

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LE TERRITOIRE DES ÎLES WALLIS ET FUTUNA

Exercices 2016-2021

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 14 décembre 2022.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une
prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires**

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN CADRE INSTITUTIONNEL FIGÉ.....	12
1.1 La loi de 1961 : du statut <i>sui generis</i> au <i>statu quo</i>	12
1.2 Une gestion foncière coutumière et non sécurisée	13
1.3 Un régime fiscal et social sans équivalent.....	15
1.4 Une gouvernance du territoire reposant sur des compromis	16
1.4.1 Le préfet, administrateur supérieur du territoire	16
1.4.2 Le territoire.....	17
1.4.2.1 Le conseil de territoire.....	17
1.4.2.2 L'assemblée territoriale.....	17
1.4.3 Les circonscriptions.....	17
1.4.4 Les autorités coutumières et ecclésiastique.....	18
1.5 L'insertion dans le contexte régional	19
1.5.1 La relation avec la Nouvelle-Calédonie	19
1.5.2 La communauté du Pacifique sud (CPS).....	20
2 UN TERRITOIRE CONFRONTÉ À DE NOMBREUX DEFIS.....	21
2.1 Un contexte socio-économique contrasté.....	21
2.1.1 Une situation démographique préoccupante	22
2.1.2 Coût de la vie et évolution des prix.....	23
2.1.3 Pauvreté et inégalité économique.....	24
2.1.4 Une faible bancarisation, une circulation fiduciaire importante	25
2.1.5 Une conjoncture économique encourageante.....	26
2.2 Le statut des agents publics : une évolution sans financement pérenne.....	27
2.2.1 La crise de 2021 et les nouvelles dispositions.....	28
2.2.2 Des modalités de financement qui restent fragiles.....	28
2.3 Des besoins sociaux croissants.....	30
2.3.1 Le pacte social	30
2.3.2 La question du logement et l'habitat insalubre	31
2.3.3 L'équilibre du régime de retraite.....	32
2.3.4 Les prestations sociales	33
2.3.5 La question de la dépendance.....	34
2.4 La santé publique.....	34
2.4.1 Le budget de l'agence de santé	35
2.4.2 La gestion et les conséquences de la crise sanitaire	36
2.4.2.1 La crise sanitaire et les évacuations sanitaires.....	36

2.4.2.2	La gestion des sas hôteliers	36
2.4.3	Le développement de la télémédecine	37
2.5	Les services publics locaux	38
2.5.1	La distribution d'eau et l'assainissement	38
2.5.2	L'électricité	39
2.5.2.1	Le contrat de concession	40
2.5.2.2	La péréquation tarifaire : des conséquences prévisibles, et prévues.....	40
2.5.2.3	La compensation de la péréquation	41
2.5.2.4	La fiscalité indirecte sur l'électricité	42
2.5.2.5	Une transition énergétique difficile	42
2.5.3	Les postes et télécommunications et le numérique	44
2.5.4	Les liaisons aériennes	45
2.5.4.1	Le cas de l'aérodrome de Pointe-Vele (Futuna)	45
2.6	Un potentiel économique limité et sous-exploité	46
2.6.1	Un potentiel de développement difficile à concrétiser	46
2.6.2	Le développement de l'initiative économique privée	46
2.6.3	La ZEE	47
2.6.4	La pêche	47
2.6.5	Le tourisme.....	48
3	LES FINANCES DU TERRITOIRE	49
3.1	Des financements nationaux chroniquement sous-exécutés	49
3.1.1	Programme 138 – « Emploi outre-mer ».....	50
3.1.1.1	Contrats de convergence	50
3.1.2	Programme 123 – « Conditions de vie outre-mer »	52
3.1.3	Les fonds européens de développement.....	54
3.2	Les budgets locaux : une gestion à améliorer pour disposer d'une vision plus sincère	55
3.2.1	Le territoire des Îles Wallis et Futuna (TIWF).....	55
3.2.1.1	Le budget principal.....	55
3.2.1.2	Les budgets annexes.....	57
3.2.2	Les budgets des trois circonscriptions.....	58
3.2.3	La gestion budgétaire et comptable du territoire.....	59
3.2.3.1	Les conditions d'adoption et d'exécution budgétaire	59
3.2.3.2	L'absence de dotations aux amortissements et provisions	63
3.2.3.3	La commande publique	64
3.2.4	Les perspectives financières du territoire	67
3.2.4.1	Une situation financière insuffisamment suivie	67
3.2.4.2	Des tensions croissantes à anticiper	69
ANNEXES.....	72	
Annexe n° 1.	Synthèse des Atouts/Faiblesses et Opportunités/Menaces du territoire des îles Wallis et Futuna	73
Annexe n° 2.	Montant des dépenses de l'État sur le territoire de Wallis et Futuna	75
Annexe n° 3.	Fiscalité du territoire	76

SYNTHÈSE

Par son éloignement, son histoire, et ses spécificités statutaires, le Territoire des îles Wallis et Futuna se distingue des autres collectivités d'outre-mer. Isolées au cœur de l'océan Pacifique, ces îles ont rejoint la France en 1888 dans le cadre d'un protectorat, avant d'être intégrées à la République par la loi du 29 juillet 1961, qui leur conserve de nombreuses particularités, notamment le maintien d'une autorité et de règles coutumières demeurées très prégnantes. Ce statut, dont l'assise constitutionnelle est fragile, est resté quasi inchangé depuis lors, et les quatre entités administratives (le territoire et ses trois circonscriptions), dont seul le territoire dispose d'un conseil élu au suffrage universel, demeurent soumises à la tutelle et au contrôle a priori du représentant de l'État, les lois de décentralisation n'étant pas applicables. Les résidents du territoire ne sont par ailleurs assujettis à aucun impôt ni cotisation sociale nationale, les dépenses de santé étant intégralement prises en charge par l'État.

Handicapé par sa micro-insularité (124 kilomètres carrés répartis en deux îles) et par la faiblesse de l'économie marchande, le territoire fait face à une déprise démographique et au vieillissement rapide de sa population, estimée en 2022 à 11 000 habitants.

Le financement de l'État, dont il dépend fortement, intervient directement ou par le relais de l'administration territoriale et des circonscriptions. Le budget national contribue ainsi pour plus de 200 M€ par an au fonctionnement et à l'investissement du territoire¹, auxquels s'ajoutent environ 25 M€ de recettes fiscales locales.

En matière d'investissement la dépense publique se heurte à de nombreuses difficultés liées, outre la crise sanitaire, à la distance, au surcoût et aux délais d'approvisionnement, mais aussi à des situations monopolistiques entravant l'expression de la concurrence ainsi qu'à une carence d'ingénierie locale.

L'action publique doit aussi composer avec la gestion coutumière de la ressource foncière et la recherche permanente de compromis avec les chefferies coutumières. Déjà relevée par la Cour en 2014, l'absence de stabilité des droits fonciers réels constitue un obstacle majeur à la réalisation d'équipements publics, comme au développement de l'initiative entrepreneuriale.

La gestion budgétaire en est affectée, avec un niveau élevé de restes à payer pour le budget de l'État et des restes à réaliser importants dans le budget du territoire. La présentation en équilibre de ce dernier repose dès lors sur une couverture par le report de résultats excédentaires ou sur des prévisions de transferts d'excédents de budget annexe. Cette présentation, récurrente depuis au moins 2018, n'est pas conforme aux principes de sincérité et d'équilibre budgétaire et appelle la poursuite de la régularisation engagée par les services de l'administration supérieure et de la direction des finances publiques.

Ces retards affectent pareillement le contrat de convergence et de transition, dont l'exécution connaît des retards importants, de même que les financements accordés par le FEI, le FED ou au titre du plan de relance.

¹ 210 M€ en CP 2021.

Les besoins du territoire sont cependant importants, pour la pérennisation et le développement des services publics, comme pour faire face aux défis du vieillissement de la population ou de la réduction des inégalités.

La crise sanitaire a entraîné une forte restriction des accès aux deux îles pendant plusieurs mois, impliquant une gestion complexe des flux de passagers, de leurs séjours en sas hôteliers et des dépestages. Avec une offre hôtelière restreinte, la prise en charge de ces hébergements a atteint un montant de 12,1 M€ entre novembre 2021 et juillet 2022, soit 234 € par nuitée wallisienne, pris en charge par l'État, et procurant un revenu garanti aux prestataires.

L'adoption d'un nouveau régime pour la fonction publique locale, suite à un mouvement social fin 2021, va entraîner une charge nouvelle d'au moins 8 M€, dont la couverture doit à moyen terme être assurée par des ressources nouvelles issues du territoire.

L'extension au territoire du bénéfice de la péréquation tarifaire de l'électricité s'est traduite par une forte augmentation de la consommation d'électricité, dont la production repose, à 96 %, sur des énergies fossiles, rendant plus difficile la nécessaire transition énergétique.

La gestion de l'eau, déléguée dans le cadre d'un affermage à Wallis, connaît un taux de perte de 50 à 60 %, du fait de la vétusté du réseau. A Futuna, où le service est assuré en régie, le projet de potabilisation de l'eau devrait conduire à remettre en cause sa gratuité. La préservation de la ressource et la protection de l'environnement doivent conduire à prioriser des investissements de mise aux normes.

Le vieillissement rapide de la population engendre des besoins importants en termes d'aides sociales, de réhabilitation de l'habitat, ou de structures d'accueil sociales et sanitaires. Il affecte également l'équilibre précaire du régime local de retraite, dont les réserves seront épuisées à l'orée de la prochaine décennie.

Si la solidarité nationale a vocation à contribuer significativement à la prise en charge de ces défis et à promouvoir la convergence, elle doit pouvoir s'appuyer sur un cadre juridique approprié et pérenne pour la gestion de la ressource foncière, et s'accompagner d'une participation accrue du territoire aux besoins de financement et à la réduction des inégalités.

La préparation du prochain contrat de convergence et de transformation (CCT), succédant au CCT 2019-2022, doit être l'occasion d'avancées sur les questions statutaires, foncières ou fiscales, contrepartie de l'engagement de l'État pour le territoire, et condition d'une bonne utilisation des fonds publics mobilisés.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Saisir l'opportunité de la préparation du prochain contrat de convergence et de transformation pour mettre en place un système *ad hoc* visant à sécuriser les investissements d'utilité publique par des règles foncières écrites et opposables (administrateur supérieur, assemblée territoriale, DGOM).

Recommandation n° 2. : Se doter d'un outil de pilotage de la situation économique du territoire, permettant notamment le calcul du PIB et des marges commerciales (administrateur supérieur, Insee, IEOM, OPMR).

Recommandation n° 3. : Donner priorité, dans le cadre de la programmation des investissements, à la réfection et à la mise aux normes des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement (administrateur supérieur).

Recommandation n° 4. : Inciter à la modération de la consommation d'électricité et encourager la transition écologique par la modulation des paramètres d'assujettissement de la taxe sur l'électricité. (administrateur supérieur, assemblée territoriale).

Recommandation n° 5. : Revoir la structuration et le fonctionnement des budgets annexes du territoire (administrateur supérieur, collectivité territoriale).

Recommandation n° 6. : Rétablir dans les meilleurs délais une pratique budgétaire et comptable sincère en affinant la prévision budgétaire dès le budget primitif du territoire (administrateur supérieur, assemblée territoriale).

Recommandation n° 7. Mettre en œuvre un plan visant une application du principe comptable de prudence, prenant en compte la dépréciation des immobilisations et les risques financiers potentiels (administrateur supérieur, assemblée territoriale).

Recommandation n° 8. : Rendre le code de la commande publique applicable sur le territoire, au besoin en l'adaptant, afin d'harmoniser les conditions locales de passation des marchés et contrats publics (DGOM).

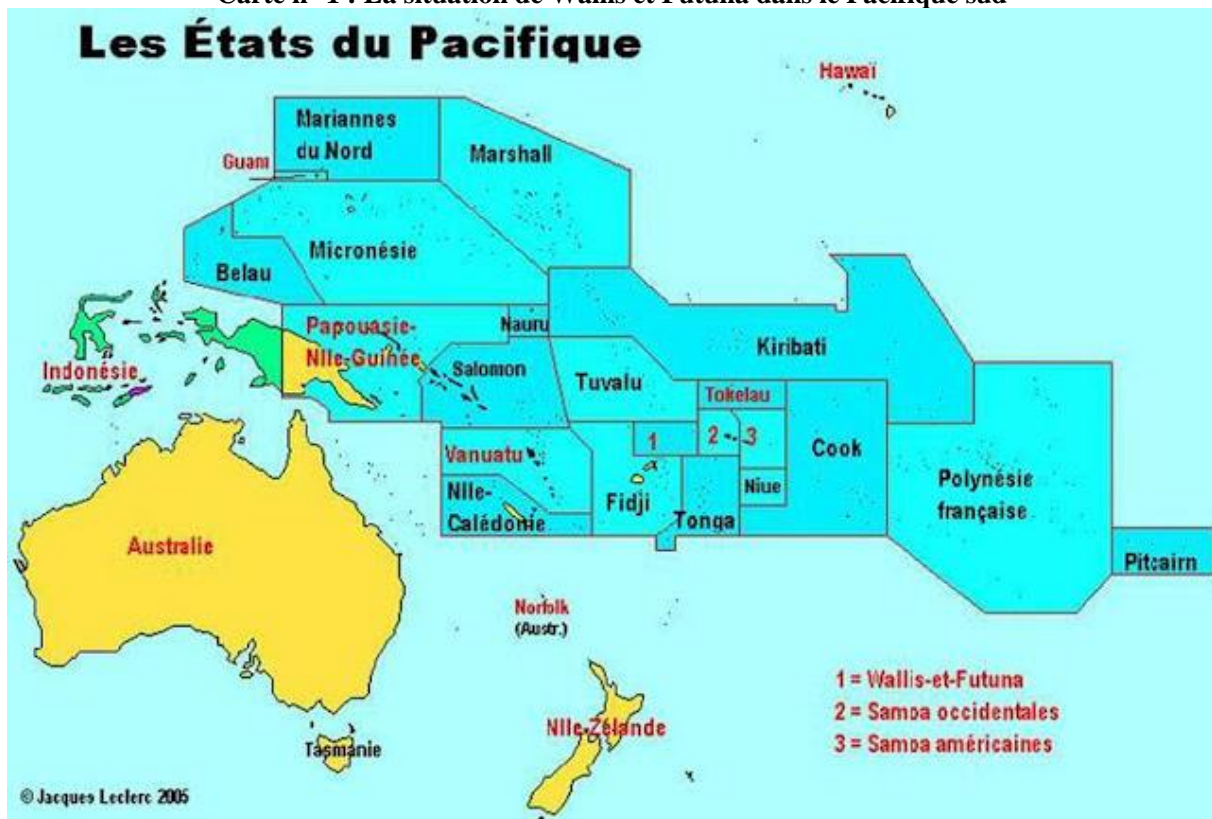
Recommandation n° 9. : Instaurer des ressources fiscales propres pour assurer de manière pérenne le financement des charges courantes du territoire (DGOM, DGCL, DGFIP, administrateur supérieur).

INTRODUCTION

Un territoire micro-insulaire isolé

Les îles Wallis et Futuna se situent dans le Pacifique sud, en deux groupes distants de 230 kilomètres. C'est le territoire le plus éloigné de la métropole dont il est distant de 16 000 kilomètres. Wallis, d'une superficie de 77,9 km² est la plus grande des deux îles et culmine à 151 mètres d'altitude. Elle est bordée d'une barrière de corail et d'un lagon percé de quatre passes dont la principale (Honikulu, au sud) mène au quai de Mata'Utū, capitale de l'île et du territoire. L'île de Futuna est plus petite (46,3 km²), avec un relief plus marqué (le point culminant est le mont Puke de 524 mètres) et ne bénéficie pas d'un lagon. Elle est séparée par un détroit large de 1,8 km de l'île inhabitée voisine d'Alofi.

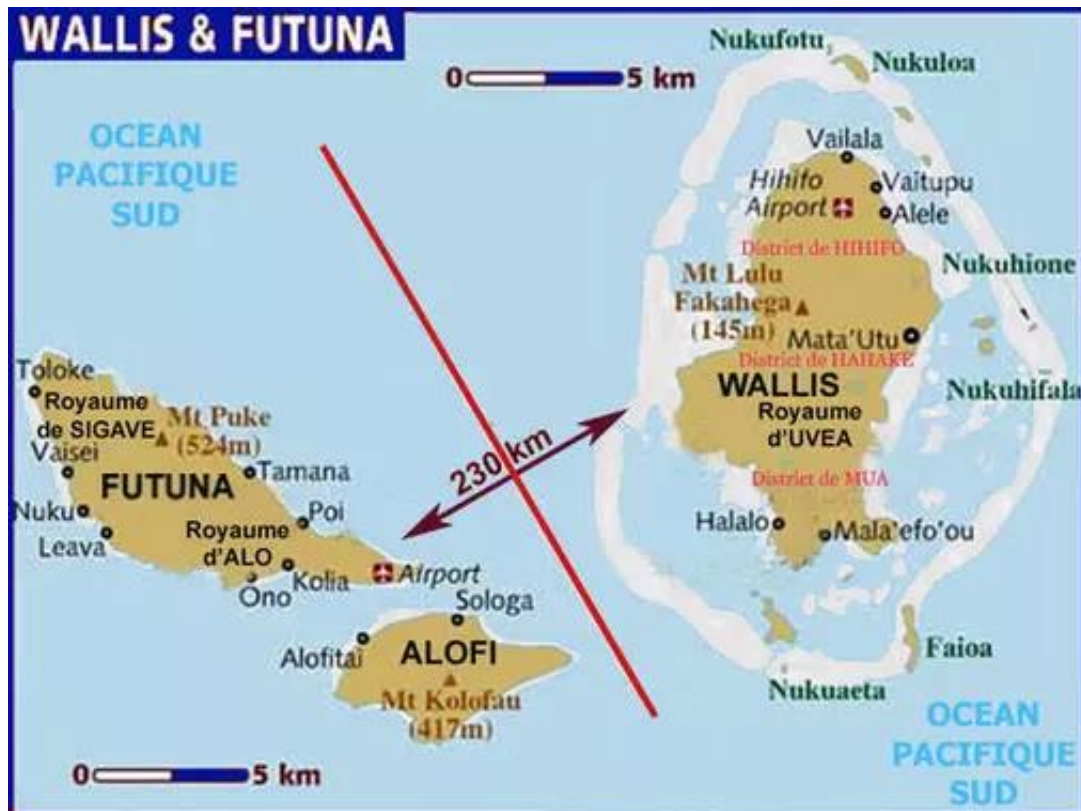
Carte n° 1 : La situation de Wallis et Futuna dans le Pacifique sud



Source : Jacques Leclerc 2006 in « *Tahiti, ses îles et autres bouts du monde : Travailler dans les territoires français du Pacifique Sud (tahiti-ses-iles-et-autres-bouts-du-mo.blogspot.com)* »

Plusieurs caractéristiques distinguent nettement ce territoire² des autres circonscriptions administratives françaises d'outre-mer. Si le caractère insulaire est commun à de nombreux territoires ultra-marins, la distance séparant les deux îles, les différences historiques entre elles³, l'éloignement de la métropole et des principales routes commerciales, accentuent encore l'isolement de ce territoire. L'électricité n'a été installée à Futuna qu'en 1987, l'ADSL en 2007 et la téléphonie mobile en 2015.

Carte n° 2 : Territoire des Îles Wallis et Futuna



Source : Administration supérieure du Territoire des Îles Wallis et Futuna

Avec 11 558 habitants au recensement de 2018, c'est le troisième territoire le moins peuplé de France après Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy⁴. Wallis et Futuna n'héberge aucune industrie ou activité économique exportatrice et son PIB (10 100 € par habitant⁵) est l'avant-dernier des outre-mer, devant Mayotte (9 000 €)⁶. Toutefois, compte tenu

² Par convention, le terme Wallis et Futuna sera porté dans la suite du rapport en lieu et place de la dénomination officielle de Territoire des Îles Wallis et Futuna.

³ Leur rapprochement en un seul territoire, outre leur relative proximité dans la vastitude océanique, est un héritage de l'évangélisation par les maristes au XIX^{ème} siècle et des demandes de protectorat émises par les rois autochtones sous l'influence de l'Église, inquiète des percées méthodistes anglo-saxonnes dans le Pacifique sud.

⁴ Chiffres Insee de 2018. Compte tenu de la déprise démographique et du faible écart entre Saint-Barthélemy et Wallis et Futuna, il est possible que ce Wallis et Futuna soient passés derrière l'île antillaise.

⁵ Chiffre 2008, non réactualisé.

⁶ Iedom, *Tableau de bord des outre-mer*, 2018.

notamment des investissements et transferts de la métropole, il s'avère mieux placé que de nombreux États régionaux.

Tableau n° 1 : Produit intérieur brut par habitant, en dollar américain, des États insulaires du Pacifique

Pays et territoires insulaires du Pacifique	PIB/Hab (USD – 2021)
Îles Cook	14 909
Fidji	5 111
Polynésie Française	20 433
Guam	33 080
Kiribati	1 632
Îles Marshall	4 714
Etats fédérés de Micronésie	3 830
Nauru	10 020
Nouvelle Calédonie	34 741
Niue	19 464
Îles Mariannes du Nord	20 959
Palau	13 230
Papouasie Nouvelle Guinée	2 915
Pitcairn	2 429
Samoa	3 967
Samoa (Américaine)	12 480
Îles Salomon	2 001
Tokelau	7 445
Tonga	4 952
Tuvalu	5 083
Vanuatu	3 223
Wallis et Futuna	11 674

Source : Cour des comptes d'après données de la Communauté du Pacifique (CPS - [lien](#)) – Pour Wallis et Futuna, chiffres de 2008.

Une économie vivrière, dépendante des importations

Financièrement soutenue par la commande publique, notamment du secteur du BTP et l'activité administrative, Wallis et Futuna se caractérise par une économie vivrière. Les îles sont dépendantes pour leur approvisionnement des importations, que ce soit pour les produits

manufacturés, agro-alimentaires ou énergétiques. Compte tenu de l'étroitesse du marché et de l'isolement, elles n'hébergent aucune industrie importante, l'activité privée étant essentiellement portée par des petites entreprises.

Les services non marchands (services administratifs, santé, éducation) représentent près des deux-tiers de l'emploi salarié des îles, le secteur public restant le premier employeur.

Les entreprises patentées, au nombre de 815 environ, se répartissent à 27 % dans l'agriculture, 25 % dans le commerce, 14 % dans BTP et 15 % dans les services marchands. L'hôtellerie-restauration (10 % des patentes pour 11 employés déclarés), l'artisanat (9 %) et le transport constituant les autres activités patentées.

Le poids de l'agriculture est cependant nettement supérieur aux chiffres recensés par la statistique. L'autoconsommation alimentaire est pratiquée par près de 80 % des familles et représente près de 25 % de la consommation alimentaire totale des ménages. Cette agriculture vivrière familiale compose l'essentiel du tissu agricole local, l'agriculture professionnelle ne concernant qu'un nombre très restreint d'acteurs. Le maraîchage reste anecdotique, l'essentiel de la consommation étant assuré par l'importation.

Ainsi, le territoire compterait environ 22 000 porcs répartis sur l'ensemble des exploitations agricoles mais il n'existe aucune industrie de transformation et, en dehors d'un usage vivrier restreint, les animaux sont sacrifiés lors des fêtes coutumières, donnant lieu à une redistribution qui n'est que partiellement consommée. A côté de cet élevage extensif répandu, source d'une pollution non négligeable du lagon, 500 tonnes de viande porcine ont été importées en 2020, sous forme de produits découpés ou transformés.

La pêche est essentiellement vivrière. Malgré une zone économique exclusive étendue, l'activité se concentre sur la pêche lagonaire et, faute de filière structurée, la pêche reste une activité artisanale, faiblement génératrice de valeur ajoutée.

Wallis et Futuna recourt donc largement aux importations, y compris pour des produits pour lesquels une industrie de transformation locale pourrait être structurée (agriculture et pêche pour l'essentiel). Le confinement de 2021 a amplifié ce phénomène par l'impossibilité de déplacement de la population locale, accroissant encore la dépendance des îles envers l'extérieur – pour l'essentiel la métropole, l'Union européenne et Singapour pour ce qui concerne l'approvisionnement énergétique.

Une population vieillissante

La déprise démographique de Wallis et Futuna, continue depuis 2003, s'explique par une baisse de la natalité et par une forte émigration des jeunes de 18 à 35 ans. Le dernier recensement de la population dénombrait 11 558 habitants en 2018 et celle-ci est estimée à 11 000 en 2021.

La poursuite tendancielle de l'émigration d'une partie de la jeunesse associée à l'allongement de l'espérance de vie (75,8 ans en 2013 à 76,9 en 2018) amène à anticiper un vieillissement significatif de la population walliso-futunienne.

Le départ des jeunes, le plus souvent pour études, n'est pas suivi systématiquement d'un retour compte tenu de l'étroitesse du marché du travail local et, pour certains, du refus du

système coutumier (ou de l'inaccessibilité des responsabilités coutumières) prégnant dans les relations sociales⁷.

Cette situation contraste avec celle qui prévalait à la fin du siècle dernier, où la population de Wallis-et-Futuna était en expansion démographique et où les moins de 20 ans constituaient plus de 50 % de la population⁸.

Ces évolutions démographiques posent plusieurs défis de moyen terme, notamment la pérennité du système de retraites (niveau de pension, années de cotisation, *etc.*) et la gestion de la dépendance dans un contexte d'évolution de la solidarité intergénérationnelle.

⁷ Constat fait aux rapporteurs par plusieurs interlocuteurs lors de la mission sur place.

⁸ Cf. *Droit coutumier et loi républicaine dans une collectivité d'outre-mer française (Wallis-et-Futuna)* Françoise Douaire-Marsaudon (2018).

1 UN CADRE INSTITUTIONNEL FIGÉ

1.1 La loi de 1961 : du statut *sui generis* au *statu quo*

Rattaché à la République en 1888 dans le cadre d'un protectorat sollicité par les autorités coutumières, l'archipel des îles Wallis et Futuna a été doté par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961⁹, après une consultation référendaire en 1959, d'un statut particulier.

Ce statut, qui n'a pas fait l'objet d'adaptations majeures depuis son adoption¹⁰, a permis la stabilité des institutions et le maintien d'un équilibre entre les trois composantes de l'identité locale que sont les institutions républicaines, les chefferies coutumières et l'Église.

Son organisation institutionnelle et politique est unique puisque :

- les lois de décentralisation n'y ont pas été étendues. Le préfet, représentant de l'État, est également l'exécutif des différents échelons locaux ;
- l'assemblée territoriale (AT) est composée de 20 membres élus pour cinq ans, avec un renouvellement de son président tous les ans après l'ouverture de la session budgétaire. Il s'agit de la seule instance locale élue au suffrage universel, avec le député et le sénateur¹¹.

Dans ce contexte, les compétences sont étroitement enchevêtrées du fait de l'absence de collectivité territoriale, et de la dualité de rôle du préfet.

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Wallis et Futuna relève pourtant de l'article 74 de la Constitution, ce qui aurait dû induire l'adoption d'une loi organique définissant le statut de collectivité d'outre-mer (Com) spécifique. Toutefois, toute réforme statutaire doit être approuvée par les chefferies coutumières, lesquelles restent très attachées au texte de 1961 et au statut foncier qui y est associé.

Par délibération n° 03/AT/2019 du 16 juillet 2015, l'assemblée territoriale a créé un groupe de travail dénommé « avenir institutionnel de l'AT », avec pour mission de relancer les travaux sur l'organisation institutionnelle de l'assemblée territoriale et sur le statut de l' élu. Par ailleurs, lors des assises des outre-mer lancées en novembre 2017, l'un des sous-thèmes de réflexion portait sur la situation juridique et institutionnelle du territoire.

Plusieurs propositions d'évolution statutaire ont été faites en 2019 et 2020 concernant le transfert de l'exécutif mais aucun arbitrage n'a été retenu par les élus de l'assemblée.

⁹ Cf. sur Légifrance : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lintervention-de-lagence-francaise-de-developpement-afd-en-outre-mer>.

¹⁰ À l'exception, sans incidence directe sur le statut de 1961, de la révision constitutionnelle du 23 mars 2003 relative à la réforme de l'organisation décentralisée de la République depuis laquelle Wallis et Futuna relève du statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

¹¹ Le corps électoral sénatorial est composé de 22 électeurs, les 20 membres de l'AT, le député et le sénateur lui-même.

Si les assises de l’outre-mer ont permis de constater un consensus entre toutes les parties quant à une évolution statutaire, aucun accord n’existe sur les principaux sujets devant être traités :

- l’organisation territoriale et l’institution de plusieurs niveaux de collectivités, sur le modèle de droit commun.
- les modalités et formes de transfert de l’exécutif aux autorités locales dans le respect et la préservation du rôle des chefferies coutumières.

Comme le soulignait le référé de la Cour en 2014, le cadre statutaire est toujours « contraire à l’article 74 de la Constitution (nécessité d’une loi statutaire de rang organique pour les collectivités d’outre-mer) et à son article 72 (principe de libre administration par des conseils élus) ».

Si la DGOM et l’administration supérieure souscrivent à la nécessité d’une réforme statutaire, ils soulignent que « les options classiques adoptées dans d’autres collectivités n’apparaissent pas correspondre aux attentes locales, soucieuses de préserver la place des autorités coutumières » et, partant, la difficulté d’imposer une telle évolution, dans un territoire également marqué par une division coutumière.

Sans méconnaître les spécificités du territoire ni les difficultés qu’elles engendrent, la Cour ne peut que réitérer le constat de la non-conformité du statut de l’archipel aux règles constitutionnelles, qui laisse la collectivité à l’écart des évolutions intervenues notamment en matière de décentralisation et complexifie le champ de la gestion publique.

1.2 Une gestion foncière coutumière et non sécurisée

Analysée par le référé de la Cour de 2014¹² qui interpellait l’exécutif sur ce point, la question foncière n’a pas connu d’évolution depuis lors.

De façon simplifiée, la propriété foncière est collective et coutumière, selon trois niveaux, le royaume, la tribu et la famille. Seuls des droits d’usage sont susceptibles d’être consentis, ou pas, au profit d’acteurs externes, qu’ils soient privés ou publics, pour des durées et dans des conditions non sécurisées, et donc peu compatibles avec des perspectives d’usage de moyen ou long terme, notamment pour une destination d’intérêt général.

À titre d’exemple, l’élargissement de la piste de l’aéroport de Futuna, indispensable à l’utilisation d’un avion de plus grande capacité, est bloqué par l’impossibilité d’étendre l’emprise nécessaire sur des terres coutumières.

La conduite de projet implique donc l’obtention d’accords, rarement écrits, avec les différents niveaux concernés de chefferie coutumière, et dont la validité est susceptible de remises en cause. En 2022, l’administrateur supérieur a obtenu du roi d’Uvea la signature d’un bail emphytéotique de 99 ans pour la construction, sur 20 ha de terre coutumière du district de

¹² Cour des comptes, « La situation du territoire des îles Wallis et Futuna », référé, 20 janvier 2014.

Hihifo, d'un établissement pénitentiaire¹³, par lequel la chefferie de Hihifo déclare le terrain et sa route d'accès libres de tout droit de tiers et « *fait son affaire de toute contestation ou revendication foncière qui surviendraient à ce sujet de la part de personnes privées* ». En l'absence de règles écrites et de juridiction locale, ce type de sûreté demeure cependant fragile, a fortiori dans un contexte de conflit de légitimité coutumière à Wallis (Cf. §1.4.4).

Comme l'a rappelé la Cour en 2014, la loi n°61-814 du 29 juillet 1961 avait prévu l'institution d'une juridiction locale compétente au premier degré pour les contestations portant sur les biens détenus suivant la coutume, et susceptible d'appel devant la cour d'appel de Nouméa. Le décret devant régler l'organisation de cette juridiction n'a jamais été élaboré.

Dans son référé, la Cour insistait sur la nécessité de mise en place de cette instance, au besoin en adaptant les modalités relatives à la juridiction d'appel.

Par ailleurs, dans un avis n° 383 218 du 10 novembre 2009, le Conseil d'État, saisi par le ministre chargé de l'outre-mer, avait confirmé et encadré la compétence de l'assemblée territoriale en matière foncière. Ses délibérations peuvent ainsi notamment « *porter sur le recensement, la transposition écrite et la codification des règles coutumières existantes afin de faciliter leur connaissance, d'assurer une plus grande sécurité juridique aux droits qu'elles confèrent et de garantir leur effectivité* », ainsi que sur « *la création d'un statut spécifique de baux, la reconnaissance des démembrements du droit de propriété constitués par la nue-propriété et l'usufruit, la faculté d'opérer la concession de celui-ci ou encore, l'institution de servitudes d'utilité publique* »

En 2022, la gestion des droits fonciers demeure une entrave et une source de lenteur à de nombreux projets d'équipements publics et de développement. Si des accommodements permettent, au cas par cas, et au prix de longues tractations, la réalisation de bâtiments ou d'infrastructures d'intérêt général, ce mode opératoire reste insuffisamment sécurisé et engendre une sous-consommation des moyens mis à disposition du territoire.

Quelle que soit la complexité résultant notamment des différents niveaux de propriété collective coutumière (familles, tribus, royaumes), et bien que ce contexte ne soit pas totalement bloquant (des projets d'installations de fermes photovoltaïques sont en cours), l'intérêt d'une évolution demeure, voire s'amplifie du fait d'importants besoins en infrastructures, mais aussi pour faciliter le retour des jeunes partis en Nouvelle-Calédonie ou en métropole.

Sans que soient remis en cause les principes de propriété collective et de gestion coutumière, des outils juridiques existent pour, moyennant une éventuelle adaptation, rendre pérenne et plus rapide la réalisation de projets d'intérêts collectifs. De telles évolutions ont eu lieu dans d'autres territoires océaniques où la coutume demeure importante, comme la Nouvelle-Calédonie ou encore les îles Fidji. En métropole, des formules dissociant l'usufruit et la nue-propriété du foncier, notamment pour la réalisation de logements, sont également en cours de développement.

¹³ Ce projet, porté par le ministère de la justice, porte sur la construction de 10 places de détention, pour remplacer l'actuelle prison, d'une capacité de six personnes dans des conditions très vétustes, et dénoncées par le contrôleur des lieux de privation de liberté dans un rapport de 2019. Cette réalisation répond également aux besoins de détention sur place afin de limiter les incarcérations en Nouvelle-Calédonie, où les établissements sont également saturés.

Le recours à un modèle inspiré du groupement de droit particulier local (GDPL)¹⁴ mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie par l'Adraf, rejeté par les chefs coutumiers il y a quelques années, pourrait être à nouveau examiné. Ce dispositif permet de stabiliser, dans un cadre respectueux des règles coutumières, l'affectation et l'exploitation d'emprises foncières.

L'assemblée territoriale pour sa part estime que les chefferies sont les premières concernées par la question foncière et indique qu'a été « *présenté à la session budgétaire [ouverte le] 30 novembre un projet de délibération émettant le vœu que l'article 40 du décret 57-811 du 22 juillet 1957 [...] soit modifié et ce afin d'abroger les dispositions donnant cette compétence sur le foncier à l'assemblée* ».

Ce vœu fera l'objet d'une navette entre l'administration centrale et les autorités locales quant aux suites à donner. S'il s'agit, selon l'administration supérieure, de « *traduire en droit une situation de fait* », il n'apparaît pas pour autant souhaitable que l'ensemble des compétences reviennent *de jure* aux autorités coutumières sans qu'un système de règles écrites et opposables ne soit mis en place et permette d'asseoir le droit foncier local, notamment pour mieux garantir les investissements de l'État.

Le partenariat entre l'Etat et la collectivité pour le développement du territoire étant principalement encadré par le contrat de convergence et de transformation (CCT) conclu pour la période 2019 à 2022 et actuellement en vigueur, il paraît opportun d'utiliser la préparation du prochain CCT pour opérer des avancées significatives sur la question foncière.

Recommandation n° 1. : Saisir l'opportunité de la préparation du prochain contrat de convergence et de transformation pour mettre en place un système *ad hoc* visant à sécuriser les investissements d'utilité publique par des règles foncières écrites et opposables (administrateur supérieur, assemblée territoriale, DGOM).

1.3 Un régime fiscal et social sans équivalent

Aucune fiscalité nationale n'est prélevée à Wallis et Futuna, l'applicabilité du code général des impôts n'étant pas étendue au territoire. Il en va de même du code de la sécurité sociale et des cotisations afférentes.

L'article 46 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957¹⁵ confère à l'assemblée territoriale la compétence de créer les impôts, taxes et cotisations sur le territoire.

¹⁴ Structure originale propre à la Nouvelle Calédonie créée en 1981 dans le cadre de la réforme foncière, le GDPL est une structure juridique reconnue dotée de la personnalité morale. Il regroupe des individus liés par la coutume (au sein d'une famille, d'un clan ou d'une tribu) et est régi par le droit coutumier. Les premiers GDPL fonciers ont été constitués dans les années 1990 en vue de bénéficier des attributions foncières effectuées par l'agence de développement rural et d'aménagement foncier (Adraf), sous le régime du droit coutumier.

¹⁵ Article 46 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957.

Sous réserve des conventions internationales, des dispositions de l'article 32 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 et de la consultation préalable des assemblées consulaires dans les matières qui sont de leur

En matière fiscale, l'imposition se compose quasi-exclusivement de taxes indirectes, à l'exception des patentes perçues sur les entreprises. En l'absence d'imposition sur le revenu ou sur les sociétés, les ménages ne sont astreints à aucune déclaration de revenus, et les entreprises à aucune obligation comptable.

En matière sociale, la caisse de prestations sociales de Wallis et Futuna (CPS WF) gère un régime de retraite et des prestations familiales (Cf. § 2.3.3 et 2.3.4), alimentées par des cotisations sur les salaires. Le système sanitaire est quant à lui totalement gratuit et pris en charge par le budget de l'État.

En matière de travail, il n'existe pas d'assurance chômage, ni de couverture du risque d'accident du travail.

De fait, la faiblesse de l'activité économique comme de l'emploi salarié limite l'étendue des bases potentiellement assujettissables, ce qui explique l'importance de la fiscalité indirecte¹⁶. Néanmoins la faiblesse des produits fiscaux et sociaux ne permet qu'une faible participation au budget du territoire, ou à une redistribution sociale des revenus.

1.4 Une gouvernance du territoire reposant sur des compromis

La coexistence d'institutions républicaines et coutumières, prévue par la loi de 1961, induit une relation complexe entre les différents détenteurs d'une autorité civile, religieuse ou coutumière, que ce soit au sein des assemblées ou dans le cadre de négociations souvent informelles.

1.4.1 Le préfet, administrateur supérieur du territoire

L'ensemble des services de l'État, du territoire et des circonscriptions est placé sous l'autorité du préfet, administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna.

Nommé par décret en conseil des ministres, l'administrateur supérieur exerce les fonctions de préfet, en charge des intérêts nationaux et du respect des lois. Il exerce en outre, par analogie, les attributions relevant des maires en matière de police administrative

Les services de l'administration territoriale sont partiellement mutualisés pour organiser au mieux les synergies entre les compétences respectives voisines ou nécessitant une coordination (douanes, affaires sociales, agriculture et pêche).

compétence, l'assemblée délibère en matière financière sur tous les projets étudiés en conseil de Gouvernement et sur toutes propositions émanant de l'un de ses membres relatifs aux objets ci-après ;

a) Détermination des impôts, taxes, parts de taxes, droits et contributions de toute nature à percevoir au profit du budget territorial, fixation de leurs modes d'assiette, règles de perception et tarifs ;

b) Tarifs maxima des taxes et contributions de toute nature et maximum des centimes additionnels à percevoir au profit des collectivités, organismes et établissements publics fonctionnant dans le territoire, à l'exception des communes de plein exercice ;

(.../...)

¹⁶ Cf. annexe n°3 pour une description des taxes et droits perçus.

La dualité institutionnelle et la recherche de consensus avec les différentes instances traditionnelles, qui sont à la fois source de complexité et consommatrice de temps, font peser sur le préfet et son administration une charge de gestion significative.

1.4.2 Le territoire

1.4.2.1 Le conseil de territoire

Le conseil de territoire est composé :

- De l'administrateur supérieur, chef du territoire, président ;
- Des trois chefs traditionnels des îles Wallis et Futuna ou de leurs suppléants, vice-présidents ;
- De trois membres nommés par l'administrateur supérieur, après accord de l'assemblée territoriale.

Dans les conditions fixées par décret, le conseil territorial assiste le chef du territoire pour l'administration du Territoire des îles Wallis et Futuna. Il examine notamment tous les projets qui doivent être soumis à l'assemblée territoriale.

1.4.2.2 L'assemblée territoriale

L'assemblée territoriale est la seule instance élue au suffrage universel direct.

Elle est composée de 20 membres, dont 13 représentants d'Uvea (respectivement six, quatre et trois membres pour le district de Mua, Hahake et Hihifo), quatre représentants d'Alo et trois de Sigave.

Une commission permanente de quatre membres règle les affaires qui lui sont renvoyées par l'assemblée, ou qui doivent être traitées en urgence.

Son président est renouvelé annuellement, ce qui affecte la stabilité des relations entre cette instance et le représentant de l'État.

1.4.3 Les circonscriptions

Dotées de la personnalité morale, les circonscriptions disposent de leurs budgets propres.

L'administrateur supérieur exerce les fonctions de chef de circonscription à Wallis et, par l'intermédiaire de son délégué, à Futuna. Le chef de circonscription représente celle-ci dans tous les actes de la vie civile. Il dispose du pouvoir réglementaire. Il est, par délégation, ordonnateur du budget de la circonscription.

Les missions des circonscriptions ne sont pas clairement définies par un texte, et découlent largement de la pratique. Cependant, l'arrêté n° 19 du 20 mai 1964 portant

organisation des circonscriptions (toujours en vigueur) cantonne les prérogatives des circonscriptions à la réglementation d'activités qui étaient, à l'époque, intimement liés à la vie coutumière (organisation des marchés et commercialisation des produits du cru, production agricole, vivrières, travaux d'intérêts général...) mais qui, aujourd'hui, relèvent de politiques publiques territoriales. Le juge administratif (note du Conseil d'État du 21 janvier 2013) reconnaît les circonscriptions comme « une catégorie particulière de personne publique » ne pouvant être considérée ni comme des collectivités territoriales ni comme des établissements publics.

Des arrêtés du préfet viennent régulièrement définir l'organisation et le fonctionnement des circonscriptions. Le dernier date du 14 février 2020¹⁷.

En pratique, les missions des trois circonscriptions sont quasi-identiques et assurent trois types de missions, dont les deux premières rappellent celles exercées par les communes métropolitaines.

- Exercice de la citoyenneté : gestion de l'état-civil, des listes électorales et organisation des scrutins, délivrance des titres d'identités...
- Maintien de la salubrité publique : collecte des déchets ménagers, vidange des eaux usées, entretien des voiries dans les villages, en lien avec le service des travaux publics...
- Expression de la solidarité coutumière : les circonscriptions sont les entités administratives sur lesquelles s'adosent les autorités coutumières dans la gestion opérationnelle et quotidienne de leurs prérogatives.

Par ailleurs, la circonscription d'Uvea procède au recrutement et à la gestion administrative des aides maternelles, mises à la disposition de la direction de l'enseignement catholique (DEC).

1.4.4 Les autorités coutumières et ecclésiastique

L'autorité coutumière est exercée par les trois rois de l'archipel, le *Lavelua* à Uvea, le *Tu'i Agaifo* à Alo, le *Tu'i Sigave* à Sigave, par les trois chefs de district d'Uvea, et par les chefs de village (*faipule*).

La circonscription d'Uvea est découpée en districts (Hihifo, Hahake et Mua) regroupant chacun de 5 à 10 villages, soit 21 villages au total.

À Futuna, les deux circonscriptions ne comportent pas de districts et regroupent directement les villages, neuf à Alo et six à Sigave.

Les rois, élus par les *aliki* (membres de familles aristocratiques), sont entourés de ministres et de représentants de la chefferie. De même les chefs de districts ou de villages sont entourés de conseils traditionnels. Leur pouvoir est important dans la gestion des affaires coutumières, telles que préservées par la loi de 1961, notamment pour ce qui concerne la gestion du foncier et des litiges afférents.

¹⁷ Arrêté n° 2020-0078 du 14 février 2020 annulant et remplaçant l'arrêté n° 2018-480 du 7 août 2020 portant organisation et fonctionnement de la circonscription d'Uvea.

Au sein des districts et des villages, sont constituées des associations qui gèrent une partie des subventions allouées par les circonscriptions.

Par ailleurs, la hiérarchie ecclésiastique, historiquement liée aux autorités coutumières, continue de jouer un rôle important dans les affaires du territoire, dont la quasi-totalité de la population est catholique. Elle gère notamment l'enseignement primaire, déléguée par l'État depuis 1969, dans le cadre de la direction de l'enseignement catholique (DEC) et l'évêque a été associé à la composition de la commission créée pour la gestion de la crise sanitaire et des sas.

De fait, et au-delà des compétences formelles, la plupart des affaires impliquent la consultation et souvent de longues négociations avec les représentants coutumiers de tous les niveaux concernés, sur une base de tradition orale.

En outre, depuis 2005, une chefferie dissidente s'est instituée à Uvea, non reconnue par les autorités civiles, mais disposant d'une influence réelle.

1.5 L'insertion dans le contexte régional

Doté du statut de PTOM au regard du droit européen¹⁸, le territoire entretient une relation historique avec la Nouvelle-Calédonie et développe une participation active au sein de la communauté du Pacifique sud (CPS).

1.5.1 La relation avec la Nouvelle-Calédonie

Dès 1988, la question a été posée du statut de Wallis et Futuna dans le cadre de l'évolution prévue pour la Nouvelle-Calédonie mais aussi en Polynésie. Un temps envisagée, la perspective d'une province comme les îles Loyauté a été écartée, compte tenu de l'attachement à la métropole des wallisiens, et du souci que la diaspora ne vienne pas affecter l'équilibre local entre tendances loyalistes et indépendantistes

La loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 avait prévu que les relations de la Nouvelle-Calédonie avec le territoire des îles Wallis et Futuna seraient précisées par un accord particulier conclu au plus tard le 31 mars 2000, associant également le gouvernement de la République. Un accord de 2003 est finalement venu clarifier la relation qu'entretiennent les deux territoires, avec pour objectif de contribuer au développement de Wallis et Futuna. Cet accord prévoyait notamment le maintien sur place des populations walliso-futuniennes, avec des quotas de formation vers Nouméa, la métropole ou Tahiti. Les trois axes privilégiés étaient l'éducation, la santé, et le travail

Il a été complété par une déclaration commune de 2019, mentionnant un engagement financier de la Nouvelle-Calédonie de 50 MXPf par an pendant cinq ans. La Nouvelle-Calédonie a ainsi inscrit à son budget primitif de 2020, une somme de 200 MXPf soit 1 676 000 € pour la période 2020-2024. Cet accord a cependant été la cible de diverses critiques

¹⁸ Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont des dépendances et territoires d'outre-mer des États membres de l'Union européenne, qui ne font toutefois pas partie intégrante de l'Union européenne.

quant à la méthodologie de mise en œuvre, de suivi, de gouvernance ou encore d'abondement financier : sur les 1 676 000 €, seuls 33 347 € ont réellement été consommés, soit 2 % du montant prévu. Un projet d'avenant est en cours de rédaction.

En toute hypothèse, la situation financière de la Nouvelle-Calédonie, pointée par un récent rapport de la CTC¹⁹, limite la capacité de coopération du pays avec le territoire des îles Wallis et Futuna.

1.5.2 La communauté du Pacifique sud (CPS)

La commission du Pacifique sud a été créée en 1947 en Australie avec la signature de la convention de Canberra entre la France, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les États-Unis. Devenue en 1997 la communauté du Pacifique sud, elle compte aujourd'hui 27 membres, dont les 22 États et territoires océaniques et cinq des six pays fondateurs. Depuis 1949, le siège de cette organisation internationale est situé à Nouméa.

Wallis et Futuna bénéficie, à travers la CPS, du Projet régional océanique des territoires pour la gestion durable des écosystèmes (Protege), s'inscrivant dans la continuité de l'Initiative des territoires pour la gestion régionale de l'environnement (Integre) qui s'est achevée en 2018. Mis en œuvre par la CPS et le Programme régional océanique de l'environnement (PROE)²⁰. Le programme Protege est financé par le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED) à hauteur de 36 M€ et il bénéficie à trois territoires français du Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna. Protege porte sur quatre thématiques principales : la pêche et l'aquaculture ; l'agriculture et la foresterie ; l'eau et les espèces envahissantes.

Le territoire des îles Wallis et Futuna a bénéficié, à date, sur l'ensemble des quatre thèmes, de 2,44 M€ de financement, dont la mise en œuvre locale est assurée, selon le sujet, par le service de l'environnement ou de l'agriculture. Ce montant n'est toutefois pas exhaustif, certains programmes transverses profitant à Wallis et Futuna n'étant pas isolables.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le Territoire des îles Wallis et Futuna demeure régi par un statut hérité de l'histoire mais qui le place désormais dans une situation d'exception non justifiée au regard des règles constitutionnelles. Les particularismes juridiques, notamment en matière foncière, constituent des freins à la réalisation d'infrastructures et aux actions de développement, aggravant les conséquences de l'insularité et de l'éloignement.

La modernisation du statut du territoire, et la mise en place d'un statut foncier respectueux à la fois des traditions et des nécessités d'un développement économique maîtrisé,

¹⁹ CTC de Nouvelle Calédonie, « Nouvelle-Calédonie - Situation financière », rapport d'observations définitives, juin 2022.

²⁰ Créée en 1993 et rassemblant 21 États et territoires océaniques ainsi que les cinq puissances océaniques déjà membres de la CPS, il vise à « promouvoir la coopération dans la région Pacifique, apporter son aide à la protection et à l'amélioration de son environnement, en assurer et pérenniser le développement durable pour les générations actuelles et futures. » Son siège est à Apia (Samoa).

doivent être intégrées à la discussion du prochain contrat de convergence et de transformation, avec pour objectif d'en améliorer l'exécution budgétaire.

2 UN TERRITOIRE CONFRONTÉ À DE NOMBREUX DEFIS

Singulier par son isolement et son statut juridique, le Territoire de Wallis et Futuna est engagé avec la métropole dans un contrat de convergence et de transformation, devant permettre un développement équilibré et durable du territoire. Si des progrès sont effectifs depuis le dernier contrôle, en termes de niveaux de vie et de perspectives économiques, les besoins demeurent importants.

Sur la période récente, la gestion de la crise sanitaire a permis, grâce à une mobilisation significative de moyens publics, de protéger au mieux les équilibres économiques et sociaux, et de préserver des perspectives d'activité favorables.

Le territoire n'en est pas moins confronté à de nombreux défis et besoins, à des échéances variables, mais impliquant, à côté de l'apport budgétaire de l'État, la définition d'un cadre financier plus équilibré et l'engagement d'évolutions structurelles indispensables.

À court terme, les demandes exprimées en matière d'aide sociale et la revalorisation des personnels de la FPT génèrent un besoin de financement qui doit conduire à mobiliser de nouvelles ressources locales.

À moyen terme, la réalisation d'infrastructures publiques nécessaires au désenclavement et au développement est confrontée à des difficultés structurelles ou juridiques qui ralentissent la consommation des financements alloués. La nécessaire amélioration des services publics doit prendre davantage en compte des objectifs de développement durable et reposer sur un financement plus équilibré.

À plus long terme, les conséquences prévisibles du vieillissement de la population appellent à engager au plus vite une réflexion sur le régime de retraite et les services à la personne et leurs modalités de financement.

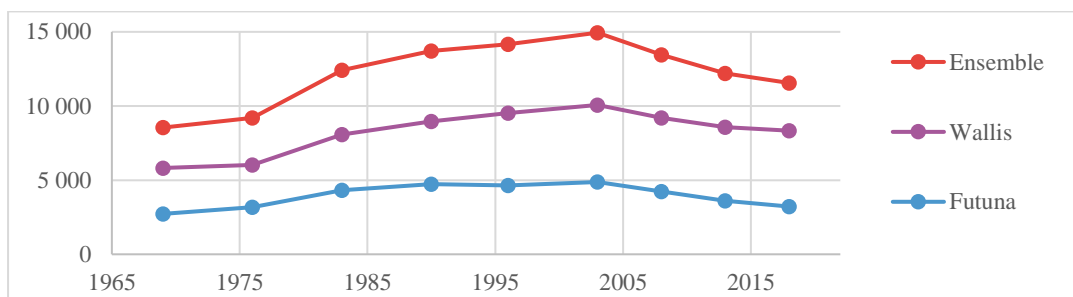
2.1 Un contexte socio-économique contrasté

Malgré un contexte social marqué notamment par le vieillissement de la population et une forte inégalité de revenus, l'économie de l'archipel apparaît bien orientée grâce notamment à la réalisation d'investissements publics et, paradoxalement, au dynamisme de la consommation des ménages durant la période de restrictions d'accès du territoire pour cause de pandémie.

2.1.1 Une situation démographique préoccupante

Au dernier recensement de 2018 la population de l'ensemble des îles s'élevait à 11 558 habitants, contre 13 445 en 2008, soit une perte de 1 887 habitants en dix ans (- 14 %). La déprise démographique entre 2013 et 2018 est beaucoup plus marquée à Futuna (- 10,7 %) qu'à Wallis (- 2,9 %).

Graphique n° 1 : Population de Wallis et Futuna, 1969 à 2018

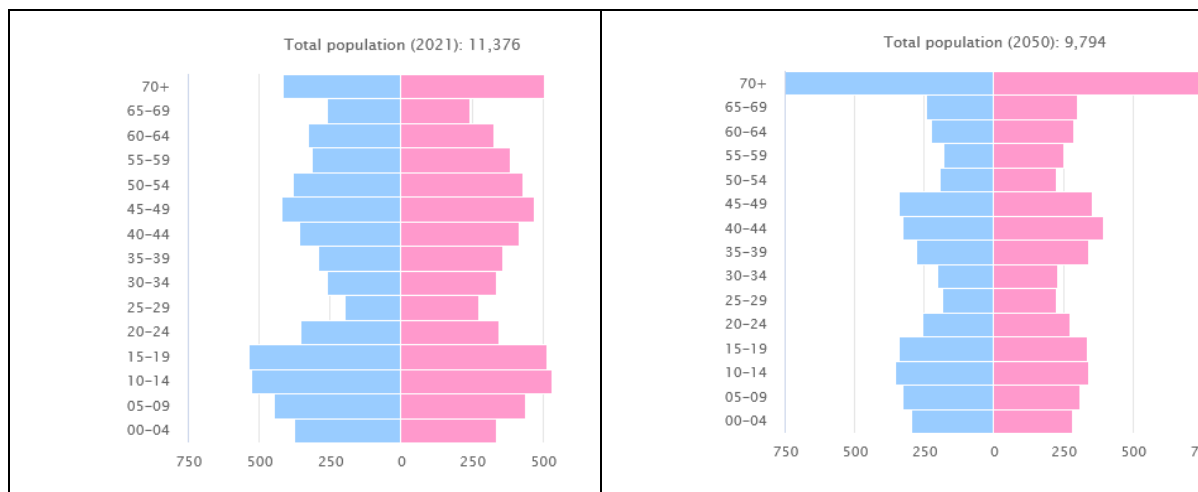


Source : Insee-STSEE, recensements de la population de 1969 à 2018.

Un nouveau recensement général de la population est prévu en 2023. Selon le service statistique territorial, la déprise serait continue, de l'ordre de 1 % par an, soit une population actualisée plus proche de 11 000 habitants en 2022.

Aux flux migratoires s'ajoute l'évolution de la natalité. L'indice de fécondité, de 4,5 enfants par femme en 1983, était estimé à 2,2 en 2018. Le taux d'accroissement naturel a donc tendance à diminuer, et ce phénomène est renforcé par le départ des générations de jeunes adultes en âge de procréer.

En 2018, les personnes de plus de 60 ans représentent 16,5 % de la population (+2,4 points par rapport à 2013) tandis que les jeunes de moins de 20 ans représentent 34 % de la population (- 3,7 par rapport à 2013). Ce vieillissement de la population est particulièrement préoccupant, que ce soit en termes de structures de prise en charge ou de l'équilibre du régime autonome de retraite.

Graphique n° 2 : Projection démographique à l'horizon 2050

Source : Communauté du Pacifique Sud, CPS, <https://sdd.spc.int/wf>

2.1.2 Coût de la vie et évolution des prix

Comme dans les autres territoires ultra-marins, le coût de la vie constitue une préoccupation importante. Selon la dernière enquête sur le budget des familles²¹, la dépense par individu a progressé de 2,1 % par an sur la période 2006-2020, et de 1,1 % en francs constants. Les dépenses alimentaires y représentent toujours le premier poste, à 21 %, mais en baisse de quatre points par rapport à 2006, ce qui traduit une légère amélioration du niveau de vie global, en partie compensée par des dépenses nouvelles, notamment de communications.

Au troisième trimestre 2022, l'évolution des prix sur un an atteignait 4,6 %²², en hausse sensible par rapport aux périodes précédentes, où l'inflation était voisine de zéro depuis 2016.

Le territoire est doté d'un observatoire des prix des marges et des revenus (OPMR), présidé par un magistrat de la chambre territoriale des comptes de Nouvelle Calédonie. Si son activité a été ralentie durant la crise sanitaire, il tient à jour une liste de produits essentiels pour lesquels les distributeurs s'engagent à maintenir les prix. Cet engagement, non impératif et dépourvu de sanction, semble néanmoins respecté, moyennant une prise en compte de l'inflation.

Si les prix supportent systématiquement des taxes douanières parfois importantes, la formation des prix intègre surtout des marges commerciales élevées. Mal documenté, les taux de marge pratiqués localement seraient de l'ordre de 100 %, appliqués aux prix importés, frais de douane compris.

Aussi, il apparaît nécessaire que l'OPMR procède à une analyse des marges pratiquées localement sur les importations des produits courants.

²¹ STSEE, « Enquête budget des familles à WF – 2020, Vol 1 : rapport sur les dépenses », publication à venir.

²² STSEE, Indice des prix à la consommation, troisième trimestre 2022.

2.1.3 Pauvreté et inégalité économique

Il existe à Wallis et Futuna une inégalité financière importante, liée notamment aux différences de revenus entre les salariés et non-salariés.

Tableau n° 2 : Taux de pauvreté* et indice d'inégalité comparée en Outre-mer²³

	La Réunion (2017)	France métro (2018)	Martinique (2017)	Guadeloupe (2017)	Guyane (2017)	Polynésie Française (2015)	Nouvelle Calédonie (2019)	Wallis et Futuna (2020)	Mayotte (2017)
<i>Taux de pauvreté</i>	7,7%	8,3%	11,7%	12,7%	17,4%	20,0%	21,3%	25,2%	38,8%
<i>Indice de Gini</i>	0,36	0,30	-	0,34	0,43	0,53	0,42	0,48	-

*Taux de pauvreté monétaire, calculé sur le seuil local (50 % de la médiane du niveau de vie).

Source : Institut de la statistique et des études économiques, Budget des Familles (BDF) 2019.

Selon les données du dernier rapport sur le budget des ménages du service territorial de statistique²⁴, la redistribution coutumière et les prestations sociales modifient les taux de pauvreté et l'indice d'inégalité.

²³ Ces données, reprises de l'étude l'ISEE de Wallis et Futuna, reposent sur des taux de pauvreté calculés sur les seuils locaux, à 50 % de la médiane du niveau de vie. Ils sont donc par construction très différents des seuils de pauvreté publiés par l'Insee, sur des seuils nationaux et à 60 % de la médiane du niveau de vie.

Par ailleurs, en l'absence de déclaration fiscale des revenus, leur connaissance ne repose que sur les données collectées dans le cadre de l'enquête locale sur le budget des familles.

²⁴ Publication à venir.

Tableau n° 3 : Indicateurs de pauvreté comparés à Wallis et Futuna

	Selon définition normée*	Sans redistribution sociale**	Sans transactions non monétaires***
<i>Population pauvre</i>	2 430	2 830	2 910
<i>Taux de pauvreté</i>	21,0 %	24,5 %	25,2%
<i>Intensité de la pauvreté</i>	41 %	44 %	59 %
<i>Indice de Gini</i>	0,43	0,45	0,48

*D'après la définition officielle qui prend en compte les revenus monétaires réguliers, l'autoconsommation et les cadeaux reçus dans le calcul du niveau de vie.

**Les aides sociales ne sont pas prises en compte dans le calcul du niveau de vie.

***Les dons et l'autoconsommation ne sont pas pris en compte dans le calcul du niveau de vie

Source : Service territorial de la statistique et des études économiques (STSEE), *La consommation des ménages à Wallis et Futuna, juillet 2022.*

Ces données montrent un effet significatif de la redistribution coutumière et sociale sur le taux de pauvreté. L'indice d'inégalité reste cependant très élevé, comparable à celui de la ville de Paris (0,42).

La faiblesse de l'imposition locale, et surtout l'absence de toute progressivité des outils fiscaux, ne permettent pas de réduire davantage ces inégalités, dont la réalité ne peut en outre qu'être approchée en l'absence de déclaration fiscale et du niveau élevé de circulation de monnaie fiduciaire.

2.1.4 Une faible bancarisation, une circulation fiduciaire importante

En 2021, le territoire comptait 6 342 comptes de dépôts à vue (en cours moyen de 1,343 MXPF, (11 250 €), 1 451 comptes sur livret (en-cours moyen de 523 000 XPF (4 383 €) et 2 425 cartes bancaires, soit 0,44 cartes par compte de dépôt²⁵.

Bien que la crise sanitaire paraisse avoir contribué au développement de l'utilisation des cartes bancaires, la circulation de monnaie fiduciaire reste très importante à Wallis et surtout à Futuna. Si la faiblesse de l'offre bancaire, avec un seul établissement, contribue à cette situation, l'attachement de la population à la détention de monnaie est très important. Les salaires peuvent être versés en espèces, et les prestations ou salaires versés sur les comptes font l'objet de retraits immédiats. Cette disponibilité alimente la circulation de billets lors des fêtes coutumières, des kermesses ou des collectes religieuses, ainsi que les jeux d'argent (bingo), prohibés mais très fréquentés.

Au niveau global, les dépenses de consommation monétaires mensuelles sont ainsi inférieures de 33 % au revenu disponible monétaire mensuel²⁶. Cet écart, théoriquement constitutif du taux d'épargne, semble plutôt représentatif d'une circulation monétaire non

²⁵ Source : IEOM, « *Rapport annuel économique Wallis et Futuna 2021* », juillet 2022.

²⁶ Cf. « *Enquête budget des familles à WF – 2020, rapport sur les revenus* », STSEE, publication à venir.

marchande. Le montant des transferts monétaires hors consommation est ainsi estimé à plus de 41 M XPF (0,35 M€) par mois²⁷.

Les comptes au Trésor de particuliers ou d'associations ont été maintenus sur le territoire, de façon dérogatoire, mais sont en voie d'extinction²⁸, ce qui suscite une opposition notamment à Futuna, où l'offre bancaire se résume à un seul distributeur (deux à Wallis) et à une présence du guichet de la BWF quelques jours par mois. Les comptes ouverts au Trésor sont désormais résiduels, au nombre de 687²⁹ dont environ un quart pour des comptes d'associations villageoises, percevant notamment des subventions des circonscriptions. Ces comptes sont progressivement clôturés, lors du décès pour les particuliers, ou en l'absence de justification d'emploi des subventions pour les associations.

L'insuffisance d'offre bancaire demeure néanmoins problématique, notamment pour les associations ou pour la tenue de comptes de campagne électorale, qui ne bénéficient pas du droit au compte. Elle conforte en outre la préférence locale pour la liquidité, tout comme l'insuffisance du parc de distributeurs et le coût des retraits au guichet, de 700 XPF (5,90 €). Elle s'accompagne également de la pratique courante du crédit par les commerçants, difficilement mesurable.

L'IEOM fait état en 2021 d'une progression annuelle importante de la masse monétaire en circulation sur le territoire, de l'ordre de 15 %. Les transferts monétaires issus de la diaspora walliso-futunienne en Nouvelle-Calédonie ou en métropole, ne sont pas connus ni même évalués.

L'absence de déclaration fiscale des particuliers comme des entreprises contribue également à la méconnaissance des flux financiers et à la difficulté de mesure du produit intérieur brut, dont le dernier chiffrage date de 2008, sur des données de 2005.

2.1.5 Une conjoncture économique encourageante

Le dernier rapport annuel³⁰ de l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) dresse un tableau plutôt positif de la conjoncture, avec notamment une progression marquée de la consommation des ménages, et une orientation satisfaisante de l'investissement des entreprises.

Le niveau d'emploi a progressé de près de 8 % sur un an, essentiellement porté par l'emploi public (+ 11,5 %), mais avec une hausse notable de l'emploi privé (+ 7,2 %).

Les importations ont progressé de 27,1 % à 8,9 Md XPF (74,6 M€), soit un niveau très supérieur à la moyenne des années 2017 à 2021 (6,8 Md XPF, soit 56,9 M€). Les importations de biens intermédiaires augmentent notamment de 40,2 %, et celles de biens d'investissement de 23,6 %. Le secteur du BTP apparaît particulièrement dynamique (+ 81,8 % d'importation de ciment), porté par le lancement de chantiers financés par le plan de relance : construction d'une

²⁷ Cf. « *Enquête budget des familles à WF – 2020, rapport sur les dépenses* », STSEE, publication à venir.

²⁸ La suppression définitive de ces comptes est rendue inéluctable du fait de l'obsolescence avancée de l'application informatique dédiée.

²⁹ Données août 2021 communiquées par la DFIP.

³⁰ IEOM, « *Rapport annuel économique Wallis et Futuna 2021* », juillet 2022.

cité administrative à Futuna, agrandissement des locaux de la circonscription d'Uvéa   Wallis, construction d'une maison d'accueil pour les femmes en détresse.

La fréquentation du territoire a connu une diminution importante du fait de la gestion de la crise sanitaire³¹. Mais cette période de fermeture du territoire a cependant permis un taux de remplissage élevé des hôtels grâce au confinement, et s'est aussi révélée favorable à la consommation des ménages.

Les perspectives pour 2022 apparaissent également positives. Malgré la progression de l'inflation, la réouverture du territoire devrait favoriser les approvisionnements et les secteurs économiques de l'hôtellerie et des voyages. Les projets d'investissements publics³² devraient soutenir la bonne orientation du secteur du BTP.

Aucune mesure du produit intérieur brut n'a cependant été réalisée depuis celle de 2008, sur la base de données 2005, faite par l'IEOM. Le PIB ainsi mesuré s'établissait à 18 Md XPF (151 M ), soit 10 100 à par habitant. Les évolutions notables intervenues depuis lors en termes de développement, mais aussi de démographie, justifieraient qu'il soit procédé à une mesure régulière de cet indicateur économique, permettant de mieux apprécier l'impact des actions de développement et de convergence. Les partenaires du projet Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer (Cerom)³³ pourraient apporter leur soutien et expertise au service territorial de la statistique et des études économiques (STSEE) dans la réalisation de ces travaux.

Recommandation n  2. : Se doter d'un outil de pilotage de la situation économique du territoire, permettant notamment le calcul du PIB et des marges commerciales (administrateur supérieur, Insee, IEOM, OPMR).

2.2 Le statut des agents publics : une évolution sans financement pérenne

Les dépenses de personnel et assimilés représentent 35 % des dépenses de fonctionnement du territoire, et 84 % de celles de la circonscription d'Uvea (CA 2021).

Les agents publics du territoire sont encore régis, jusqu'à validation complète du nouveau statut, par l'arrêté n 76 du 23 septembre 1976 portant statut des agents permanents du territoire.

En 2017, une opération de « décroisement » a permis de dissocier clairement les agents travaillant pour l'état et ceux travaillant pour le territoire. Dans ce cadre, 70 agent territoriaux (sur les 381 en poste) ont été pris en charge par le budget de l' tat. Puis, en 2019, les six agents

³¹ En 2021, le nombre de passagers arrivant sur le territoire a baissé de près de 45 % par rapport à 2020.

³² Déplacement du service des postes et télécommunications (SPT) hors de la zone à risque tsunami, construction d'un bâtiment neuf et rénovation de la salle ORSEC à l'administration supérieure, ...

³³ Les partenaires Cerom sont, outre l'Insee, l'IEOM, l'Agence française pour le développement (AFD), l'Institut statistique territorial de la Nouvelle-Calédonie (ISEE) et l'Institut statistique de Polynésie française (ISPF).

territoriaux travaillant comme surveillants pénitentiaires ont également été intégrés au corps des surveillants pénitentiaires.

2.2.1 La crise de 2021 et les nouvelles dispositions

Ces entrées, par le biais de la loi Sauvadet³⁴, dans la fonction publique, ont provoqué des tensions sociales au sein des services en raison de la différence de traitement et notamment de l'indexation des salaires des agents de l'État.

Une grève de la fonction publique territoriale a bloqué toute l'activité administrative (et donc en bonne partie économique) de l'île d'Uvéea en interdisant l'accès à l'administration supérieure et aux services annexes. Ce blocage a conduit à la création, par la délibération n° 21 du 13 janvier 2022 de l'assemblée territoriale, d'une « Fonction publique territoriale de Wallis et Futuna » (FPTWF) dont les statuts ont été votés à la session administrative de juin 2022 de l'assemblée territoriale.

Cette nouvelle fonction publique, *sui generis*, s'appuie sur le titre III du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales. Les statuts particuliers des cadres d'emploi sont encore en phase de discussion, de même que les modalités de reclassement.

Au 30 septembre 2021, la fonction publique territoriale comptait 351 agents affectés auxquels s'ajoutent 47 postes à pourvoir. Dans ses calculs de surcoût, toutefois, l'État retient la base de 345 agents auxquels il convient de rajouter 30 pompiers (auparavant à la charge des circonscriptions) et 16 gardes territoriaux, devenus adjoints techniques de l'intérieur et de l'outre-mer en 2020, et qui ont intégré le corps des gardiens de la paix en 2022.

Au total, par les diverses mesures d'intégration entre 2017 et 2021, ce sont 134 agents qui ont rejoint, en gestion et rémunération, la fonction publique d'État tout en continuant à assurer les mêmes missions qu'auparavant auprès du territoire. Dans le même temps, celui-ci recrutait (directement ou par voie de mobilité) 106 agents.

2.2.2 Des modalités de financement qui restent fragiles

C'est dans ce cadre d'embauches importantes que l'État a donné son accord à un certain nombre d'accompagnements pour financer une indexation des salaires des agents de la fonction publique territoriale de 1,5 des traitements métropolitains, en marge des rémunérations qu'il prend en charge directement de manière pérenne.

L'État accompagnera, selon une logique dégressive de 70 à 0 % sur huit ans (2022-2030), le surcoût à concurrence d'un taux d'indexation à 1,4. L'écart entre le taux servi aux agents (1,5) et le taux retenu par l'État (1,4) sera pris en charge par les ressources propres du Territoire de Wallis et Futuna. Les autres mesures prises en faveur des agents (intégrations, titularisations, agents des circonscriptions, etc.) demeurent à la charge de l'État. L'Assemblée territoriale plaide pour un accompagnement sur 20 ans que l'État n'a pas retenu.

³⁴ Loi du 12 mars 2012 visant notamment à la résorption des emplois précaires dans la fonction publique et mettant en place des dispositifs de titularisation pour les contractuels et assimilés de la fonction publique.

Concernant plus spécifiquement les agents des circonscriptions, les calculs effectués par les ministères font état d'un surcoût de 1,65 M€ en 2022 jusqu'à 1,78 M€ en 2030 en appliquant un GVT de 1 % par an. Les mesures arrêtées ne prévoient pas de reclassement vers la catégorie A mais le sommet de la grille de 1976 (échelon D6) culmine à 416 000 XPF soit 3 486 €, traitement supérieur à celui du dernier échelon de catégorie B. Or, obligation est par ailleurs faite de reclasser à l'échelon directement égal ou supérieur. Si l'on ajoute la reprise des montants de SFT, des indemnités, *etc.*, le surcoût global devrait donc être supérieur à celui prévu. Il importerait dès lors, en s'appuyant sur les services localement compétents, d'affiner les prévisions pour les huit ans à venir afin de s'assurer du financement total de ces mesures.

Tableau n° 4 : Surcoût pour l'État des évolutions statutaires des agents publics de Wallis et Futuna

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<i>Coût total pour l'Etat (Territoire et circonscriptions)</i>	4,82	4,47	4,12	3,76	3,39	3,01	2,63	2,45	2,26
<i>Intégration Sauvadet supplémentaire</i>	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77	0,77

Source : Cour des comptes d'après le compte-rendu des réunions interministérielles des 10 et 30 décembre 2021

Outre la réalisation d'une étude sur les potentialités de nouvelles recettes fiscales³⁵, le territoire a mis en place un plan de financement de la fonction publique territoriale. Sur un surcoût total de l'indexation à 1,5 de 4,82 M€, le montant de l'aide dégressive s'établit à 2,73 M€, soit 70 % du coût et va décroissant par tranche de 10 points jusqu'à totale prise en compte par le territoire en 2030. En 2022, le reste à charge du territoire s'établit à 2,09 M€. Le financement est prévu par des économies de fonctionnement et des recettes nouvelles.

- *Economies de fonctionnement*

Les principales mesures d'économie concernent le non-remplacement des départs en retraite, soit 64 agents (sur un total de 351). La diminution du nombre d'agents publics de 18 % en huit ans est particulièrement ambitieuse et appellera, si elle est mise en œuvre, des mesures d'accroissement de la productivité afin de maintenir le niveau de service public offert aux administrés. Cet effort devra être d'autant plus marqué qu'il est également prévu de réduire de 10 % les coûts de fonctionnement des services. Le détail de ces économies n'est toutefois pas précisé. Ces mesures, pour l'année 2022, atteignent 0,83 M€. En 2030, le montant d'économies prévu est de 3,98 M€.

- *Recettes nouvelles*

L'essentiel est assuré par deux sources : une contribution provenant des recettes de la concession d'électricité de EEWF, à hauteur de 0,45 M€ en 2022 puis de 0,62 M€ au-delà, et un prélèvement sur le budget annexe du service des postes et télécommunications pour un

³⁵ Lacave Matthieu, Castagnède Bernard, Lanoix Karine *et al.* *Etudes socio-économique « Quelles potentialités de développement pour Wallis et Futuna » - complément d'étude fiscalité.* Technopolis group, 2021. (Cf. encadré sur l'étude AFD, page 70 du présent rapport)

montant variant de 0,70 M€ à 0,50 M€. De tels prélèvements sont assimilables à une taxation des services publics concernés.

Le plan de financement omet de répercuter le GVT, estimé à 1 % annuel, ce qui minore d'autant les montants à financer. Aussi, en fin de période, le besoin de financement est évalué à 4,82 M€, sans changement par rapport à 2022, en regard d'une dépense attendue de 5,22 M€, soit un écart d'environ 8 %.

Le plan de financement proposé, basé à 82 % sur des mesures d'économie pour l'essentiel générées par une diminution importante du nombre d'agents, apparaît difficilement soutenable sans de nouvelles ressources sauf à accroître de manière substantielle la productivité ou à diminuer la qualité des services publics. Plusieurs pistes sont explorées dans le rapport sur la fiscalité susmentionné, dont une taxe générale de consommation et un impôt sur les revenus, qui, s'ils étaient mis en œuvre, permettraient d'assurer un financement autonome des diverses mesures prises dans un souci de justice fiscale.

Le territoire a inscrit à son budget supplémentaire pour 2022 une provision de 488,5 MXP (4,1 M€) pour couvrir la charge supplémentaire attendue au titre de l'année. Apparaissent également en recettes, au c/74718, deux montants de 326,5 MXP (2,7 M€) au titre de l'accompagnement État-FPT, et de 50 MXP (0,42 M€) au titre de financement par l'État de la liste complémentaire « *Sauvadet /Oubliés* »³⁶. La DGOM rappelle qu' « *une prise en charge intégrale par le territoire est prévue à échéance 2030 [qui] ne pourra être atteinte qu'avec une évolution du produit fiscal du territoire* ».

En 2022, le surcoût réel total s'élève à 5,1 M€, soit 0,3 M€ de plus que le montant prévu initialement. Cet écart dès la première année doit inciter à la plus grande rigueur quant au mode de financement prévu pour la durée du plan. Aussi, la création de ressources fiscales propres doit être recherchée pour, notamment, assurer le financement des charges de personnels de la fonction publique territoriale de Wallis et Futuna.

2.3 Des besoins sociaux croissants

2.3.1 Le pacte social

Depuis le contrat de développement 2012-2016, les aides aux personnes âgées et handicapées font l'objet d'un pacte social. Conclu pour 2015-2017, il prévoit un financement de ces aides pris en charge à 80 % par l'État, plafonné à 1,7 M€, et 20 % par le territoire, à hauteur maximale de 419 000 €. Une évaluation du dispositif a été réalisée en 2016 par un prestataire externe, concluant globalement à une bonne effectivité du dispositif à destination des personnes âgées et des personnes handicapées adultes, mais plus limitée pour les jeunes en situation du handicap. Le besoin de financement associé à ces revalorisations a motivé, avec la création d'une fonction publique territoriale, la réalisation d'une étude, demandée à l'AFD, sur les potentialités de nouvelles recettes fiscales (Cf. encadré sur l'étude AFD, page 69 du présent rapport).

³⁶ Ce dernier montant constitue en réalité une réduction de dépenses pour le territoire et non une recette.

Ce pacte social a fait depuis l'objet d'amendements et de prorogations jusqu'à fin 2022. En mai 2022, une revalorisation de différents dispositifs sociaux, et la pérennisation de la prise en charge des aidants familiaux ont été examinées à la demande des élus de l'assemblée territoriale. Cette prise en charge repose en effet, pour partie, sur des crédits dédiés aux chantiers de développement locaux (CDL), pris en charge sur un budget opérationnel de programme inapproprié³⁷.

En juillet 2022, les élus du territoire ont formulé auprès du ministère une demande de revalorisation de la contribution de l'État de 202,8 MXP (1,7 M€) à 680 MXP (5,7 M€), soit une progression de 225 %.

Face à cette revendication, le ministre chargé des outre-mer a indiqué que ce sujet devait faire l'objet d'un travail, en vue d'une revalorisation soutenable des prestations dont bénéficient les personnes âgées et handicapées. A cette fin, le ministre a donné mandat au Préfet, Administrateur Supérieur, pour négocier le financement de cette revalorisation et du contrat social 2023-2027, en visant une clé de répartition plus équilibrée entre l'État et la collectivité, dont cette compétence relève, et au terme du contrat, un financement paritaire. Ce rééquilibrage progressif prendra en compte le niveau de recettes nouvelles que le territoire sera en capacité de dégager, en s'inspirant des recommandations du rapport de 2021 sur le modèle économique d'avenir de Wallis et Futuna.

L'enveloppe dédiée au pacte social ouverte par la LFI 2022 sera reconduite, de façon conservatoire, au même niveau en 2023.

2.3.2 La question du logement et l'habitat insalubre

L'habitat dans les îles est constitué de logements individuels dispersés, principalement localisés dans la bande côtière, à l'exception de la côte ouest de Wallis, quasi-inhabitée.

Les logements sont occupés à plus de 87 % par leurs propriétaires. Les constructions sont dans l'ensemble récentes³⁸, mais l'on observe un nombre significatif de constructions abandonnées, en lien probable avec la déprise démographique. Le marché de la location ne concerne en pratique que les métropolitains installés temporairement sur le territoire.

Les programmes de réalisation de logements sociaux, initiés dans les années 1990, ne se sont pas poursuivis, du fait de désaccords avec les chefferies coutumières, et de coûts élevés de construction. L'AFD, qui gérait un programme de prêts aux ménages pour le logement, y a mis fin au début des années 2000, en raison d'un niveau très élevé d'impayés.

Pour autant, il existe dans le territoire un problème d'habitat insalubre qui a émergé en 2019 à l'initiative de quelques chefs de villages évoquant publiquement ce problème souvent dissimulé. L'État et le territoire, en lien avec les circonscriptions, ont engagé un plan d'action visant à traiter les situations au cas par cas. Le recensement des situations de logements indignes auprès des villages a conduit à 700 demandes de prise en charge, contre une anticipation d'une centaine. Après analyse de l'aspect matériel du logement et de la situation financière des

³⁷ En l'espèce, le BOP 138, qui finance l'emploi outre-mer.

³⁸ Les deux tiers des logements ont été construits depuis 1990 ([La problématique de l'habitat à Wallis et Futuna](#), IEOM 2010).

ménages (par les services sociaux du SITAS en l'absence de registre fiscal), 600 demandes ont été retenues comme potentiellement éligibles.

Les opérations de réhabilitation sont réalisées selon trois modalités :

- En régie, par les agents du service des travaux publics de la circonscription d'Uvea ;
- Par le recrutement de chantiers de développement local ;
- Par les entreprises patentées, le montant des travaux ne pouvant dans ce cas excéder 40 % du coût des matériaux.

Du fait des délais techniques et de la pandémie, ces opérations n'ont démarré qu'en 2021, avec la réhabilitation et la mise aux normes d'un *fale*³⁹. Deux autres opérations sont en cours de démarrage, soit par rénovation, soit par construction d'une unité de vie normée de 20 m² environ.

L'opération de résorption de l'habitat insalubre est financée par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) 2020 et 2021, à hauteur de 95,4 MXPf (0,8 M€).

Le budget moyen retenu pour ces opérations est de 2,5 MXPf, soit environ 21 k€, et le financement est principalement supporté par le territoire, dans le cadre des chantiers de développement locaux (CDL).

La capacité technique et budgétaire de traitement est estimée à cinq logements par an, ce qui suppose une continuité de long terme. Mais au-delà de ces limites, la réalisation se heurte surtout à la difficulté et aux délais d'approvisionnement. Si un stock de matériels de second œuvre a été constitué, en quantité mesurée pour limiter un « coulage » fréquent, le gros œuvre est tributaire des marchés conclus notamment pour le granulat en situation monopolistique (Cf. encadré sur le marché du granulat, page 67).

2.3.3 L'équilibre du régime de retraite

Le régime de retraite est géré par la caisse de prestations sociales des îles Wallis et Futuna (CPSWF), établissement public territorial doté d'un agent comptable. Il s'agit d'une micro-caisse autonome, gérant un régime par répartition à prestations définies, sans adossement à une autre institution. Depuis 2020, la caisse s'est assurée des services d'un expert-comptable, qui réalise un audit des comptes, sans certification.

La caisse compte 250 employeurs et 2 300 salariés cotisants, et 832 pensionnés. Elle dégage un résultat d'exploitation de l'ordre de 7 MXPf (58,6 k€), mais devrait devenir déficitaire à l'horizon 2022 ou 2023. Elle dispose, à fin 2021, de 4,5 Md XPF (37,7 M€) de réserves, dont 3,5 Md XPF (29,3 M€) au titre des retraites.

Actuellement, la pension est servie à 60 ans, et elle peut être liquidée à 57 ans avec 35 ans de cotisations. Le taux de rente est de l'ordre des deux tiers du salaire des 15 meilleures années. La pension mensuelle moyenne est d'environ 150 000 XPF (1 257 €). La charge totale des pensions servies a progressé en moyenne de 5,6 % par an sur les dix dernières années.

³⁹ Maison traditionnelle wallisienne.

Après une hausse des cotisations retraite menée de 2009 à 2019, la contribution est de 21 % des salaires, supporté aux deux tiers par les employeurs et un tiers pour les salariés.

Malgré ce relèvement des cotisations, la situation du régime est préoccupante, du fait essentiellement de l'évolution démographique. Selon les projections actuarielles que la CPSWF a fait réaliser, les réserves « retraite », qui s'élèvent à 3,5 Md XPF (29,3 M€), seraient épuisées à l'horizon 2032, et les scénarios testés sur des ajustements paramétriques ne conduisent qu'à repousser l'échéance de quelques années. Ainsi le scénario de redressement, combinant un relèvement de l'âge de départ à 62 ans et du départ anticipé à 60 ans, un relèvement des cotisations de deux points pour les salariés comme les employeurs, et une baisse du taux de rente, permettrait de repousser l'épuisement des réserves de neuf ans, en 2041.

Après la hausse récente des cotisations, les marges de manœuvre apparaissent limitées, qu'il s'agisse du montant des pensions ou du plafonnement des cotisations, alors que les besoins de financement du régime de protection sociale vont aller croissant. Les conditions d'un équilibre pérenne du régime de retraites doivent être réexaminées et une extension de l'assiette des cotisations aux rémunérations accessoires de la FPT doit être étudiée.

2.3.4 Les prestations sociales

La CPSWF gère également un régime de prestation familiale, alimenté par des cotisations employeurs de 6 %, et délivrant des prestations famille (11 000 XPF par enfant et par mois soit 92 €) ainsi qu'une indemnisation des congés maternité. L'ensemble de ces prestations représente un montant de l'ordre de 300 M XPF (2,5 M€), en baisse moyenne de 0,74 % par an depuis 10 ans, et ne connaît pas donc de difficulté de financement du fait de la baisse de natalité

Le transfert d'agents vers la fonction publique d'État au titre du dispositif « Sauvadet », ne relevant donc plus d'une affiliation à la CPSWF, a occasionné un volume significatif d'indus difficiles à récupérer compte tenu des moyens de la caisse, et qui s'élevait encore, à fin 2021, à 2,8 MXPF (23,5 k€).

Par délégation et sur subvention de l'administration territoriale, la CPSWF délivre aussi trois prestations : le régime territorial d'aide à l'enfant, le complément social de retraites et une prime à la naissance de 20 000 XPF (168 €). Le total de ces prestations représente environ 127,5 M XPF (1 M€), ce régime étant par construction équilibré par un financement du territoire.

Le service de l'inspection du travail et de l'action sociale (SITAS), relevant de l'administration territoriale, gère en outre directement quatorze autres prestations sociales. À noter qu'il n'existe en revanche aucune prestation en matière d'accident du travail.

Avec les prestations de la CPSWF, ces aides constituent un support de redistribution interne au territoire. Les dépenses de la fonction « protection et action sociale » ont représenté en 2021 un montant de 763,5 MXPF (6,4 M€), soit 19 % du budget de fonctionnement du territoire, dont les recettes proviennent à 70 % de la fiscalité locale. Ces dépenses ont fortement progressé de 84,5 % depuis 2019, marquant une volonté de renforcement de l'assistance aux plus démunis, mais induisant un besoin de financement significatif.

Selon l'enquête sur le budget des ménages, l'ensemble de ces aides sociales contribue à la diminution de la pauvreté et à la réduction des inégalités, qui demeurent très élevées (Cf. §2.1.3 *supra*).

2.3.5 La question de la dépendance

La déprise démographique a vu la population passer de 14 944 habitants en 2003 à 11 558 en 2018, date du dernier recensement. La dernière évaluation estime la population à 11 019 personnes⁴⁰. Cette émigration de la jeunesse contribue au vieillissement statistique de la population. Les personnes âgées de 60 ans et plus représentent 16,5 % de la population en 2018. Les projections démographiques font apparaître une poursuite de la déprise démographique (10 000 habitants en 2030, 9 000 en 2050). Selon ses mêmes modèles, 28,5 % de la population aura plus de 60 ans à l'horizon 2030 et 61,8 % en 2050. Par ailleurs, les comportements de santé à risque accroissent les risques de dépendance par les pathologies qu'ils entraînent. Aucun des deux hôpitaux ne compte de lits de gériatrie ou assimilé. Afin de pallier ces carences, un service de soins infirmiers à domicile a été mis en place qui fonctionne sur les effectifs hospitaliers existants. Le recours croissant aux chantiers de développement locaux (voir *infra*) pour fournir une aide à domicile aux personnes âgées n'est pas de nature à apporter une réponse pérenne au problème posé.

Le besoin d'un service ou d'une structure d'accueil, associant accueil de jour, service d'aide à domicile et hébergement permanent de type Ehpad est patent, mais doit s'envisager en coordination avec l'évolution de l'offre hospitalière notamment en cas de création d'une unité de soin de longue durée (USLD). Le financement d'un Ehpad n'est pas à ce jour chiffré (une seconde phase de l'étude en cours devrait s'y employer) mais une première estimation évoque un coût annuel à 700 MXPF (5,86 M€) qui ne pourra être porté intégralement par l'État. Dès lors, en parallèle à la poursuite de l'étude de faisabilité, une recherche de ressources nouvelles – comme pour le financement de la FPT – doit être conduite par l'administration supérieure et l'assemblée territoriale.

2.4 La santé publique

Les dépenses de santé sur le Territoire de Wallis et Futuna sont intégralement prises en charge par l'État en l'absence de sécurité sociale ou de système assurantiel équivalent. La crise Covid a entraîné le soutien inconditionnel de l'État pour un coût majeur pour les finances publiques. Le développement de la télémédecine et l'amélioration en cours du plateau médical doivent se poursuivre pour permettre la meilleure prise en compte des patients, notamment à Futuna, alors que la santé de la population n'est pas globalement bonne (obésité, addictions, diabète, vieillissement, *etc.*).

⁴⁰ « Mission de programmation et d'AMO pour la faisabilité de la construction d'un EHPAD pour les Îles Wallis et Futuna », SPJ Santé Conseil, rapport de phase 1, novembre 2021 (non publié).

2.4.1 Le budget de l'agence de santé

La politique de santé du territoire est gérée par l'agence de santé (ADS), qui dispose d'un budget de fonctionnement autonome de 49,2 M€, dont 3,7 M€ de subventions exceptionnelles Covid (fonds de concours du programme 204 dédié aux dépenses liées à la gestion de la pandémie de Covid 19), alimenté par le ministère de la santé.

En revanche, ses dépenses d'investissement sont financées par le territoire sur le programme 123, dans le cadre du contrat de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022. Celui-ci prévoyait un montant de 3,5 M€ pour le financement d'un programme d'investissement pluriannuel et d'un projet de sécurité incendie et de mises aux normes de ses installations.

Au 31 décembre 2021, la situation des autorisations d'engagements (AE) et des crédits de paiement (CP) de ce contrat est la suivante :

Tableau n° 5 : Consommation des crédits CCT par l'ADS

<i>En M€</i>	AE	CP
<i>A - Enveloppe CCT 2019-2022</i>	3,500	3,500
<i>B - Montant notifié en 2019 et 2020</i>	2,756	1,756
<i>C - Montant notifié en 2021</i>	0,00	0,509
<i>D = A-B-C Solde théorique du CCT au 31/12/2021</i>	0,744	1,235
<i>Solde réel du CCT au 31/12/2021</i>	0,744	0,491

Source : agence comptable de l'ADS

Au titre du budget primitif 2022, un montant de 1,21 M€ de CP a été sollicité sur les 1,23 M€ disponibles. Une clause de revoyure du CCT validée au niveau de l'administration supérieure du territoire a redéployé des crédits de l'agence de santé vers d'autres secteurs du territoire (infrastructures scolaires notamment), expliquant la différence entre le solde théorique en CP de 1,23 M€ et le solde réel de 0,491 M€.

En 2021, l'enveloppe d'investissement allouée s'est donc élevée à moins de 0,5 M€, soit un niveau jugé insuffisant par l'ADS au regard de ses besoins exprimés.

Dans le contexte d'insularité et de vieillissement de la population, les besoins financiers sont multiples, depuis le développement de la télémédecine, qui repose sur un équipement approprié et des connexions numériques performantes, jusqu'à des projets d'unité de soins de longue durée (USLD), ou d'hospitalisation à domicile (HAD).

L'hôpital de Mata'Utu dispose actuellement de 13 lits de chirurgie, 14 lits de médecine, 14 lits de maternité, deux salles de bloc et une salle de réanimation armée selon les besoins. L'évolution démographique et la baisse de natalité (100 accouchements en 2021), conduisent à envisager une transformation de lits de maternité en gériatrie, de court séjour ou d'USLD.

2.4.2 La gestion et les conséquences de la crise sanitaire

La prévalence de facteurs aggravants du Covid-19 (90 % de la population est en surpoids et 70 % est obèse, taux élevé de diabète) a conduit à mettre en place un confinement en mars 2020, des sas hôteliers étant rendus obligatoire pour toute personne entrant sur le territoire à compter de juillet 2020. L'irruption du virus sur les îles a conduit à la mise en place d'un confinement strict en mars 2021. Si une bulle sanitaire entre la Nouvelle-Calédonie et Wallis et Futuna a été maintenue en 2020, le strict confinement de mars à mai 2021 puis le statut sanitaire « *Covid free* » des îles ne permettaient, après étude individuelle en commission, que l'entrée des fonctionnaires nouvellement affectés et des ressortissants du territoire après passage par un sas sanitaire à Nouméa et Wallis long de deux semaines, assoupli à dix jours puis trois jours à Wallis seul. La disparition des sas sanitaires est intervenue en juin 2022 (sas de Nouméa) et juillet 2022 (sas de Wallis). Dès la disparition des sas, le Covid est réapparu sur l'île où il circulait peut-être déjà à bas bruit.

2.4.2.1 La crise sanitaire et les évacuations sanitaires

La crise sanitaire a entraîné un surcoût, financé par des dotations complémentaires de l'État, de 1,15 M€ en 2020 et 3,73 M€ en 2021, permettant la prise en charge des dépenses de rapatriements des ressortissants, des dépenses de pharmacie pour les équipements de protection individuels et des dépenses de laboratoires.

En 2021, huit patients atteints du Covid ont été hospitalisés à Wallis puis transférés vers la Nouvelle Calédonie pour un coût de 1,17 M€. Les dépenses d'évacuation sanitaire (évasan) ont augmenté de 22 % entre 2020 et 2021, en dehors des patients Covid, notamment en raison du recours à des avions militaires (trois fois plus cher que le prestataire civil) et du nombre de consultations de spécialistes à Nouméa et de missions de spécialistes à Wallis et Futuna en conséquence d'un effet de rattrapage consécutif au confinement de 2020.

Parallèlement, l'année 2021 a connu une augmentation de 70 % des vols sanitaires urgents de Wallis vers la Nouvelle Calédonie par rapport à l'année 2020 (39 contre 23). Ces 39 évacuations ont représenté un coût total de 2,25 M€, dont une partie est indirectement liée au contexte sanitaire.

Si les surcoûts liés au sas hôtelier (voir *infra*) ont été remboursés à l'agence de santé par les crédits du fonds de concours du programme 204 dédié aux dépenses liées à la gestion de la pandémie, les autres surcoûts – dont les évacuations sanitaires – n'ont pas été compensés.

2.4.2.2 La gestion des sas hôteliers

Les sas hôteliers (terrestres et maritime⁴¹) ont été organisés par le biais de conventions passées d'abord par les services de l'administration supérieure (2020) puis directement par

⁴¹ Un bâtiment de la compagnie maritime de croisière Ponant a été affrété afin de servir de sas à Wallis. Non reconduit au second semestre 2020 après l'accord des hôteliers wallisiens, le montant de ce sas s'est élevé sur le seul premier semestre à 0,23 M€.

l'agence de santé. Ces conventions comprennent une partie fixe correspondant à un « forfait de blocage de l'hôtel » (qui inclue le gardiennage, la présence de nuit, les transports adaptés et transferts depuis l'aéroport) et un montant fixé pour la nuitée. À ces tarifs, il importe d'ajouter pour l'hôtel de Nouméa toute la gestion des tests préalables au vol vers Wallis. De novembre 2021 à juillet 2022, le coût total des sas hôteliers s'est élevé à 7,74 M€, dont 3,26 M€ répartis sur trois hôtels wallisiens et 4,47 M€ pour l'hôtel de Nouméa.

Le coût de la nuitée pratiqué dans le cadre des sas hôteliers à Wallis (234,64 €) est sans comparaison avec celui affiché habituellement (ainsi, 108,94 € pour une nuit en chambre double⁴²). Le doublement du tarif ne peut s'expliquer par la pension complète ou par les frais additionnels de ménage, en partie effectué par les personnes en chambre à qui des produits d'entretien sont remis durant le séjour. À ce tarif, s'ajoute le montant forfaitaire de « blocage » de l'hôtel de 2 095€ par sas de trois jours et par hôtel. En comparaison, les tarifs de la nuitée pour une personne au sas de Nouméa varient de 125 € à moins de 87 € selon les cas (vaccinés ou non, septaine ou quatorzaine) et incluent l'organisation des tests de dépistage. Les coûts fixes de blocage sont en revanche plus élevés, se montant à 34 357 € par semaine pour 57 chambres répartis sur deux sites.

2.4.3 Le développement de la télémédecine

L'isolement insulaire et l'exiguïté de l'offre de soin, en particulier à Futuna, induisent régulièrement des évacuations sanitaires (évasans urgentes ou transferts pour consultations spécialisées ou hospitalisations). Sur un total de dépenses de l'ADS de 48,23 M€ en 2021, le coût des évasans s'est élevé à 16,93 M€ soit 36 % du total. L'arrivée de la fibre optique et l'amélioration du débit internet permettent désormais de mettre en place des solutions de télémédecine performantes.

À cet effet, un projet de télémédecine est porté par l'agence de santé. Le montant global du projet est de 3,07 M€, financé pour une petite partie (14 %) par le CCT, le reste étant financé par le 11^{ème} FED territorial portant sur le développement numérique, toujours en cours de déploiement. Ce projet vise à favoriser les échanges entre Futuna et Wallis, où se concentre l'expertise médicale d'une part et, d'autre part, à permettre les échanges (téléconsultations, télé expertise, interprétations d'images, *etc.*) avec des structures médicales plus étoffées (Nouvelle-Calédonie, métropole, Australie).

La première phase du système, le dossier patient informatisé, devrait être achevée à la fin de l'année 2022. Ce dossier concentre 1,2 des 1,8 M€ de restes à payer. Toutefois, peu de conventions ont été signées avec d'autres hôpitaux et centres d'expertise, à l'exception du renouvellement de convention en cours avec l'hôpital de Rennes.

⁴² Prix annoncé en ligne ([Hôtel Moana Hou - Tourisme à Wallis et Futuna \(wallis-futuna.travel\)](http://www.hotel-moana-hou.com)).

2.5 Les services publics locaux

La production et la distribution d'eau et d'électricité doivent reposer sur un équilibre financier compatible avec les objectifs de développement durable. Les transports et télécommunications, essentiels au désenclavement du territoire, nécessitent des infrastructures dont le maintien et le développement sont parfois difficiles.

2.5.1 La distribution d'eau et l'assainissement

La ressource en eau ne pose pas de difficulté majeure, ni à Wallis, où elle provient de pompage dans la nappe, malgré quelques problèmes ponctuels dans le sud, ni à Futuna, où elle est captée dans les rivières.

À Wallis l'affermage de l'eau est historiquement confié à « Eau et électricité de Wallis et Futuna » (EEWF), filiale d'Engie (auparavant au groupe Suez). La gestion de l'eau relève aujourd'hui d'une filiale de EEWF, Vai⁴³, ce qui permet d'en isoler la comptabilité.

Le réseau d'adduction est vétuste, avec un taux de perte élevé, de près de 50 %⁴⁴.

En 2020, un avenant a confié au délégataire le soin de procéder à la réhabilitation de deux réservoirs, pour un montant de 130 M XPF (1 M€), en contrepartie d'une prolongation de sept ans de la délégation et de l'autorisation jusqu'en 2031 de conserver la surtaxe perçue pour le compte du territoire, soit un montant prévisionnel de 0,76 M€. Ces travaux, initialement inscrits pour 1 M€ au titre du CCT à la charge du territoire n'ont pu être réalisés, et ont été confiés à Vai, les crédits du CCT étant reportés sur d'autres projets liés à l'eau (entretien et prolongation de réseaux). De fait, les travaux ne sont pour autant pas réalisés, Vai invoquant les difficultés liées au contexte particulier, et une négociation est en cours pouvant conduire à une nouvelle prolongation.

En 2021, le délégataire a par ailleurs entrepris différentes actions (recherche de fuite, remplacement de vannes, de pompes et d'équipements divers) pour un montant total de 0,5 M€. Le service des Travaux publics a pour sa part procédé à la rénovation des cinq réservoirs, au renouvellement de portions de réseaux et la création de nouvelles installations (stations, réservoirs) pour un montant de 119,3 MXPF (1M€).

La tarification de l'eau prévoit une progressivité sur critères sociaux, avec une franchise pour les 30 premiers m³, prise en charge par le territoire. Bien qu'en diminution, la consommation par foyer est élevée (374 m³ en 2020), avec une utilisation importante pour l'élevage porcin et la culture du taro.

Le schéma directeur de l'adduction d'eau potable pour la seule île de Wallis, réalisé dans le cadre du programme Protege et publié en novembre 2021, présente un programme pluriannuel d'investissement 2022-2035 de 1,15 Md XPF (9,7 M€) pour le renforcement et l'extension des réseaux, soit un investissement moyen de 83 M XPF (0,7 M€) par an. Dans le cadre d'un affermage, ces investissements sont, en principe, à la charge du délégant.

⁴³ Eau en wallisien.

⁴⁴ En 2020, 1 025 milliers de m³ consommés pour 1 970 produits.

À **Futuna**, la distribution d'eau est réalisée en régie, et l'eau n'est pas facturée, eu égard à son caractère non potable, essentiellement lié au risque de pollution animale dans les cours d'eau. La consommation d'eau potable repose donc largement sur l'importation d'eau en bouteille. Un projet de potabilisation est en cours, par chloration, mais reste à faire accepter. Le taux de perte est également élevé, et doit être amélioré. La potabilisation et l'amélioration du réseau devraient avoir pour contrepartie la mise en place d'une facturation dans des conditions comparables à Wallis.

En 2021, des travaux ont été engagés sur le réseau de Fiu et pour l'extension du réseau de Vilamali' et d'Aletafa pour un montant total de 262,5 MXPF (2,2 M€). Ce travail se poursuit en 2022 avec la réfection du réseau de Poi et des captages d'eau (Malae, Leava, Sisia, Tuatafa, Kaleveleve et du forage d'Alofi) pour un montant de 119,3 MXPF (1M€). Selon l'administrateur supérieur, ces travaux aboutiront en 2024 à une résorption des pertes, une meilleure gestion et surtout à une réelle adduction d'eau potable sur Futuna.

Concernant l'assainissement, l'ensemble du territoire est sous-équipé et le système ne satisfait pas aux normes environnementales, qu'il s'agisse des eaux pluviales ou usées, les différentes analyses faisant état d'une forte contamination fécale. L'équipement repose principalement sur un assainissement non collectif, pertinent compte tenu de la dispersion de l'habitat, mais dont la mise aux normes reste à achever. Une part importante des eaux usées (40 %) reste ainsi évacuée en surface ou vers la mer. L'élaboration d'un schéma directeur a été inscrite au 11^{ème} FED régional à partir de 2019.

La nécessité de préservation de la ressource et de protection de l'environnement dans un contexte de micro-insularité doit conduire à une accélération de la réfection et de la mise aux normes des réseaux.

Recommandation n° 3. : Donner priorité , dans le cadre de la programmation des investissements, à la réfection et à la mise aux normes des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement (administrateur supérieur).

2.5.2 L'électricité

Le Territoire de Wallis et Futuna constitue une zone non interconnectée (ZNI), la production et la distribution étant assurée par EEWF, filiale du groupe Engie, dans le cadre d'une concession de service public renouvelée au 1^{er} avril 2022.

Sur la période, les conditions de production et de distribution d'électricité ont été bouleversées par l'annonce par le président de la République, lors de sa visite en 2016, de l'extension de la péréquation tarifaire au territoire. Celle-ci a été effective à partir de 2017, avec un plein effet en 2020.

La mise en œuvre de cette décision, qui se traduit par une forte baisse des tarifs pour les consommateurs, a logiquement induit une forte hausse de la consommation, rendant plus difficile l'atteinte des objectifs d'évolution vers une production décarbonée. La mise en place d'une contribution à la transition énergétique constitue à cet égard un outil essentiel qui doit être optimisé.

2.5.2.1 Le contrat de concession

Renouvelée en février 2022 pour 20 ans à compter du 1^{er} avril 2022, la concession est désormais assortie du versement au territoire de redevances⁴⁵.

Pour sa part, le territoire verse au concessionnaire une indemnité de production thermique (IPT) destinée à rémunérer les missions d'exploitation des outils de production thermique, en complément des investissements couverts par la CSPE⁴⁶. Cette indemnité, indexée sur la production d'électricité fossile, constitue donc une incitation au développement par le territoire d'énergies renouvelables.

Enfin, le territoire, qui détient 32,34 % du capital d'EEWF, perçoit un dividende annuel, qui s'est élevé en moyenne à un peu plus de 50 MXPF (0,42 M€) entre 2016 et 2020. Aucun dividende n'a été distribué au titre de 2020 et 2021.

2.5.2.2 La péréquation tarifaire : des conséquences prévisibles, et prévues

En 2020, le tarif HT du kWh est ramené à 0,097 € HT, soit le niveau du tarif réglementé de vente de l'électricité (TRVE) hors taxe en métropole. En l'absence de TVA applicable, la mise en place de la CTE, différenciée selon la puissance souscrite, n'a que partiellement réduit cette baisse de tarif.

L'autorité environnementale avait pour sa part émis en 2018 un avis⁴⁷ soulignant la difficulté de la mise en œuvre simultanée de la péréquation, qui « *entraînera rapidement une forte augmentation des consommations électriques* », et d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) « *qui vise à assurer une meilleure adéquation entre la demande et l'offre* ».

Depuis la mise en œuvre progressive de la péréquation, la consommation d'électricité a progressé de 5,6 % en moyenne annuelle, à nombre d'abonnés quasi constant (environ 3 800 points de livraison). En 2022, la consommation des trois premiers mois apparaît à nouveau en hausse de près de 10 % par rapport au premier trimestre 2021. La période 2017-2021 a ainsi connu une progression des importations de matériels consommateurs d'électricité (climatiseurs, congélateurs-réfrigérateurs, fours)⁴⁸.

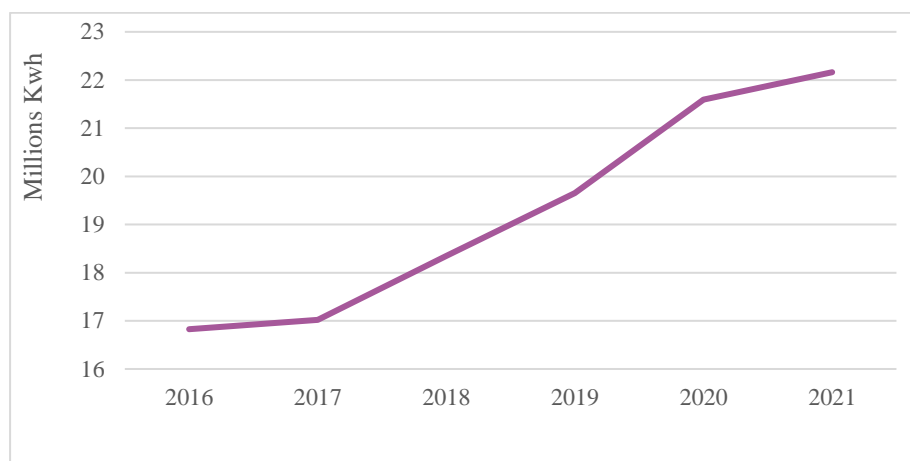
⁴⁵ Le concessionnaire verse au territoire :

- une redevance annuelle de 10 000 XPF par abonné, soit environ 38 MXPF (0,318 M€) ;
- une redevance pour frais de contrôle, d'un montant égal à celui de 1 120 kWh au tarif BT HT, par kilomètre de ligne HT et BT, pour un montant estimé à 6 MXPF (0,05 M€).

⁴⁶ Cette indemnité est fonction de la puissance thermique installée, selon une formule paramétrique autour d'un montant de référence de 45 MXPF (0,38 M€). Ce montant est financé par une contribution à la transition énergétique (CTE), instituée à partir de 2020 pour financer une indemnité annuelle d'équilibre, puis l'IPT dans le cadre du nouveau contrat.

⁴⁷ [Avis n° 2017-186 du 7 février 2018.](#)

⁴⁸ Source : statistiques douanières.

Graphique n° 3 : Évolution de la consommation d'électricité depuis la péréquation (en MKWH)

Source : EEWf

2.5.2.3 La compensation de la péréquation

La mise en œuvre de la péréquation se traduit par une double compensation au titre des coûts de production, via la contribution au service public de l'énergie (CSPE), et de distribution, via le fonds de péréquation de l'électricité (FPE). La CSPE, calculée par différence entre les coûts de production et les recettes issues du tarif réglementé, est supportée par le budget de l'État. La FPE est un dispositif péréqué financé par le biais du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE).

Le montant de la compensation allouée à EEWf au titre de la CSPE est fixé par délibération de la commission de régulation de l'énergie (CRE). Pour 2020 à 2022, premières années de péréquation complète à Wallis et Futuna, ce montant a été fixé successivement à 6,1, 8,2 et 5,2 M€⁴⁹.

Par délibérations n° 2021-249 du 28 juillet 2021 et n°2022-77 du 10 mars 2022, la CRE a fixé les montants alloués à EEWf au titre du fonds de péréquation électrique (FPE) pour 2021 et pour la période 2022 à 2025.

Tableau n° 6 : Montants de CSPE et de FPE pour EEWf

<i>En M€ courants</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CSPE	6,6	6,0	8,8	9,0		
FPE	2,6	2,7	3,4	3,4	3,4	3,4

En italique : chiffres prévisionnels

Source : Commission de régulation de l'énergie

⁴⁹ Délibérations de la CRE n°2019-172 du 11 juillet 2019 et 2020-177 du 15 juillet 2020 et 2021-230 du 15 juillet 2021.

Par construction, la CSPE évolue en fonction des coûts de production de l'opérateur EEWf. A cet égard, l'évolution du tarif administré du gas-oil appliqué à EEWf, qui dépasse depuis juin 2022 le tarif du gas-oil routier, constitue une charge qui se répercute sur le budget de l'État. La hausse de 46 % depuis le début de l'année 2022 implique ainsi, en année pleine, une charge supplémentaire de plus de 300 MXPf (2,7 M€)⁵⁰.

Les montants prévisionnels de FPE pour 2022 à 2025 sont calculés sur la base des demandes d'EEWF et d'un audit externe demandé par la CRE. Elles intègrent notamment une hypothèse de quasi stabilité de la consommation sur la période, peu vraisemblable, et une inflation de 1,2 % par an, d'ores et déjà irréaliste. La délibération du 10 mars 2022 prévoit que *« tout écart entre les hypothèses prévisionnelles, et l'inflation effectivement réalisée sur la période 2022-2025, sera couvert via le compte de régularisation des charges et produits (CRCP) afin de protéger l'opérateur de tout risque de variation de l'inflation en cours de période »*.

2.5.2.4 La fiscalité indirecte sur l'électricité

Le territoire perçoit une taxe sur l'électricité, dont le produit a été de 77,4 MXPf (0,65 M€) en 2021.

Par ailleurs, et comme indiqué *supra*, l'extension au territoire de la péréquation tarifaire s'est accompagnée de l'instauration en 2020 d'une contribution à la transition énergétique, de 8,5 XPF par kWh (0,07 €) en deçà de 36 kW souscrits et de 20,5 XPF/kWh (0,17 €) au-delà. Celle-ci a pour effet de réduire le bénéfice de la péréquation, avec une diminution globale de la facture de l'ordre de 40 à 50 % pour les gros consommateurs, contre 70 à 80 % pour les ménages. Le seuil retenu de 36 kW apparaît élevé au regard des puissances souscrites en métropole par les ménages, pour l'essentiel entre 6 et 12 kW.

La CTE, encaissée par EEWf pour le territoire, a rapporté successivement 136 MXPf (1,14 M€) et 170 MXPf (1,42 M€) en 2020 et 2021.

Compte tenu de la forte baisse des tarifs qui a résulté de l'extension de la péréquation, une optimisation du produit de la fiscalité de l'électricité permettrait de mieux réguler la consommation, de faciliter l'atteinte des objectifs de transition énergétique associés au PPE, tout en contribuant à la couverture des besoins de financement du territoire.

2.5.2.5 Une transition énergétique difficile

L'ordonnance du 12 mai 2016⁵¹ fixe l'objectif de parvenir à 50 % d'énergies renouvelables en 2030 et à l'autonomie énergétique en 2050. Le territoire dispose d'une programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) qui prévoit notamment une puissance

⁵⁰ Sur la base d'un montant moyen d'achat de combustible de 700 M XPF (comptes 2020 et 2021 d'EEWF).

⁵¹ [Ordonnance n° 2016-572 du 12 mai 2016](#) portant extension et adaptation aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions du code de l'énergie, articles L. 152-1 et suivants du code de l'énergie.

supplémentaire installée en 2023 de 5,6 MW, avec une part des ENR intermittentes de 73 %. En revanche, le PPE ne prévoit pas d'objectifs en matière d'économie d'énergie.

Un rapport de 2017 sur la péréquation tarifaire des zones non interconnectées⁵² indique que « l'objectif d'autonomie énergétique fixé à horizon 2030 pour les départements d'outre-mer et à horizon 2050 pour la Corse et le territoire des îles Wallis-et-Futuna n'a fait l'objet d'aucune étude de faisabilité ni étude d'impact économique permettant a minima de garantir la soutenabilité de cette trajectoire à moyen terme ».

Le coût moyen de production d'électricité à Wallis et Futuna est en 2020 de 257 €/MWh, soit le niveau moyen observé dans l'ensemble des ZNI⁵³, avec un mix énergétique composé de 95,8 % d'énergie fossile, 3,6 % de photovoltaïque et 3,6 % d'hydraulique. Ce mix énergétique est cependant différent entre les îles, avec 99,5 % de thermique à Wallis, et une production plus diversifiée à Futuna avec près de 20 % d'hydraulique et 1,2 % de photovoltaïque⁵⁴.

En janvier 2018, la CRE a formulé des propositions relatives aux zones non interconnectées⁵⁵, en annexe desquelles figurent des recommandations pour chacun des territoires concernés.

À Wallis, trois projets de fermes photovoltaïques sont en cours, pour lesquels EEFW a contracté avec deux villages et un district pour la mise à disposition des emprises foncières nécessaires (environ 1 ha chacune). Celles-ci ont pour contrepartie une redevance mensuelle de 140 000 XPF (1 173 €) par mois et par hectare, ainsi que la rémunération de prestations d'entretien des espaces verts et des panneaux photovoltaïques. Le montant de ces prestations sera versé sur le compte des associations de village ou de district. Les conventions prévoient une durée calée sur celle de l'agrément de la CRE, soit *a priori* 25 ans.

Ces trois projets devraient produire environ 1,8 MW (3 x 0,6 MW), ce qui représente environ 20 % de la capacité actuelle sur énergie fossile de Wallis. Un autre projet, de 3 MW, est évoqué, sans concrétisation à ce jour, mais qui nécessiterait préalablement une révision de la PPE.

À Futuna, des projets de microcentrales hydrauliques sont également envisagés.

En revanche aucun projet éolien ne semble émerger, malgré un régime d'alizés couvrant les deux îles. Un développement plus ambitieux nécessitera la création de plusieurs parcs photovoltaïques, ainsi que des solutions de stockages consommatrices d'emprises foncières.

En matière de maîtrise de la demande d'énergie, les actions entreprises apparaissent limitées, avec une campagne de distribution d'ampoules « LED ».

La possibilité d'accéder au cadre de compensation défini par la CRE⁵⁶ n'a pas été sollicitée par le territoire. Ce dispositif permet le financement de petites actions de maîtrise de la demande d'énergie (MDE), telles que la diffusion de LED, d'isolation thermique ou encore de chauffe-eau solaire (dont le taux d'équipement apparaît peu élevé dans le territoire).

⁵² « Péréquation tarifaire de l'électricité avec les zones non interconnectées », Revues de dépenses, Inspection générale des finances (IGF), Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Conseil général de l'économie, , octobre 2017.

⁵³ Source : [Commission de régulation de l'énergie](#).

⁵⁴ Source EEFW.

⁵⁵ <https://www.cre.fr/Documents/Publications/Rapports-thematiques/Note-ZNI>.

⁵⁶ Délibération de la CRE du 2 février 2017.

Recommandation n° 4. : Inciter à la modération de la consommation d'électricité et encourager la transition écologique par la modulation des paramètres d'assujettissement de la taxe sur l'électricité. (administrateur supérieur, assemblée territoriale).

2.5.3 Les postes et télécommunications et le numérique

Le trafic courrier est en forte baisse et l'activité philatélique décroît également. Entre 2016 et 2021, les recettes de courrier ont baissé de 5 % par an en moyenne, et les produits philatéliques de 12,5 %⁵⁷. En 2021, ces recettes postales ne représentent que moins de 5 % du chiffre d'affaires du service, malgré un regain d'activité de la messagerie avec la livraison de commandes en ligne.

Les télécommunications connaissent une croissance continue en volume, malgré des prix très élevés par rapport aux standards métropolitains et qui n'ont baissé que faiblement dans les dernières années. La qualité de service reste toutefois insuffisante du fait de la saturation rapide de la bande passante disponible.

Les tarifs des télécommunications apparaissent très élevés, notamment au regard de la qualité de service, tant pour l'internet que pour la téléphonie mobile⁵⁸.

L'usage d'internet sur ADSL reste de fait limité avec 1 663 abonnés en 2020. 53 % de la population a accès à internet, et 49 % possède un téléphone portable, ces taux d'accès et d'équipement étant supérieurs à Wallis (59 % et 54 %). Le déploiement de la fibre, en cours, devrait permettre un développement significatif sous réserve d'une couverture étendue et de tarifs accessibles au plus grand nombre.

Face aux fragilités et lacunes du réseau, et dans un contexte de forte croissance de la demande, un plan pluriannuel d'investissement (PPI) a été élaboré, partiellement financé par l'excédent du service des postes et télécommunications (SPT).

A fin 2021, le SPT dispose d'un résultat reporté de 1 Md XPF (8,4 M€), qui doit également alimenter, à hauteur de 490 MXFP (4,1 M€) le plan pluriannuel d'investissement (PPI) dans les télécoms 2022-2026, d'un montant total de 891 MXPF (7,5 M€). Le solde du financement de ce programme, soit 45 % serait couvert par :

- l'État (CCT, FEI, autres) à hauteur de 24 % (1,8 M€) ;
- l'Union Européenne pour 13 % (1 M€) ;
- Le budget du territoire pour le solde de 8 % (0,6 M€).

Le PPI n'a pas encore été validé par l'Assemblée territoriale qui a sollicité un financement paritaire avec l'État.

⁵⁷ Note historique : le service des postes a longtemps été, grâce à la vente de timbres en métropole, un important pourvoyeur de recettes pour le territoire, dans les années 1920-30.

⁵⁸ Le montant de l'abonnement en ADSL varie de 66 à 369 € par mois pour des débits de 0,5 à 4 Mb. L'internet sur 4G coûte quant à lui de 105 à 909 € par mois, pour des débits de 1 à 30 Mb.

Selon l'étude financière prospective réalisée en 2022, la trajectoire financière définie pour la période 2022-2026 apparaît soutenable, sur la base des excédents prévisionnels du service et des financements européens attendus.

2.5.4 Les liaisons aériennes

Le territoire dispose de deux aéroports : celui de Hihifo, sur l'île de Wallis, et celui de Pointe-Vele, sur l'île de Futuna. Le premier assure les liaisons avec la Nouvelle-Calédonie (en vol direct ou via les îles Fidji) tandis que l'aéroport de Futuna n'assure que les rotations sur Wallis. La compagnie calédonienne Aircalin est la seule à assurer les liaisons extérieures et inter-îles. À cet effet, une délégation de service public couvre la liaison Wallis – Futuna. En raison de la pandémie de Covid-19, une seconde délégation de service public avait été signée avec Aircalin afin d'assurer la continuité de la desserte de Wallis depuis la Nouvelle-Calédonie, délégation qui a pris fin en juillet 2022. La desserte vers Nouméa est assurée par un Airbus A320 et la liaison intérieure par deux Twin-Otter, âgés de 46 et 48 ans, dont un vient d'être entièrement rétrofité⁵⁹. En 2020, dans le contexte de la crise pandémique, le territoire a budgété une subvention exceptionnelle au transport aérien de 763 M XPF (6,4 M€).

2.5.4.1 Le cas de l'aérodrome de Pointe-Vele (Futuna)

Les caractéristiques de la piste (longueur, largeur, points hauts à proximité) ne lui permettent pas d'être homologuée pour des avions civils de transport de passagers plus importants que les Twin-Otter. Ceux-ci, conçus pour un emport de 19 passagers, ne peuvent par ailleurs en transporter que 12 dans le sens Wallis-Futuna et 14 dans le sens Futuna-Wallis⁶⁰. Par ailleurs, les conditions climatiques (notamment le vent), l'impossibilité de vol de nuit et les pannes récurrentes des appareils font dire aux insulaires que si l'on sait quand on part vers Futuna, on ne sait jamais avec certitude quand on en revient.

Des travaux sont programmés et budgétés (notamment pour permettre les rotations nocturnes nécessaires pour les évacuations sanitaires – *évasan*) mais sept familles, vivant autour de l'emprise de l'aérodrome dans une bande comprise entre 25 et 40 mètres de la piste, sont opposées à tous travaux d'élargissement qui permettraient l'atterrissage d'avions d'une capacité supérieure, notamment d'ATR42, opérés par Aircalin⁶¹. Des négociations ont déjà eu lieu (pour un montant d'indemnités proposé par l'État de 1 M€ plus 1,1 M€ de travaux routiers afférents à la relocalisation de ces familles) mais se sont vu opposées une fin de non-recevoir par plusieurs familles. De surcroît, l'insécurité juridique forte pesant sur le droit foncier ne

⁵⁹ Modifications et améliorations substantielles d'un avion, notamment par le remplacement de systèmes obsolètes par de nouvelles technologies qui allongent sa durée de vie.

⁶⁰ Trois places sont prises par un avion pneumatique de secours et, dans le sens Wallis-Futuna, deux de plus pour des réserves de carburant, l'aérodrome de Futuna n'ayant pas de réserve disponible de jet-fuel. (...)

Par ailleurs, le poids moyen des passagers, notablement plus élevé à Wallis et Futuna que dans d'autres parties du monde, réduit la capacité de fret ou de bagages. Les passagers sont d'ailleurs systématiquement pesés avant l'embarquement.

⁶¹ Toutefois, selon la DGAC, l'utilité opérationnelle d'un tel avion sur cette desserte est faible voire nulle compte tenu du trafic.

permettrait pas à l'État d'être propriétaire de plein droit des terrains ouvrant la voie à de possibles contentieux.

Au total, une subvention de près de 5 M€ a été accordée pour la rénovation et l'amélioration de l'aéroport de Futuna. Toutefois, entre contentieux de voisinage, pandémie et difficulté d'approvisionnement, les travaux n'avancent pas et génèrent d'importants restes à payer.

2.6 Un potentiel économique limité et sous-exploité

Avec une population active de 4 182 personnes, soit 47 % de la population en âge de travailler⁶², le développement économique constitue un enjeu important. La mise en valeur du potentiel du territoire se heurte aux difficultés que peuvent rencontrer les initiatives économiques pour accéder au crédit, aux importations ou au foncier. L'exploitation des ressources de la ZEE reste difficile et l'activité touristique paraît limitée à un marché de niche restreint.

2.6.1 Un potentiel de développement difficile à concrétiser

À la demande du ministère des outre-mer, l'AFD a fait réaliser en 2021 une étude socio-économique sur les potentialités de développement à Wallis et Futuna⁶³. Déposé en janvier 2022, le rapport final du cabinet « Néo-Conseil » a dressé un état des lieux (Cf. 3.2.4.2) et proposé un schéma de développement.

Si le diagnostic posé apparaît globalement pertinent, les axes de développement qui en sont déclinés sont pour la plupart déjà identifiés. Certains d'entre eux sont déjà mis en œuvre (désenclavement physique et numérique), mais la plupart restent à concrétiser selon des modalités à inventer (enrayement de l'émigration des jeunes, rééquilibrage des échanges extérieurs, développement d'un secteur privé, modernisation et sécurisation des pratiques financières, conciliation de la coutume et du développement économique, ...).

Enfin, le positionnement stratégique suggéré, consistant à « *Faire de Wallis et Futuna, une destination écotouristique maîtrisée, durable et authentique – un territoire en connexion avec la nature et ses traditions* », peine à convaincre de son réalisme.

2.6.2 Le développement de l'initiative économique privée

L'association pour le droit à l'initiative économique (Adie) dispose d'une agence à Mata'Utu, avec pour principale activité l'octroi de micro-crédits, jusqu'à 1,8 M XPF (15 k€)

⁶² Contre 65 % en Nouvelle-Calédonie, 61 % dans les DROM et 72 % en France métropolitaine (Source Insee citée in « Étude socio-économique – quelles potentialités de développement pour Wallis et Futuna », Rapport Technopolis group, Mathieu Lacave, Karine Lanoix, Lamine Dake *et al.*, 2022).

⁶³ Cf. Annexe n°1.

pour les professionnels. Elle a octroyé en 2021 87 M XPF (730 k€) de prêts à 115 bénéficiaires, soit un montant moyen de 0,75 M XPF (6,3 k€), au taux de 7,45 %. L'activité a ainsi retrouvé peu ou prou son niveau de 2019, après une baisse en 2020 liée à la pandémie.

L'Adie pallie pour partie la carence de la banque locale, liée à la difficulté d'adosser les prêts sur des garanties. La sinistralité est faible, de l'ordre de 3 %.

La majorité des interventions concerne l'île d'Uvea (Wallis), malgré une progression à Futuna. L'essentiel des initiatives aidées relève du secteur des services ⁶⁴ ou de la pêche. Les principaux freins au développement résident dans la faiblesse des débouchés, mais surtout dans la lenteur et le coût d'accès aux équipements requis, grevés par le transport et les frais de douanes.

Les projets financés ne débouchent cependant que rarement sur des activités pérennes, une part significative des initiatives restant liée à des besoins temporaires de revenus des demandeurs.

2.6.3 La ZEE

La zone économique exclusive (ZEE) de Wallis et Futuna, d'une dimension de 262 000 km², représente 2,4 % de l'espace maritime français. Enclavée entre les zones de cinq pays limitrophes (Fidji, Tonga, Samoa, Tuvalu, Tokelau), la ZEE regorge de ressources halieutiques, lesquelles ne sont cependant que très marginalement exploitées puisque la pêche au large n'est quasiment pas pratiquée.

Si la zone de Wallis et Futuna a fait l'objet, entre 2010 et 2014, d'un inventaire détaillé des ressources en matière de minéraux (nodules polymétalliques), les travaux sont aujourd'hui bloqués faute de moyens, ainsi que du fait d'une réticence des autorités coutumières.

En toute hypothèse, l'annonce par le Président de la République le 30 juin 2022, lors de la conférence des Nations unies sur l'océan, de suspendre l'exploitation des ressources minérales des fonds marins, exclut de fait tout potentiel de développement associé.

2.6.4 La pêche

La pêche à Wallis est uniquement côtière et essentiellement vivrière. Seuls 37 pêcheurs à Wallis et 20 à Futuna sont officiellement recensés, déclarant produire au total 33 tonnes de poissons, à mettre en regard d'une consommation domestique (hors importation) estimée par l'IEOM à environ 200 tonnes. La consommation de produits de la mer est en chute libre (961 tonnes en 2006 à 273 tonnes en 2020) et est aujourd'hui la plus faible de tout le Pacifique sud. Cette diminution de la consommation s'explique par la déprise démographique et surtout par les changements des modes de consommation et les mutations sociétales.

L'État et l'AFD ont cofinancé une étude, en cours de réalisation, sur les perspectives de la pêche hauturière. Au-delà d'un accroissement des capacités de production, les débouchés potentiels restent à analyser. En effet, l'étroitesse du marché local, la diminution constante de

⁶⁴ Confection de repas, entretien d'espaces verts, nettoyage, dépannage informatique, ...

la consommation et le coût de production sont des obstacles importants au développement d'une activité plus industrielle. De plus, l'absence de filière aval ne permet pas la transformation des produits de la pêche. Enfin, le vieillissement de la population de pêcheurs appelle à un renouvellement du corps professionnel – alors qu'il n'y a pas de filière d'apprentissage sur le territoire et qu'une grande partie des jeunes envoyés en Polynésie française pour y suivre une formation y demeurent une fois celle-ci achevée.

2.6.5 Le tourisme

Le tourisme reste une activité marginale à Wallis et Futuna⁶⁵. Une stratégie de développement touristique du territoire a été définie courant 2020 pour une mise en œuvre sur 2022-2027. Si le territoire dispose de quelques atouts (environnement préservé, lagon à Wallis, fréquentation touristique très faible), il doit relever de nombreux défis pour devenir une destination attractive. La faiblesse de l'offre hôtelière, l'isolement et le coût du transport aérien (et le caractère aléatoire des liaisons inter-îles), la proximité de destinations touristiques connues et organisées (îles Fidji) et la relative méfiance de la population locale sont autant de freins au développement du tourisme. À ces problèmes surmontables mais complexes, l'insécurité foncière (Cf. *supra*) et des difficultés notables liées aux baux commerciaux restent des obstacles majeurs à la venue d'opérateurs privés, seuls à même de réellement développer une offre touristique sur le territoire, hormis la concentration sur le tourisme de niche, notamment le tourisme régional religieux à Futuna où reposent les reliques de Saint-Pierre-Chanel, premier martyr de l'Océanie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les enjeux auxquels est confronté le territoire, du fait des conséquences de son insularité, mais aussi du vieillissement de sa population ou des nécessités d'un développement durable, nécessiteront, à court, moyen et long terme, la recherche de solutions nouvelles et la mobilisation de moyens appropriés,

Outre le nécessaire allègement des contraintes pesant sur la réalisation d'investissement, la maîtrise des défis futurs et la stimulation d'un développement économique endogène devraient faire appel à une contribution accrue des acteurs locaux au financement des services publics et de la solidarité.

⁶⁵ En 2019, 684 touristes d'affaires et 3 077 touristes « affinitaires » ont été recensés. Toutefois, les statistiques restent peu fiables. Les fiches remplies par les passagers sur les motifs de voyage sont au verso des fiches sanitaires d'entrée sur le territoire. Celles-ci, remises à l'agence de santé, sont détruites au bout de deux semaines sans exploitation statistique.

3 LES FINANCES DU TERRITOIRE

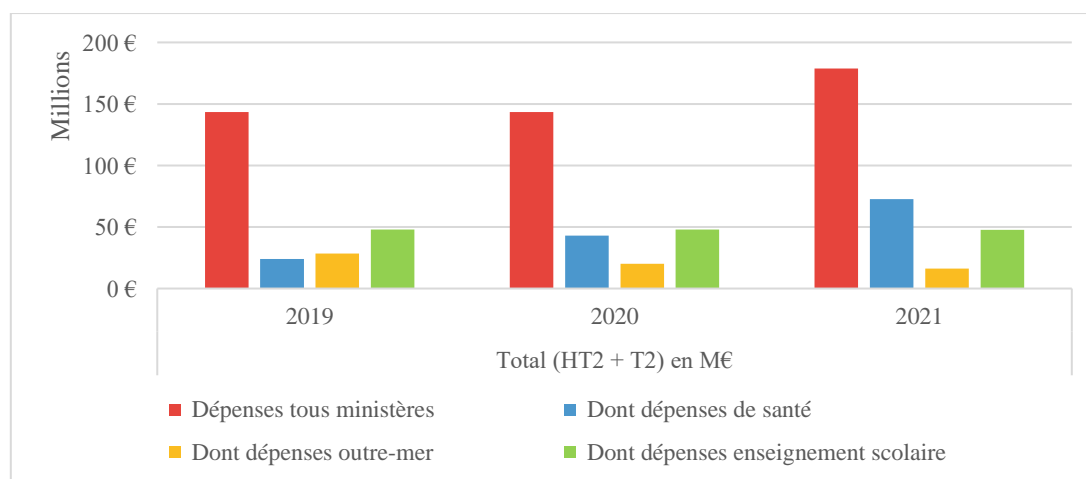
Les finances du territoire comportent les dépenses directes et subventions de l'État, principalement au titre des programmes 123 et 138, et les budgets locaux, l'administrateur supérieur étant ordonnateur de la totalité de ces entités.

L'analyse des comptes révèle une sous-consommation chronique des crédits alloués ou votés, un équilibre des budgets locaux fragilisé par des insincérités budgétaires et comptables, et la faiblesse des marges de manœuvre budgétaire et financière.

3.1 Des financements nationaux chroniquement sous-exécutés

Au total⁶⁶, l'effort de l'État en 2021 s'est établi à 174,07 M€ en AE et à 162,65 M€ en CP⁶⁷. Ce montant, en accroissement par rapport à 2020 (respectivement de 26,4 et 10,7M€) devrait diminuer en AE et s'accroître en CP pour l'année en cours et s'établir, selon le document de politique transversale reprenant la LFI 2022, à 159,64 M€ en AE et 172,52 M€ en CP. L'écart marqué en 2021 s'explique en grande partie par les dépenses de santé en nette hausse en raison de la crise sanitaire : de 42,8 M€ en AE et 44,15 M€ en CP, elles se sont élevées en 2022 à, respectivement, 91,5 M€ et 92,8 M€, soit environ 4 200 € par habitant.

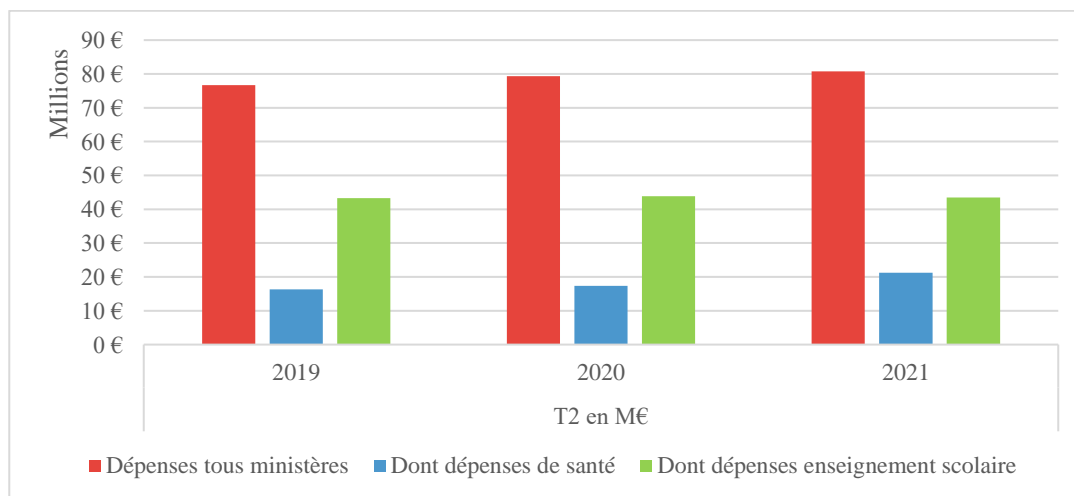
Graphique n° 4 : Dépenses de l'État exécutées sur le Territoire de Wallis et Futuna (total en M€)



Source : Cour des comptes d'après direction des finances publiques de Wallis et Futuna

⁶⁶ Document de politique transversale Outre-mer, annexe au projet de loi de finances 2023.

⁶⁷ Cf. tableau en annexe n°2.

Graphique n° 5 : Dépenses de l'État exécutées sur le Territoire de Wallis et Futuna (T2 en M€)

Source : Cour des comptes d'après direction des finances publiques de Wallis et Futuna

Au total, les dépenses exécutées de l'État en 2021 sur le Territoire de Wallis et Futuna se sont élevées à 178,83 M€, incluant 80,71 M€ de dépenses en titre II dont plus de la moitié (43,47 M€) concerne les rémunérations des enseignants. À ces montants, s'ajoutent les fonds versés aux trois circonscriptions au titre de la dotation globale de fonctionnement pour un montant annuel de 4,4 M€ amenant les transferts totaux à 183,32 M€.

De ce total général, l'effort spécifique de l'État pour les outre-mer est plus particulièrement assuré par les deux programmes du ministère de l'outre-mer : le programme 138 – « *Emploi outre-mer* » et le programme 123 – « *Conditions de vie outre-mer* ».

3.1.1 Programme 138 – « *Emploi outre-mer* »

Le montant, hors CCT, des transferts au titre du programme 138 est égal à zéro pour les années 2020 et 2021 pour Wallis et Futuna.

3.1.1.1 Contrats de convergence

Le montant contractualisé 2019-2022 s'élève à 5,44 M€ au titre du programme 138 et à 29,01 M€ en AE et 14,80 M€ en CP au titre du programme 123. Concernant le P138, le territoire de Wallis et Futuna est le seul à avoir contractualisé une partie des crédits du contrat de convergence dans le cadre d'actions de formation – pour l'essentiel les chantiers de développement locaux et la formation professionnelle/passeport mobilité.

Tableau n° 7 : Contrat de convergence et de transformation (CCT) 2019-2022 pour Wallis et Futuna

Montant contracté (En M€)		Consommation au 31/12/2021 (En M€)		Consommation prévisionnelle 2022 (En M€)	
		AE	CP	AE	CP
P138	5,44	3,65	3,65	1,76	1,76
P123	26,57	18,91	15,84	7,35	9,97
Total	32,01	22,71	17,42	7,6	7,98

Source : Cour des comptes d'après PAP 2021 et RAP 2021.

Tableau n° 8 : Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle

Désignation de la mesure spécifique	Consommation AE 31/12/2021	Consommation CP 31/12/2021
Chantier de développement local	1 222 795 €	1 225 455 €
<i>Dont SITAS (Wallis)</i>	<i>371 374 €</i>	<i>371 374 €</i>
<i>Dont Uvéa</i>	<i>311 648 €</i>	<i>212 949 €</i>
<i>Dont Alo</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
<i>Dont Sigave</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
Insertion emploi COM CPER	200 411 €	200 411 €
Cadres de Wallis & Futuna	25 140 €	12 964 €
Passeport mobilité - Formation professionnelle	153 982 €	153 201 €
Autres aides à la formation	46 538 €	46 538 €
TOTAL	1 648 866 €	1 638 569 €

Source : Cour des comptes d'après RAP 2021 et comptes des circonscriptions de Wallis et Futuna

Les chantiers de développement locaux doivent offrir un double accompagnement : une aide financière temporaire et une aide à la réinsertion sociale et professionnelle. Le montant global est divisé pour attribution entre le Service d'inspection du travail et des affaires sociales (Sitas) et les trois circonscriptions (Uvéa à Wallis et Alo et Sigave à Futuna). Rattaché au CCT, à travers l'action 2 du programme 138, le dispositif bénéficie d'une enveloppe contractualisée de l'État de 4,39 M€ à horizon 2022. Pour le Sitas, 973 personnes à Wallis ont bénéficié de ces chantiers, 141 jeunes (de 16 à 26 ans) et 832 adultes. Si l'essentiel est destiné à des actions comme les travaux d'aménagements, du nettoyage et jardinage ou de voirie, 54 CDL ont utilisé pour les aides aux personnes âgées dépendantes et aux handicapés. Concernant les circonscriptions, Uvéa a utilisé 97 équivalents trimestres en 2021, répartis sur une quarantaine de personnes ; 65 personnes ont bénéficié de ces contrats à Alo et 41 pour la circonscription de Sigave.

La mise en œuvre du dispositif passeport mobilité formation professionnelle⁶⁸ est effectuée par le Sitas en l'absence de l'opérateur chargé de ces missions dans les autres territoires ultra-marins (Ladom). Le dispositif bénéficie d'une enveloppe contractualisée de l'État de 1,05 M€, pour la période 2019-2022, dans le cadre du CCT.

3.1.2 Programme 123 – « Conditions de vie outre-mer »

En 2021, le montant total en loi de finance initiale s'est élevé à 29,01 M€ en AE et 14,80 M€ en CP. Le problème principal affectant le programme 123 reste le montant important des restes à payer – particulièrement notable depuis 2019.

Tableau n° 9 : Montant des restes à payer pour le territoire de Wallis et Futuna

En M€	2018	2019	2020	2021	06/12/2022
Wallis-et-Futuna	1,21	4,46	5,99	8,16	3,54*

Source : Note d'exécution budgétaire 2021, Cour des comptes et Administration supérieure

*RAP antérieurs à 2022 sur le BOP 123

La hausse exceptionnelle de la dotation attribuée et consommée par le territoire en 2019, de l'ordre de 10 M€ sur le BOP local du P123, explique en partie la hausse des restes à payer. Au 31 décembre 2019, le territoire avait consommé 9,51 M€ en AE et 7,37 M€ en CP soit un reste à payer évalué à 2,14 M€. Ce dernier correspond en grande partie au reste à payer du programme d'investissement d'avenir (PIA) destiné au déploiement du très haut débit en 2019 pour lequel Wallis et Futuna a bénéficié de 2,9 M€ en AE, dont seuls 0,73 M€ ont été consommés dans l'année.

Par ailleurs, le territoire a bénéficié au titre du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) en 2019 de 4 M€, soit le double de sa dotation 2018. Sur les 4,02 M€ budgétés en AE en 2019, seuls 1,78 M€ en CP ont été consommés au 31 décembre 2021, soit un reste à payer 2,24 M€. Ceci s'explique à la fois par la pluri-annualité des paiements sur les projets d'infrastructures (microcentrales électriques par exemple) ou l'acquisition, toujours au titre du FEI 2019, d'engins de chantier dont le délai de livraison est supérieur à un an, hors problème lié à la crise sanitaire qui a allongé encore ces délais (ainsi, plusieurs dépenses n'ont toujours pas été passées en l'absence de livraison consécutive à l'isolement du territoire en raison de la crise sanitaire). En 2021, le fonds exceptionnel d'investissement s'est élevé à 2,92 M€ en AE, répartis entre les trois circonscriptions (1,41 M€), le service des travaux publics (0,78 M€) et le service de la jeunesse et des sports (0,70 M€). Toutefois, au 31 décembre 2021, le montant des restes à payer pour le FEI est de 4,72 M€.

De surcroît, en 2021, le confinement de la population suite à l'irruption du Covid sur le territoire au premier trimestre et le blocage des services de l'État et du territoire consécutif au dur mouvement social en novembre et décembre 2021 n'ont pas facilité l'exécution budgétaire.

⁶⁸ Formation professionnelle hors territoire (métropole, autre territoire ultramarin, etc.) avec possibilité de prise en charge des frais de déplacement, des frais de formation, d'aide financière mensuelle ou d'aide à l'installation.

Enfin, les difficultés liées à la relation des administrations déconcentrées et territoriales avec l'unique producteur de granulats (voir *infra*, page 68) ont engendré des retards dans la livraison de certains projets, causant des restes à payer à hauteur de 2,41 M€.

Pour l'année 2022, à la date du 30 novembre, le taux de consommation des AE s'élève à 51 % (18,4 M€ non consommées) et le taux de consommation des CP s'élève lui à 75 %, 6,37 M€ restant non consommés sur un total reçu par le territoire de 25,7 M€. Les restes à payer antérieurs à 2022 ont été ramenés à 3,54 M€. Le taux de consommation en novembre préfigure sans doute de nouveaux restes à payer pour l'année à venir.

Tableau n° 10 : Motifs des restes à payer

Motif de retard	Montant (en €)
Contexte sanitaire	5,80
Approvisionnement en granulat	2,41
Revendications / contestations des conventions foncières	0,10
Difficultés dans la passation ou l'exécution des marchés publics	2,33
Total	10,66*

Source : Cour des comptes d'après données préfectorales – *la différence avec le montant total des restes à payer (8,16 M€) provient du fait qu'un engagement juridique peut avoir plusieurs motifs de retard.

Si des difficultés conjoncturelles, liées notamment à la crise sanitaire, expliquent en partie les difficultés de consommation, leur montant a été multiplié par près de six en trois ans. À ces restes à payer État, s'ajoutent les restes à réaliser du budget territorial, abondés en majorité par les transferts publics de la métropole. Dès lors, et comme la Cour l'a déjà relevé⁶⁹ l'effort d'apurement en cours des restes à payer doit être poursuivi pour revenir à un niveau pré-crise sanitaire (1,21 M € en 2018) dans les meilleurs délais et, le cas échéant, procéder au nettoyage des AE.

⁶⁹ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission outre-mer pour 2021, avril 2022.

Tableau n° 11 : Montant des restes à payer par action sur le programme 123, au 31 décembre 2021

Action	Montants (En €)
0123-02-02 <i>Aménagement du territoire</i>	3 259 965,78
<i>dont contrat de convergence et de transformation (CCT)</i>	3 076 749,22
<i>dont contrat de développement</i>	113 216,56
0123-02-04 <i>Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport</i>	148 623,10
0123-06-19 <i>Collectivités territoriales</i>	33 052,88
0123-08-01 <i>Fonds exceptionnel d'investissement</i>	4 725 592,33
Total général	8 167 234,09

Source : Cour des comptes d'après données de la préfecture de Wallis et Futuna

À ces restes à payer du programme 123, s'ajoutent près de 13 M€ du programme 203 – « Infrastructures et services de transports » correspondant à la « réfection des aires aéronautiques et du balisage de la piste de Wallis Hihifo » ainsi qu'un reliquat de subvention pour la modernisation de l'aéroport de Futuna de 2,29 M€ en CP, soit un montant de restes à payer pour le territoire de 23,51 M€. Au 20 novembre 2022, le taux de consommation des AE tous BOP confondus s'élève à 39%, laissant augurer de nouveaux restes à payer significatifs en 2023, malgré le rajeunissement opéré par les services de l'Administration supérieure (sur les 34 restes à payer, 26 remontent à 2020 et 2021). Dès lors, la question de la soutenabilité des CP en regard des engagements appelle à la poursuite de l'analyse exhaustive de ces restes à payer sur l'ensemble des BOP du Territoire des Îles de Wallis et Futuna. Ce montant, en marge des difficultés conjoncturelles, souligne les difficultés en ingénierie dont pâtit le territoire et la montée en compétences souhaitable dans ce domaine.

3.1.3 Les fonds européens de développement

Au regard de l'Union Européenne, la collectivité de Wallis et Futuna relève de la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Les PTOM sont liés constitutionnellement à un État membre. Toutefois, ils ne font pas partie du territoire de l'Union et donc peuvent disposer de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED). Wallis et Futuna a été à ce titre bénéficiaire de plusieurs fonds. Deux types de FED coexistent : les FED territoriaux, dont les fonds sont versés à travers le programme 123 du ministère des outre-Mer, et les FED régionaux, qui ont vocation à soutenir la coopération entre les PTOM et non des actions spécifiques dans les territoires. Ces

fonds sont confiés par l'UE à des agences de mises en œuvre (comme la communauté du Pacifique, CPS) qui sont mandatées pour appuyer les politiques publiques des différents territoires. La destination géographique de l'ensemble des fonds n'est pas assurée, certains programmes étant communs à plusieurs territoires.

Au cours de la période sous revue, le territoire a ainsi bénéficié d'un total conventionné de 55,67 M€ réparti sur trois fonds territoriaux différents. La consommation des crédits alloués n'appelle pas de remarques hormis celles concernant le volet « Construction du quai de Léava » du 10^{ème} FED (ouvert en 2012). Sur une contribution prévisionnelle de 13,37 M€, seuls 4,28 M€ ont été dépensés. Le quai, qui n'existe toujours pas, fait l'objet d'un contentieux avec la société Eiffage. Les fonds régionaux, alloués dans le cadre du programme « Protege », mis en œuvre par la CPS, se sont montés à 2,44 M€ pour la part identifiable.

3.2 Les budgets locaux : une gestion à améliorer pour disposer d'une vision plus sincère

Outre le budget du territoire, doté de deux budgets annexes, trois circonscriptions disposent de budgets autonomes, gérant des recettes plus limitées. Ces budgets sont tenus selon les règles de l'instruction M52, adaptée à la Nouvelle Calédonie.

L'examen de la gestion budgétaire et comptable, marquée par une sous-consommation récurrente des crédits, fait apparaître la persistance de pratiques susceptibles d'altérer la sincérité de l'équilibre budgétaire et la présentation des perspectives financières du territoire, dont les marges de manœuvre sont étroites.

3.2.1 Le territoire des Îles Wallis et Futuna (TIWF)

3.2.1.1 Le budget principal

Sur la période 2019-2021, le budget général du territoire est exécuté avec un niveau de dépenses de l'ordre de 3,9 Md XPF (32,7 M€) en fonctionnement et de 0,75 Md XPF (6,3 M€) en investissement.

Ce budget est alimenté principalement par les recettes de fiscalité locale en fonctionnement (70 % de recettes douanières en 2021) et par des subventions de l'État. En investissement, les recettes proviennent essentiellement de subventions d'équipement émanant des différents dispositifs mobilisés (État, AFD, FEI, CCT). Les conditions d'adoption et d'exécution du budget font l'objet d'une analyse *infra*.

La fiscalité locale⁷⁰ est composée à 92 % de contributions indirectes et de 8 % de contributions directes (patente essentiellement). Perçu par le seul territoire, le produit total représentait, en 2021, 2 908 MXPF (24,4 M€), soit 64,3 % de ses recettes de fonctionnement.

⁷⁰ Cf. descriptif en annexe n°3.

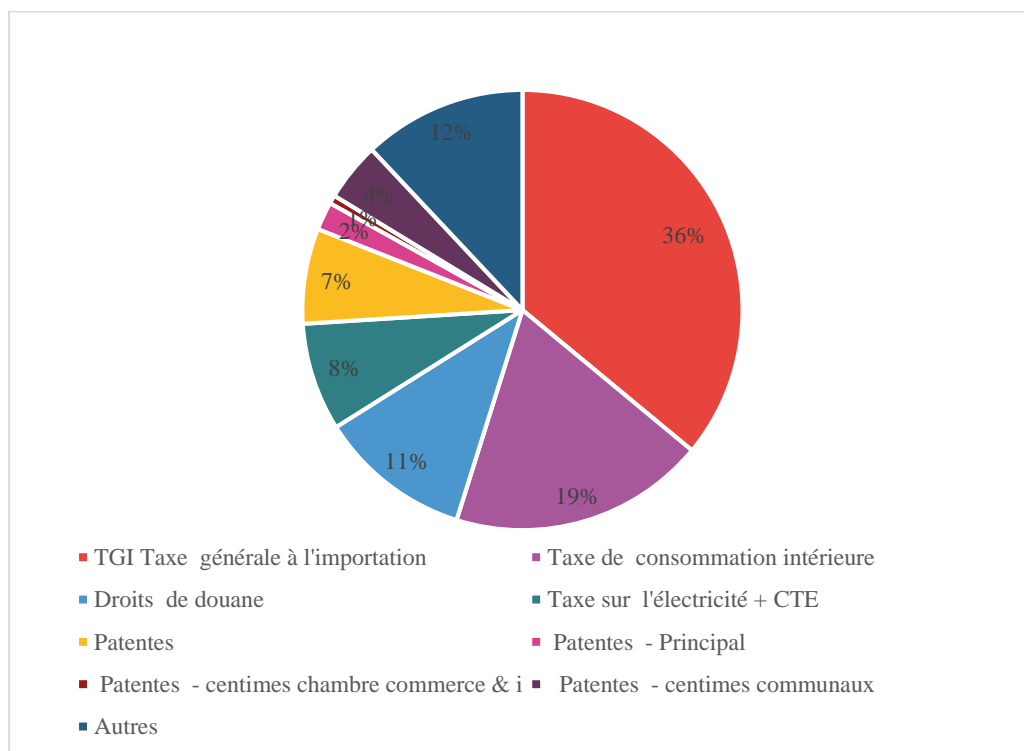
Cinq taxes génèrent à elles seules 87 % du produit fiscal : patente, taxe d'entrée, taxe de consommation intérieure, droits de douane et taxes sur l'électricité.

Au 30 juin 2022, les perceptions douanières des principales taxes s'établissent à des taux de 58 à 81 % des objectifs de recettes fixés par le budget principal. La taxe d'entrée, principale ressource, a doublé son niveau par rapport à celui de juin 2021, laissant augurer d'une année 2022 dépassant nettement les recettes de l'année précédente. Il semble difficile de dégager des ressources nouvelles par les taxes douanières hormis par leur dynamique qui apparaît fragile. Si 2021 marque une année record qui pourrait, selon les projections au 30 juin 2022, se répéter en 2022, ces montants exceptionnels sont en bonne partie liés aux restrictions de déplacements de la population qui a donc conduit à des surcroûts d'importations. Il est donc tout à fait envisageable, dans l'hypothèse probable d'un retour à la liberté totale de déplacements, que les recettes reviennent aux niveaux constatés dans les années antérieures à la pandémie.

Concernant les taxes directes, la patente reste globalement stable. L'accroissement des recettes en 2021 s'explique également par le fait que de nombreux Wallisiens et Futuniens ont pris une patente pour justifier de leur activité professionnelle et s'ouvrir les droits aux aides liés à la pandémie de Covid 19. Le produit de la patente se décompose en une recette principale et des centimes additionnels au profit de la CCIMA d'une part et des communes d'autre part, lesquels représentent environ 60 % du produit.

Les taxes sur l'électricité, dont la contribution à la transition énergétique mise en place en 2020 (voir *infra*), ont rapporté 170 MXPF (1,42 M€) en 2021, en hausse de 25 % par rapport à l'année précédente. Cette taxe, parmi celles existantes et dans la perspective de recherche de recettes supplémentaires, est celle qui présente le plus de potentiel.

Graphique n° 6 : Parts relatives des différentes impositions en 2021



Source : comptes de gestion du territoire, 2021

3.2.1.2 Les budgets annexes

3.2.1.2.1 Le service des postes et télécommunications (SPT)

Rattaché au budget général jusqu'en 2004, le service des postes et télécommunications a été érigé en budget annexe pour recevoir un emprunt de l'AFD dédié à l'investissement sur le réseau fixe, et suivre les conditions de son remboursement. Bien qu'à caractère manifestement industriel et commercial, ce budget n'est pas géré conformément aux règles comptables applicables à ce type de service.

Structurellement excédentaire, le budget SPT a longtemps constitué une ressource pour le budget général, comme l'avait relevé la Cour en 2014. Le dernier prélèvement effectif a été réalisé en 2014, mais une prévision de prélèvement a été inscrite aux budgets supplémentaires du territoire de 2015 à 2021, sans être exécutée. Le financement de la réforme de la FPT envisage également de recourir à un tel prélèvement pour un montant de 60 à 83 M XPF (0,5 à 0,7 M€) selon les années. Ce type de prélèvement, qui contrevient aux principes de gestion d'un service public industriel et commercial, constitue en réalité un impôt déguisé sur les tarifs des services de télécommunications.

Par ailleurs, aucune dotation aux amortissements ni aux provisions n'est constatée. En principe obligatoires pour un service à caractère industriel et commercial, la pratique de l'amortissement permettrait de disposer d'une trésorerie et d'une capacité d'autofinancement pour les investissements à venir, plutôt que de gonfler le résultat cumulé.

Sur la période 2016-2020, l'excédent annuel a été en moyenne de 228,3 MXPF (1,9 M€), soit 30 % des recettes de fonctionnement, mais chute en 2021 à 87 MXPF (0,7 M€), soit 13 % des recettes. Cette baisse est essentiellement imputable aux conséquences des mouvements sociaux de fin 2021 qui ont perturbé la comptabilité du dernier trimestre, et devrait donc se reporter sur l'exercice 2022.

Il apparaît nécessaire d'appliquer au budget annexe des postes et télécommunications les principes relatifs aux services publics industriels et commerciaux, notamment en termes d'équilibre et de constatation des amortissements et provisions.

3.2.1.2.2 La stratégie territoriale de développement du numérique (STDDN)

La stratégie territoriale de développement du numérique (STDDN) fait l'objet d'un budget annexe pour assurer le suivi des crédits de 11^{ème} FED (2016-2023). Ce budget porte les investissements liés au déploiement d'applications et de projets liés au numérique.

En 2021, les dépenses d'investissement ont été de 38,9 MXPF (325 k€) et 19,5 MXPF (164 k€) avec des recettes nulles en investissement (0 XPF) comme en fonctionnement (1 552 XPF). Son résultat de clôture est de 457,8 MXPF (3,8 M€).

Pour 2022, le budget ne comporte que des restes à réaliser, pour 442,7 MXPF (3,7 M€), couverts par le résultat de clôture de 457,8 MXPF (3,8 M€), sans recettes nouvelles.

Les actions portées par ce budget relèvent du développement du numérique dans différents services ou établissement du territoire (DEC, CCIMA, SITAS, ...), et ne justifient

pas le maintien d'un budget annexe, ces actions pouvant être identifiées dans les différentes fonctions du budget principal.

La dissolution de ce budget annexe doit donc être envisagée.

3.2.1.2.3 L'absence de budgets propres des services publics de l'eau et de l'électricité

Les flux financiers des services de l'eau et de l'assainissement, qui relèvent d'un affermage à Wallis ou d'une gestion en régie à Futuna, ne sont pas isolés au sein d'un budget annexe. La mise en place d'une comptabilité distincte pour ce service à caractère industriel et commercial, apparaît nécessaire tant pour suivre les immobilisations mises en affermage et le compte de la délégation, que pour disposer d'une analyse des coûts de la gestion en régie à Futuna en prévision d'une tarification.

De même, s'agissant de l'électricité, les flux financiers relatifs à l'exécution du contrat et le suivi des immobilisations, décrits au paragraphe 2.5.2.1 *supra* ne sont pas retracés dans un budget annexe dédié comme c'est la règle pour tout service public industriel et commercial, même concédé. Aussi, comme pour les services de l'eau et de l'assainissement, un budget annexe dédié devra être créé.

Recommandation n° 5. : Revoir la structuration et le fonctionnement des budgets annexes du territoire (administrateur supérieur, collectivité territoriale).

3.2.2 Les budgets des trois circonscriptions

Les trois circonscriptions d'Uvea, Alo et Sigave, dotées de la personnalité morale, disposent de budgets adoptés par les assemblées délibérantes (conseils de circonscription), validés et exécutés par l'administrateur supérieur.

Ces budgets bénéficient de dotations de l'État, de centimes additionnels sur la patente, et de transferts du territoire pour couvrir leurs dépenses.

Les montants de dotation globale de fonctionnement, décomposée en dotations forfaitaire et d'aménagement, ont peu progressé sur la période, de l'ordre de 1 % en moyenne :

Tableau n° 12 : DGF des circonscriptions, 2019 à 2022

<i>En M€</i>	2019	2020	2021	2022	Evol moyenne
<i>ALO</i>	0,91	0,91	0,92	0,93	0,98%
<i>SIGAVE</i>	0,69	0,70	0,71	0,72	1,34%
<i>UVEA</i>	2,23	2,26	2,28	2,30	0,95%
<i>TOTAL</i>	3,83	3,87	3,91	3,95	1,04%

Source : DGCL

En 2021, cette dotation représentait, pour la circonscription d'Uvea, 80 % des dotations et subventions reçues, et 75 % des recettes de fonctionnement.

Tableau n° 13 : Dépenses des circonscriptions en 2021

<i>En MXPF et en M€</i>	Uvea		Alo		Sigave		Ensemble	
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	337,6	2,8	163,9	1,37	139,4	1,17	640,9	5,34
<i>Dépenses d'investissement</i>	159,1	1,3	21,7	0,18	31,5	0,26	212,3	1,74

Source : comptes administratifs des circonscriptions

Ces dépenses sont constituées, pour 75 à 85 %, de charges de personnel, incluant les contrats des chantiers de développement locaux financés sur le CCT. Le poids de ces dépenses qui représentaient en moyenne 61 % du total des dépenses entre 2007 et 2011, a donc fortement progressé, limitant la marge de manœuvre des autres postes de dépenses concernant le fonctionnement et l'entretien courant, ainsi que la liste civile des trois rois (logement, véhicule, consommables) et de diverses associations locales.

Les dépenses d'investissement, couvertes par le FEI et un transfert de la section de fonctionnement, concernent principalement l'achat de véhicules et d'engins de chantier et la rénovation des *falefono*⁷¹.

3.2.3 La gestion budgétaire et comptable du territoire

Les conditions d'adoption et d'exécution budgétaire ont conduit à cumuler d'importants restes à réaliser en dépenses comme en recettes, qui affectent la fiabilité des résultats comme des prévisions, tout comme l'absence de constatation d'amortissement et de provisions. L'exécution des dépenses dans le cadre de la commande publique apparaît maîtrisée, malgré un contexte concurrentiel peu favorable.

3.2.3.1 Les conditions d'adoption et d'exécution budgétaire

3.2.3.1.1 Le calendrier budgétaire

Les budgets primitifs (BP) sont votés avant le 31 décembre de l'année N-1, sans intégration des restes à réaliser (RAR), encore indéterminés. L'équilibre prévisionnel du BP se réalise donc hors RAR et hors résultats reportés. C'est lors vote du budget supplémentaire, au mois de juin ou juillet, que sont intégrés les RAR et les résultats reportés, après adoption du compte administratif (CA), ainsi que d'éventuelles mesures nouvelles. Le cas échéant, des décisions modificatives (DM) permettent de procéder aux ajustements ultérieurs nécessaires.

⁷¹ Maison communale, case à palabres.

Seul ce budget supplémentaire retrace donc l'ensemble de la situation budgétaire du territoire. Son équilibre est réalisé par l'intégration des RAR et des résultats reportés, auxquels s'ajoute une prévision de prélèvement sur l'excédent du service des postes et télécommunications. Depuis 2014, ce prélèvement n'a toutefois plus été exécuté, et il a disparu lors du vote du BS 2022.

Tableau n° 14 : Equilibre budgétaire 2021 du budget général : BP, BS et CA

<i>En MXPF et en M€</i>	BP		BS		CA		
<i>Recettes de fonct.</i>	3 527,3	29,6	5 595,0	46,9	Exécuté	4 518,0	37,9
<i>Dont RAR</i>		0,0	119,4	1,0	Report 2022	441,4	3,7
<i>Dont résultat reporté</i>		0,0	26,4	0,2	Report 2022	514,5	4,3
<i>Dont transfert SPT</i>			992,2	8,3	Exécuté	0,0	0,0
<i>Dépenses de fonct.</i>	3 527,3	29,6	5 595,0	46,9	Exécuté	4 003,4	33,5
<i>Dont RAR</i>		0,0	855,7	7,2	Report 2022	1 023,0	8,6
<i>Recettes d'inv.</i>	338,4	2,8	2 988,0	25,0	Exécuté	821,5	6,9
<i>Dont RAR</i>		0,0	1 626,4	13,6	Report 2022	924,1	7,7
<i>Dont résultat reporté</i>		0,0	381,1	3,2	Report 2022	175,8	1,5
<i>Dépenses d'inv.</i>	338,4	2,8	2 988,0	25,0	Exécuté	645,7	5,4
<i>Dont RAR</i>		0,0	2 509,5	21,0	Report 2022	2 139,4	17,9

Source : documents budgétaires du territoire, budget principal

Le tableau ci-dessus montre l'ampleur des écarts entre les deux principales étapes de la prévision budgétaire, et avec l'exécution effective. Le niveau de l'équilibre prévisionnel du BP ne peut être considéré comme reposant sur une prévision sincère, compte tenu du volume important des restes à réaliser et des résultats positifs reportés, résultant de taux d'exécution structurellement faibles.

3.2.3.1.2 Les taux d'exécution budgétaire

Les autorisations du budget principal du territoire sont largement sous exécutées en section d'investissement et, dans une moindre mesure, en section de fonctionnement.

Tableau n° 15 : Taux d'exécution budgétaire du budget principal du territoire

	2019	2020	2021
<i>Dépenses d'investissement</i>	29,9%	15,0%	21,2%
<i>Recettes d'investissement</i>	35,1%	26,6%	40,6%
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	74,9%	74,4%	70,2%
<i>Recettes de fonctionnement</i>	85,2%	78,3%	83,2%

Source : comptes administratifs du territoire, budget principal

Ces taux d'exécution ne se sont pas améliorés depuis la période 2007-2011, pour laquelle la Cour constatait une réalisation moyenne de 21 % pour les dépenses d'investissement et de 86 % pour les recettes de fonctionnement.

En section d'investissement, cette situation est largement due à la faiblesse des moyens d'ingénierie et au contexte inhérent à l'isolement, mais aussi aux difficultés de mise en œuvre dans le contexte foncier coutumier.

Outre la faiblesse des prévisions budgétaires qu'il illustre, cette sous-exécution récurrente a deux conséquences :

- L'accroissement continu du résultat reporté, du fait d'un retard d'exécution plus important en dépenses qu'en recettes ;
- La constitution d'un volant de restes à réaliser rémanent, qui alimente en retour les retards de consommation.

3.2.3.1.3 Un résultat reporté élevé

Le budget du territoire dégage annuellement un résultat positif important, rapporté au niveau des dépenses annuelles d'investissement et de fonctionnement, qui se sont respectivement élevées, en moyenne sur la période, à 747,5 MXPF (6,2 M€) et 3,9 Md XPF (32,5 M€) pour le budget général.

Tableau n° 16 : Résultats de fonctionnement et d'investissement du territoire, 2019-2021

<i>MXPF et M€</i>		Résultat 2019		Résultat 2020		Résultat 2021		Résultat 2021 après intégration des résultats antérieurs	
<i>Budget du Territoire</i>	F	376,1	3,2	26,4	0,2	514,5	4,3	790,8	6,6
	I	268,0	2,2	381,1	3,2	175,8	1,5	1 200,7	10,1

Source : administration territoriale, direction des finances

Pour le budget général, le résultat cumulé d'investissement est ainsi de 1,2 Md XPF (10,1 M€), soit plus de trois fois le niveau des dépenses exécutées en 2021.

3.2.3.1.4 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser (RAR) au compte administratif du territoire pour 2021 s'élevaient, en dépense, à 2,14 Md XPF (17,9 M€) en investissement et 1,0 Md XPF (8,6 M€) en fonctionnement.

Tableau n° 17 : Montant des restes à réaliser en fonctionnement et en investissement

MXPF et M€			2019		2020		2021	
<i>Budget du Territoire</i>	Fonct	R	105,9	0,9	119,4	1,0	441,4	3,7
		D	669,4	5,6	855,7	7,2	1 023,0	8,6
	Inv	R	1 367,9	11,5	1 626,4	13,6	924,1	7,7
		D	2 063,4	17,3	2 509,5	21,0	2 139,4	17,9

Source : administration territoriale, direction des finances

Ces RAR sont, pour partie, alimentés par le transfert d'opérations, en dépenses et en recettes, de l'État vers le budget du territoire, permettant de solder les AE/CP de l'État.

La réalité des engagements, dont certains sont anciens, devient au fil du temps mal documentée, et susceptible de receler des sur-inscriptions comme des sous-inscriptions.

De fait, les sommes présentées en RAR en dépenses ne s'appuient pas, comme c'est la règle, sur un état détaillé et validé des montants engagés non mandatés (ENM). L'inventaire de ces RAR a été entrepris par le service des finances du territoire. Début juillet 2022, ces travaux font état d'un taux élevé de RAR non justifiés par des engagements juridiques :

- Considérant que les restes à réaliser en recettes, constitués en quasi-totalité de financements de l'État, sont certains, et correspondent à des engagements effectifs ou imminents, l'analyse a porté sur les RAR en dépenses diminués des RAR en recettes, soit 1 215,31 MXPF (10,2 M€) en investissement et 581,6 MXPF (4,9 M€) en fonctionnement.
- Sur ces montants une part importante ne peut être justifiée et constitue donc des reports de crédits injustifiés :

Tableau n° 18 : Part des RAR en dépenses sans engagement juridique

	MXPF	M€	%
<i>RAR investissement : montant total (dépenses - recettes)</i>	1 215,3	10,2	
<i>Part imputable à un report de disponible</i>	531,2	4,4	43,7%
<i>RAR fonctionnement : montant total (dépenses - recettes)</i>	581,6	4,9	
<i>Part imputable à un report de disponible</i>	545,7	4,6	93,8%

Source : administration territoriale, direction des finances

Le montant des crédits non engagés à fin 2021 doit toutefois être relativisé par les retards qui ont résulté du mouvement social de fin d'année.

3.2.3.1.5 Une pratique qui altère la lisibilité et la sincérité budgétaire

Le solde déficitaire des restes à réaliser ainsi reporté est couvert au budget par l'excédent reporté, structurellement élevé du fait des faibles taux d'exécution.

Ces montants constituent donc un volant de crédits non affectés, reportés d'année en année, pour un total de plus d'un milliard de francs pacifique (9 M€), et donc susceptibles de dégager une marge de manœuvre, après recensement exhaustif et régularisation des écritures.

Plus largement, cette pratique rend difficile, voire impossible, la formulation d'une appréciation sur la situation budgétaire du territoire.

Un travail de pédagogie a été engagé par le service des finances vers les chefs de service et gestionnaires comptables, qui s'est trouvé entravé à la clôture de 2021 par le nombre d'écritures résultant de la période de conflit social fin 2021. Un plan d'amélioration des finances territoriales a été voté en janvier 2022 par l'assemblée territoriale pour un retour à une orthodoxie qui fiabilise l'appréciation des marges de manœuvre budgétaire.

Dans le cadre d'un échange partenarial avec la direction des finances publiques en septembre 2022, une liste d'actions a été arrêtée, assortie d'un calendrier de mise en œuvre définissant l'ensemble des travaux à réaliser, et prévoyant notamment d'engager en 2023 la mise en place progressive d'une comptabilité pluriannuelle.

Recommandation n° 6. : Rétablir dans les meilleurs délais une pratique budgétaire et comptable sincère en affinant la prévision budgétaire dès le budget primitif du territoire (administrateur supérieur, assemblée territoriale).

3.2.3.2 L'absence de dotations aux amortissements et provisions

Aucune dotation aux amortissements n'est constatée au budget du territoire comme des circonscriptions, alors que leurs patrimoines comportent de nombreux actifs amortissables (ordinateurs, mobilier, véhicules, engins de TP, réseaux, ...). L'enregistrement de ces actifs est en outre effectué au compte 23, *immobilisations en cours*, sans transfert au compte 21 lors de la mise en service qui déclenche la constatation d'amortissement.

À fin 2021, le compte 23 du territoire enregistre un total d'immobilisations en cours de 5,26 Md XPF (44 M€), soit plus du double des immobilisations figurant au compte 21 (2,14 Md XPF, soit 17,9 M€).

Ces inscriptions au bilan ne permettent pas de déterminer le volume des amortissements qui devrait être constaté, contribuant au défaut de sincérité du budget et d'une vision pluriannuelle. L'introduction de cette pratique contribuerait toutefois à réduire le niveau des reports d'année en année, et à accroître la capacité d'autofinancement du territoire pour le renouvellement de ses immobilisations. Une simulation réalisée par le logiciel de gestion comptable à la demande des rapporteurs, conduit au chiffrage d'une dotation annuelle de l'ordre

de 170 MXPF (1,4 M€). Si ce montant est à considérer avec précaution, il illustre l'impact de cette carence en termes de constitution d'un autofinancement.

Cette situation altère la sincérité des comptes et prive le territoire d'une marge de manœuvre budgétaire pour le renouvellement de ses immobilisations.

En matière de provisions, un examen des contentieux de la période montre la nécessité de présenter les conséquences budgétaires et comptables des litiges pendants.

- En 2019, la cour administrative d'appel de Paris a condamné le territoire à payer la somme de 282,5 M XPF (2,36 M€), majoré des intérêts légaux, à la société Broadband Pacifique, au terme d'un contentieux sur la portée d'une autorisation d'exploitation d'un réseau de téléphonie, délivrée par l'administration supérieure ;
- Un marché d'extension du port de Mata'Utu, d'un montant total de 8,7 M€, fait l'objet d'un contentieux intenté par l'entreprise attributaire. Après avoir obtenu du TA de Wallis et Futuna une condamnation du territoire pour la somme de 336 413,75 €, pour des prétentions initiales de plus de 7 M€, l'entreprise a fait appel devant la CAA de Paris, réclamant le versement d'un total de 14 M€ ;
- La réalisation du quai de Leava, perturbée par la pandémie de Covid, fait l'objet d'une demande d'indemnisation du contractant, pour 3,3 M€ au titre de frais résultant de la suspension temporaire du contrat entre mars et octobre 2020 ;
- Un litige relatif à un marché d'enrochement fait l'objet d'un accord transactionnel, à valider, pour un montant de 74,4 M XPF (0,62 M€).

L'existence de ces contentieux n'a donné lieu sur la période à aucune dotation aux provisions pour risques, affectant la sincérité des prévisions budgétaires et une vision pluriannuelle des charges à financer.

En revanche, une provision de 488,5 MXPF (4,1 M€) a été constituée au budget 2002 (c/6815) pour couvrir la charge supplémentaire attendue au titre de l'année pour le financement de la fonction publique territoriale, soit une dépense certaine qui ne devait pas donner lieu à une telle inscription.

Parmi les actions initiées en septembre 2022, figure un meilleur suivi des immobilisations et des amortissements, ainsi que l'anticipation comptable et budgétaire des risques.

Recommandation n° 7. Mettre en œuvre un plan visant une application du principe comptable de prudence, prenant en compte la dépréciation des immobilisations et les risques financiers potentiels (administrateur supérieur, assemblée territoriale).

3.2.3.3 La commande publique

La cellule marchés de l'administration territoriale gère les marchés de l'État et ceux du territoire, soit un volant d'une cinquantaine de marchés, dont environ les deux tiers pour l'État. Elle intervient également en assistance aux services de l'ADS, du vice-rectorat ou des circonscriptions, ceux-ci demeurant les pouvoirs adjudicateurs.

Pour les deux catégories de marchés, État ou territoire, deux réglementations distinctes sont applicables :

- L'État applique le code de la commande publique pour l'État, désormais applicable au territoire,
- Le territoire applique toujours le décret n°57-818 du 22 juillet 1957 « *fixant les règles applicables aux marchés passés au nom des groupes de territoires et provinces d'outre-mer* ». Ce texte n'a jamais été modifié.

Le seuil des marchés formalisés est donc de 40 000 € pour l'État, et est fixé à 5 MXPF, soit 41,9 K€, pour le territoire. En-deçà de ces seuils les demandes des services sont traitées au cas par cas, recourant chaque fois que cela est possible à des demandes de devis et à une sélection pouvant intégrer des critères autres que le prix.

Au-delà de ces seuils, la commission des marchés de l'État ou la commission consultative des marchés pour le territoire, toutes deux présidées par le préfet, sont consultées.

Une des principales différences entre les deux réglementations réside dans le régime des avances, de droit dans le code de la commande publique, mais facultatif dans le décret du 22 juillet 1957, ce qui suscite l'incompréhension, voire la réticence des fournisseurs.

L'application uniforme de ce code serait souhaitable pour harmoniser les relations avec les fournisseurs et simplifier les procédures internes. Elle nécessiterait une disposition organique pour rendre le CCP applicable au TIWF, perspective qui bute sur l'attachement au *statu quo* statutaire.

Par ailleurs, les compétences de l'assemblée territoriale, définies par le décret n°57-811 du 22 juillet 1957, lui permettent de définir les formes et conditions des adjudications et marchés à passer dans le territoire. Ainsi, l'assemblée est en mesure, sinon de rendre applicable le code de la commande publique, de définir une réglementation reprenant ses dispositions pour définir un corpus cohérent applicable aux procédures de marché sur le territoire, notamment en matière d'avances.

Recommandation n° 8. : Rendre le code de la commande publique applicable sur le territoire, au besoin en l'adaptant, afin d'harmoniser les conditions locales de passation des marchés et contrats publics (DGOM).

Le recensement des besoins est en cours depuis début 2022 mais n'est pas achevé pour ce qui concerne l'État.

Une analyse annuelle des besoins est réalisée pour les besoins transversaux, par exemple pour les achats de véhicules, qui passent par un marché à bons de commande du territoire. D'autres marchés à bon de commande sont en cours pour l'entretien des climatiseurs, ou des espaces verts.

En revanche, les achats d'informatique-bureautique ne sont pas regroupés, et aucun marché formalisé n'est recensé sur la période, à l'exception de l'achat par le territoire de 130 ordinateurs pour la direction de l'enseignement catholique (DEC), après appel d'offres dans le cadre d'un appel à projet pour la stratégie numérique. Il en est de même par exemple pour les produits d'entretien, les copieurs, le mobilier ou les fournitures de bureau.

Un recensement des achats auprès du fournisseur « Microtech » pour la période 2019 à 2021, a conduit à constater des cumuls d'achats qui auraient nécessité le recours à des procédures formalisées, notamment pour ce qui concerne le matériel informatique (c/21838), voire d'autres postes sous réserve d'une analyse plus fine des catégories homogènes.

Tableau n° 19 : Cumuls d'achats auprès de Microtech, matériels informatiques et de bureau

<i>En MXPF / K€</i>	2019		2020		2021		Total	
<i>Total mandaté</i>	18,1	151,7	15,8	132,4	21,5	180,1	55,4	464,2
<i>Dont matériel informatique</i>	9,0	75,0	6,3	52,9	8,0	67,2	23,3	195,0

Source : Cour des comptes, d'après données de mandatement, TIWF.

L'absence de concurrence locale, avec un seul fournisseur, ou le caractère urgent de certains besoins, ne peuvent toutefois conduire à écarter le recours à des marchés formalisés.

Aussi, et compte-tenu des contraintes locales, il importe de systématiser l'analyse des besoins au niveau du territoire et des services de l'Etat, et régulariser les situations nécessitant la conclusion de marchés formalisés, sous forme de marchés à bon de commande ou d'accords-cadres.

Par ailleurs, un examen a été mené sur les conditions de passation d'un échantillon de six marchés⁷² qui n'appellent pas d'observations majeures.

La principale difficulté, quelle que soit la catégorie de marché, demeure l'éloignement et la grande faiblesse du champ de concurrence.

Bien que la plupart des publicités soit étendues à l'international, les coûts et délais de fret et les différences de normes techniques expliquent un très faible taux de réponse. Seules des prestations intellectuelles, susceptibles d'être exécutées à distance, peuvent susciter un retour d'entreprises métropolitaines. Pour le reste, les offres émanent très majoritairement du territoire ou de la Nouvelle-Calédonie.

Au niveau local les situations de monopole sont fréquentes, entraînant de possibles abus de position dominante. A cet égard, il est à noter que, si le territoire dispose formellement des pouvoirs d'enquête dévolus aux services de la concurrence⁷³, ses moyens humains ne lui permettent que difficilement de les actionner.

Le marché du granulat à Wallis et Futuna

Afin de conduire divers travaux d'aménagements structurants (ponts et chaussées, aéroports, ports et quai), le territoire a un besoin important de granulats (sable concassé, granulat à béton, gravillon,

⁷² Un marché de réhabilitation de faux plafonds d'une école ; l'achat d'un tracteur agricole neuf et de ses équipements attelés ; l'achat de prestations d'hôtellerie, hébergement et restauration, dans le cadre de sas sanitaire ; l'achat de systèmes de dépollution des véhicules hors d'usage ; restauration scolaire du lycée d'Etat de Wallis et Futuna et programmation et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la faisabilité et la construction d'un Ehpad.

⁷³ La loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 attribue au service des affaires économiques et du développement de l'administration supérieure un pouvoir d'enquête dans le cadre de la lutte contre les marges abusives et les abus de position dominante, tel que le prévoit le livre IV du code de commerce. Ce service dispose ainsi du même pouvoir que les fonctionnaires habilités par le ministre chargé de l'économie à ces fonctions.

enrochements, *etc.*). Or, sur Wallis, une société est en situation de monopole de production, détenant la seule carrière de l'île à même de répondre aux appels d'offre de l'administration supérieure et du territoire. A la suite d'un contentieux avec le territoire concernant un précédent marché d'enrochement (désaccord sur les quantités effectivement mises en place) et à d'autres revendications apparues au printemps 2021, notamment en liens avec les aides mises en place suite au confinement, la société a interrompu ses approvisionnements. Lors du nouvel appel d'offre passé en 2022, la société a de nouveau soumissionné à des tarifs nettement supérieurs au marché de 2018 (de l'ordre de 72 % plus cher). Compte tenu de son monopole sur Wallis, et malgré l'accroissement très net des prix, il a remporté l'appel d'offres, celui concernant l'île de Futuna étant remporté par une entreprise locale.

Si les prix au secteur public ont nettement augmenté, il n'en est pas de même des prix au secteur privé qui se sont maintenus ou ont diminué depuis 2018. Ainsi, le prix du sable concassé est 2,2 fois plus cher pour le secteur public que pour le secteur privé quand celui du granulat pour béton n'est que 75 % plus onéreux.

Les retards dans les livraisons de granulat sont responsables à hauteur de 2,41 M€ des restes à payer, soit 22,7 % du total.

Grâce à la péréquation du prix de l'électricité, le prix facturé à la société a par ailleurs nettement diminué, malgré la mise en place d'une taxe territoriale sur les gros consommateurs (voir *supra*).

En septembre 2022, l'administration supérieure a saisi l'Autorité de la concurrence pour abus de position dominante concernant cette entreprise.

3.2.4 Les perspectives financières du territoire

3.2.4.1 Une situation financière insuffisamment suivie

Dans son précédent rapport de 2014, la Cour observait un rééquilibrage de la situation financière, en notant cependant que l'autofinancement était limité et que le territoire ne disposait que de faibles marges de manœuvre.

Si les indicateurs classiques d'endettement, de trésorerie ou de rigidité des dépenses sont en-deçà des seuils d'alerte, la présentation des budgets et des comptes ne permet pas, du fait des insuffisances évoquées *supra*, de disposer d'une vision complète et fiable des finances territoriales sur un horizon pluriannuel. La mécanique des RAR et des reports induit, selon les termes du directeur des finances publiques, un « *déficit structurel embarqué des RAR* », non chiffré, et susceptible de caractériser un mécanisme de cavalerie, qui doit être dénoué par la mise en place d'une perspective pluriannuelle recensant les engagements souscrits et l'échéancier des paiements à honorer.

De fait, le service des finances ne dispose d'aucun document d'analyse financière, rétrospective ou prospective. L'analyse financière réalisée par l'AFD en 2020 dans le cadre de l'octroi d'un financement, a été actualisée sur la période 2019-2021.

Tableau n° 20 : Analyse financière du territoire, 2019 à 2021.

<i>MXPF / M€</i>	2019		2020		2021	
<i>Recettes réelles de fonctionnement (RRF)</i>	3 793,0	31,8	4 226,1	35,4	4 518,0	37,9
<i>Dépenses réelles de fonctionnement (hors frais financiers)</i>	3 415,4	28,6	4 198,8	35,2	4 002,2	33,5
<i>Epargne de gestion</i>	377,6	3,2	27,3	0,2	515,8	4,3
<i>+ Produits financiers</i>	104,4	0,9	105,1	0,9	74,9	0,6
<i>- Frais financiers</i>	0,3	0,0	0,4	0,0	1,3	0,0
<i>Epargne Brute</i>	481,8	4,0	132,1	1,1	589,4	4,9
<i>- Remboursement de la dette en capital</i>	4,1	0,0	4,1	0,0	4,1	0,0
<i>Epargne nette</i>	477,7	4,0	127,9	1,1	585,2	4,9
<i>Recettes propres d'investissement</i>	1 020,8	8,6	627,2	5,3	678,3	5,7
<i>Dépenses d'investissement (hors dette)</i>	1 069,7	9,0	481,8	4,0	641,5	5,4
<i>Emprunts</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	143,2	1,2
<i>Variations du fonds de roulement sur l'exercice</i>	428,8	3,6	273,3	2,3	622,0	5,2
<i>Fonds de roulement de début d'exercice</i>	1 319,6	11,1	1 748,4	14,7	2 021,7	16,9
<i>Fonds de roulement en fin d'exercice</i>	1 748,4	14,7	2 021,7	16,9	2 643,7	22,2
<i>Encours de dette de fin d'exercice</i>	45,5	0,4	41,4	0,3	180,4	1,5
<i>Taux d'épargne brute (EB/RRF)</i>	12,70%		3,12%		13,05%	
<i>Capacité de désendettement (encours de dette / EB), en années</i>	0,09		0,31		0,31	
<i>Taux d'endettement (encours dette / RRF)</i>	1%		1%		4%	
<i>FR au 31/12 en jours de dépenses totales (avant report)</i>						
<i>Trésorerie disponible (c/515)</i>	2 052,5	17,2	2 360,2	19,8	3 184,7	26,7
<i>En jours de dépenses de fonctionnement</i>	219		205		290	

Source : Cour des comptes, d'après les données des comptes administratifs et des comptes de gestion

La dette, augmentée en 2021 par le tirage d'un prêt de 143,2 MXPF (1,2 M€) souscrit auprès de l'AFD en 2014 pour la construction du bâtiment des archives, demeure contenue, avec une capacité de désendettement inférieure à un an. La trésorerie disponible, qui représente près de 300 jours de dépenses de fonctionnement, apparaît excessive, et reflète les difficultés de consommation des crédits.

Pour autant, les incertitudes liées aux multiples retards dans la réalisation des opérations d'investissement, et au suivi défaillant des engagements comptables, ne garantissent pas une connaissance satisfaisante de la situation instantanée, et ne permettent pas la réalisation de

perspectives pluriannuelles. La présentation de telles informations, à l'instar de la pratique des orientations budgétaires soumises aux assemblées délibérantes des collectivités locales, permettrait un débat mieux éclairé.

Comme suggéré par la recommandation n°6 sur la sincérité des comptes du territoire, et dans la perspective d'un débat le plus éclairé possible, il apparaît opportun de présenter, à l'appui des documents budgétaires et comptables annuels, une analyse financière rétrospective et prospective du territoire, permettant d'apprécier les marges de manœuvre disponibles.

3.2.4.2 Des tensions croissantes à anticiper

Au-delà de l'équilibre budgétaire et financier que garantit la présence rapprochée de l'État sur le territoire, l'évolution du poids des dépenses de personnel et l'ampleur des besoins de financement présents ou à venir doivent susciter une réflexion d'ensemble sur la contribution du territoire à la couverture de ses besoins. Si les financements de l'État demeurent incontournables pour la réalisation d'équipements comme pour la garantie des services publics, une contribution accrue des acteurs économiques comme des résidents paraît nécessaire pour permettre, outre la création de recettes nouvelles, une redistribution élargie et équitable et l'atteinte d'objectifs de développement durable.

C'est dans cette perspective que l'administration a fait réaliser, en 2021, en complément à l'examen des potentialités de développement du territoire, un volet fiscal pour identifier des recettes nouvelles.

L'étude de l'AFD sur les potentialités de recettes fiscales

En juillet 2021, et en complément de l'étude déjà demandée à l'AFD sur les axes de développement économique du territoire, l'administration supérieure de Wallis et Futuna a souhaité la réalisation d'une étude pour identifier les recettes fiscales que le territoire peut percevoir pour financer ses projets, notamment la renégociation du pacte social, et la création d'une fonction publique territoriale.

L'hypothèse intégrait une fourchette haute avec un besoin de financement annuel supplémentaire de l'ordre de 1,3 Mds XPF, soit 11 M€. Sur la base de l'accord négocié pour la fonction publique et des hypothèses exprimées pour le pacte social, le besoin de financement serait finalement moindre, d'environ 7 à 8 M€, soit environ 900 MXPF. Il reste que ce montant représenterait une augmentation d'environ 30 % des recettes fiscales du territoire en 2021 (2,9 Mds XPF ou 24,4 M€ au compte de gestion 2021).

L'étude, réalisée par « Technopolis group », a examiné les ressources potentielles résultant de l'optimisation du système fiscale existant et de l'identification de nouvelles ressources fiscales, soit dans le cadre économique actuel, soit sur la base d'activités nouvelles. Le potentiel d'optimisation du système actuel est jugé négligeable pour la plupart des impositions, et faible pour la patente et la taxe sur les sociétés sans activité.

S'agissant de la création de nouvelles recettes à activité constante, celle d'une taxe sur les prestations de services marchands et non marchands permettrait de générer de 76 à 144 MXPF (0,6 à 1,2 M€), selon le taux. Mais seule la mise en place d'une contribution sur les hauts revenus, qui frapperait essentiellement les métropolitains, permettrait de dégager un produit substantiel, évalué à 662 MXPF (5,5 M€) sur la base d'un barème allant de 0 à 20 %. L'introduction d'un impôt sur les sociétés constitue également une perspective, non chiffrée, mais qui pourrait être dissuasive. Enfin, les pistes évoquées concernant des activités nouvelles, soit le développement du tourisme, n'apparaissent pas pertinentes.

Si les pistes tracées par cette étude demeurent limitées, elles constituent une base pour la réflexion et les échanges à mener avec l'ensemble des acteurs du territoire. L'évaluation qui va s'ouvrir, avant négociation, d'un nouvel impôt sur les haut revenus est un premier pas vers la nécessaire création de ressources propres pour le territoire qui lui permettront de commencer à répondre aux nombreux défis, et leurs coûts associés, qui lui sont posés (solidarité et prestations sociales, coût de la fonction publique, vieillissement de la population, etc.).

Recommandation n° 9. : Instaurer des ressources fiscales propres pour assurer de manière pérenne le financement des charges courantes du territoire (DGOM, DGCL, DGFIP, administrateur supérieur).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen des dépenses de l'État sur le territoire, comme celui des budgets locaux, montrent une difficulté chronique à utiliser les crédits ouverts, avec des retards d'exécution parfois très importants, imputables aux difficultés de maîtrise du foncier, à la faiblesse de l'offre et à l'éloignement, ainsi que, pour la période récente, à la fermeture du territoire pour raisons sanitaires.

La mise en œuvre d'une gestion budgétaire et comptable plus rigoureuse permettrait une meilleure appréciation des marges de manœuvre dont dispose le territoire.

Au-delà de l'amélioration nécessaire des délais d'utilisation des crédits alloués, la réponse aux défis auxquels le territoire est confronté doit reposer sur une relation plus équilibrée avec l'État. La réduction des inégalités comme la nécessité de ressources nouvelles doivent inciter, dans les meilleurs délais, à la création d'une fiscalité applicable au territoire.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le statut atypique du Territoire de Wallis et Futuna, remontant à 1961, et tout particulièrement ses spécificités foncières, représente aujourd'hui un frein aux actions de développement visant à la convergence de ce territoire éloigné de la métropole. A cet égard, tout en respectant les particularismes locaux, les négociations sur le prochain contrat de convergence et de transformation doivent être l'occasion d'une évolution dans le domaine foncier afin de sécuriser les investissements publics.

Les défis socio-économiques sont nombreux (déprise démographique et vieillissement de la population, potentiel de développement économique réduit) et engendrent des besoins croissants pour le financement de la santé, de la protection sociale et des retraites. Pour y répondre, de nouvelles ressources fiscales territoriales doivent être recherchées.

Le socle de gestion publique est perfectible et doit faire l'objet d'une mise en conformité avec les normes métropolitaines et s'inspirer des bonnes pratiques en vigueur (budgets annexes, analyses financières, sincérité budgétaire, *etc.*). La consommation des crédits, au-delà des difficultés conjoncturelles consécutives à la crise du Covid 19, doit être améliorée afin de prolonger l'embellie conjoncturelle, à la faveur des investissements publics prévus au contrat de convergence et de transformation, dont l'échéance a été repoussée au 31 décembre 2023.

Au-delà de l'organisation efficiente de l'effort de solidarité envers une collectivité de 11 000 habitants, la valeur stratégique du territoire justifie de poursuivre l'effort qui permette de faire de Wallis et Futuna une référence de gouvernance, de bonne gestion et de développement dans son environnement régional.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Synthèse des Atouts/Faiblesses et Opportunités/Menaces du territoire des îles Wallis et Futuna.....	73
Annexe n° 2.	Montant des dépenses de l'État sur le territoire de Wallis et Futuna.....	75
Annexe n° 3.	Fiscalité du territoire	76

Annexe n° 1. Synthèse des Atouts/Faiblesses et Opportunités/Menaces du territoire des îles Wallis et Futuna

<i>Atouts</i>	<i>Faiblesses</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>La richesse et la préservation du patrimoine culturel et naturel : la douceur du climat, un lagon attrayant, une culture authentique et une population accueillante propices aux échanges</i> • <i>Un territoire éloigné et donc préservé</i> • <i>Une insécurité quasi inexistante</i> • <i>Des financements diversifiés (internationaux, européens, nationaux) et suffisamment importants pour permettre la mise en œuvre des projets identifiés et stratégies sectorielles en découlant</i> • <i>Une fiscalité directe faible</i> • <i>Un système coutumier fondé sur la solidarité qui permet une redistribution des richesses et une cohésion sociale du territoire</i> • <i>De nombreux documents stratégiques généraux et sectoriels à disposition</i> • <i>Le registre de libre immatriculation attractif pavillon français de Wallis et Futuna)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Des ressources naturelles limitées (dont eau douce)</i> • <i>Un territoire difficile d'accès et donc éloigné des marchés potentiels</i> • <i>Un turn-over important et fréquent des autorités locales (détachés de l'administration d'Etat, élection annuelle des élus de l'assemblée territoriale)</i> • <i>Malgré les différents documents stratégiques en présence, une absence de vision globale, prospective et partagée de développement économique du territoire</i> • <i>Un manque de lisibilité et d'appropriation par la population locale des différentes stratégies posées</i> • <i>Un manque d'instances /lieux de partage et d'implication des populations locales</i> • <i>Des dissensions coutumières qui pèsent sur l'action publique et freine la prise de décision</i> • <i>Une difficulté d'accès au financement des porteurs de projets privés</i> • <i>Une économie sous perfusion de financement public, peu habituée à contribuer aux dépenses publiques</i> • <i>Un esprit d'entreprendre à conforter</i> • <i>Une forme de "résistance passive" aux évolutions sociales et économiques venues de l'extérieur</i> • <i>Le sentiment partagé de « payer l'impôt » à cause de la mise en place de l'« impôt informel et dit coutumier »</i> • <i>La situation sanitaire locale fragile</i>

Source : « Quelles potentialités de développement pour Wallis-et-Futuna ? » - Synthèse étude « Néo Conseil ».

<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Le fonctionnement du territoire autour de la coutume</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Une émigration importante et notamment des jeunes</i>

<i>Opportunités</i>	<i>Menaces</i>
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Quelques secteurs d'activité à potentiel de création d'emplois</i> • <i>Un petit territoire où l'effet « boule de neige » est facilement enclenchable</i> • <i>Une diaspora « expatriée » qui a acquis une expérience et des compétences dont elle pourrait faire bénéficier le territoire (dont 3000 pers en NC)</i> • <i>La mise en place d'une maison de WF à Nouméa pour toucher la diaspora basée en Nouvelle Calédonie</i> • <i>Une identité culturelle affirmée pouvant servir de point d'appui au développement d'une image forte</i> • <i>Un territoire français, au rayonnement et savoir-faire spécifiques, dans une région pacifique</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Des territoires voisins aux coûts de production très faibles qui contrastent avec ceux de Wallis et Futuna.</i> • <i>Une difficulté à mesurer une économie largement informelle qui échappe assez largement à la mesure statistique (notamment celle du PIB annuel)</i> • <i>A travail comparable, de forts écarts de rémunération qui peuvent heurter les personnes les moins favorisées et fragilise le "contrat social"</i> • <i>Une fiscalité indirecte prédominante, basée essentiellement sur les importations, qui certes souffrirait du développement de la production locale, mais permettrait également un développement plus vertueux</i> • <i>Des potentialités d'exportation limitées à des tarifs compétitifs</i>

Source : « Quelles potentialités de développement pour Wallis-et-Futuna ? » - Synthèse étude « Néo Conseil »

Annexe n° 2. Montant des dépenses de l'État sur le territoire de Wallis et Futuna

<i>Mission</i>	LFI 2021 (AE, M€)	LFI 2021 (CP, M€)
<i>Administration générale et territoriale de l'Etat</i>	8,89	8,89
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	2,39	2,42
<i>Cohésion des territoires</i>	1,27	1,27
<i>Conseil et contrôle de l'Etat</i>	0,11	0,11
<i>Culture</i>	0,86	0
<i>Défense</i>	1,08	0,99
<i>Ecologie, développement durable</i>	15,06	19,63
<i>Enseignement scolaire</i>	54,56	53,47
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	3,29	3,21
<i>Gestion du patrimoine immobilier</i>	0,06	0,06
<i>Justice</i>	5,81	0,79
<i>Outre-Mer (P123 uniquement)</i>	29,01	14,8
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	0,26	4,17
<i>Santé</i>	91,5	92,8
<i>Sécurités</i>	5,49	5,36
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	0,21	0,21
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	0,23	0,23
<i>Travail et emploi</i>	0,56	0,56
<i>BA Contrôle et exploitation aériens</i>	0,84	1,44
TOTAL	221,57	210,57

Annexe n° 3. Fiscalité du territoire

Source : Administration supérieure TIWF

Les taxes douanières

- Les droits de douane (DD) :
 - o Perception ad valorem,
 - o Taux de 4 % à 55 % de la valeur CIF/CAF des marchandises
- La taxe d'entrée (TE) :
 - o Perception ad valorem,
 - o Taux de 6 % à 42 % de la valeur CIF/CAF des marchandises
- Le droit proportionnel (DP) :
 - o Perception ad valorem,
 - o Taux 2 % de la valeur CIF/CAF des marchandises acquitté par les seuls patentés
- La taxe spéciale sur les armes (TSA) :
 - o Perception ad valorem,
 - o Taux 95 % de la valeur CIF/CAF des marchandises
- La taxe parafiscale de propriété (TPP) :
 - o Perception ad valorem des alcools,
 - o Taux de 15 % de la valeur CIF/CAF des marchandises

Les taxes intérieures de consommation

- La taxe intérieure de consommation sur les tabacs (TICT) : monopole de la régie territoriale
- La taxe intérieure de consommation sur les alcools (TICA) :
 - o Perception ad valorem,
 - o Taux de 30 % à 55 % de la valeur CIF/CAF des marchandises + taxe forfaitaire selon le type d'alcools (4 taux : bières/vins/vermouths/alcools forts)
- La taxe intérieure de consommation sur les hydrocarbures (TICH) :
 - o Perception sur la quantité importée,
 - o Taux de 6 Fcfp à 22 Fcfp le litre selon le type de carburants
- La taxe d'environnement (TIC) :
 - o Perception ad valorem,
 - o Taux de 10 % de la valeur CIF/CAF des batteries, piles, pesticides et huiles lourdes

Les impôts directs

- La contribution des patentes :
 - o Perception : due par toute personne physique ou morale qui entreprend une profession pour son propre compte et dans un but lucratif sur le Territoire des Îles Wallis et Futuna,
 - o Taux un droit fixe selon la nature de l'activité et le nombre de salariés et un droit proportionnel.
- La taxe additionnelle pour frais de chambre interprofessionnelle (Centime additionnel) :
 - o Perception : s'ajoute au principal de la patente,
 - o Taux 30 % sous les mêmes règles que la patente
- La taxe sur les sociétés sans activité (TSSA) :
 - o Perception s'appliquant sur les sociétés sans activité immatriculée au RCS de Wallis et Futuna,
 - o Taux forfaitaire de 1 000 000 Fcfp
- La taxe sur les opérations financières (TOF) :
- La taxe d'immatriculation des véhicules :
 - o Perception lors de l'immatriculation des véhicules,

- Taux de 1 800 Fcfp à 2 800 Fcfp + 1 400 Fcfp à 5 300 Fcfp en fonction du nombre de chevaux

Taxes diverses

- La taxe d'immatriculation des navires :
 - Perception lors de l'immatriculation des navires,
 - Taux de 300 000 Fcfp à 54 546 000 Fcfp selon la jauge des navires
- Le droit annuel de francisation et d'immatriculation des navires (DAFN) :
 - Perception sur les navires immatriculés à Wallis,
 - Taux 5 % du montant de la taxe d'immatriculation + 1 800 Fcfp à 2 300 Fcfp pour la plaque minéralogique + 1 200 fcfp pour la pose de la plaque
- La taxe de quai :
 - Perception selon le tonnage de marchandises débarquées
- La taxe de lamanage et de balisage :
 - Perception selon la jauge des navires, cargos et paquebots accédant au port,
 - Taux 50 Fcfp/tonne de jauge nette et 85 Fcfp/tonne pour les navires citernes
- La taxe sur les conventions d'assurance :
- L'écotaxe :
 - concerne les contenants alimentaires ou non alimentaires rigides d'un volume supérieur ou égal à 200 ml, y compris vides, en métal, plastique ou verre,
 - Taux 10 Fcfp l'unité.
