

LA FISCALITE A WALLIS-ET-FUTUNA: ENTRE FAIBLESSE, PARADOXE ET APPARENCE

*William Gilles**

Wallis-et-Futuna n'est pas seulement la collectivité territoriale la plus éloignée de la République française. Elle se caractérise non seulement par sa géographie, mais aussi par ses singularités historiques et institutionnelles qui offrent des clés de lecture aux particularités de sa situation actuelle en matière de finances publiques.

Géographiquement, ce territoire du Pacifique Sud – qui est situé à 2100 km de la Nouvelle-Calédonie et 22 000 km de Paris – est en réalité composé de trois îles, Wallis (78 km²), éloignée de Futuna (46 km²) de 250 km, elle-même située à 2 km au nord d'Alofi (18 km²).

Historiquement, Wallis et Futuna abritent trois royaumes. Deux sont situés à Futuna (Alo et Sigave), l'autre (Uvéa) à Wallis. Ce dernier royaume a suscité une attention particulière le 30 août 2014¹ après que la population mécontente² de son roi – elle l'était depuis de nombreuses années, non pour des raisons fiscales, mais à cause du manque d'implication de leur «monarque républicain» – ait décidé de le destituer! Lui-même avait la veille mis fin aux fonctions de son Premier ministre, provoquant la colère de ses sujets. Cette gouvernance de l'île autour de ces trois royaumes est un héritage de son histoire et a été conservée lorsque ces territoires se sont placés sous le protectorat français après la signature de deux traités, l'un ratifié le 5 avril 1887 (Wallis), l'autre le 16 février 1888 (Futuna), les deux protectorats étant unifiés dans un même territoire par un décret du 5 mars 1888³. Wallis et Futuna ont ensuite intégré la République française suite au référendum du 27

* Maître de conférences (HDR) à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

1 S. Laurent, «Wallis et Futuna, petit bout de France où règnent trois rois», *Le Monde.fr*, 5 septembre 2014 (MAJ le 8 septembre 2014): <www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/09/05/wallis-et-futuna-un-archipel-francais-compose-de-trois-royaumes_4482851_4355770.html> (consulté le 5 octobre 2014).

2 Cf. «Wallis et Futuna. Le roi officiellement destitué», *Ouest France*, 5 septembre 2014: <www.ouest-france.fr/wallis-et-futuna-le-roi-officiellement-destitue-2800975>.

3 Cf. A. Leca, B. Gille, *Histoire des institutions de l'Océanie française*, L'Harmattan, 2009.

décembre 1959. Le statut de territoire d'Outre-mer qui leur a été accordé en 1961⁴ leur reconnaît le droit de conserver leurs coutumes et leurs croyances.

Du fait de son histoire, Wallis-et-Futuna bénéficie par conséquent d'un statut particulier qui dépasse la spécificité du régime juridique qui s'applique aux autres collectivités d'outre-mer. Certes, les deux archipels sont soumis au droit français, mais le droit coutumier reste très présent puisque la République a garanti à leur population «le libre exercice de leur religion, ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi»⁵.

Cette spécificité de Wallis-et-Futuna est consacrée par la loi du 29 juillet 1961 qui précise le statut sous lequel cette collectivité est placée. Mais la singularité de ce territoire est aujourd'hui renforcée par l'absence réelle d'évolution de ce statut, vieux désormais de plus de 50 ans, contrairement aux autres départements et collectivités d'Outre-mer et contrairement surtout à ce qui était prévu par l'article 74 de la Constitution dans sa version révisée en 2003⁶. Certes, depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Wallis-et-Futuna est passée du statut de territoire d'Outre-mer à celui de collectivité d'Outre-mer défini à l'article 74 de la Constitution. Dans cette perspective, le statut du 29 juillet 1961 a été actualisé notamment par deux lois du 21 février 2007, l'une organique⁷, l'autre ordinaire⁸. Mais face au possible affaiblissement des règles coutumières, des réticences locales se sont exprimées à l'encontre d'une évolution plus profonde du statut de 1961. De ce fait, les différentes tentatives de refonte du droit applicable à Wallis-et-Futuna, dont la dernière menée en 2009 lors des états généraux de l'Outre-mer⁹, ont échoué, si bien que les îles de Wallis et Futuna restent soumises à la loi de 1961.

4 Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'Outre-mer.

Sur l'histoire de ce statut, cf. notamment Allison Lotti, *Le statut de 1961 à Wallis et Futuna: Genèse de trois monarchies républicaines*, L'Harmattan, 2010.

5 Article 3 de la loi du 29 juillet 1961.

6 Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 - art. 10.

7 S'agissant de Wallis-et-Futuna, la loi organique du 21 février 2007 s'est traduite par l'insertion d'une nouvelle disposition après l'article 4 de la loi du 29 juillet 1961. Cf. l'article 4-1 de la loi du 29 juillet 1961 inséré par l'article 16 de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

8 Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer.

9 <<http://archives.etatsgenerauxdeloutremer.fr/> (consulté le 5 octobre 2014)>.

I WALLIS-ET-FUTUNA, ROYAUMES AUX COMPETENCES FISCALES ENCADREES

Le droit en vigueur à Wallis-et-Futuna fait apparaître un encadrement juridique qui est proche de celui qui existait au niveau local avant les lois de décentralisation. Le droit applicable à cette collectivité est donc marqué par une absence de réelle autonomie fiscale.

Si le statut de 1961 octroie une compétence financière et fiscale aux autorités chargées de représenter les Wallisiens et les Futuniens, celle-ci reste limitée face aux pouvoirs du représentant de l'État, à commencer par l'exécution des décisions adoptées par l'assemblée qui sont mises en œuvre, non par un exécutif émanant de l'assemblée élue par les Wallisiens et les Futuniens, mais par l'équivalent du Préfet en France métropolitaine, qui, à Wallis-et-Futuna, est appelé «l'administrateur supérieur du territoire».

Le statut de 1961 dispose en effet que la République exerce les compétences et assume le coût de fonctionnement et d'équipement concernant le fonctionnement du Trésor et de la douane, mais aussi le contrôle administratif et financier, au même titre que la défense du territoire des îles Wallis et Futuna, l'ordre et la sécurité publics, le respect des lois, des règlements et des décisions des tribunaux, les relations et communications extérieures, l'enseignement, la tenue de l'état civil, et l'hygiène et la santé publique¹⁰. En tant que représentant de l'État, «l'administrateur supérieur du territoire» est donc appelé à exercer ces compétences.

Nommé par décret en Conseil des ministres, ce dernier dispose en réalité d'un statut hybride. Il n'est pas seulement la personne chargée d'exercer des missions de souveraineté de l'État et d'assurer la sécurité de ce territoire, il est aussi un chef de territoire qui exerce des fonctions similaires à un maire, comme les compétences de police administrative, sans être élu toutefois. Autrement dit, comme le relève lui-même l'administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna, alors que les différentes lois de décentralisation de 1982 ont permis à toutes les collectivités locales, c'est-à-dire également les structures intercommunales, de métropole et d'Outre-mer de se doter d'une assemblée dont le Président est en charge des pouvoirs exécutifs, Wallis-et-Futuna est la seule collectivité – exception faite des Terres australes et antarctiques

10 Cf. l'article 7 de la loi du 29 juillet 1961.

françaises (TAAF) qui sont inhabitées et ne possèdent donc pas d'assemblée locale – où l'exécutif revient à un représentant de l'État¹¹.

Or, en matière financière et fiscale, les compétences de l'administrateur supérieur du territoire sont réelles. En tant que représentant de l'État, il est notamment compétent pour garantir la bonne marche des institutions locales, pour assurer la sauvegarde de l'économie locale, pour contrôler les organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'État, avec en outre la possibilité d'engager l'État envers le territoire des îles Wallis et Futuna et de s'exprimer au nom de l'État devant l'assemblée territoriale¹². En qualité de chef de territoire, l'administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna assure notamment l'exécution des délibérations de l'assemblée délibérante, et en conséquence, celles relatives aux finances de la collectivité. Ordonnateur du budget de Wallis-et-Futuna, il a la possibilité de déléguer cette compétence aux fonctionnaires ou aux agents exerçant des fonctions de chef de service sous son autorité, sauf en ce qui concerne le pouvoir de réquisition qui lui est propre¹³.

Enfin, l'administrateur, pourtant non élu, préside le Conseil territorial. Toutefois, cette présidence se justifie au regard de sa qualité de chef du territoire, d'autant que le Conseil territorial comporte uniquement des membres non élus. Y siègent en effet, en qualité de vice-présidents, les trois rois, dénommés «chefs traditionnels» dans le statut de 1961, ou leur suppléant. Composent également ce Conseil trois membres nommés par l'administrateur supérieur, en accord avec l'assemblée territoriale. Ce Conseil territorial, qui est donc composé uniquement de membres de droit ou nommés, est pourtant en charge d'assister l'administrateur supérieur en sa qualité de chef du territoire, pour tous les sujets relatifs à l'administration de Wallis-et-Futuna, notamment pour examiner les projets qui seront soumis au vote de l'assemblée territoriale, y compris donc en matière fiscale¹⁴.

De son côté, l'assemblée territoriale, composée de 20 membres, dispose bien de compétences en matière fiscale, mais celles-ci restent encadrées. Ainsi l'assemblée peut formuler des avis pour établir, dans les matières qui relèvent de sa compétence, des sanctions fiscales ou pénales, mais au final l'administrateur reste

11 Administration supérieure des îles Wallis et Futuna, *Projet de loi organique portant statut des îles Wallis et Futuna*: <<http://adsupwf.org/images/pdf/evolutiondustatut.pdf>> (consulté le 5 octobre 2014).

12 Cf. l'article 8 de la loi du 29 juillet 1961.

13 Cf. l'article 9 de la loi du 29 juillet 1961.

14 Cf. l'article 10 de la loi du 29 juillet 1961.

seul compétent pour instituer les peines qui sanctionneraient toute infraction aux délibérations de caractère réglementaire¹⁵.

De même, l'assemblée territoriale dispose certes d'un pouvoir de délibération renforcé en matière financière par rapport aux autres domaines¹⁶ relevant de sa compétence puisqu'elle doit délibérer sur tous les projets portant sur cette matière qui aurait été étudiés en Conseil de gouvernement, mais aussi de toutes les propositions qui auraient pu être formulées en ce domaine par un membre de l'assemblée. Ces derniers ont en effet la possibilité de déposer des propositions relatives à la «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»; «aux 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»; aux «conventions à passer avec les concessionnaires, fermiers, autres gestionnaires du territoire et cahiers des charges y afférents; tarifs des redevances des concessionnaires, fermiers et gestionnaires»; aux «droits d'occupation du domaine du territoire et autres redevances domaniales»; à la «réglementation des tarifs des prestations, des cessions de matières, main-d'oeuvre et travaux»; aux «conventions tarifaires fiscales relatives aux impôts perçus au profit du budget territorial, dans les cas prévus par la loi»¹⁷.

Or, là encore, ce pouvoir de délibération est encadré puisqu'à l'instar des autres matières relevant de la compétence de l'assemblée territoriale, le dernier mot revient à l'administrateur supérieur qui exerce un contrôle *a priori* similaire à celui qui existait en métropole avant les lois de décentralisation. En effet, le statut de 1961 requiert au préalable l'approbation de l'administrateur supérieur pour que les délibérations de l'assemblée délibérante et de sa commission permanente – autres que celles portant sur le programme du fonds d'investissement pour le

15 Cf. l'article 14 de la loi du 29 juillet 1961.

16 En particulier, l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957 relatif aux attributions de l'assemblée territoriale, du conseil territorial et de l'administrateur supérieur des îles Wallis-et-Futuna énumère 35 domaines de compétences sur lesquels l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna peut exercer un pouvoir de délibération portant réglementation territoriale.

17 La liste complète des compétences financières sur lesquelles peuvent porter les propositions de délibération des membres des assemblées parlementaires est fixée à l'article 46 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957.

développement économique et social du territoire et sur la matière douanière – ne deviennent définitives¹⁸.

S'il est en outre mentionné que l'assemblée territoriale dispose d'un temps de session plafonné à 105 jours (2 sessions ordinaires de 45 jours maximum pouvant être étendues, pour des situations d'urgence, par 15 jours de sessions extraordinaires) et que durant l'intersession, la commission permanente, composée uniquement de 4 membres représentant l'ensemble des circonscriptions, sera chargée de régler les affaires qui lui ont été déléguées¹⁹, on s'éloigne des idéaux qui ont conduit à jeter les bases démocratiques de notre société en associant le pouvoir des parlementaires au droit de consentir *librement* l'impôt, de constater la nécessité de la contribution publique et d'en suivre l'emploi; et par conséquent, des droits formulés à l'article 14 de la Déclaration de 1789.

Certes, parmi le temps de session ordinaire, la seconde session, qui est organisée en fin d'année, est dédiée aux questions budgétaires quand la première est une session administrative intervenant en milieu d'année, mais ce temps consacré aux finances apparaît insuffisant de nos jours pour répondre aux enjeux démocratiques contemporains qui supposent un contrôle quotidien et non uniquement épisodique des finances et de la fiscalité d'une collectivité par ses représentants élus.

II WALLIS-ET-FUTUNA, ROYAUMES AUX RESSOURCES FISCALES FAIBLES?

Si ce constat paraît sévère, il peut aussi sembler paradoxal de constater que l'octroi d'une plus grande autonomie fiscale à l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna n'aurait en réalité, en l'état actuel, que peu de conséquences sur la fiscalité de ce territoire.

Non seulement, comme nous le verrons ultérieurement²⁰, de nombreuses mesures ayant une incidence fiscale sont votées, non par l'assemblée territoriale, mais directement par le législateur, à Paris donc. Mais en outre, force est de constater que la part des prélèvements obligatoires prélevés par Wallis-et-Futuna reste faible. En effet, les recettes fiscales ne représentent que 39% du montant total

18 Cf. l'article 16 de la loi du 29 juillet 1961.

19 L'article 15 de la loi du 29 juillet 1961 donne, «en cas d'urgence et d'impossibilité de réunir l'assemblée [territoriale] dans les délais nécessaires», compétence à la commission permanente pour délibérer et émettre des avis relatifs à son champ «sur les affaires qui lui sont soumises par le chef du territoire, après avis du conseil territorial».

20 Cf. le paragraphe III de l'article.

des ressources de la collectivité, le reste étant couvert par les dotations (18%) et les produits des services et du domaine (40%)²¹.

Certes, il n'existe aucune forme d'imposition sur le revenu puisque les Wallisiens et les Futuniens ne sont assujettis ni à l'impôt sur le revenu, ni à la Contribution sociale généralisée (CSG)²² ou à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Il n'existe pas davantage d'impôt sur les bénéfices des sociétés ou d'impôts sur les revenus des valeurs mobilières à Wallis-et-Futuna. Mais, quand bien même ces impôts seraient perçus, leur produit resterait faible. En outre, s'agissant de la CSG et de la CRDS, leur montant ne serait pas directement perçu par la collectivité puisque ces prélèvements, qui ne constituent pas par nature des impôts locaux, seraient destinés à financer la protection sociale des Wallisiens et des Futuniens qui, actuellement, est assumée par l'État. En effet, l'ensemble du système local de santé de cette collectivité repose sur l'Agence de Santé de Wallis-et-Futuna qui est un établissement public créé en 2000 et financé en intégralité par l'État.

Issue d'une délibération de l'Assemblée territoriale du 4 août 1977 et de deux arrêtés préfectoraux (n° 89-36 du 8 février 1989 et n° 92-353 du 31 décembre 1992)²³, la spécificité du régime fiscal de Wallis-et-Futuna n'explique pas à elle seule la faiblesse du niveau des ressources fiscales perçues par Wallis-et-Futuna. En effet, sa raison est également à rechercher sur un autre terrain, et notamment par le fait que cette collectivité présente un contexte peu favorable à la mise en place d'une ressource fiscale attractive.

En premier lieu, les deux archipels ne sont pas dans une dynamique démographique favorable. Au contraire, après une croissance du nombre d'habitants passé de 8546 en 1969 à 14 944 en 2003, Wallis-et-Futuna est confrontée depuis une décennie²⁴ à une diminution constante de sa population qui

21 Observatoire des finances locales, *Les finances des collectivités locales en 2013*, Annexe 3. Les collectivités locales d'Outre-Mer, 9 juillet 2013: <www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2013_10.pdf> (consulté le 5 octobre 2014).

22 Sur le champ d'application de la CSG et de la CRDS, cf. respectivement les articles L136-1 et suivants du Code de la sécurité sociale et la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996 de financement de la sécurité sociale pour 1997.

23 Cf. IEOM, 2013. Wallis-et-Futuna, édition 2014: <www.ieom.fr/IMG/pdf/ra2013_wallis-et-futuna_avec_liens_sommaire.pdf> (consulté le 5 octobre 2014).

24 Cf. Amandine Sourd, «Wallis-et-Futuna a perdu près du cinquième de sa population en dix ans», Insee, 2013: <www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1511> (consulté le 5 octobre 2014).

ne s'établissait plus qu'à 12 867 habitants en 2013, soit 3848 habitants à Futuna²⁵ et 9019 habitants à Wallis²⁶. Ce déclin démographique est aussi synonyme de diminution de ressources fiscales potentielles, d'autant que, jeune (60% ont moins de 20 ans), la population de Wallis-et-Futuna émigre, notamment en Nouvelle-Calédonie. Celle-ci recherche de nouveaux débouchés qu'elle ne peut trouver dans sa collectivité de naissance, en proie à des difficultés économiques réelles. Cet exode des populations jeunes est tel que la Nouvelle-Calédonie compte désormais plus de Wallisiens et de Futuniens que Wallis-et-Futuna elle-même²⁷.

En second lieu, l'économie des deux archipels souffre de plusieurs lacunes qui impactent inévitablement leur niveau des ressources fiscales.

D'une part, l'économie de cette collectivité est essentiellement vivrière et domestique, ce qui limite les possibilités de ressources fiscales. Ce système économique rend difficile la mise en place d'un impôt reposant sur la création de valeur ou sur les bénéfiques: le produit de l'activité économique qui est essentiellement basée sur l'agriculture, l'élevage et la pêche artisanale n'est pas seulement peu créateur de valeur, il est surtout consommé, le plus souvent, directement par la population. Les richesses produites sur les deux archipels, avant tout destinées à assurer l'autosuffisance alimentaire des populations, sont donc insuffisantes pour envisager de les exporter, et créer par ce biais une valeur imposable.

Si les exportations sont quasi inexistantes, Wallis-et-Futuna est en revanche dans l'obligation, comme la plupart des économies insulaires, d'importer, ce qui déséquilibre son commerce extérieur²⁸. Toutefois, du point de vue des prélèvements obligatoires, cette nécessité de la collectivité d'importer lui assure aussi ses principales ressources en lui permettant de prélever des droits de douane sur les produits importés, au risque cependant de rendre les produits importés plus

25 L'île d'Alofi est faiblement peuplée. Les statistiques comptabilisent donc sa population avec celle de Futuna.

26 Cf. Insee, *Les populations des circonscriptions des îles de Wallis-et-Futuna*, 2013: <www.insee.fr/fr/themes/detail.asp?ref_id=populegalescom&page=recensement/populegalescom/popcircwallisetfutuna.htm> (consulté le 5 octobre 2014).

27 L'Insee soulignait déjà en 2009 que la Nouvelle-Calédonie comptait plus de 21 000 résidents originaires de Wallis-et-Futuna.

Cf. P. Rivoilan et D. Broustet, *Recensement de la population en Nouvelle-Calédonie en 2009*, Insee 2009: <www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1338> (consulté le 5 octobre 2014). Or, depuis, l'exode des Wallisiens et des Futuniens vers la Nouvelle-Calédonie n'a cessé d'augmenter.

28 Préfecture des îles Wallis et Futuna, «Présentation économique»: <www.wallis-et-futuna.pref.gouv.fr/Wallis-et-Futuna/Presentation-economique> (consulté le 5 octobre 2014).

chers, et de favoriser l'économie domestique et vivrière plutôt que l'économie réelle, pourtant seule créatrice de richesse pouvant être taxée. C'est là tout le paradoxe de l'économie de Wallis-et-Futuna, collectivité confrontée à la nécessité d'assurer une partie de ses ressources propres en taxant les importations et se privant par là même, de ressources fiscales en entretenant une économie parallèle, mais néanmoins essentielle à la survie de sa population.

D'autre part, avec un marché de l'emploi également peu dynamique, il est aussi difficile d'envisager la mise en place d'un impôt local sur les salaires, comme a pu l'être par le passé la taxe professionnelle. Certes, l'imposition locale des salaires a été abandonnée en France métropolitaine avec la suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010²⁹, mais il est néanmoins intéressant de se demander si les spécificités de Wallis-et-Futuna auraient pu justifier le recours à cette forme d'imposition. Il n'en est rien. En effet, le salaire minimum reste faible puisqu'il est de 87 401,09 FCFP, soit 732,42 € pour une durée légale de 39 heures par semaine. En ce qui concerne le marché de l'emploi, il faut noter que si le taux de chômage n'était en 2013 que de 11,8%, il s'élevait en revanche à 41,8% chez les personnes âgées de 15 à 24 ans. En outre, le nombre de salariés est de 3952 contre 5089 personnes sans emploi³⁰. Autrement dit, seuls 44% de la population en âge de travailler occupent un emploi salarié, sachant que seuls 30% des salariés sont employés par le secteur privé qui, lui-même est estimé au mieux à 25% du PIB³¹. Ces chiffres signifient également que 75% de l'économie provient du secteur public et que ce dernier emploie 70% de salariés. Autrement dit, près du ¾ des salariés de Wallis et Futuna sont payés sur fonds publics³². En outre, une partie de l'activité salariée n'est pas déclarée. Si l'on s'en tient aux seules déclarations faites à la Caisse des prestations sociales de Wallis-et-Futuna, cette

29 Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

30 Cf.: Service territorial de la Statistique et des Études Économiques (STSEE), « Les indicateurs économiques », 17 juin 2014: <www.spc.int/prism/wf/index.php/les-indicateurs-economiques> (consulté le 5 octobre 2014).

31 Le PIB a été évalué en 2005, date de la dernière évaluation, à 150,8 millions d'euros, soit 10 500 euros par habitant. Cf. Cour des comptes, *L'autonomie fiscale en Outre-Mer*, Rapport thématique, novembre 2013. Cf. Cour des comptes, *La situation du territoire des îles Wallis et Futuna*, 27 mars 2014: <www.comptes.fr/Publications/Publications/La-situation-du-territoire-des-iles-Wallis-et-Futuna>.

32 Préfecture des îles Wallis et Futuna, *op cit*.

collectivité ne compte officiellement que 2155 salariés au 30 juin 2013, dont 40% pour le secteur privé³³.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre fiscales de Wallis-et-Futuna restent faibles. Dépourvus de la possibilité de se financer à partir des principaux impôts directs qui sont traditionnellement prélevés en France, les deux archipels recourent en revanche à la fiscalité indirecte.

Certes, la fiscalité directe n'est pas inexistante puisqu'en 2013, 208 millions de FCFP ont été prélevés à ce titre, dont 47 millions FCFP à travers la contribution des patentes..., impôt révolutionnaire qui a été supprimé en France métropolitaine en 1976³⁴. Toute personne physique ou morale entreprenant une profession pour son propre compte et dans un but lucratif à Wallis-et-Futuna doit en effet acquitter un droit fixe dont le montant dépend de la nature de l'activité (entre 10 000 FCFP et 900 000 FCFP) et un droit additionnel sur ce droit fixe en cas de commerce de boissons alcoolisées compris entre 15 000 FCFP et 100 000 FCFP selon la nature de la vente (vente sur place, à emporter ou en gros)³⁵. À ce montant, s'ajoutent d'autres centimes additionnels à travers le versement d'une taxe pour frais de chambre interprofessionnelle³⁶ qui s'élève à 30% du montant acquitté en principal sur la patente. Au total, les centimes additionnels ont rapporté, en 2013, 14 millions de FCFP. En sus de ces prélèvements, les assujettis à la patente doivent s'acquitter d'un droit proportionnel représentant 2% de la valeur en douane des marchandises, matériaux et matériels d'équipements importés, que ces derniers soient ou non destinés à la revente. Ce droit proportionnel est l'impôt direct le plus important de Wallis-et-Futuna puisque son montant s'est élevé l'an dernier à 110 millions de FCFP³⁷. À titre de comparaison, les autres impôts directs prélevés à Wallis-et-Futuna sont, outre ceux mentionnés précédemment, la «taxe sur les sociétés sans activité» (23 millions de FCFP) qui vise les sociétés off-shore qui cherchent notamment à échapper aux impôts non perçus à Wallis-et-Futuna en se domiciliant dans cette collectivité sans y exercer d'activité réelle³⁸, la taxe sur les conventions

33 Cf. IEOM, 2013. *Wallis-et-Futuna*, édition 2014.

34 Centre des archives économiques et financières, *La patente*: <www.economie.gouv.fr/caef/patente> (consulté le 5 octobre 2014).

35 Cf. Préfecture des îles Wallis et Futuna, *La patente professionnelle*: <www.wallis-et-futuna.pref.gouv.fr/Vos-demarches/Patente-Professionnelle> (consulté le 5 octobre 2014).

36 Cf. la délibération n° 10/AT/2001 créant une taxe additionnelle à la contribution des patentes pour frais de chambre interprofessionnelle, ainsi que l'arrêté n° 2001-033 du 31/01/2001 rendant exécutoire cette délibération.

37 Cf. Préfecture des îles Wallis et Futuna, *La patente professionnelle*, *op. cit.*

38 Cependant, ces sociétés sont en contrepartie, soumises à un triple prélèvement: un droit fixe dont le montant est progressif en fonction du capital de la société (de 180 000 FCFP pour un capital

d'assurance (6,2 millions de FCFP), la taxe sur les abonnements à la télévision satellite (3,6 millions de FCFP) et la taxe sur les opérations financières (2,8 millions de FCFP)³⁹.

Mais, avec un montant total de 2,2 milliards de FCFP, la fiscalité indirecte reste prépondérante puisque les prélèvements obligatoires se sont élevés à 2,4 milliards de FCFP en 2013. Au premier rang de cette fiscalité indirecte figurent les taxes douanières qui, à elles seules, ont représenté, avec 1,7 milliard FCFP, 70% de l'ensemble des prélèvements obligatoires de Wallis-et-Futuna. Ces taxes douanières comprennent les droits de douane et taxes d'entrée, les taxes intérieures de consommation (alcool, hydrocarbures, tabac), les taxes spéciales sur les armes, la taxe parafiscale de propriété – la parafiscalité étant maintenue à Wallis-et-Futuna quand elle a été supprimée en France métropolitaine par la LOLF du 1^{er} août 2001 – qui, comme son nom ne l'indique pas, est perçue sur les boissons alcoolisées vendues au détail et la taxe d'environnement. En outre, il faut ajouter diverses taxes indirectes qui ont rapporté 500 millions de FCFP à la collectivité, soit 22% de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Par ordre d'importance, il s'agit de la taxe sur les ventes de tabac (263 millions de FCFP), de différentes taxes sur les affaires maritimes (taxes de lamanage, de quai, de francisation, et d'immatriculation des navires pour un montant total de 93 millions de FCFP), de la taxe sur l'électricité (91 millions de FCFP), de la taxe d'immatriculation des navires (18,2 millions de FCFP), de la taxe sur les passeports et les permis de conduire (13 millions de FCFP), de la taxe d'immatriculation de véhicules (9,9 millions de FCFP), de droits d'enregistrement (7 millions de FCFP), et enfin de la taxe sur l'environnement (5,6 millions de FCFP)⁴⁰.

Si la fiscalité indirecte représente une part prépondérante des prélèvements obligatoires acquittés à Wallis-et-Futuna, son montant ne permet cependant pas de couvrir l'ensemble des besoins de financement de la collectivité. Non seulement cette dernière a connu un déficit budgétaire de 377 millions de FCFP en 2013 avec

social inférieur à 1 million de FCFP à 600 000 FCFP pour un capital social supérieur à 500 millions de FCFP), un droit proportionnel d'un montant de 10% du capital social dans la limite de 5 millions de FCFP, ainsi qu'un droit additionnel progressif acquitté par les armateurs ne desservant pas la collectivité, dans la limite de 4 millions de FCFP. Cf. Préfecture des îles Wallis et Futuna, *La patente professionnelle*, *op. cit.* Le montant maximum de cet impôt est donc de 9,6 millions de FCFP pour un armateur répondant à ces caractéristiques et de 5,6 millions de FCFP pour les autres entreprises.

39 Cf. IEOM, 2013. *Wallis-et-Futuna*, édition 2014.

40 Ibid.

un montant total des dépenses de près de 4 milliards de FCFP quand ses recettes s'élevaient à environ 3,6 milliards de FCFP. Mais en outre, les recettes fiscales de Wallis-et-Futuna ne représentent que 2/3 du montant total de ses ressources. Sans réelle autonomie fiscale, la collectivité territoriale reste dépendante de ressources non fiscales à travers le versement des aides européennes (1,97 milliard de FCFP attendus dans le cadre du 10^e Fonds européen de Développement suite à la signature du document unique de programmation de Wallis et Futuna le 10 octobre 2013) et surtout des subventions que l'État octroie dans le cadre des contrats de développement pour tenter de remédier à la faiblesse de l'économie wallisienne et futunienne. Succédant au contrat 2007-2011, le nouveau contrat 2012-2016 signé par l'État le 9 mars 2012 se matérialisera par le versement d'une aide de 5,81 milliards de FCFP, soit 41,8 millions d'euros sur 4 ans pour financer deux priorités: l'aménagement de l'espace et de l'environnement (financement du quai de Mata-Utu par exemple⁴¹) d'une part, la santé, l'éducation, l'emploi, le sport et la culture d'autre part. Par exemple, sont financés dans le cadre de ce dernier axe les «chantiers de développement local», formations destinées à favoriser la réinsertion professionnelle (1 200 686 € en autorisation d'engagement / crédits de paiement pour 861 bénéficiaires en 2013⁴²). Mais l'État intervient également en dehors de ce contrat, notamment pour financer intégralement l'Agence de Santé de Wallis-et-Futuna (soit 26 millions d'euros)⁴³. Au final, l'État octroie chaque année 120 millions d'euros à Wallis-et-Futuna, soit environ 10 000 euros par habitant⁴⁴.

III WALLIS-ET-FUTUNA, ROYAUME AU PARADIS FISCAL EVANESCENT

À l'instar de toute collectivité qui bénéficie d'un régime fiscal dérogatoire caractérisé par de fortes incitations fiscales à l'investissement et une absence d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, d'impôt sur la fortune ou de TVA, Wallis-et-Futuna pourrait au premier abord être présenté comme un paradis fiscal⁴⁵.

41 Cf. le Rapport annuel de performances de la mission «Outre-mer» du projet de la loi de règlement pour 2012.

42 Cf. le Rapport annuel de performances de la mission «Outre-mer» du projet de la loi de règlement pour 2013.

43 Cf. le programme 204 «Prévention sanitaire et offre de soins» du projet de loi de finances pour 2014.

44 Cf. Cour des comptes, *La situation du territoire des îles Wallis et Futuna*, *op. cit.*

45 Sans être exhaustif tant les articles de presse et les rapports au sujet du caractère «de paradis fiscal» supposé de Wallis-et-Futuna sont nombreux, cf. par exemple, A. Scalbert, «Ces petits paradis fiscaux français qu'on laisse prospérer», *Rue 89*, 17 octobre 2008: <<http://rue89.nouvelobs.com/2008/10/17/ces-petits-paradis-fiscaux-francais-quon-laisse-prospere/>>; ou encore F. Piliu, «Quand Wallis et Futuna se rappellent au bon souvenir de la métropole», *La*

Du fait de cette spécificité, plusieurs sociétés ont en effet choisi de s'y domicilier, préférant s'acquitter de la «taxe sur les sociétés sans activité» qui vise les sociétés offshore plutôt que de payer un impôt sur les sociétés. De même, pour bénéficier en outre d'un droit du travail plus flexible et d'une législation moins regardante sur la sécurité des navires, les armateurs font aussi le choix de s'immatriculer sous pavillon wallisien et futunien.

Cette affirmation est pourtant loin de la réalité.

D'une part, si le législateur a institué une réduction d'impôts de nature à encourager l'investissement locatif à Wallis-et-Futuna, cette dernière n'est pas la seule collectivité à bénéficier de ce régime dérogatoire puisque le même dispositif est également prévu dans les autres départements ou collectivités d'Outre-Mer. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la collectivité la plus éloignée de la capitale, à l'économie réelle peu dynamique, ait la préférence des contribuables français. À cet égard, il faut souligner que la loi de règlement pour 2013, examinée par conséquent en 2014, a constaté une diminution du coût des dépenses fiscales lié à ce dispositif fiscal, celui-ci étant de 280 millions d'euros en 2013 contre 330 millions d'euros en 2012⁴⁶.

En outre, l'attractivité de ces incitations fiscales à l'investissement à Wallis-et-Futuna risque d'être mise à mal par le récent procès qui vient de mettre en lumière Wallis-et-Futuna comme étant le territoire sur lequel est intervenu le «plus grand dérapage de la loi de défiscalisation Girardin»⁴⁷. Réalisé en 2007 et 2008, ce montage frauduleux portait sur un montant de 2,4 milliards de FCFP soit 20 millions d'euros. Consistant en la réalisation de fausses factures et de surfacturations, il avait permis aux fraudeurs de partager entre eux 724 millions de rétrocessions, soit 6 millions euros. La gravité de cette affaire ne tient pas uniquement au montant de la fraude, mais elle s'explique également par la qualité des acteurs impliqués dans sa mise en œuvre. Le montage frauduleux, validé en préfecture, avait vu la participation de hauts dignitaires de l'archipel et de la région

Tribune, 22 novembre 2012: <www.latribune.fr/actualites/economie/france/20121122trib000732675/quand-wallis-et-futuna-se-rappellent-au-bon-souvenir-de-la-metropole.html>.

46 Cf. le Rapport annuel de performances de la mission «Outre-mer» du projet de la loi de règlement pour 2013.

47 A. Palmieri, «Fin du premier volet du "plus grand dérapage de la loi de défiscalisation Girardin": prison ferme et lourdes amendes», *La 1ere.fr*, 7 août 2014: <<http://nouvellecaledonie.la1ere.fr/2014/08/07/fin-du-proces-du-plus-grand-derapage-de-la-loi-de-defiscalisation-girardin-prison-ferme-et-lourdes-amendes-174936.html>>.

à travers notamment celle d'un ex-gendarme devenu dirigeant d'une société de conseil en défiscalisation et d'un ancien secrétaire général de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna⁴⁸. Appelé à juger cette affaire, le tribunal de première instance de Mata-Utu a rendu son jugement le 7 août 2014 en condamnant notamment les deux principaux responsables du montage financier, à savoir l'ex-gendarme et son associé, à 5 ans d'emprisonnement et une amende de 60 millions de FCFP alors qu'une peine de trois ans d'emprisonnement avec sursis et une interdiction d'exercer dans la fonction publique pendant cinq ans a été prononcée à l'encontre de l'ancien secrétaire général de l'assemblée territoriale de Wallis et Futuna. Au total, 16 personnes ont été condamnées, étant précisé que cinq d'entre elles ont décidé d'interjeter appel⁴⁹.

D'autre part, si les particuliers et les sociétés échappent aux impôts susmentionnés, ils ont en revanche à s'acquitter de droits de douane élevés qui contribuent à la cherté de la vie sur place. Certes, à la différence des particuliers, les gérants de sociétés ont la possibilité, à l'ère du numérique, de domicilier leur siège social à Wallis-et-Futuna tout en continuant à les gérer à distance dans un environnement plus favorable, mais les statistiques montrent une tendance inverse. En effet, le montant de la Taxe sur les sociétés sans activité est en diminution constante ces dernières années passant de 32 millions de FCFP en 2009 à 23 millions de FCFP en 2013, soit une baisse de 30% en 4 ans. La faible attractivité de la collectivité ne se vérifie cependant pas pour les armateurs puisque la taxe d'immatriculation des navires est, quant à elle, restée stable, à 18,2 millions de FCFP entre 2010 et 2013.

Au regard de ces éléments, Wallis-et-Futuna peut-elle s'apparenter à un paradis fiscal? Certes, le contribuable, particulier ou entreprise, y échappera, comme expliqué précédemment aux principaux impôts directs, mais l'exode constaté depuis plusieurs années et le contexte économique des deux archipels montrent le contraire. Comme le souligne B. Castagnède, «aujourd'hui, il est difficile de dire à un Wallisien qu'on va aligner ses impôts sur ceux de l'Hexagone, alors qu'il ne bénéficie pas de la Sécurité sociale, ni des mêmes services publics»⁵⁰.

48 *La 1ere.fr*, «La défiscalisation en procès à Wallis et Futuna», 25 avril 2014: <www.la1ere.fr/2014/04/25/la-defiscalisation-en-proces-wallis-et-futuna-146359.html>; A. Palmieri, art. cit.

49 *Les Nouvelles Calédoniennes*, «Un second procès en vue», 15 août 2014: <www.lnc.nc/article/pays/un-second-proces-en-vue>.

50 M. Koda, «Parler de paradis fiscal pour l'Outre-mer français relève de la mythologie», Entretien avec B. Castagnède, *La 1ere.fr*, 25 avril 2013: <www.la1ere.fr/2013/04/25/parler-de-paradis-fiscal-pour-l-outre-mer-francais-releve-de-la-mythologie-31355.html>.

Dans le cas de Wallis-et-Futuna, le régime dérogatoire semble davantage subi que souhaité. Même si l'économie des deux archipels a bénéficié ces dernières années d'un nouveau dynamisme grâce en particulier à la construction d'un port de commerce et l'organisation en septembre 2013 des mini-jeux du Pacifique, l'embellie reste «fragile»⁵¹. Dans ce contexte, comment envisager, en l'état actuel, prélever un impôt sur le revenu, sur le patrimoine ou encore sur les bénéfices sur un territoire ayant une population pauvre vivant d'une économie domestique et vivrière, avec un accès réduit aux services bancaires, en particulier à Futuna⁵².

51 Cf. Ch. Cointat, *Projet de loi de finances pour 2014: Collectivités d'outre-mer, Nouvelle Calédonie et TAAF*, Avis n°162 (2013-2014) fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 novembre 2013, Sénat: <www.senat.fr/rap/a13-162-3/a13-162-3.html>.

52 Cf. 2013. *Wallis-et-Futuna*, édition 2014.

