions étaient disproportionnées au regard des objectifs poursuivis.

109. L'Autorité souscrit à cette analyse, et recommande non seulement de ne pas retenir les ajouts à la réglementation de 1987 contenus à l'article LP 6 du projet de texte, mais également d'adopter une suppression complète de la liste des incapacités, sur le modèle de ce qui a été réalisé dans l'Hexagone.

L'Autorité formule les recommandations suivantes :

2. En cas de maintien de l'octroi de la licence, attribuer cette licence directement aux représentants légaux des structures concernées afin de faire peser le régime de sanction sur les personnes réellement en charge de la gestion des structures ;

3. Envisager la mise en place d'un label qualité tourisme spécifique aux professionnels du secteur, sur la base de critères transparents, objectifs et non discriminatoires ;

4. Supprimer de la réglementation la liste des incapacités et interdictions d'exercer l'activité d'agence de voyages et de bureau de séjours pour les personnes ayant depuis moins de dix ans fait l'objet des condamnations pénales visées par le projet de texte.

3. S'AGISSANT DES MODALITÉS D'INSTRUCTION DES LICENCES

110. Tout en maintenant un régime de licences, le porteur du texte a prévu la suppression de la commission technique des agences de voyages et des bureaux d'excursions, prévue à l'article 15 de la délibération de 1987 et à laquelle il était confié un rôle consultatif dans la procédure d'attribution de licences.

111. La composition de cette commission technique est fixée par l'arrêté n° 99 CM du 29 janvier 1988 modifié en 2012. Elle est composée de 13 membres, dont 6 nommés au titre des intérêts généraux, et 7 nommés au titre des intérêts professionnels, et pour un mandat de deux années validées par arrêté pris en Conseil des ministres. Parmi les 7 membres siégeant au titre des intérêts professionnels figurent notamment 3 représentants des agences de voyages et des bureaux d'excursion.

112. Du point de vue du droit de la concurrence, cette commission étant chargée de donner un avis sur les dossiers de demandes de licence des activités d'agences de voyages et de bureaux d'excursions, sa composition doit permettre d'instruire les demandes de manière objective, transparente et non-discriminatoire. Or la présence de trois professionnels de ces activités – et qui se verraient donc chargés de donner un avis favorable ou défavorable à la demande de licence de leurs concurrents – pourrait se révéler problématique, notamment parce que ces professionnels sont souvent les acteurs leaders du marché, ce qu'a d'ailleurs relevé une agence dans ses réponses au questionnaire adressé par l'Autorité.

113. À la suite de son audition, le SDT a transmis à l'Autorité plusieurs comptes-rendus de réunions récentes de la commission technique ayant eu à se prononcer sur de nouvelles demandes de licences. Il est justement possible d'y constater la présence, au titre des intérêts professionnels, de dirigeants d'agences de voyages parmi les plus importantes du territoire.

114. Dans leurs réponses au questionnaire adressé à l'Autorité, plus de 20 % des répondants ont fait état de difficultés et de délais particulièrement longs dans l'obtention de leur licence. D'après leurs déclarations, ces difficultés tenaient principalement à faire accepter à leurs pairs les singularités des projets montés, souvent positionnés sur des secteurs de niche ou des services nouveaux.

115. Avec la suppression de la commission technique dans le projet de loi du pays, le SDT deviendra *de facto* le seul organisme instructeur des demandes de licences, garantissant ainsi leur traitement objectif, transparent et non-discriminatoire, ce que l'Autorité salue.

116. Aux termes de l'article LP 12 du projet de loi du pays, le SDT disposera d'un délai de 10 jours à compter de la réception de la demande pour informer le pétitionnaire du caractère complet ou incomplet de son dossier. Puis, à compter de la complétude du dossier, il disposera d'un délai de deux mois pour instruire la demande de licence qui doit être *in fine* délivrée dans ce délai par l'autorité compétente.

117. La première difficulté de cet article réside dans le fait que « *le défaut de notification de la décision à l'issue de ce délai est considéré comme un refus de délivrance de la licence* ». Ce point peut pénaliser des pétitionnaires dans deux situations bien distinctes. D'une part, comme exposé supra au § 67, les titulaires d'une licence obtenue en vertu de la réglementation actuellement en vigueur devront solliciter la délivrance d'une nouvelle licence prévue par la réforme, dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de l'arrêté d'application de la loi du pays. Concrètement, le SDT va devoir absorber, dans ce délai de 6 mois, les dossiers des 31 agences de voyages et des 9 bureaux d'excursions qui vont être contraintes de renouveler leur licence en même temps. Si le SDT n'est pas en mesure de traiter tous les dossiers en même temps, il existe un risque de refus tacite d'octroi de licence pour un certain nombre de professionnels pourtant déjà légalement en activité. Le porteur de texte, lors de son entretien avec l'Autorité, s'est déclaré « *être en mesure de traiter toutes les demandes dans les délais sans générer de refus tacites. La majeure partie de l'instruction est effectuée pendant le délai de dix jours dans lequel le SDT doit déclarer complet ou non le dossier* ».

118. D'autre part, la seconde situation est celle dans laquelle un pétitionnaire qui satisferait ainsi aux conditions objectives d'obtention de la licence visées *supra*, et dont le dossier serait déclaré complet par le service instructeur, le SDT, pourrait se voir opposer un refus tacite et non motivé

de délivrance de la licence par l'autorité compétente, à savoir le Président du pays. En effet, celui-ci pourrait ne pas signer l'arrêté octroyant la licence demandée quand bien même le SDT aurait contrôlé que toutes les conditions exigées par le texte étaient remplies. Le Président du pays pourrait, à travers cette possibilité de refus tacite, limiter volontairement le nombre d'acteurs sur le marché, imposant de façon arbitraire et opaque un quota de licences délivrées, sans que cette restriction au fonctionnement concurrentiel dudit marché ne soit justifiée.

119. L'OCDE a eu l'occasion de rappeler que « *l'un des principes directeurs est de veiller à ce que les licences ou les permis ne soient exigés que lorsque cela est nécessaire et à ce que les refus soient motivés et puissent faire l'objet de recours devant les tribunaux*[21] ». Sans cela, les régimes de licence sans objet devraient être purement et simplement supprimés, et la protection des consommateurs assurée d'une autre manière.

120. En l'espèce, et sans revenir sur la justification de maintenir ou non le régime de licence comme développé *supra*, le projet de loi du pays ne prévoit pas que le refus de délivrance de licence soit motivé. Le demandeur de licence éconduit pourra alors effectuer un recours gracieux, à supposer qu'il connaisse l'existence de cette procédure, mais également un recours contentieux devant le tribunal administratif. La loi du 11 juillet 1979[22] permet au demandeur de solliciter la communication des motifs du refus à l'administration, laquelle est tenue de répondre dans un délai d'un mois afin de garantir le pétitionnaire contre les discriminations arbitraires.

121. Néanmoins, le temps que les différents recours aboutissent, le pétitionnaire est confronté à une barrière à l'entrée sur le marché disproportionnée aux objectifs poursuivis. Cette possibilité de refus tacite n'apparaît pas justifiée dans l'hypothèse où le demandeur satisfait à toutes les conditions d'obtention de la licence posées par le projet de loi du pays. L'Autorité préconise donc son retrait du texte soumis à examen, ou à tout le moins que le refus soit motivé afin de permettre au pétitionnaire de déposer le cas échéant une nouvelle demande de licence, corrigée en réponse à la motivation du refus initial. Cela permettrait d'éviter les discriminations arbitraires et contribuerait à garantir le principe de sécurité juridique dont les acteurs économiques doivent bénéficier.

122. La seconde difficulté posée par l'article LP 12 du projet de loi du pays réside dans le fait que la liste des informations et documents à produire à l'appui d'une demande de licence ainsi que les modalités d'instructions des dossiers seront fixées en arrêté pris en conseil des ministres.

123. Le rédacteur du texte a déclaré en audition que « *la liste des informations à fournir prévue à l'article LP 12 est déjà établie et devrait être la même que dans le formulaire actuel* ». Dans le formulaire actuel, fourni par le SDT, les pétitionnaires doivent fournir, outre leur état civil et leurs coordonnées : i) la liste des actionnaires ou associés ainsi que le montant de leur participation dans la personne morale, ii) l'identité et les coordonnées des dirigeants de la personne morale, iii) le compte de résultat prévisionnel sur 3 ans, iv) une fiche d'emplois prévisionnels, v) le projet de statuts de la société (si elle est en cours de formation) ou un extrait kbis et les statuts actualisés (si la société est déjà en exploitation), vi) une fiche individuelle d'état civil et de nationalité française, ou tout document prouvant la nationalité du demandeur, vii) un bulletin n° 3 du casier judiciaire, viii) les diplômes et certificats de travail justifiant de l'aptitude professionnelle. Compte tenu de l'assouplissement des conditions évoqué *supra*, cette dernière pièce ne sera plus exigée au titre de la complétude d'un dossier.

124. En revanche, le SDT a déclaré que « *les modalités d'instruction des dossiers restent à définir en arrêté CM et vise la procédure administrative telle que le format du dépôt des dossiers, etc. Il n'y a pas encore le projet d'arrêté CM* ». Sans disposer du projet d'arrêté en conseil des

[21] OCDE, Manuel pratique pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence, 2019, p. 37.

[22] Applicable en Polynésie française, voir décision du Conseil constitutionnel n° 2014-4 LOM du 19 septembre 2014.

ministres, l'Autorité ne peut se prononcer plus avant sur lesdites modalités. Suivant la pratique décisionnelle de l'Autorité en pareils cas, il est recommandé de veiller à ce que les modalités d'instruction des dossiers de demandes de licence soient transparentes, objectives et non discriminatoires, permettant à tous les pétitionnaires, quelle que soit leur domiciliation sur le territoire polynésien, d'avoir un égal accès au marché. En l'absence de *numerus clausus*, ou quota de licences, le principe d'une file d'attente dans le traitement des demandes, prenant rang à la date de complétude du dossier des pétitionnaires, et selon le principe du « premier arrivé premier servi », serait un exemple de modalité de traitement transparent, objectif et non discriminatoire, conformément à la pratique décisionnelle de l'Autorité.

L'Autorité formule les recommandations suivantes :

5. Remplacer le rejet implicite par une acceptation implicite et prévoir qu'en cas de refus explicite, celui-ci doit-être motivé ;

6. En cas de maintien de la possibilité de rejet de la demande par l'autorité compétente, prévoir que le rejet soit explicite et dûment motivé ;

7. Les modalités d'instruction des dossiers par le service du tourisme doivent reposer sur des dispositions transparentes, objectives et non discriminatoires, telle qu'une file d'attente dans laquelle les demandeurs prendraient rang à la date de complétude de leur dossier.

4. S'AGISSANT DE LA POSSIBILITÉ POUR LES COMITÉS DU TOURISME D'OBTENIR UNE LICENCE C

125. Lors de son audition, le porteur de texte a déclaré qu'il « *souhaitait que les comités du tourisme dans les îles puissent devenir bureau de séjours (future licence C) et vendre des prestations* ». Les comités, qui ont le statut d'association, devront à cette fin satisfaire aux mêmes conditions que les autres personnes morales ou les personnes physiques titulaires d'une licence bureau d'excursions, et notamment justifier d'une assurance garantissant leur responsabilité civile professionnelle et d'une garantie financière.

126. Le SDT justifie cette volonté d'inclure la possibilité pour les associations de pétitionner à la licence C par le fait que certains comités du tourisme proposent des prestations touristiques aux touristes débarquant d'un navire de croisière, sans être rémunérés. S'ils l'étaient, « *cela leur permettra d'avoir des revenus financiers pour financer leurs activités courantes* » et de ne plus seulement compter sur les cotisations des membres et les subventions du Pays. Le SDT cite deux exemples pour illustrer ce besoin : l'un aux Marquises, lorsque l'Aranui arrive, et l'autre à Fakarava, qui venait au moment de l'audition du porteur de texte de formuler une demande de licence de bureau d'excursions.

127. L'Autorité constate, sans que cela ne soit forcément le cas pour les deux comités cités en exemple par le SDT, que certains comités du tourisme sont présidés par des personnes ayant elles-mêmes des participations et des intérêts économiques dans des personnes morales assurant des prestations touristiques vendues par les bureaux de séjours et les agences de voyages. En octroyant des licences C à ces comités, il existe un risque de confusion entre les deux types d'activités : le comité touristique pourrait entretenir une confusion entre ses prestations liées à son activité de service public d'accueil et d'information des touristes, et ses prestations en concurrence avec les bureaux de séjours. Il pourrait dès lors, dans le cadre de l'exercice de son activité première, mettre en avant ses prestations offertes en exécution de son activité de bureau de séjours, lui procurant ainsi un avantage concurrentiel sur les autres titulaires de licence C.

128. Une première solution, assez drastique, serait d'interdire aux comités du tourisme des îles sur lesquelles les dirigeants du comité ont des intérêts dans des sociétés de prestations d'activités touristiques de la même île de pétitionner à l'obtention d'une licence C ou d'interdire que les dirigeants des comités du tourisme puissent avoir des intérêts dans des sociétés de prestations touristiques

129. Une autre solution pourrait être de contraindre les comités du tourisme concernés à dissocier de manière claire et contrôlables par le SDT les deux activités, étant rappelé ici que la confusion entre les activités peut être appréhendée par les autorités de concurrence sous l'angle d'un abus de position dominante.

L'Autorité formule les recommandations suivantes :

8. Imposer aux comités du tourisme concernés par ce risque de confusion de dissocier de manière claire les deux activités, en intégrant une contrôlabilité de cette dissociation par l'autorité compétente ;

9. En cas d'impossibilité de dissocier de manière certaine les deux activités, interdire aux comités du tourisme concernés de pétitionner à la licence de bureau de séjours ou interdire la désignation de dirigeants à la tête des comités du tourisme ayant des intérêts dans des sociétés de prestations touristiques.

5. S'AGISSANT DE LA MODIFICATION DU MONTANT DE LA GARANTIE FINANCIÈRE

130. Comme évoqué *supra*, outre la réforme de la délibération de 1987 à travers une loi du pays, le SDT envisage également de venir modifier le montant des garanties financières exigées pour l'octroi des licences d'agence de voyages et de bureau de séjours (anciennement bureaux d'excursions). Pour rappel, ces montants ont été fixés forfaitairement à l'article 2 de l'arrêté n° 80 CM du 28 janvier 1988 précité, à hauteur de 5 millions F CFP pour les détenteurs d'une licence d'agence de voyage (licence A) et de 1 million F CFP pour les détenteurs d'une licence de bureau d'excursions (licence B). Ces montants sont restés inchangés depuis cette date.

131. La garantie financière des professionnels détenteurs d'une des licences, telle qu'octroyée par les banques et autres établissements de crédit, couvre i) les fonds versés par les clients de l'agence défaillante, et qui se matérialisent par la délivrance de *vouchers* ; ii) les frais d'hébergement et de rapatriement qui seraient liés à la défaillance de l'agence ; iii) le remboursement des frais des prestataires de l'agence défaillante et concernant des prestations qui ne seraient pas délivrées. Cette garantie se matérialise par un engagement sous forme de caution bancaire, et les fonds garantis sont versés par l'établissement qui a délivré la garantie après vérification des justificatifs fournis à l'appui de la demande de paiement.

132. Dans le système en vigueur de délivrance de licence, les pétitionnaires adressent un dossier de demande au SDT qui l'instruit, le fait passer en commission technique des agences de voyages et des bureaux d'excursions pour avis consultatif, et le cas échéant la licence est délivrée par un arrêté du Président du Pays. Une fois cette licence obtenue, le demandeur bénéficie d'un délai de 3 mois pour transmettre au SDT les documents relatifs à l'assurance garantissant la responsabilité civile professionnelle et à la garantie financière. Si ces documents ne sont pas transmis dans ce délai, l'arrêté d'octroi de la licence est caduc. Le SDT a indiqué à l'Autorité que ce cas de figure s'était produit plusieurs fois, sans pouvoir en préciser le nombre.

133. Dans la lettre de saisine facultative de l'Autorité sur ce sujet, le Président du Pays fait un premier constat identique, en indiquant qu'un certain nombre de porteurs de projets d'agence de voyages ou de bureau d'excursions auraient rencontré des difficultés pour obtenir leur garantie financière. Du fait de ces difficultés, certains demandeurs, entrepreneurs individuels, auraient finalement préféré s'organiser en société avec des investisseurs à leurs côtés afin d'augmenter leurs capacités financières et obtenir la garantie financière adéquate.

134. Le courrier de saisine indique ensuite que la conclusion tirée de ce premier constat a été d'envisager « *de revoir sensiblement à la hausse le montant actuel afférent aux agences de voyages (licence A) et de maintenir celui des bureaux d'excursions/séjours (licence B qui évolue en C)*[23] », et que cette orientation semblait pertinente puisque toutes les agences interrogées ont déclaré n'avoir jamais eu à mobiliser leur garantie financière pour pallier une défaillance de leur part. Sur ce point, le SDT a indiqué lors de son entretien avec l'Autorité que « *de mémoire, cette garantie a été mise en œuvre une fois seulement, au début des années 2000 pour l'agence Tahiti Voyage* ». Dès lors, le fait de conclure à la nécessité d'augmenter le montant des garanties paraît quelque peu antinomique, après avoir pourtant constaté que les pétitionnaires peuvent d'ores et déjà être en difficulté pour l'obtenir, et que cette difficulté n'est pas liée à une mise en jeu récurrente des garanties octroyées.

135. En outre, avec le dédoublement de la licence d'agent de voyages prévue au projet de loi du pays, le SDT s'est trouvé *de facto* dans la situation de devoir arrêter un nouveau montant de garantie pour les futurs pétitionnaires à la nouvelle licence B, c'est-à-dire celle qui autorise l'organisation et la vente de voyages ou séjours exclusivement organisés au départ de la Polynésie française, et de fixer ce montant à juste proportion des montants exigés pour les deux autres licences.

136. Le porteur de texte s'est tourné vers les professionnels du secteur en la personne du syndicat des agences de voyages, lequel a proposé de nouveaux montants forfaitaires pour chacune des 3 licences figurant au projet de loi du pays, à savoir : 30 millions F CFP pour la licence A, 20 millions F CFP pour la nouvelle licence B, et 10 millions F CFP pour la licence C. Soit une multiplication de 4 à 10 fois le montant des garanties actuelles. Ces montants, indique la saisine, ont été jugés « *élevés au regard des réalités économiques du secteur et du profil des professionnels susceptibles d'exercer ces activités*[24] ». Le courrier poursuit avec des comparaisons, d'une part avec le régime hexagonal des agences de voyages, dans lequel une garantie équivalente à la somme de 22 millions F CFP serait exigée, et d'autre part avec le régime des agences immobilières en Polynésie française, lequel exige également la fourniture d'une garantie financière, laquelle varie entre 2 et 10 millions F CFP selon l'activité de gestion et/ou de transaction. Or, conclut la saisine, « *l'activité d'une agence de voyages ne semble pas présenter un risque supérieur à celle d'une agence immobilière* »[25].

137. C'est sur la base de ces constatations et éléments que l'Autorité a donc été sollicitée pour donner son « *éclairage sur l'évaluation d'un niveau de garantie financière adapté à chacune des trois licences, dans une approche adaptée aux enjeux de l'activité, à la fois réaliste pour les professionnels et proportionnée pour la protection des clients* »[26].

138. En premier lieu, il est utile de préciser qu'il n'appartient pas à l'Autorité de déterminer elle-même un montant attaché à une garantie financière, d'autant plus lorsqu'il serait forfaitaire et ne tenant ainsi pas compte de la taille de chacun des acteurs économiques. L'Autorité peut en revanche chercher à analyser si une méthode de détermination dudit montant est préférable à

---

23 Courrier de saisine facultative du 22 juillet 2025.

24 Courrier de saisine facultative du 22 juillet 2025.

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

une autre du point de vue du droit de la concurrence. En effet, une garantie financière comme condition à l'obtention de la licence, en cas de montant anormalement élevé, et ne tenant pas compte des réalités économiques ni des enjeux du secteur, serait potentiellement constitutive d'une barrière injustifiée à l'entrée sur le marché des agences de voyages ou des bureaux de séjours.

139. En second lieu, il faut rappeler ici que la garantie financière, dans le projet de loi du pays soumis à examen de l'Autorité, est un des éléments de la demande de licence, et sera désormais demandé dès la constitution du dossier, et non plus une garantie à fournir dans un délai de 3 mois *a posteriori* de la délivrance de la licence. Il s'agira d'un élément à prendre en compte dès le début du projet des pétitionnaires, quand dans le système actuel la délivrance de la licence pouvait peut-être convaincre les établissements financiers d'accorder plus facilement leur caution bancaire à titre de garantie.

i. Les limites d'un système avec montant forfaitaire

140. Lors de son entretien avec l'Autorité, le porteur du texte a confirmé les divers éléments énoncés dans le courrier de saisine, apportant toutefois plusieurs précisions d'importance. Confirmant que la garantie financière pouvait être difficile à obtenir pour certains demandeurs à une licence, le SDT estime que « [a]*vec une augmentation du montant de la garantie financière, il y aura potentiellement une diminution du nombre d'acteurs dans le secteur, certains acteurs actuellement présents pourraient disparaître et les nouveaux acteurs potentiels pourraient avoir du mal à s'installer* ».

141. Par ailleurs, les montants actualisés de garantie proposés par le syndicat des agences de voyages au SDT ne sont accompagnés ou justifiés par aucun calcul. Le porteur de texte a précisé lors de son entretien avec l'Autorité que « [c]*ette augmentation* [leur] *a été présentée comme une contrepartie proposée au retrait de l'exigence de qualification qui ouvre le marché par rapport à la législation de 1987* ».

142. Interrogé sur l'augmentation du montant des garanties financières lors de son audition, le syndicat des agences de voyages a indiqué tout d'abord ne pas savoir si certaines agences de voyages actuellement en exploitation ou ayant tenté d'obtenir une licence ont rencontré des difficultés à obtenir une garantie financière. Il a ensuite indiqué que le montant actuel de 5MF CFP était très bas pour une agence de voyages et ne protégeait pas grand-chose, raison pour laquelle « *le syndicat est favorable au relèvement des seuils de garantie financière* ». Mme Chin Choi, présidente du syndicat, a remis à l'Autorité un échange de courriels du 14 avril 2025 entre un directeur d'exploitation d'une agence membre du syndicat, et le SDT, dans lequel ce directeur proposait, après en avoir discuté avec 3 de ses homologues, les montants de 30, 20 et 10 millions F CFP évoqués *supra* pour la garantie financière des 3 licences. Dans ce courriel était mis en avant le fait que ces montants semblaient d'une part « *en adéquation avec les sommes importantes que représentent les acomptes versés par [les] clients pour leurs voyages* », et d'autre part qu'ils étaient proportionnés à la responsabilité liée à chaque type de licence « *comme cela est pratiqué aujourd'hui en métropole* ».

143. Cette proposition de réajustement de montants n'était pas signée du syndicat des agences de voyages, et ne faisait pas non plus état d'une quelconque consultation des autres agences de voyages exerçant l'activité en Polynésie française. Mme Chin Choi, pour le compte du syndicat, a d'ailleurs déclaré lors de son audition que l'information de l'augmentation des garanties financières n'avait à sa connaissance pas circulé au sein de la profession, mais seulement auprès des destinataires du courriel du 14 avril 2025 avec le SDT, soit un nombre très restreint de professionnels issus des agences de voyages.

144. De son côté, l'Autorité a adressé un questionnaire à 27 agences de voyages et aux 9 bureaux d'excursions afin de recueillir leurs observations générales sur le projet de loi du pays et, en

particulier, leur avis sur l'idée d'une augmentation du montant de la garantie financière à présenter pour obtenir une licence. Un nombre représentatif de réponses a été reçu puisque 24 agences et 5 bureaux d'excursions ont adressé leurs observations.

145. Plus de 70 % des répondants au questionnaire ont déclaré ne pas avoir eu connaissance du projet de loi du pays, ou pour certains par voie détournée sans avoir été informés officiellement par le SDT ou le syndicat des agences de voyages, avant leur consultation par l'Autorité. La grande majorité des professionnels concernés par le régime de licence a ainsi découvert à cette occasion le projet d'augmentation de la garantie financière attachée à leur licence. Or près de 25 % des répondants ont indiqué avoir rencontré des difficultés à obtenir leur garantie financière actuelle alors même que cette garantie n'a quasiment jamais été appelée en près de 40 ans d'existence

146. Une multiplication du niveau de garantie financière par 4 ou 6 pour les agences et par 10 pour les bureaux de séjours, telle que proposée par le syndicat des agences de voyages, viendra très vraisemblablement dresser une barrière à l'entrée insurmontable pour nombre d'acteurs : d'une part les nouveaux pétitionnaires qui dans le système actuel seraient déjà un certain nombre à ne pas pouvoir obtenir aisément la garantie, mais aussi d'autre part certains acteurs déjà en activité et qui devront soumettre une nouvelle demande de licence après adoption du projet de loi du pays, avec le niveau de garantie financière réhaussé. Une hausse dans de telle proportions du montant de la garantie financière risquerait de réduire le nombre d'acteurs de la filière, réduisant d'autant l'animation concurrentielle, l'innovation et la qualité de service, au profit des plus grosses structures déjà bien implantées et disposant de l'assise financière à même de supporter cette hausse brutale.

147. En effet, les banques ont indiqué lors de leur audition que, pour octroyer leur cautionnement bancaire au montant désiré, elles demandaient à leur client d'apporter « *une garantie réelle sous forme de gage espèces, ou un nantissement d'un autre placement, à hauteur de la caution délivrée* ». Dès lors, plus le montant exigé au titre de la garantie financière sera élevé, plus les pétitionnaires devront grever leur capacité d'investissement au profit d'une sûreté réelle élevée en faveur de la banque. Les personnes désirant lancer une activité nouvelle seront vraisemblablement plus impactées que les professionnels déjà installés, ce qui rejoint le constat fait par le porteur de texte au moment de réfléchir à une hausse des montants de garanties financières (voir *supra* § 140).

148. Cette partition du marché se retrouve dans les réponses au questionnaire : si près de 40 % des répondants, en majorité les plus gros acteurs, se déclarent favorables à une hausse du montant de la garantie financière à produire, en revanche 44 % des répondants, en majorité des acteurs récemment entrés sur le marché, se déclarent opposés à une telle réévaluation. Ces derniers mettent en avant pour certains les difficultés déjà rencontrées pour obtenir la garantie financière au montant actuellement en vigueur, et pour d'autres le fait qu'une garantie plus forte n'apportera pas plus de protection au consommateur du point de vue de la qualité des prestations vendues.

149. Certains répondants, au nombre réduit, ont proposé que les montants de garantie financière à produire ne soient réévalués à la hausse que pour les nouveaux entrants, les acteurs déjà installés ayant démontré leur sérieux et leur professionnalisme. L'Autorité ne saurait souscrire à cette proposition, laquelle revient à discriminer de manière injustifiée les nouveaux acteurs avec un coût d'entrée sur le marché visant à les dissuader de le faire. L'augmentation de la garantie n'aurait ainsi pas pour but de protéger le consommateur mais bien de protéger les intérêts les professionnels déjà en activité.

150. En définitive, compte tenu de la diversité de profil des agences de voyages et des bureaux de séjours, et des différences très importantes entre eux s'agissant du volume d'activité et de chiffre d'affaires réalisé, la fixation d'un montant forfaitaire identique à tous les acteurs apparaît comme totalement obsolète en ce qu'elle est dépourvue de toute justification économique, de

justification en termes de protection du consommateur et, partant, fondamentalement discriminante.

151. Nombre de répondants au questionnaire (31 %) sont visiblement parvenus à la même conclusion et ont spontanément proposé un système différent, reposant sur un montant de garantie financière calculé en fonction du chiffre d'affaires réalisé ou du volume d'activité réel, sur le modèle de ce qui existe dans l'Hexagone dans ce même secteur, ou en Polynésie française dans le secteur de la perliculture[27].

ii. Un montant de garantie en fonction de l'activité réelle

152. Depuis 1994, la réglementation hexagonale encadrant l'activité des agences de voyages prévoit que la garantie financière est calculée en fonction du volume d'affaires réalisé par les opérateurs économiques. Les dispositions en vigueur sont issues de l'arrêté du 23 décembre 2009 relatif aux conditions de fixation de la garantie financière des agents de voyages et autres opérateurs de la vente de voyages et de séjours.

153. Aux termes de l'article 4 de cet arrêté, « *le montant de la garantie financière est égal au cumul, arrondi à la centaine d'euros supérieure, des sommes correspondant aux pourcentages du volume d'affaire fixés comme suit :*

> *a) Voyage à forfait vendu directement au consommateur final ou par l'intermédiaire d'un bon mentionné au V de l'article L. 211-1 du code du tourisme : 10 % ;*
>
> *b) Autres prestations relevant de l'article L. 211-1 du code du tourisme vendues au consommateur final (toutes prestations à l'exception de celles mentionnées aux a et c du présent article) : 6 % ;*
>
> *c) Titres de transports (hors forfait) : 0 %* ».

154. Le même article précise en outre que, « [à] *défaut d'exercice antérieur de référence, il est fait application des montants minima de garantie prévus à l'article 5* », lequel dispose que « [l]*e montant minimum de la garantie financière ne peut être inférieur à 200 000 euros, à l'exception des opérateurs énumérés ci-après pour lesquels le montant est fixé comme suit :*

- *associations ou organismes sans but lucratif et organismes locaux de tourisme : 30 000 euros ;*
- *gestionnaires d'hébergements et d'activités de loisirs, lorsque l'exercice des activités mentionnées à l'article L. 211-1 du code du tourisme est accessoire à leur activité principale : 10 000 euros ;*

---

[27] Dans ce secteur d'activité, les négociants de produits perliers doivent justifier de l'octroi d'une garantie financière, outre les autres conditions, pour se voir délivrer une carte de négociant, conformément à l'article LP 65 de la loi du pays n° 2017-16 du 18 juillet 2017 réglementant les activités professionnelles liées à la production et la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française. Les modalités de calcul sont fixées par l'article 7 de l'Arrêté n° 1261 CM du 31 juillet 2017 relatif aux modalités d'instruction de la demande de carte de négociant de produits perliers, aux conditions d'octroi, de renouvellement et de retrait et aux obligations liées à la détention de cette carte. Aux termes de cet article, « *Le montant de la garantie financière nécessaire à la délivrance de la carte de négociant de produits perliers est fixé comme suit :*

> *- dix (10) millions de francs CFP les deux premières années ;*
>
> *- 2,5 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le demandeur dans le domaine du négoce en produits perliers, avec un seuil minimum de trois (3) millions de francs CFP et un plafond de vingt (20) millions de francs CFP à partir de la troisième année.*

Le demandeur doit communiquer au service en charge de la perliculture, à l'échéance de chaque garantie financière annuelle, son chiffre d'affaires annuel, attesté par un comptable ou déclaré auprès du service en charge des impôts et des contributions publiques, pour la détermination de la garantie financière de l'année suivante ».

- *gestionnaires d'activités de loisirs, lorsque l'exercice des activités mentionnées à l'article L. 211-1 du même code est accessoire à leur activité principale : 10 000 euros* ».

155. Antérieurement à cet arrêté, un mécanisme similaire avait été prévu par l'arrêté du 22 novembre 1994 relatif aux conditions de fixation du montant de la garantie financière des agents de voyage. Il s'agissait déjà de calculer la garantie en fonction du volume d'affaires réalisé dans chacune des sous-catégories d'activités listées par le texte, et un montant plancher était arrêté, en dessous duquel le montant de la garantie ne pouvait pas être fixé. S'agissant d'un régime nouveau à l'époque, le texte avait inséré, à titre transitoire sur 3 années, une augmentation progressive du plancher pour atteindre celui fixé à titre permanent.

156. Ce mécanisme de calcul est donc en vigueur depuis plus de trente ans dans la réglementation hexagonale, et n'a fait l'objet que de retouches mineures malgré plusieurs modifications du texte. Ce régime semble être à même de permettre la protection du consommateur, par une garantie financière couvrant les avances de sommes qu'il aurait effectuées pour son voyage, tout en réservant un traitement équitables des professionnels du secteur, en ne faisant peser sur eux qu'une obligation pécuniaire proportionnée à leur volume d'affaires.

157. Ce régime semble tout à fait transposable à la Polynésie française, dont la structure du marché et les obligations des professionnels sont similaires à celles rencontrées en métropole. La barrière à l'entrée ne serait plus que résiduelle, surmontable par les nouveaux entrants, tout en étant proportionnée et justifiée par rapport à l'objectif de protection du consommateur.

158. Le porteur de texte, interrogé sur cette solution lors de son entretien avec l'Autorité, a indiqué que « [c]*'est un système qui a l'avantage de la simplicité, sans passer par la détermination d'un montant forfaitaire pour la garantie financière difficile à déterminer. C'est une solution qui doit être examinée* ». Il avait néanmoins alerté sur le fait que les ressources humaines disponibles au sein du SDT rendaient peut-être ce système difficilement duplicable en Polynésie française.

159. L'Autorité observe cependant que le SDT procède déjà annuellement à la mise à jour des dossiers des agences de voyages et bureaux de séjours en activité sur le territoire. En effet, pour la validité de leur licence, ceux-ci doivent notamment justifier annuellement de la garantie financière dont ils bénéficient, ainsi que de l'assurance les garantissant de la mise en jeu de leur responsabilité civile professionnelle. La solution pourrait être de faire peser sur les professionnels, en relation étroite avec leur établissement financier, la responsabilité du calcul de la garantie financière, que le SDT n'aurait qu'à contrôler.

160. De la même manière, les banques et le Cosoda ont été interrogés en audition sur ces modalités de calcul des garanties financières et ils confirment l'apparente pertinence de transposer, avec adaptation si nécessaire, pour pallier certaines difficultés d'ordre techniques, le mécanisme de calcul en place dans l'Hexagone.

161. Il semble d'ailleurs possible de s'inspirer de la réglementation organisant le calcul de la garantie financière des négociants en produits perliers, prévue à l'article LP 65 de la loi du pays n° 2017-16 du 18 juillet 2017 réglementant les activités professionnelles liées à la production et la commercialisation des produits perliers et nacriers en Polynésie française et à l'article 7 de l'arrêté n° 1261 CM du 31 juillet 2017 relatif aux modalités d'instruction de la demande de carte de négociant de produits perliers, aux conditions d'octroi, de renouvellement et de retrait et aux obligations liées à la détention de cette carte. Aux termes de cet article 7, «[l]*e montant de la garantie financière nécessaire à la délivrance de la carte de négociant de produits perliers est fixé comme suit :*

- dix (10) millions de francs CFP les deux premières années ;

- 2,5 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le demandeur dans le domaine du négoce en produits perliers, avec un seuil minimum de trois (3) millions de francs CFP et un plafond de vingt (20) millions de francs CFP à partir de la troisième année.

Le demandeur doit communiquer au service en charge de la perliculture, à l'échéance de chaque garantie financière annuelle, son chiffre d'affaires annuel, attesté par un comptable ou déclaré auprès du service en charge des impôts et des contributions publiques, pour la détermination de la garantie financière de l'année suivante ».

162. Ce dernier alinéa semble pouvoir s'appliquer au secteur du tourisme, sauf à ce que les chiffres d'affaires annuels varient énormément d'une année à l'autre – ce qui peut être le cas en temps de crise financière ou sanitaire impactant brutalement l'économie du tourisme – et empêcherait la garantie financière de remplir efficacement son rôle en cas de défaillance du professionnel garanti. Néanmoins, hormis pour les agences de voyages et bureaux d'excursions dont l'activité serait naissante, les chiffres d'affaires communiqués par les acteurs du secteur en réponse au questionnaire permettent de constater des variations relativement mesurées d'une année à l'autre, rendant a priori possible de reprendre le principe de révision de la garantie financière de l'année N en fonction des résultats financiers de l'année N-1.

163. Compte tenu de tout ce qui précède, l'Autorité recommande l'abandon d'un montant de garantie financière forfaitaire et identique pour tous les demandeurs à une même licence, quelle que soit leur taille et leur volume d'activité, au profit d'un système plus équitable permettant de prendre en compte les réalités économiques et opérationnelles des pétitionnaires et d'individualiser en conséquence les montants de la garantie afférente.

L'Autorité formule les recommandations suivantes :

10. Abandonner le système de garantie forfaitaire et unique pour tous les pétitionnaires à la même licence, au profit d'un système permettant l'individualisation du montant à garantir, par exemple en le corrélant avec le volume d'affaires ou le chiffre d'affaires réalisé à l'année N-1 pour les professionnels déjà en activité ;

11. Pour les nouveaux entrants, fixer pour la première année un montant plancher, objectif et non discriminatoire, en-dessous duquel le montant de la garantie ne peut descendre, pour accéder à la profession, par exemple sur la base du chiffre d'affaires prévisionnel ;

12. Prévoir, si nécessaire des montants planchers transitoires et graduellement augmentés avant d'atteindre le montant plancher de référence.

Délibéré sur le rapport oral de M. Alexandre Raguideau, *rapporteur*, et l'intervention de Mme. Sophie Bresny, *rapporteur général*, par Mme. Johanne Peyre, *présidente*, Mme. Ingrid Izquierdo, MM. Enzo Silvestro et Pierre Frébault, *membres titulaires.*

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Substituer au régime d'autorisation de l'exercice de la profession d'agent de tourisme ou de voyages par l'octroi d'une licence, un régime de déclaration avec enregistrement de la déclaration dans un registre d'immatriculation, permettant à l'administration de vérifier le respect des conditions essentielles à l'exercice de l'activité en question.

2. En cas de maintien de l'octroi de la licence, attribuer cette licence directement aux représentants légaux des structures concernées afin de faire peser le régime de sanction sur les personnes réellement en charge de la gestion des structures ;

3. Envisager la mise en place d'un label qualité tourisme spécifique aux professionnels du secteur, sur la base de critères transparents, objectifs et non discriminatoires ;

4. Supprimer de la réglementation la liste des incapacités et interdictions d'exercer l'activité d'agence de voyages et de bureau de séjours pour les personnes ayant depuis moins de dix ans fait l'objet des condamnations pénales visées par le projet de texte.

5. Remplacer le rejet implicite par une acceptation implicite et prévoir qu'en cas de refus explicite, celui-ci doit-être motivé ;

6. En cas de maintien de la possibilité de rejet de la demande par l'autorité compétente, prévoir que le rejet soit explicite et dûment motivé ;

7. Les modalités d'instruction des dossiers par le service du tourisme doivent reposer sur des dispositions transparentes, objectives et non discriminatoires, telle qu'une file d'attente dans laquelle les demandeurs prendraient rang à la date de complétude de leur dossier.

8. Imposer aux comités du tourisme concernés par ce risque de confusion de dissocier de manière claire les deux activités, en intégrant une contrôlabilité de cette dissociation par l'autorité compétente ;

9. En cas d'impossibilité de dissocier de manière certaine les deux activités, interdire aux comités du tourisme concernés de pétitionner à la licence de bureau de séjours ou interdire la désignation de dirigeants à la tête des comités du tourisme ayant des intérêts dans des sociétés de prestations touristiques.

10. Abandonner le système de garantie forfaitaire et unique pour tous les pétitionnaires à la même licence, au profit d'un système permettant l'individualisation du montant à garantir, par exemple en le corrélant avec le volume d'affaires ou le chiffre d'affaires réalisé à l'année N-1 pour les professionnels déjà en activité ;

11. Pour les nouveaux entrants, fixer pour la première année un montant plancher, objectif et non discriminatoire, en-dessous duquel le montant de la garantie ne peut descendre, pour accéder à la profession, par exemple sur la base du chiffre d'affaires prévisionnel ;

12. Prévoir, si nécessaire des montants planchers transitoires et graduellement augmentés avant d'atteindre le montant plancher de référence.