

N° 4413

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juillet 2021.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER <sup>(1)</sup>

sur la réforme de **l'indemnité temporaire de retraite (ITR)**

PAR

MME STÉPHANIE ATGER, M. PHILIPPE DUNOYER ET MME NICOLE SANQUER,

Députés

---



## SOMMAIRE

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 7     |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE (ITR) EST UN DISPOSITIF EN VOIE D'EXTINCTION</b> ..... | 9     |
| <b>I. UNE INDEMNITÉ SPÉCIFIQUE À CERTAINS OUTRE-MER</b> .....  | 9     |
| <b>A. UNE PRESTATION TRÈS CRITIQUÉE</b> .....  | 10    |
| 1. Un mécanisme injuste et daté .....  | 10    |
| 2. Un financement coûteux .....  | 11    |
| 3. Des conditions de résidence très difficiles à contrôler.....  | 12    |
| <b>B. LA NOTION CONTROVERSÉE DES CENTRES D'INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS (CIMM)</b> .....                       | 13    |
| 1. Le contrôle des CIMM suscite incompréhension et rancœur .....   | 13    |
| 2. Un sujet d'une très grande sensibilité qui touche à l'intime .....  | 14    |
| 3. Une procédure opaque et non contradictoire .....  | 15    |
| <b>II. UNE MISE EN EXTINCTION VOTÉE EN 2008</b> .....  | 16    |
| <b>A. LA PRÉSERVATION DE LA SITUATION DES AGENTS DÉJÀ RETRAITÉS</b> .....                                      | 16    |
| 1. Un dispositif adopté en loi de finances rectificative .....   | 16    |
| 2. Un plafonnement des ITR octroyées avant le 1 <sup>er</sup> janvier 2009.....                                | 17    |
| 3. Des conditions plus sévères pour percevoir l'ITR à partir de 2009.....                                      | 18    |
| <b>B. UNE EXTINCTION PROGRESSIVE POUR LES NOUVEAUX RETRAITÉS</b> .....   | 18    |
| 1. Une réforme qui s'échelonne jusqu'en 2028 .....   | 18    |
| 2. Le nombre de bénéficiaires est désormais stabilisé .....  | 19    |
| 3. Un coût en baisse régulière depuis 2009.....  | 21    |
| 4. La Polynésie enregistre une forte baisse du coût de l'ITR versée .....                                      | 22    |

|  |    |
|--|----|
| <b>SECONDE PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE DES MESURES TRANSITOIRES</b> .....                     | 25 |
| <b>I. RESSENTIMENT ET CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES</b> .....   | 25 |
| <b>A. LE RESSENTIMENT SE NOURRIT DE PLUSIEURS CAUSES</b> .....                                     | 25 |
| 1. Les promesses de 2008 n'ont pas été tenues.....   | 25 |
| 2. L'effet d'aubaine a maintenant disparu .....  | 26 |
| 3. Le sentiment de payer pour quelques profiteurs .....  | 27 |
| 4. Une communication insuffisante .....  | 27 |
| <b>B. DES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES À PRENDRE EN COMPTE</b> .....                                     | 28 |
| 1. Un coût de la vie sensiblement plus élevé dans les outre-mer.....                               | 28 |
| 2. Une retraite moins longue que dans l'hexagone .....   | 30 |
| 3. Un déclassement des agents de l'État qui n'est pas acceptable .....                             | 30 |
| 4. Le rôle essentiel des retraités dans l'économie locale .....                                    | 31 |
| <b>II. DES CONSÉQUENCES HUMAINES DOULOUREUSES</b> .....  | 32 |
| <b>A. LA PLUPART DES FONCTIONNAIRES MIS EN DIFFICULTÉ</b> .....                                    | 32 |
| 1. Le cas d'un fonctionnaire de police gardien de la paix .....                                    | 33 |
| 2. Le cas d'une enseignante professeure des écoles .....   | 33 |
| 3. Le cas d'une greffière .....  | 34 |
| 4. Le cas d'un secrétaire administratif .....  | 35 |
| 5. Le cas d'un surveillant pénitentiaire .....   | 36 |
| 6. Le cas d'une contrôleuse des services douaniers .....   | 37 |
| <b>B. DES TAUX DE REMPLACEMENT PARTICULIÈREMENT FAIBLES</b> .....                                  | 37 |
| 1. Des modes de calculs différents selon les fonctions publiques .....                             | 37 |
| 2. Des taux de remplacement inférieurs à 50 %.....   | 38 |
| 3. Une accélération des départs.....   | 39 |
| <b>III. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR ATTÉNUER LE CHOC DE LA RÉFORME</b> .....                      | 40 |
| <b>A. SUSPENDRE LA RÉFORME LE TEMPS DE METTRE EN PLACE LES MESURES TRANSITOIRES PROMISES</b> ..... | 40 |
| 1. Obtenir la suspension de la réforme de l'ITR.....   | 40 |
| 2. Le principe d'une surcotisation semble accepté .....  | 41 |
| 3. Un filet de protection pour éviter une « génération sacrifiée ».....                            | 41 |
| <b>B. LES AUTRES PISTES ENVISAGÉES</b> .....   | 42 |
| 1. Dissocier la réforme de l'ITR de la réforme générale des retraites .....                        | 42 |
| 2. Déplafonner la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).....                       | 43 |
| 3. Réformer l'examen des critères d'intérêts moraux et matériels .....                             | 44 |

|  |    |
|--|----|
| <b>CONCLUSION</b> .....  | 45 |
| <b>RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION</b> .....  | 47 |
| <b>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION</b> .....  | 49 |
| <b>ANNEXES</b> .....   | 51 |
| <b>I. LISTE DES AUDITIONS</b> .....  | 51 |
| <b>II. RELEVÉ DE CONCLUSION SIGNÉ LE 21 NOVEMBRE 2008 PAR LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'OUTRE-MER, M. YVES JEGO</b> .....   | 57 |
| <b>III. EXTRAIT DU RAPPORT SUR LA RÉFORME DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE REMIS PAR LE GOUVERNEMENT AU PARLEMENT EN MAI 2010</b> .....   | 59 |
| <b>IV. COURRIER DU 3 JUILLET 2020 DE M. OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS</b> .....   | 61 |
| <b>V. EXTRAIT DU RAPPORT QUE L'UNION SYNDICALE SOLIDAIRES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE A REMIS À LA MISSION D'INFORMATION TENDANT À DÉMONTRER QUE LES AGENTS DE L'ÉTAT COTISENT DÉJÀ POUR LEUR PENSION DE RETRAITE SUR LA BASE DE LA SURRÉMUNÉRATION</b> ..... | 63 |



## INTRODUCTION

En 1952, le gouvernement a attribué par décret, aux seuls fonctionnaires d'État de certains territoires ultramarins, un supplément de retraite appelé « Indemnité temporaire de retraite » (ITR) destiné à compenser la cherté de la vie dans les outre-mer. Il est à noter que les fonctionnaires territoriaux ainsi que ceux de la fonction publique hospitalière n'ont pas été concernés ; le taux retenu pour cette indemnité a été fixé à 35 %, 40 % ou 75 % selon les territoires ; les Antilles et la Guyane ont été tenues à l'écart de ce dispositif ; le caractère « temporaire » de cette indemnité aura duré 75 ans.

Au fil du temps, ce dispositif a produit des effets non désirés : un certain nombre de fonctionnaires d'État, sans lien avec les outre-mer, sont venus passer leur retraite dans les territoires concernés par l'ITR dans le seul but d'augmenter leurs revenus. Des conditions quant à la réalité de leur résidence ont bien été mises en place, mais les contrôles, difficiles à réaliser, n'ont pas empêché les abus.

Le coût de l'ITR a donc régulièrement augmenté jusqu'à ce qu'il soit jugé trop important pour la collectivité : en 2009, année de mise en œuvre de la réforme, cette indemnité a coûté 329 millions d'euros au budget de l'État.

La réforme entrée en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 a voulu concilier deux principes :

- la sauvegarde des avantages acquis : les agents déjà à la retraite conservent à vie le montant de leur ITR, sauf pour les plus grosses pensions pour lesquelles un plafond a été fixé ;

- une grande progressivité dans la mise en extinction de cette indemnité, la réforme s'échelonnant jusqu'en 2028.

Il n'en restait pas moins deux difficultés :

- le coût de la vie reste plus élevé dans les territoires concernés que dans l'hexagone ;

- la suppression progressive de cette indemnité prive les collectivités concernées d'une source de revenus non négligeable.

Aussi, lors de l'adoption de la réforme par le Parlement, fin 2008, le gouvernement a pris notamment deux engagements :

- qu'un système de cotisation sur les primes et indemnités serait mis en place pour améliorer le niveau des retraites, comme cela est le cas pour les agents territoriaux ;

- que les économies réalisées par l'extinction de l'ITR seraient reversées dans chaque territoire concerné.

Sous ces deux conditions, et suite à un rapport du gouvernement qui devait présenter des « *perspectives d'instauration ou d'extension de dispositif de retraite complémentaire pour les fonctionnaires servant outre-mer* », la réforme a été acceptée par tous les acteurs.

Treize ans après la mise en œuvre de la réforme, ces deux promesses n'ont pas été tenues et le rapport devant présenter les propositions d'évolutions s'est limité à considérer qu'elles n'étaient pas nécessaires.

Pendant ce temps, la mise en extinction progressive de l'ITR se poursuit inexorablement, jusqu'à extinction en décembre 2027 sans le système substitutif (exemples : élargissement de l'assiette de cotisations, déplafonnement de retraites additionnelles) qui était promis. Cette suppression graduelle suscite de nombreuses craintes chez les fonctionnaires concernés et représente, en l'absence de système de compensation, un risque de paupérisation des agents les plus modestes. Certains d'entre eux, qui n'ont pas réalisé de carrières complètes, risquent de quitter le service actif avec des revenus proches du seuil de pauvreté. Il est donc urgent de mettre un arrêt à cette réforme avant qu'elle ne produise des effets définitifs

Le présent rapport a pour ambition de proposer des pistes de réflexion et de formuler **six propositions** concrètes pour éviter que la situation des futurs retraités ne continue à se dégrader.

\*

\*      \*

Ce rapport tente d'embrasser la problématique de l'extinction de l'ITR dans sa globalité et pour les six territoires concernés <sup>(1)</sup>. Toutefois, les auteurs s'étant rendus en Polynésie et ayant reçu, sur ce territoire, un certain nombre d'informations et de statistiques, on ne s'étonnera pas si un focus particulier est mis sur cette collectivité. Le raisonnement développé pour Tahiti est toutefois valable pour les autres territoires.

---

(1) Nouvelle Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et La Réunion.



## PREMIÈRE PARTIE : L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE (ITR) EST UN DISPOSITIF EN VOIE D'EXTINCTION

### I. UNE INDEMNITÉ SPÉCIFIQUE À CERTAINS OUTRE-MER

Deux décrets du 10 septembre 1952 <sup>(1)</sup> et du 24 décembre 1954 <sup>(2)</sup> ont instauré une **indemnité temporaire** au profit des **pensionnés titulaires d'une pension de l'État** et justifiant d'une résidence outre-mer. Cette « *surpension* » était fixée en pourcentage de la pension reçue et en fonction du territoire concerné : elle s'élevait à **35 % à La Réunion et à Mayotte, à 40 % à Saint-Pierre-et-Miquelon, et à 75 % dans les trois collectivités du Pacifique** : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et îles Wallis-et-Futuna. Les textes réglementaires des années 1950 mentionnaient d'autres territoires qui ont accédé depuis à l'indépendance. Étrangement, les Antilles et la Guyane n'ont jamais été concernées par cette indemnité.

Le versement de l'indemnité temporaire de retraite avait lieu suivant les régimes fiscaux particuliers applicables au territoire de résidence du pensionné. Hormis à La Réunion, collectivité départementale de droit commun, ni la contribution sociale généralisée (CSG) ni la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) ne lui étaient appliquées. Elle échappait également à l'impôt sur le revenu ; des prélèvements spécifiques variables étaient cependant effectués.

De plus, ce versement était uniquement soumis à des « **conditions de résidence effective dans un territoire relevant du ministère de la France d'outre-mer ou dans le département de La Réunion au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service** » <sup>(3)</sup>. Une instruction de 1982 détaillait les modalités d'appréciation du respect de cette exigence <sup>(4)</sup>.

Le versement était subordonné à une période probatoire de six mois de présence ininterrompue sur le territoire et une manifestation d'intention du pensionné d'y résider au moins neuf mois. Cette condition supplémentaire n'était toutefois pas applicable aux pensionnés originaires du territoire qui s'y réinstallaient, aux pensionnés qui résidaient déjà dans le territoire lors de l'entrée

---

(1) Décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 portant attribution d'une indemnité temporaire aux personnels retraités tributaires du code des pensions civiles et militaires et de la caisse de retraites de la France d'outre-mer en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer ou dans le département de La Réunion.

(2) Décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954 portant attribution d'une indemnité temporaire aux pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer ou dans le département de La Réunion.

(3) Article 1<sup>er</sup> des deux décrets précités.

(4) Instruction comptable n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 relative aux conditions de paiement de l'indemnité temporaire payable au titre des pensions civiles et militaires de retraite et des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre dont les titulaires résident dans certains départements et territoires d'outre-mer.

en jouissance de leur pension, ni aux pensionnés venant exercer une activité professionnelle dans le territoire. Par ailleurs, le bénéficiaire avait l'obligation de demeurer sur le territoire au cours de la plus grande partie de l'année :

– lorsqu'il s'absentait « *pour une durée ne dépassant pas, en une ou plusieurs fois, quarante jours pour l'année civile* », l'indemnité lui était payée intégralement ;

– en cas d'absence plus longue, l'indemnité était payable « *au prorata du nombre de jours de présence* » ;

– lorsqu'une absence dépassait six mois, le paiement de l'indemnité n'était rétabli qu'après une nouvelle période de présence ininterrompue de neuf mois.

## A. UNE PRESTATION TRÈS CRITIQUÉE

L'indemnité temporaire de retraite a fait l'objet de nombreuses critiques dans les années 2000. Elle a été jugée particulièrement injuste, excessivement coûteuse et impossible à contrôler pour les administrations.

### 1. Un mécanisme injuste et daté

L'indemnité temporaire de retraite présentait un caractère doublement inégalitaire. D'une part, elle ne bénéficiait qu'aux pensionnés civils et militaires de l'État à l'**exclusion des agents des autres fonctions publiques** – hospitalière et territoriale – **et des travailleurs du secteur privé**. D'autre part, elle n'était **pas applicable dans les trois départements et régions d'outre-mer de Martinique, de Guadeloupe et de Guyane**.

À sa création dans les années 1950, le dispositif concernait les territoires d'outre-mer dans lesquels avaient cours le franc CFA (ce qui explique l'application à La Réunion) et le franc Pacifique. Il convenait alors de compenser les effets du mode de calcul des pensions défavorables à leurs bénéficiaires. Cette justification a disparu avec le temps : aucun territoire français n'emploie plus le franc CFA tandis que le franc Pacifique est désormais aligné sur l'Euro.

Par ailleurs, les situations des bénéficiaires d'une suspension apparaissaient très différentes en fonction des territoires <sup>(1)</sup> :

– près des deux tiers des bénéficiaires d'une suspension installés à La Réunion en étaient originaires. À Saint-Pierre et Miquelon, quatre bénéficiaires sur cinq étaient dans une situation analogue ;

---

(1) *Rapport conjoint de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'État outre-mer, novembre 2006.*

– dans le Pacifique, la proportion de bénéficiaires originaires de métropole était de 83 % en Nouvelle-Calédonie et de 60 % en Polynésie française. Ces territoires étaient marqués par une présence élevée d’anciens militaires, dont certains pouvaient accéder assez jeunes à l’âge de la retraite.

Enfin, l’attribution de l’indemnité temporaire de retraite à un agent de l’État n’était **en rien liée au fait d’avoir exercé outre-mer** pendant tout ou partie de sa carrière. Elle découlait simplement de l’intention de s’établir dans l’un des territoires dans lequel s’appliquait le dispositif.

## 2. Un financement coûteux

Le **caractère longtemps confidentiel** de l’indemnité temporaire de retraite a permis sa perpétuation sans heurt jusqu’à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle. Par la suite, la croissance rapide du nombre de bénéficiaires et du montant des prestations servies a appelé l’attention des parlementaires et des organismes de contrôle sur le dispositif.

Entre 1989 et 2005, le nombre d’indemnités temporaires de retraite a **plus que triplé**, passant de 9 618 à 29 861 suspensions servies. Cette progression a été particulièrement marquée à La Réunion avec un facteur 3,4. Les collectivités du Pacifique ont connu un rythme un peu moins soutenu – une multiplication par 2,7.

Entre 2000 et 2005, l’augmentation constatée était de 10 % par an en moyenne, avec un rythme plus soutenu à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie. Au total, entre 1989 et 2005, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 208 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L’ITR ENTRE 1989 ET 2005  
(Hors invalidité)

|  | 1989  | 2000   | 2005   | Évolution<br>1989-2005 |
|--|-------|--------|--------|------------------------|
| <b>La Réunion</b>                                    | 5 449 | 11 575 | 18 380 | + 237 %                |
| <b>Mayotte</b>                                       | 115   | 328    | 461    | + 300,9 %              |
| <b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>                      | 155   | 245    | 299    | + 92,9 %               |
| <b>Nouvelle-Calédonie &amp;<br/>Wallis et Futuna</b> | 1 658 | 2 884  | 4 591  | + 176,8 %              |
| <b>Polynésie française</b>                           | 2 241 | 4 400  | 6 130  | + 159,3 %              |
| <b>Total</b>   | 9 618 | 19 432 | 29 861 | + 208,6 %              |

*Source : extrait du rapport du gouvernement au Parlement sur la réforme de l’ITR (mars 2010)*

La hausse soutenue du nombre de bénéficiaires va de pair avec celle des crédits mobilisés pour le versement de l’indemnité temporaire de retraite. Entre 2000 et 2008, **le coût budgétaire a augmenté de plus de 119 %, soit un rythme plus rapide que celui des bénéficiaires (+ 56 % sur la même période).**

Il résultait de ces chiffres des **indemnités d’un montant parfois élevé**. La Cour des comptes fait état, pour l’année 2000, d’un montant moyen annuel des

surpensions civiles de 13 980 euros en Nouvelle-Calédonie, de 12 070 euros en Polynésie française, de 5 760 euros à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon <sup>(1)</sup>.

Evolution du coût de l'indemnité temporaire de retraite : 2000-2008

| <i>En M€</i>             |              |              |              |                      |
|--------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| Territoire de résidence  | 2000         | 2005         | 2008         | Evolution 2008/ 2000 |
| Réunion                  | 53,4         | 111,3        | 140,6        | 163,2%               |
| Nouvelle-Calédonie       | 35,0         | 55,5         | 73,2         | 109,2%               |
| Polynésie française      | 51,8         | 74,3         | 94,3         | 82,1%                |
| Mayotte                  | 1,3          | 2,2          | 3,5          | 170,7%               |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 1,4          | 1,8          | 2,2          | 54,8%                |
| <b>total</b>             | <b>142,9</b> | <b>245,1</b> | <b>313,8</b> | <b>119,6%</b>        |

*Source* : extrait du rapport du gouvernement au Parlement sur la réforme de l'ITR (mars 2010)

Le rapport conjoint des corps d'inspection précité laissait peu de doute quant à la probable persistance de la hausse du nombre de bénéficiaires du dispositif et, en conséquence, du dérapage des montants qui lui étaient consacrés. « *Cette tendance a toutes ses chances de s'amplifier encore en raison des effets cumulés du bouche à oreille, de la difficulté des contrôles, du prix toujours à la baisse des transports et des habitudes qui se développent chez les retraités à 's'expatrier' en des lieux où la vie est supposée moins chère, plus agréable... ou plus rémunératrice.* »

### 3. Des conditions de résidence très difficiles à contrôler

Le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite était soumis à des « *conditions de résidence effective au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité de service* ». L'instruction comptable précitée du 20 janvier 1982 exigeait ainsi une période probatoire de six mois et des absences limitées à 40 jours par année civile.

Toutefois, ainsi que le note la Cour des comptes, la condition de résidence « *s'est avérée depuis vingt ans pratiquement impossible à contrôler* » <sup>(2)</sup>. La loi avait bien habilité « *les services du Trésor à procéder aux contrôles des conditions de résidence effective* » et précisé que « *à cette fin, les administrations doivent leur communiquer les informations qu'elles détiennent sans pouvoir opposer le secret professionnel* » <sup>(3)</sup>. Mais la jurisprudence administrative avait interdit toutes les mesures de restriction de la circulation des nationaux, notamment la conception d'un fichier de suivi des entrées et sorties des territoires ultramarins <sup>(4)</sup>.

(1) *Les pensions des fonctionnaires civils de l'État : rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations intéressées, Cour des comptes, avril 2003, pp. 181-186.*

(2) *Rapport précité, avril 2003.*

(3) *Article 60 de la loi n° 96- 609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer.*

(4) *Conseil d'État (Ass.), 20 décembre 1995, Mme Vedel et M. Jannot, req. n° 132183.*

Dans ces conditions, le contrôle de la condition de résidence se limitait à « *une déclaration sur l'honneur [...] déposée annuellement par le bénéficiaire de l'ITR. C'est ce dépôt qui fonde la reconduction annuelle de cette indemnité. Même si la loi du 5 juillet 1996 [précitée] a habilité les services du trésor à procéder au contrôle de l'obligation de résidence effective, ce contrôle est peu productif, faute de moyens pour l'exercer, en particulier d'une procédure adaptée d'information ou de contrôle* <sup>(1)</sup>. »

Pour sa part, la Cour des comptes avait qualifié le contrôle de « ***totalemment inopérant*** ». Elle avait mis en cause la logique même du dispositif, considérant impossible de définir de façon précise des conditions de résidence « imposées » à des personnes qui ont fait le choix délibéré de s'installer dans ces territoires, n'y ont aucune obligation de service et sont libres de leurs déplacements.

## **B. LA NOTION CONTROVERSÉE DES CENTRES D'INTÉRÊTS MORAUX ET MATÉRIELS (CIMM)**

Pour prétendre percevoir l'ITR, les demandeurs doivent prouver que le centre de leurs intérêts moraux et matériels se situe sur le territoire où ils déposent leur dossier. Cette étape de la procédure est redoutée pour ses aspects complexes, subjectifs et intrusifs.

De tous les aspects liés aux outre-mer, la mise en œuvre des critères relatifs au centre des intérêts moraux et matériels (CIMM) est la question qui soulève le plus de polémiques et aussi parfois de douleur, tant elle touche à l'identité profonde et à l'intimité des demandeurs.

### **1. Le contrôle des CIMM suscite incompréhension et rancœur**

Le centre des intérêts moraux et matériels (CIMM) est une construction essentiellement jurisprudentielle – et typiquement française – dont les nombreux critères, non exhaustifs et non cumulatifs, ont été rappelés par voie de circulaires. L'administration assure que le CIMM ne peut s'apprécier qu'en tenant compte des circonstances propres à chaque situation, lesquelles peuvent évoluer dans le temps.

La notion de CIMM est également utilisée dans le cadre de l'attribution des congés bonifiés, de la prise en charge des frais de changement de résidence et surtout, depuis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dans le cadre des mutations : les agents justifiant de leur CIMM dans une collectivité d'outre-mer bénéficiant alors d'une priorité légale d'affectation.

---

(1) Rapport conjoint des corps d'inspection précité, novembre 2006.

À cet égard, la circulaire du 1<sup>er</sup> mars 2017 rappelle aux ministères, dans un souci de prévention des actions contentieuses, que les critères du CIMM doivent faire l'objet d'une application « homogène et transparente ». Ce qui est rarement le cas.

## **2. Un sujet d'une très grande sensibilité qui touche à l'intime**

Le centre des intérêts moraux et matériels est le critère principal permettant de définir si une personne a des attaches dans un département ou une collectivité d'outre-mer. En clair, il ne suffit pas d'être né à Nouméa pour être Néo-Calédonien : l'administration vérifie si votre attachement à votre territoire natal est toujours réel.

On comprend que beaucoup d'agents publics ultramarins puissent s'offusquer d'avoir à passer, en quelque sorte, un « examen d'ultraminité ». Cette disposition est pourtant destinée à éviter que ne se produisent des abus. Et pourtant, la mission d'information a pu constater un certain nombre d'anomalies.

Si certains critères sont faciles à comprendre (lieu de naissance, famille vivant sur place, etc.), d'autres paraissent plus discutables, comme le lieu de naissance et de scolarisation des enfants ou encore le lieu d'inscription sur les listes électorales. Il est bien évident qu'un agent ultramarin travaillant à un moment donné de sa vie dans l'hexagone ne pourra pas donner naissance à ses enfants dans sa collectivité de naissance, sans que cela n'enlève rien à l'attachement qu'il porte à son territoire d'origine. De la même manière, il sera bien obligé d'inscrire ses enfants dans les établissements scolaires de sa commune d'adoption et de s'inscrire sur les listes électorales de son lieu réel de résidence, sous peine de devoir prendre l'avion pour aller voter.

Le critère relatif au paiement des impôts locaux peut également être discuté. Les ultramarins qui disposent d'une propriété en outre-mer et qui paient donc des taxes foncières sur place sont réputés avoir conservé plus de liens que ceux qui n'ont pas de résidence secondaire sur leur territoire d'origine. Mais ne risque-t-on pas, dans ces conditions, de créer des discriminations sur des critères financiers et de pénaliser ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter une propriété foncière dans leur collectivité d'origine ? Et lorsque l'on sait que la plupart des biens fonciers sont transmis par héritage, ne risque-t-on pas d'introduire une discrimination basée sur l'âge, les héritages étant transmis de plus en plus tard ?

Les CIMM introduisent par ailleurs une discrimination entre fonctionnaires civils et militaires, tous étant soumis à la détermination des centres d'intérêts moraux et matériels. En effet, si les fonctionnaires civils peuvent rester en poste sur un même territoire pendant des durées relativement longues, parfois pendant la totalité de leur carrière, ce n'est pas le cas des militaires tenus, statutairement, de changer d'affectation à intervalles réguliers. Il est évidemment beaucoup plus difficile de prouver son attachement à un territoire quand on déménage tous les cinq ans que lorsqu'on y effectue une carrière complète.

Il a été indiqué à la mission que les militaires polynésiens, né en Polynésie mais ayant vécu dans l'hexagone se voyaient systématiquement refuser l'ITR à leur retour s'ils avaient laissé leurs enfants finir leurs études en métropole. En effet, le centre de leurs intérêts moraux et matériel n'était plus considéré comme se trouvant en Polynésie française.

Éviter les abus nécessite, bien sûr, d'examiner les liens qu'entretiennent les demandeurs avec leur collectivité d'origine. Pour autant, les rapporteurs souhaitent que ces critères soient examinés avec plus de bienveillance, de pragmatisme, d'humanité et ne soient pas utilisés comme un moyen de réduire le nombre d'ITR dans le but inavoué de réaliser des économies, comme cela peut parfois sembler être le cas.

### **3. Une procédure opaque et non contradictoire**

Pour déterminer le centre de ses intérêts moraux et matériels chaque administré doit remplir un dossier et fournir un nombre important de documents. S'agissant par exemple des droits à congés bonifiés, c'est l'administration d'emploi de chaque intéressé qui examine le dossier et prend la décision. En matière d'ITR, c'est administration fiscale qui statue sur les CIMM. Les décisions sont rendues sur dossier, sans que le demandeur puisse s'exprimer ou fournir des éléments complémentaires. La multiplicité des critères non exhaustifs et aléatoires, la complexité de l'analyse et l'impossibilité de se référer à une jurisprudence stabilisée sont source d'erreurs. Or, ces décisions emportent des conséquences très lourdes sur la situation des demandeurs.

À titre d'exemple, on pourra relever le cas d'un fonctionnaire d'État, originaire de Nouvelle-Calédonie, de statut coutumier, dont la famille réside sur le territoire, rentré sur l'archipel après une carrière militaire, à qui il a été refusé la reconnaissance de ses CIMM.

Un même dossier examiné par deux personnes différentes à quelques jours d'intervalle peut recevoir des réponses contradictoires. C'est ainsi que la mission d'information a rencontré, lors de son déplacement à Tahiti, un administré ex-militaire dont les CIMM polynésiens avaient été reconnus pour sa pension d'invalidité mais pas pour sa pension de retraite ! Cette personne perçoit donc l'ITR pour sa pension d'invalidité mais pas pour sa retraite, sans que l'administration lui ait fourni la moindre explication.

Toutes les personnes que la mission a rencontrées regrettent le caractère unipersonnel des décisions prises, la collégialité apparaissant comme garante de décisions plus fondées, plus cohérentes et peut-être aussi plus bienveillantes.

Tous déplorent l'absence de caractère contradictoire de la procédure qui ne permet pas aux demandeurs de faire valoir directement et oralement leurs arguments auprès de l'administration comme cela est le cas, par exemple en matière de droit d'asile.

Enfin, les demandeurs regrettent également que la seule possibilité de recours, en cas de réponse défavorable, repose sur la justice administrative et expose les intéressés à des procédures longues et coûteuses.

## **II. UNE MISE EN EXTINCTION VOTÉE EN 2008**

Devant le coût élevé et en augmentation constante de l'ITR, devant l'inégalité de traitement entre les différents territoires, devant la difficulté de contrôler les situations personnelles, décision a été prise, en 2008, de supprimer cette indemnité qui cumulait bien des inconvénients.

### **A. LA PRÉSERVATION DE LA SITUATION DES AGENTS DÉJÀ RETRAITÉS**

Le postulat de base qui a présidé à la réforme a été de ne pas modifier la situation des agents déjà bénéficiaires de l'ITR. La réforme ne s'applique qu'aux nouveaux retraités.

#### **1. Un dispositif adopté en loi de finances rectificative**

Les failles de l'indemnité temporaire de retraite au regard du principe d'égalité, la difficulté à le réformer et la disparition des éléments ayant motivé sa création ont conduit la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, des députés <sup>(2)</sup> et des sénateurs <sup>(3)</sup> à demander sa suppression. C'est finalement une mise en extinction progressive qui a été privilégiée par le législateur dans la loi de finances rectificative pour 2008 <sup>(4)</sup>.

Le dispositif avait préalablement été adopté à l'article 96 de la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour l'année 2009, mais le Conseil constitutionnel avait jugé la procédure contraire à la Constitution dans la mesure où d'une part, le dispositif adopté n'avait pas un caractère permanent et où, d'autre part, il n'avait pas suffisamment d'impact sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement (décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, cons. n° 25).

Le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les nouvelles modalités d'attribution de l'indemnité temporaire de retraite, par ailleurs précisées par décrets <sup>(5)</sup>. Le Conseil constitutionnel affirme notamment que « *s'il existe un*

---

(1) *Rapport précité, avril 2003.*

(2) *Rapport d'information de M. Marc Laffineur à la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer (n° 1 094), 25 septembre 2003.*

(3) *Proposition de loi n° 366 (Sénat, 2006-2007) mettant fin à l'indemnité temporaire majorant la retraite des fonctionnaires de l'État dans certains territoires d'outre-mer.*

(4) *Article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.*

(5) *Décrets n° 2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'indemnité temporaire relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite et n° 2009-290 du 13 mars 2009 relatif à l'indemnité temporaire accordée aux pensionnés relevant du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.*



*intérêt général à encourager des fonctionnaires métropolitains à venir servir outre-mer, le maintien ou la venue outre-mer de fonctionnaires retraités ne constituait plus un tel intérêt »* (décision n° 2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010, M. Alain C. et autre).

La réforme laisse inchangé le principe d'une **suspension résultant du produit de la pension et d'un coefficient variable en fonction des territoires**. Ces coefficients demeurent de 35 % pour les collectivités de l'océan Indien, de 40 % pour Saint-Pierre-et-Miquelon et de 75 % pour les collectivités de l'océan Pacifique.

La **résidence sur place** reste obligatoire. Elle est formalisée par une déclaration annuelle auprès du comptable compétent pour le versement de l'indemnité. La période probatoire initiale de six mois perdure également. En revanche, le versement de la suspension n'est plus proratisé qu'à compter de trois mois d'absence au cours de l'année civile – contre quarante jours auparavant.

En revanche, le dispositif opère désormais une **distinction entre plusieurs catégories de pensionnés** en fonction de la date à laquelle ils sollicitent le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite.

## **2. Un plafonnement des ITR octroyées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009**

Les bénéficiaires d'une indemnité temporaire de retraite **octroyée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009** continuent à la **percevoir à vie**. Il en va de même, par exception, des instituteurs et des professeurs des écoles ayant fait une demande de départ à la retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et maintenus en service au titre de l'année scolaire 2008-2009, ainsi que des fonctionnaires justifiant d'une date d'effet de la pension antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2009 mais maintenus en activité dans l'intérêt du service au-delà de cette date

Toutefois, les indemnités versées sont **plafonnées** à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elles ne peuvent désormais excéder :

- **10 000 euros** à La Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- **18 000 euros** dans les collectivités du Pacifique.

Lorsque le montant de ces indemnités temporaires était supérieur au plafond, une réduction progressive a été mise en œuvre entre les années 2009 et 2018 sur la base d'un **écrêtement** de 10 % par an de l'écart entre le montant perçu en 2008 et le plafond susmentionné.

Ce mécanisme a permis d'**éviter la remise en cause des situations acquises**, hormis pour les très hauts revenus. À La Réunion, 82 % des bénéficiaires d'une suspension n'ont pas été affectés par la réforme <sup>(1)</sup>.

---

(1) Données collectées par le Snuipp-FSU de La Réunion, [http://974.snuipp.fr/IMG/pdf/R-forme\\_de\\_l-ITR.pdf](http://974.snuipp.fr/IMG/pdf/R-forme_de_l-ITR.pdf)

### 3. Des conditions plus sévères pour percevoir l'ITR à partir de 2009

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'attribution de nouvelles indemnités temporaires est réservée aux pensionnés ayants droit remplissant, à la date d'effet de leur pension, l'une des deux conditions suivantes :

- soit justifier de **quinze ans de services effectifs dans une ou plusieurs des collectivités** dans lesquelles est versée l'indemnité temporaire de retraite ;
- soit détenir sur le territoire de la collectivité de résidence le **centre de leurs intérêts matériels et moraux** apprécié pour l'octroi de congés bonifiés <sup>(1)</sup>.

La possibilité qui était auparavant offerte à tout fonctionnaire de venir passer sa retraite dans un territoire ultramarin avec lequel il n'avait aucun lien tout en percevant l'ITR est donc supprimée : l'effet d'aubaine est rendu impossible.

Par ailleurs, le montant de l'indemnité servie est soumis à un **plafond réduit** en fonction de l'année au cours de laquelle elle a commencé à être perçue :

- pour les bénéficiaires de La Réunion, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, à 8 000 € quelle que soit l'année de perception entre 2009 et 2018 ;
- pour les bénéficiaires établis dans les collectivités du Pacifique, à 17 000 € pour une première perception en 2009, 15 000 € pour 2010, 13 000 euros pour 2011, 12 000 euros pour 2012, 10 000 euros pour 2013 et 2014, et 8 000 euros pour 2015 à 2018.

L'ITR attribuée dans ce cadre continue à être **allouée à vie** aux pensionnés qui en bénéficient.

## B. UNE EXTINCTION PROGRESSIVE POUR LES NOUVEAUX RETRAITÉS

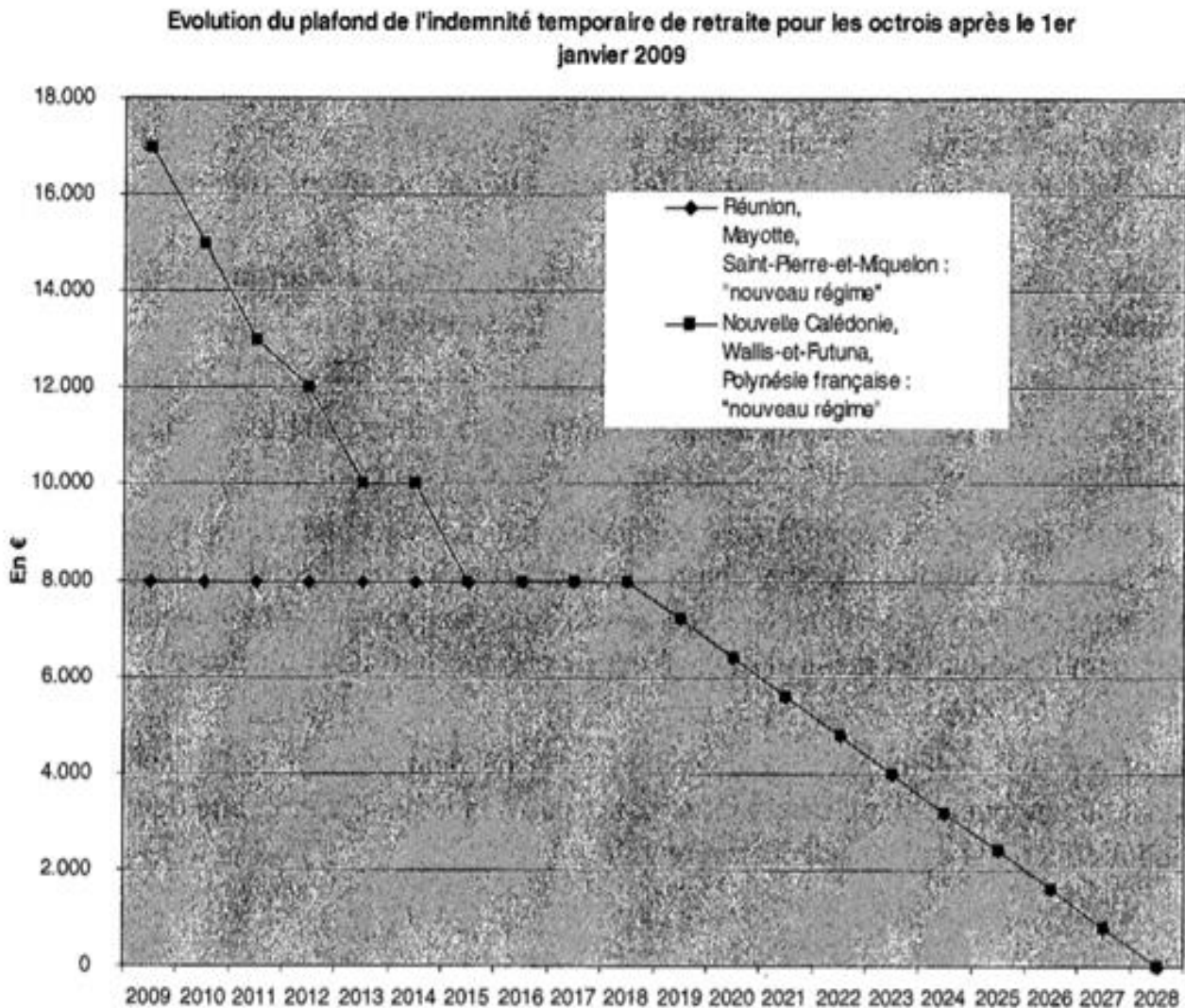
### 1. Une réforme qui s'échelonne jusqu'en 2028

Les personnels éligibles à l'indemnité temporaire de retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 sont soumis aux **conditions d'attribution renforcées détaillées précédemment** – soit quinze années de services effectifs ou un centre des intérêts matériels et moraux dans une collectivité concernée par le dispositif.

---

(1) Le droit à congé bonifié est établi en fonction de certains critères justifiant que le « centre des intérêts matériels et moraux » (CIMM) de l'intéressé se trouve réellement dans le territoire dans lequel il a l'intention de se déplacer. Divers éléments peuvent le justifier : le domicile des père et mère, la propriété ou la location de biens fonciers, le domicile avant l'entrée dans l'administration, le lieu de naissance ou encore le bénéfice antérieur d'un congé bonifié. La notion de CIMM apparaît notamment à l'article 10 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Voir sur ce sujet le rapport n° 1949 publié le 16 mai 2019 au nom de la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale par MM. Lénéick Adam et David Lorion.

Le montant de l'ITR qui leur est allouée – également à vie – est **plafonné en fonction de l'année de sa première perception**. Mais il connaît une diminution régulière jusqu'à sa **disparition définitive au 31 décembre 2027**.



## 2. Le nombre de bénéficiaires est désormais stabilisé

À l'issue des dix premières années de la réforme de 2008, qui correspondent à la **phase de plafonnement** de l'indemnité temporaire de retraite et qui précèdent le temps de l'extinction proprement dite, il est possible de tirer un **premier bilan** des mesures en vigueur.

Les nouveaux critères introduits par la réforme avaient pour vocation de **stabiliser progressivement le nombre de bénéficiaires** du dispositif. La tendance constante depuis 2010 voit ce nombre varier faiblement entre 33 800 et 34 400 personnes. La légère baisse constatée dans les collectivités du Pacifique est compensée par une hausse inverse à La Réunion.

**NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE**

|             | <b>Nouvelle-Calédonie</b> | <b>Polynésie française</b> | <b>La Réunion</b> | <b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b> | <b>Mayotte</b> | <b>Total</b> |
|-------------|---------------------------|----------------------------|-------------------|---------------------------------|----------------|--------------|
| <b>2010</b> | 5 170                     | 6 782                      | 21 222            | 293                             | 505            | 33 972       |
| <b>2011</b> | 5 054                     | 6 708                      | 21 780            | 306                             | 459            | 34 307       |
| <b>2012</b> | 4 932                     | 6 613                      | 21 644            | 300                             | 444            | 33 933       |
| <b>2013</b> | 4 881                     | 6 472                      | 21 908            | 299                             | 396            | 33 956       |
| <b>2014</b> | 4 815                     | 6 432                      | 22 022            | 303                             | 353            | 33 925       |
| <b>2015</b> | 4 800                     | 6 366                      | 22 022            | 304                             | 300            | 33 792       |
| <b>2016</b> | 4 643                     | 6 244                      | 22 310            | 306                             | 309            | 33 812       |
| <b>2017</b> | 4 615                     | 6 176                      | 22 628            | 315                             | 282            | 34 016       |
| <b>2018</b> | 4 553                     | 6 123                      | 23 026            | 313                             | 267            | 34 282       |
| <b>2019</b> | 4 470                     | 6 105                      | 23 266            | 318                             | 259            | 34 418       |
| <b>2020</b> | 4 477                     | 6 063                      | 23 193            | 321                             | 238            | 34 292       |

*Notes : effectif arrêté au 31 décembre de chaque année sauf en 2018 (31 août), bénéficiaires de Wallis-et-Futuna inclus dans les données de la Nouvelle-Calédonie.*

*Source : direction générale des finances publiques, service des retraites de l'État.*

L'évolution du nombre annuel de nouveaux entrants dans le dispositif de l'ITR (nouveaux retraités de l'année bénéficiant de l'ITR) est le suivant :

2016 : 1 128

2017 : 1 280

2018 : 1 493

2019 : 1 246

Nous constatons une nette hausse en 2018, année de « bascule » de la réforme, puis une autre un peu moindre en 2019. Il s'agit d'un effet direct de la diminution du plafond de l'ITR : un certain nombre d'agents ont visiblement anticipé leur départ afin de perdre le moins possible. En toute logique, le nombre de fonctionnaires d'État partant à la retraite dans les collectivités concernées devrait diminuer sensiblement à l'approche de l'échéance de 2028, tous ceux qui l'ont pu ayant accéléré leur départ.

Au chiffre des nouveaux entrants doit être défalqué le nombre des personnes sortant du dispositif, c'est-à-dire décédées dans l'année. Ce chiffre étant par nature stable d'une année sur l'autre, c'est donc sans surprise que le nombre total de bénéficiaires a connu un pic en 2018-2019. Là aussi, en toute logique, le nombre de bénéficiaires devrait régulièrement décroître jusqu'en 2027, le nombre de départs en retraite diminuant. À partir de 2028, le chiffre des bénéficiaires diminuera jusqu'à son extinction pendant 25 à 30 ans, au seul rythme du décès des retraités, plus personne n'entrant dans le dispositif.

### 3. Un coût en baisse régulière depuis 2009

Le coût global de l'indemnité temporaire de retraite a atteint son **point d'inflexion en 2009 avec un maximum de 329 millions d'euros**, pensions civiles et militaires confondues. Depuis cette date, les sommes en jeu décroissent régulièrement du fait du plafonnement des nouvelles prestations servies qui viennent remplacer les versements plus élevés auparavant octroyés aux pensionnés plus âgés. En 2020, le coût de cette indemnité a été ramené à moins de 284 millions d'euros.

Le programme 741 retrace l'intégralité des dépenses et recettes afférentes aux pensions des personnels civils et militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite (PCMR) et aux allocations temporaires d'invalidité.

Le programme 743 regroupe les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) ainsi qu'aux autres régimes ou équivalents versant des pensions dont l'État est directement redevable.

#### Évolution du coût de l'ITR entre 2007 et 2021

(en euros)

| Programme              | 2007               | 2008               | 2009               | 2010               | 2011               | 2012               | 2013               |
|------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Pensions civiles (741) | 287 393 642        | 313 833 758        | 324 383 881        | 318 399 517        | 315 499 302        | 310 004 297        | 304 178 982        |
| Pensions milit. (743)  | 5 136 662          | 5 195 924          | 5 159 699          | 4 863 429          | 4 619 200          | 4 416 222          | 4 229 116          |
| <b>TOTAL</b>           | <b>292 530 304</b> | <b>319 029 682</b> | <b>329 543 580</b> | <b>323 262 946</b> | <b>320 118 502</b> | <b>314 420 519</b> | <b>308 408 098</b> |

| 2014               | 2015               | 2016               | 2017               | 2018               | 2019               | 2020               | 2021               |
|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 298 732 651        | 293 910 659        | 289 278 291        | 285 007 471        | 282 291 857        | 282 358 976        | 281 129 989        | 278 080 000        |
| 3 989 506          | 3 778 506          | 3 678 728          | 3 366 008          | 3 282 456          | 3 069 907          | 2 817 623          | 2 720 000          |
| <b>302 722 157</b> | <b>297 689 165</b> | <b>292 957 020</b> | <b>288 373 479</b> | <b>285 574 313</b> | <b>285 428 883</b> | <b>283 947 612</b> | <b>280 800 000</b> |

Source : DGFIP - Service des retraites de l'État.

Les crédits prévus pour l'année 2021 s'élèvent à 280,8 millions d'euros. Les prestations versées à La Réunion ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon continuent de croître à un faible rythme. En revanche, la diminution est sensible dans les collectivités du Pacifique.

## Ventilation par collectivité du coût de l'ITR entre 2019 et 2021

### Pensions civiles et militaires (Programmes 741 et 743)

| Territoires                                 | Exécution 2019     | Prévision 2020     | Prévision 2021     | 2020/2019    | 2021/2020    |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|--------------|--------------|
| La Réunion                                  | 155 930 171        | 156 940 000        | 157 790 000        | 0,6%         | 0,5%         |
| Mayotte                                     | 1 542 713          | 1 550 000          | 1 460 000          | 0,5%         | -5,8%        |
| Nouvelle-Calédonie et Iles Wallis et Futuna | 51 178 557         | 50 150 000         | 48 160 000         | -2,0%        | -4,0%        |
| Polynésie française                         | 74 457 471         | 73 240 000         | 71 090 000         | -1,6%        | -2,9%        |
| Saint-Pierre-et-Miquelon                    | 2 149 339          | 2 170 000          | 2 180 000          | 1,0%         | 0,5%         |
| soldes de réserve non ventilées             | 170 633            | 150 000            | 120 000            | -12,1%       | -20,0%       |
| <b>TOTAL</b>                                | <b>285 428 883</b> | <b>284 200 000</b> | <b>280 800 000</b> | <b>-0,4%</b> | <b>-1,2%</b> |

Source : DGFIP, service des retraites de l'État

ns : non significatif, compte tenu de l'arrondi

#### 4. La Polynésie enregistre une forte baisse du coût de l'ITR versée

Lors de son passage en Polynésie, la mission d'information a obtenu des statistiques précises sur le nombre de bénéficiaires de l'ITR ainsi que sur le coût global de cette indemnité. Il en résulte une baisse sensible du coût supporté par les finances de l'État au cours de ces dernières années.

Ainsi, alors que le coût global de l'ITR s'élevait à 84,1 millions d'euros pour les seuls bénéficiaires polynésiens en 2014, il ne s'élevait « plus qu'à » 72,4 millions d'euros en 2020, soit une baisse de près de 14 % sur six ans.

Ce montant de 72,4 millions d'euros divisé par le nombre de bénéficiaires nous donne le montant moyen de l'ITR versée : 11 946 euros en moyenne par agent concerné. En effet, si le montant de l'ITR était limité à 6 400 euros *pour les nouveaux bénéficiaires* en 2020, le montant moyen versé est tiré à la hausse par les bénéficiaires plus anciens dont les plafonds de versements sont plus élevés.

### Évolution de l'ITR versée en Polynésie entre 2014 et 2020

(en euros)

| <b>Années</b> | <b>ITR versée</b> | <b>évolution</b> |
|---------------|-------------------|------------------|
| 2014          | 84 105 217        |                  |
| 2015          | 81 903 569        | - 2,62 %         |
| 2016          | 79 313 048        | - 3,16 %         |
| 2017          | 76 159 367        | - 3,98 %         |
| 2018          | 73 963 994        | - 2,88 %         |
| 2019          | 73 579 155        | - 0,52 %         |
| 2020          | 72 393 287        | - 1,61 %         |

Source : DGFIP de Polynésie française

Sur les 72,4 millions d'euros d'ITR versés en 2020, 50,1 millions relèvent de pensions civiles, 21,3 millions de retraites militaires et 1 million de pensions militaires d'invalidité.





## **SECONDE PARTIE : LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE DES MESURES TRANSITOIRES**

La possibilité auparavant offerte aux fonctionnaires de l'État de bénéficier d'une majoration de pension de retraite lorsqu'ils séjournèrent dans certains territoires ultramarins, sans qu'ils n'y aient exercé une partie de leurs carrières ou sans exiger qu'ils n'aient des liens personnels, matériels et moraux, avec ces territoires, est désormais impossible.

Son corollaire se trouve dans le constat avéré d'une stabilisation du nombre de bénéficiaires et dans une baisse d'ores et déjà de 15 % du coût de l'ITR, effets attendus par les promoteurs de la loi du 30 décembre 2008.

La réforme a de toute évidence parfaitement atteint son principal objectif en mettant définitivement un terme à l'effet d'aubaine que le régime initial de l'ITR avait fini par générer.

Néanmoins, la réforme continue de produire ses effets, dorénavant à l'égard des fonctionnaires de l'État originaires de ces territoires ou qui s'y sont durablement installés, sans la moindre prise en compte du coût de la vie qui y demeure très élevé.

La poursuite de la réforme aboutit à imposer des taux de remplacement inférieurs à la moyenne nationale à des fonctionnaires confrontés à un coût de la vie bien supérieur à celui de la métropole.

Cette double sanction touche l'ensemble des catégories de fonctionnaires et provoque un ressentiment de plus en plus fort, nourri par le sentiment généralisé d'injustice à l'égard d'une réforme qui vient sanctionner des agents étrangers à la dérive dénoncée par la loi de 2008.

### **I. RESENTIMENT ET CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES**

#### **A. LE RESENTIMENT SE NOURRIT DE PLUSIEURS CAUSES**

Chez les ultramarins, les ressentis sont multiples et argumentés : le sentiment de subir une réforme à cause de quelques profiteurs ou encore la cherté de la vie bien connue des territoires ultramarins, pouvant aller jusqu'à 30% de plus dans l'alimentation, sont autant de raisons de proposer une alternative à la réforme en cours.

##### **1. Les promesses de 2008 n'ont pas été tenues**

Au moment de la réforme, le gouvernement s'était engagé à accompagner la suppression de l'ITR d'un système de compensation, équitable et financièrement équilibré, afin que la disparition progressive du dispositif ne vienne pas susciter des situations de fragilité chez les retraités concernés.

Le 21 novembre 2008, un mois avant l'entrée en vigueur de la réforme, le secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Yves Jégo, avait signé un « *relevé de conclusions* » rédigé à l'issue de sa rencontre avec les représentants des syndicats de fonctionnaires d'État en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Ce relevé de conclusions, publié en annexe au présent rapport, précise qu'« *un groupe de travail relatif à la mise en œuvre du régime alternatif à l'ITR pour les fonctionnaires servant outre-mer sera également constitué et associera les syndicats de la fonction publique d'État représentés dans les territoires d'outre-mer* ».

En mai 2010, le gouvernement a déposé devant le Parlement, en application du VIII de l'article 137 de la loi du 30 décembre 2008 précitée, un rapport <sup>1</sup> sur les perspectives d'instauration d'un dispositif de retraite complémentaire pour les fonctionnaires servant outre-mer. Ce bref rapport conclut sèchement en indiquant que « *le caractère très progressif de la réforme ne justifie pas d'envisager la création d'un dispositif substitutif* ». Ce faisant, il va à l'encontre de l'engagement que le gouvernement avait pris dans le relevé de conclusion du 18 novembre 2008.

Le rapport qualifie la réforme de « *progressive et équitable* » et, pour cette raison, écarte l'opportunité d'en atténuer les effets par une quelconque compensation : « *Dans son principe, l'objectif de traitement égal des assurés est consubstantiel à la réforme de l'ITR. Vouloir créer un nouveau dispositif, qui avantagerait une catégorie de citoyens, ne serait ni conforme aux objectifs qui ont prévalu lors de la définition de la réforme, ni souhaitable au regard de la dépense publique qui en découlerait* » (p. 27). Le rapport met également en avant les avantages accordés aux agents publics au cours de leurs fonctions outre-mer pour estimer suffisantes les compensations déjà existantes – bonifications, indemnité de sujétion géographique et assiette de cotisation élargie.

Une seconde promesse avait été faite par le secrétaire d'État à l'outre-mer de l'époque : le bénéfice financier de la réforme devait revenir au développement des territoires concernés. Là aussi, les avis sont unanimes : les collectivités du Pacifique n'ont rien perçu des économies réalisées.

## 2. L'effet d'aubaine a maintenant disparu

La **première période** de la réforme s'est étalée sur dix années, entre 2009 et 2018. Elle a permis de **mettre un frein à la dérive** du dispositif original de l'indemnité temporaire de retraite. En imposant un plafonnement des suspensions servies à 8 000 euros annuels, soit 666 euros mensuels –, elle est parvenue à **préserver les finances publiques de coûts manifestement excessifs**. Surtout, en conditionnant le bénéfice de l'indemnité à une résidence antérieure sur le territoire – par l'exigence de quinze années de service ou d'un centre des intérêts matériels et moraux sur place –, elle a **mis un terme à l'effet d'aubaine** qui voyait un nombre croissant de personnes sans lien avec le territoire y élire domicile à la seule fin de rémunération accrue.

---

(1) La réforme de l'indemnité temporaire de retraite, mai 2010, document consultable sur <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/352437/3471276/version/1/file/rapport+du+Gvt+au+Plt.pdf>

Les rapporteurs soulignent que **cette analyse est confirmée par les chiffres** : Le nombre de bénéficiaires de l'ITR est désormais stabilisé depuis une décennie ; les sommes que consacre l'État au paiement des suspensions diminuent régulièrement. **Il n'est donc plus à craindre de dépenses excessives désormais.**

Les cas d'aubaine, limités entre 1 000 et 2 000 en Polynésie selon les interlocuteurs de la mission d'information, ont bien été identifiés : il s'agit de fonctionnaires retraités avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 dont le nombre, par la force des choses, diminue de manière régulière et irréversible (décès).

### **3. Le sentiment de payer pour quelques profiteurs**

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, le dispositif de l'ITR a donné lieu à un effet d'aubaine, un certain nombre de hauts fonctionnaires métropolitains qui n'avaient pas de lien avec les outre-mer ayant décidé de passer leur retraite dans ces territoires de manière à profiter de cette indemnité, d'autant que les contrôles sur la réalité de la résidence étaient peu efficaces.

C'est ainsi qu'en cinq ans, entre 2000 et 2005, le coût pour la collectivité du financement de cette indemnité a enregistré une hausse artificielle de 71,5 %, preuve qu'un effet d'aubaine avait attiré nombre de métropolitains qui n'avaient pas forcément de lien avec les outre-mer.

Dans ces conditions, il était prévisible que le gouvernement intervienne pour mettre fin à une dérive onéreuse et injustifiée.

Mais chez les agents originaires de ces territoires et y ayant « leurs centre d'intérêt moraux et matériels (CIMM) » selon la formule consacrée, le sentiment de pâtir de l'attitude peu scrupuleuse de certains de leurs collègues opportunistes s'est ancrée durablement et a fait naître un réel sentiment d'injustice.

Les agents de la fonction publique d'État ont le sentiment de représenter le lien entre les territoires ultramarins et la République. Ce sentiment est particulièrement prégnant chez les militaires qui sont soumis, en matière d'ITR, aux mêmes règles que les civils. Chez ces personnes aujourd'hui, c'est parfois un sentiment d'abandon qui prévaut.

Pour exemple, en Nouvelle-Calédonie, un cadre B prenant sa retraite sans ITR après 38 années de services effectifs (44 ans et 6 mois de service incluant la règle des 1/3 de majoration pour service outremer), touchera une retraite de 38% de son dernier salaire en activité.

### **4. Une communication insuffisante**

La mise en extinction de l'ITR s'est faite sans que soit mise en place une information réelle et sérieuse des agents de l'État concernés par la loi. Plusieurs cas ont été communiqués à la mission d'information d'agents n'ayant pas pu bénéficier de l'ITR car n'ayant pas été informés du fait que la demande devait être déposée dans les cinq années suivant le départ effectif à la retraite.

Les rapporteurs ont ainsi entendu le témoignage d'une institutrice polynésienne qui avait suivi son époux dans l'hexagone. Ayant pris sa retraite en 2004, elle était rentrée au fenua juste après la promulgation de la réforme qui imposait que la demande d'ITR soit déposée dans le délai de cinq ans après le départ effectif à la retraite : le bénéfice de l'ITR a été refusé à l'intéressée qui avait certes déposé sa demande plus de cinq ans après sa cessation d'activité, mais quelques mois seulement après la promulgation de la loi qui introduisait cette restriction.

## B. DES PARAMÈTRES ÉCONOMIQUES À PRENDRE EN COMPTE

Les outre-mer bénéficient d'une image paradisiaque synonyme de soleil, de vacances et de bien-être. Mais la vie ne se résume pas « *au punch, à la plage et aux vahinés* » comme cela a été résumé devant la mission d'information. Derrière cette image idéalisée se cachent un coût de la vie élevé, des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale et, souvent, une vraie misère sociale.

### 1. Un coût de la vie sensiblement plus élevé dans les outre-mer

La **seconde période** de la réforme, commencée au 1<sup>er</sup> janvier 2019, est toute différente : elle ne vise pas à la stabilisation, mais à l'**extinction** à terme du principe même des suspensions. Les **arguments développés lors de cette décision** en 2008, selon lesquels le dispositif imaginé dans les années 1950 était rendu obsolète par les progrès de la technique et les avancées de la mondialisation sont discutables. D'une part, s'il est vrai que les voyages sont aujourd'hui plus rapides qu'hier, ils n'en sont pas moins onéreux. D'autre part, les changements monétaires intervenus dans les dernières décennies n'ont pas fait disparaître la **cherté de la vie dans ces territoires**.

Ainsi, un récent rapport publié par la Délégation aux outre-mer <sup>(1)</sup> avance les chiffres suivants :

*« Selon la dernière étude menée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en date de 2015, les prix dans les départements ultra-marins s'avèrent plus élevés qu'en Hexagone de 12 % aux Antilles (12,5 % en Guadeloupe et 12,3 % en Martinique), de 11,7 % en Guyane et de 7 % à La Réunion et à Mayotte (6,9 % hors loyers). Ces statistiques sont calculées selon la méthode de l'indice de Fisher qui correspond à la différence de coût pour un consommateur moyen à mi-chemin des habitudes de consommation entre l'Outre-mer et l'Hexagone.*

*« Si l'on compare la différence de coût pour les habitants de l'Hexagone s'ils effectuaient leurs achats sur un territoire ultra-marin (panier hexagonal), l'écart est plus marqué et atteint 17 % aux Antilles, 16,2 % en Guyane et 16,7 % à Mayotte et 10,6 % à La Réunion. »*

---

(1) Rapport d'information n° 3638 du 3 décembre 2020 sur le coût de la vie dans les outre-mer par M. Lénaïck Adam et Mme Claire Guion-Firmin.

– dans un rapport présenté devant la commission des Lois <sup>(1)</sup>, notre collègue Mansour Kamardine indique que le coût de la vie reste **significativement plus élevé à Mayotte** que pour la moyenne des Français ; « *Or, selon une étude de l'Insee publiée en 2015, le coût de la vie est plus élevé à Mayotte qu'il ne l'est en France métropolitaine ( ). Les prix hors loyers sont de 6,9 % plus élevés qu'en métropole ; les produits alimentaires et boissons non alcoolisées consommés habituellement en métropole coûtent 42 % plus cher à Mayotte. Il en va de même pour la plupart des dépenses de la vie quotidienne : biens et services de communications (+ 35 %), loisirs et culture (+ 27 %), équipement (+ 25 %) et même services de santé (+ 12 %) ».*

– En 2017, **les prix en Nouvelle-Calédonie** « *étaient dans leur ensemble de 33 % supérieurs à ceux de l'Hexagone, avec des écarts particulièrement sensibles sur les produits alimentaires. Le différentiel varie de 2 % pour les transports à 64 % pour les communications et 73 % pour les produits alimentaires ».* Ce différentiel de prix avec l'Hexagone ne diminue plus depuis 2010, précise l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM) <sup>(2)</sup>.

– les **prix en Polynésie française** sont globalement plus élevés qu'en hexagone mais également que dans les départements régis par l'article 73 de la Constitution. « *En 2016, les prix étaient en moyenne supérieurs de 19 % pour un panier de biens polynésiens et de 55 % pour un panier de biens hexagonaux soit un surcoût moyen de 38,5 %. Cet écart entre les deux paniers s'est accru puisqu'il était de 25,9 % en 2010. Ces écarts sont croissants et particulièrement élevés pour les produits alimentaires (+ 47 % d'augmentation depuis 2007), ce qui affecte plus sensiblement encore le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, pour lesquels ces biens représentent une part importante de leur budget (plus de 30 % de leur consommation contre 12 % pour les ménages les plus aisés). La baisse des prix des produits alimentaires en 2018, expliquée par la baisse du prix des produits de la mer, n'a pas suffi à combler cet écart et l'inflation des prix des produits alimentaires est repartie à la hausse en 2019 » <sup>(3)</sup>.*

Encore la mission a-t-elle appris, lors de son déplacement, que l'évaluation de la cherté de la vie en Polynésie n'est réalisée pour des raisons pratiques que sur les deux îles principales de Tahiti et Moorea. Tous les autres territoires (archipels des îles-sous-le-vent, des Tuamotu, des Gambier, des Marquises et des Australes), plus difficiles d'accès, échappent aux études de l'institut local de la statistique. C'est pourtant dans les archipels les plus éloignés et les moins bien desservis que les produits sont les plus chers. Ce constat, lié à l'éloignement entre différentes parties du territoire, se retrouve également en Nouvelle-Calédonie entre les Îles Loyautés et la Grande Terre.

---

(1) Rapport à la commission des Lois de l'Assemblée nationale n° 2029 sur la proposition de loi relative à la programmation du rattrapage et au développement durable de Mayotte, 12 juin 2019.

(2) Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) bilan économique 2017 en Nouvelle-Calédonie.

(3) Rapport d'information n° 3638 du 3 décembre 2020, précité.

Si cette cherté de la vie était compensée auparavant par l'indemnité temporaire de retraite, la disparition progressive de ce complément de revenus pour les anciens agents de l'État ne peut manquer de **fragiliser leur situation économique**, voire de les **inciter à passer leur retraite en Europe** où la même pension représente un pouvoir d'achat plus en adéquation avec le coût de la vie.

## **2. Une retraite moins longue que dans l'hexagone**

Un autre sujet de ressentiment concerne le différentiel d'espérance de vie entre l'hexagone et les outre-mer. Alors que la longévité en France métropolitaine atteint environ 80 ans chez les hommes et 86 ans chez les femmes, elle n'est que de 75 ans chez les hommes et de 80 ans chez les femmes en Polynésie française.

Les syndicats polynésiens font donc remarquer, à juste titre, que les fonctionnaires ultramarins coûtent moins cher en matière de pension que leurs homologues hexagonaux, malgré l'ITR.

Au sein même de la fonction publique, ce sont les agents de catégorie C, les plus impactés par la réforme, qui ont les emplois les plus pénibles et l'espérance de vie la plus brève, souvent à cause d'ennuis de santé, voire de pathologies liées à leurs fonctions. Or, ce sont ces mêmes agents qui perçoivent les retraites les plus faibles.

Beaucoup de ces agents de catégorie C qui n'ont pas eu une carrière complète dans la fonction publique partiront avec une retraite inférieure au SMIC, ce qui ce qui contraindra leurs dépenses, dans la vie quotidienne comme dans l'aide apportée à leurs enfants et petits-enfants.

Les agents de l'État ont donc le sentiment d'être punis par la suppression de l'ITR qui amoindrit leur revenu dans des territoires dont le coût de la vie est largement plus élevé qu'en Europe.

## **3. Un déclassement des agents de l'État qui n'est pas acceptable**

Les simulations réalisées confirment qu'un certain nombre des agents de l'État (spécifiquement de catégorie C) qui auront de nombreuses années de services vont partir avec une retraite qui sera inférieure au Smic.

Face aux difficultés auxquelles seront confrontés les futurs retraités, d'aucuns soulignent le risque pour les personnes concernées de percevoir le minimum vieillesse. Le simple fait d'évoquer un rapprochement entre un niveau de retraite et les conditions d'éligibilité au minimum vieillesse prouve bien l'appauvrissement de cette catégorie de futurs retraités. Pour mémoire, le minimum vieillesse s'élève à 906 euros en France métropolitaine contre 700 euros en Polynésie française et 770 euros en Nouvelle-Calédonie

Comme l'a si bien dit le Président de la République Emmanuel Macron le 12 juillet dernier, « *Oui, une vie de travail doit offrir une pension digne. Et donc, toute retraite pour une carrière complète devra être supérieure à 1 000 euros par mois.* »

Les anciens fonctionnaires de l'État ne méritent pas de percevoir, à la fin de leur vie, une retraite proche du minimum vieillesse simplement parce que certains opportunistes ont naguère dévoyé le système pour en profiter. Une des raisons d'être de l'ITR, comme du régime d'indexation des fonctionnaires en activité dans les outre-mer ou de l'attribution d'indemnités ou de primes ponctuelles d'éloignement, est la prise en compte du coût de la vie plus élevé dans ces territoires. Or ce constat n'a pas changé.

Et rien ne justifie qu'à grade et indices égaux, les fonctionnaires d'État partent avec une retraite largement inférieure à celle de leurs homologues territoriaux tout simplement parce que, pour des raisons obscures, les règles de cotisation et de calculs sont différentes dans les deux régimes.

Cette inégalité de traitement est encore renforcée en Nouvelle-Calédonie qui dispose de sa propre fonction publique à l'intérieur de laquelle certains agents (exemple : les enseignants) travaillent aux côtés de fonctionnaires de l'État sur les mêmes « postes » et dont le régime de retraite ne connaît pas de baisse analogue à celle de l'ITR.

Et que dire des veuves qui se retrouvent à percevoir 50 % de la pension de leur mari décédé ? Jusqu'à la mise en œuvre de la réforme, elles percevaient également 50 % de l'ITR. Désormais, elles en seront privées et, pour beaucoup, devront se contenter du minimum vieillesse.

#### **4. Le rôle essentiel des retraités dans l'économie locale**

En Polynésie française où n'existent ni indemnités chômage ni aides au logement, la famille constitue l'amortisseur économique et social par excellence lorsque surviennent des difficultés économiques. Or, le taux de chômage est supérieur dans les outre-mer à la moyenne nationale tandis que l'épidémie de covid n'a rien arrangé.

Les économistes ont indiqué à la mission d'information que 10 à 15 personnes pouvaient dépendre de deux actifs percevant des revenus. Enfants et petits-enfants dépendent souvent de leurs grands-parents pour le financement de leurs études, voire de leur logement et de leur alimentation. Il y aurait en Polynésie près de 7 000 fonctionnaires d'État retraités : leur nombre et leur poids économique est donc loin d'être négligeable. Pour la seule Polynésie française, l'impact sur l'économie locale de la baisse de pouvoir d'achat liée à l'extinction de l'ITR serait pour l'instant d'environ un milliard de francs Pacifique (8 millions d'euros). En 2008, à la fin de la mise en place de la retraite, l'impact sera de 2 milliards de francs Pacifique (16 millions d'euros).

Sur le territoire de St-Pierre-et-Miquelon, l'emploi public représente 49,4 % de l'emploi total, près de la moitié étant des agents de l'État concernés par l'extinction de l'ITR. C'est dire si la perte de pouvoir d'achat de près d'un quart de la population peut avoir des conséquences sur l'économie de l'archipel.

Dans ces conditions, réduire le revenu de certaines catégories de retraités est un coup dur porté à l'économie locale qui dépend en grande partie de ces revenus qui, jusqu'à présent, étaient stables et garantis. Et si des retraités devaient quitter leurs collectivités ultramarines pour s'établir ailleurs pour des raisons économiques, des familles entières seraient déstabilisées. Au-delà des retours de retraités dans l'hexagone, des départs vers des pays asiatiques à coûts plus abordables (Thaïlande, Sri Lanka, Bali) ont également été évoqués.

Ce phénomène est déjà amplifié par l'épargne de précaution que sont en train de constituer les retraités et futurs retraités concernés par la réforme et qui ont déjà commencé à réduire leurs dépenses dans l'attente de voir ce que leur réserve l'avenir.

## **II. DES CONSÉQUENCES HUMAINES DOULOUREUSES**

La réforme va faire perdre des sommes considérables aux futurs retraités dont le taux de remplacement (retraite par rapport aux revenus d'activité) va s'effondrer ainsi que le démontrent les cas particuliers présentés ci-après.

### **A. LA PLUPART DES FONCTIONNAIRES MIS EN DIFFICULTÉ**

Lors de son déplacement en Polynésie, la mission d'information a eu communication d'une étude que le gouvernement local a fait réaliser par une agence privée sur les conséquences de la réforme de l'ITR <sup>(1)</sup>. Afin d'appréhender de manière plus concrète la perte de revenus des bénéficiaires induite par la réforme, les auteurs présentent des exemples chiffrés basés sur plusieurs cas concrets d'agents en service, remplissant tous les conditions d'octroi de cette indemnité. Pour chacun des cas présentés, il est considéré que l'agent conserve son activité dans le même corps d'une part, et que son évolution indiciaire est classique selon les grilles en vigueur d'autre part. Ces simulations concernent des agents ayant une carrière complète, ce qui n'est pas toujours le cas.

---

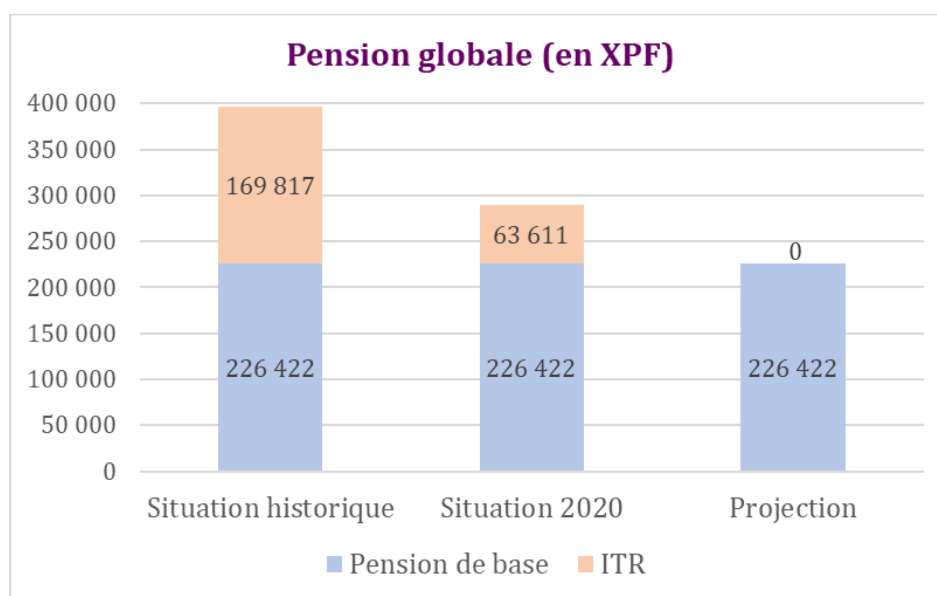
(1) Rapport du 13 mars 2020 de la société Fraeris : « Fonctionnaires d'État de Polynésie : réforme de l'indemnité temporaire de retraite – impacts dans le cadre de la Polynésie française ».



## 1. Le cas d'un fonctionnaire de police gardien de la paix

Né en 1974, âgé de 46 ans en 2020 à l'époque de l'étude, ce fonctionnaire actif de catégorie C est à l'échelon 4, INM <sup>(1)</sup> 380 avec 127 trimestres validés. En fin de carrière, l'intéressé partira à la retraite en 2031, à l'âge de 57 ans. Il aura atteint l'échelon 9, INM 450 et aura validé 171 trimestres. Il n'aura aucune surcote ni décote.

Le départ à la retraite de cet agent aura lieu alors même que l'ITR sera définitivement supprimée. Sa pension sera très inférieure par rapport à celle d'un agent disposant du même niveau de fin de carrière mais ayant liquidé ses droits avant 2008 : **cet écart est de plus de 43 %**, et même de 22 % par rapport à un collègue liquidant ses droits à retraite en 2020, alors que la réforme a déjà commencé à produire ses effets.



Concrètement, la pension de retraite de ce policier ne s'élèvera qu'à 226 422 francs Pacifiques <sup>(2)</sup> mensuels (1 897 €) contre 396 239 francs (3 320 €) avant la réforme ou 290 033 francs (2 430 €) en 2020.

L'impact sur le **taux de remplacement de l'agent** est particulièrement notable puisque, en 2031, **il s'établira à 41 %**, alors que le taux était de 71 % avec le dispositif historique de l'ITR.

## 2. Le cas d'une enseignante professeure des écoles

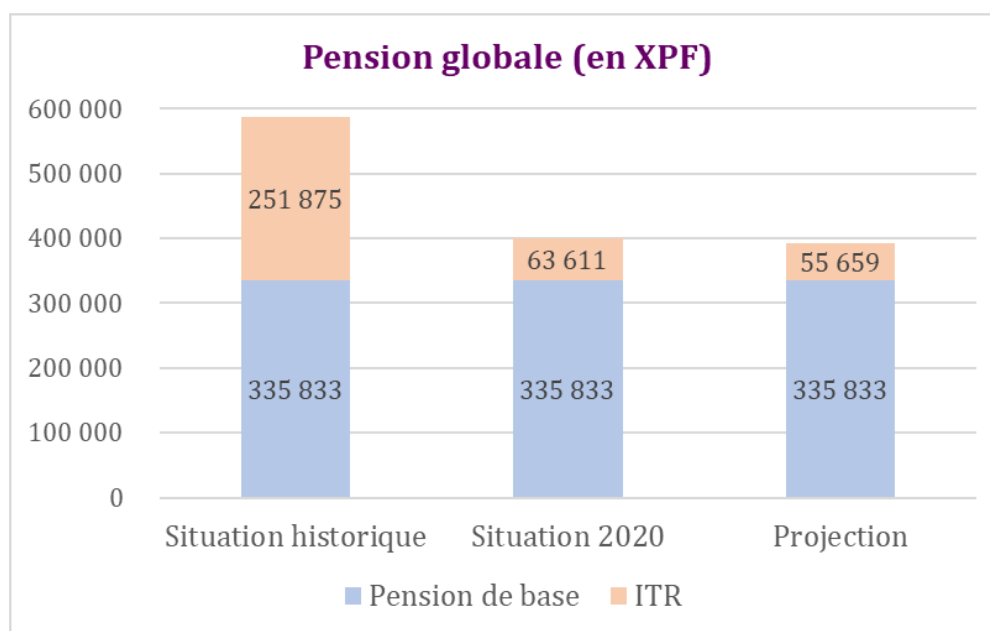
Née en 1958, âgée de 62 ans en 2020, elle est fonctionnaire sédentaire de catégorie A placée à l'échelon 6, INM 806. Elle part à la retraite en 2021, à l'âge de 63 ans et 9 mois, sans surcote ni décote, à échelon et indice inchangés. Elle a alors validé 167 trimestres.

(1) INM : Indice nouveau majoré. C'est l'indice permettant le calcul des traitements et des pensions de retraite des agents publics.

(2) La monnaie en vigueur dans les trois collectivités françaises du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et Polynésie française) est le franc Pacifique (XPF), lié à l'euro par un taux de change fixe : 1 € = 119,332 XPF et 1 XPF = 0,00838 €.

Compte tenu du départ à la retraite imminent, ce profil bénéficiera de l'ITR partiellement réformée. Toutefois, et en comparaison avec un agent disposant des mêmes caractéristiques mais ayant bénéficié à plein du dispositif de l'ITR, la pension de retraite globale est réduite de près de 33 % : elle s'élèvera mensuellement, en 2021, à 391 492 francs Pacifique (3 280 euros) contre 587 708 francs (4 925 euros) avant la réforme.

En termes de taux de remplacement, notre agent actuel ne disposera d'un taux de remplacement que de 47 %, en lieu et place de son homologue parti à la retraite avant 2008 qui disposait d'un taux de 71 %.

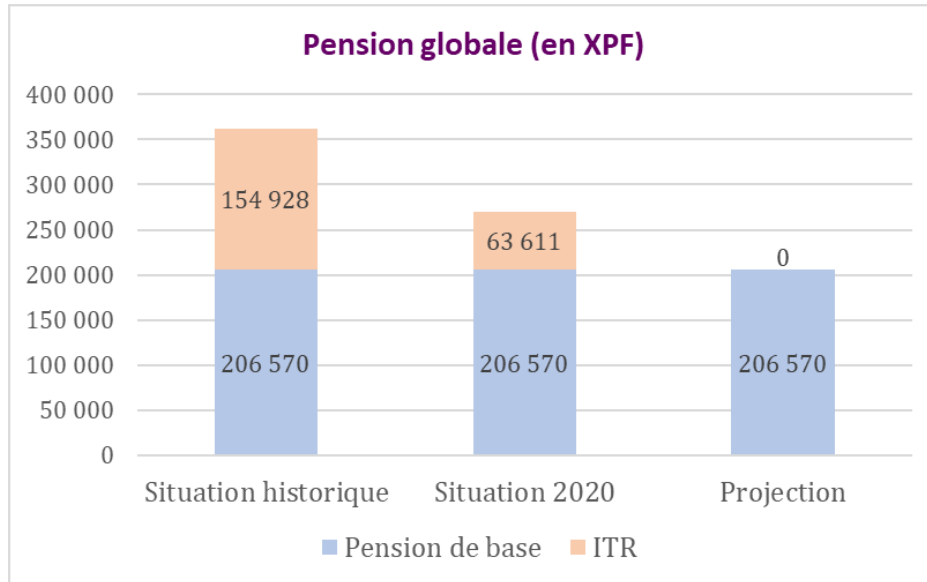


### 3. Le cas d'une greffière

Née en 1970, âgée de 50 ans en 2020, il s'agit d'une fonctionnaire de catégorie B placée à l'échelon 9, INM 452. Lors de son départ à la retraite, en 2035, elle sera âgée de 64 ans et 10 mois. Sa décote sera de 3,75 %. Elle aura atteint l'échelon 11 et l'indice INM 480 et aura validé 169 trimestres.

Ce profil ne bénéficiera plus de l'ITR dont l'extinction aura été actée en 2028. En comparant avec un fonctionnaire disposant des mêmes caractéristiques mais ayant liquidé ses droits à la retraite avant 2008, la pension de notre agent sera réduite de 43 %. Elle ne s'élèvera plus qu'à 206 570 francs Pacifique (1 731 €) par mois contre 361 498 francs (3 029 €) avant la réforme. Un profil similaire partant à la retraite en 2020 percevrait 270 181 francs, soit 2 264 €.

S'agissant du taux de remplacement, cette personne disposera d'un taux de 41 %. Ses collègues de même profil ayant liquidés leurs droits avant 2008 et ceux qui peuvent liquider les leurs en 2020, disposent de taux de remplacement respectifs de 73 % et 55 %.



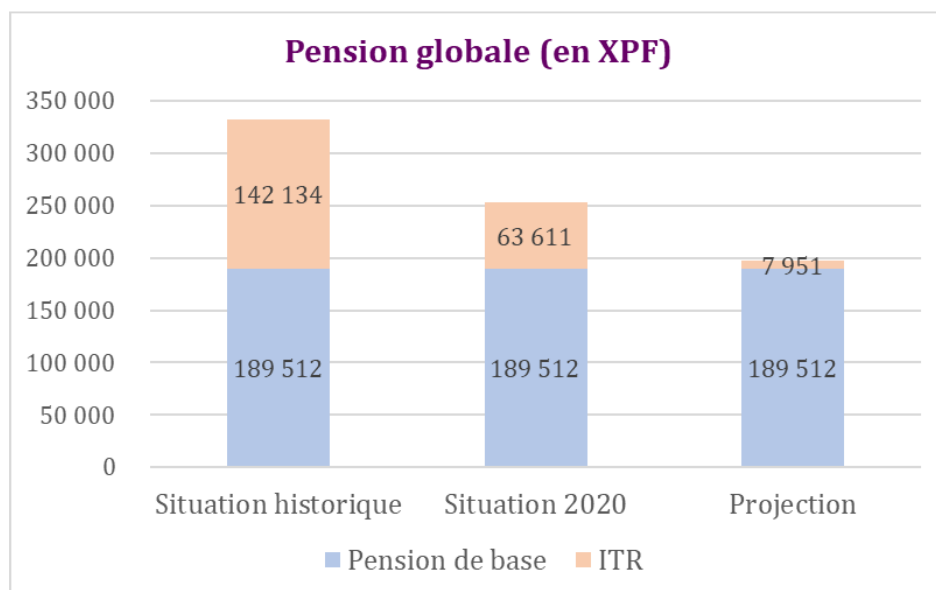
#### 4. Le cas d'un secrétaire administratif

Né en 1965, âgé de 55 ans en 2020, il s'agit d'un agent de catégorie B placé à l'échelon 9, INM 429. Lors de son départ en 2027, il aura 62 ans et 3 mois, ne se verra appliquer aucune surcote ni décote, sera placé à l'échelon 11 NM 453 et aura validé 169 trimestres.

Compte tenu d'un départ à la retraite précédant d'une seule année le terme de la réforme, notre agent ne bénéficiera que très peu du dispositif de l'ITR. Sa pension de retraite sera inférieure de 40 % par rapport aux conditions initiales de l'ITR, et même inférieure de 23 % par rapport aux conditions actuellement en vigueur.

Concrètement, sa pension s'élèvera à 197 463 francs Pacifique (1 655 €) contre 331 646 francs (2 779 €) pour ses homologues partis dans les mêmes conditions avant 2008 et 253 123 francs (2 121 €) pour ceux partis en 2020.

Quant au taux de remplacement, si notre agent disposera d'un taux de 42 %, ses collègues ayant liquidés leurs droits avant 2008 et ceux qui peuvent liquider leurs droits en 2020, disposent d'un taux de remplacement respectivement de 71 % et 54 %.

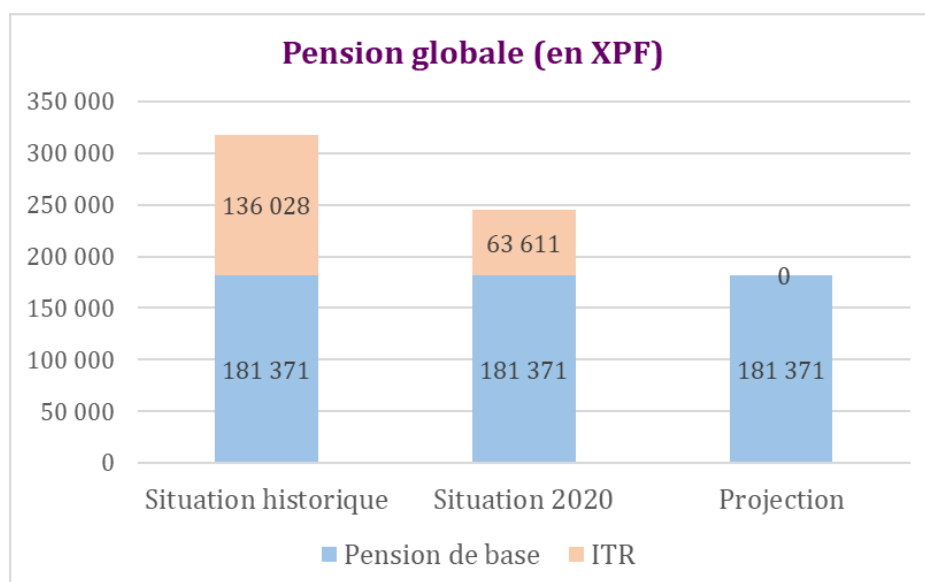


### 5. Le cas d'un surveillant pénitentiaire

Né en 1970, actuellement âgé de 50 ans, cet agent de catégorie C est placé à l'échelon 5, INM 376. Lorsqu'il partira à la retraite en 2032, il aura alors 62 ans et 2 mois, aura atteint l'échelon 10, INM 433 et aura validé 170 trimestres. Sa pension ne sera affectée d'aucune décote ni surcote.

Lors de son départ à la retraite l'ITR aura définitivement été supprimée. La pension sera très inférieure par rapport à celle d'un agent disposant du même niveau de fin de carrière mais ayant liquidé ses droits avant 2008 : cet écart est de 43 %, et même de 26 % par rapport à un collègue liquidant ses droits à retraite en 2020 : l'intéressé percevra 181 371 francs Pacifique (1 520 €) contre 317 399 francs (2 660 €) pour ses collègues ayant fait liquider leurs droits avant 2008 ou 244 982 francs (2 053 €) pour ceux partis en 2020.

L'agent aura une pension de retraite équivalente à 41 % de son dernier salaire alors que son homologue parti avant 2008 disposait d'un taux de 71 %.



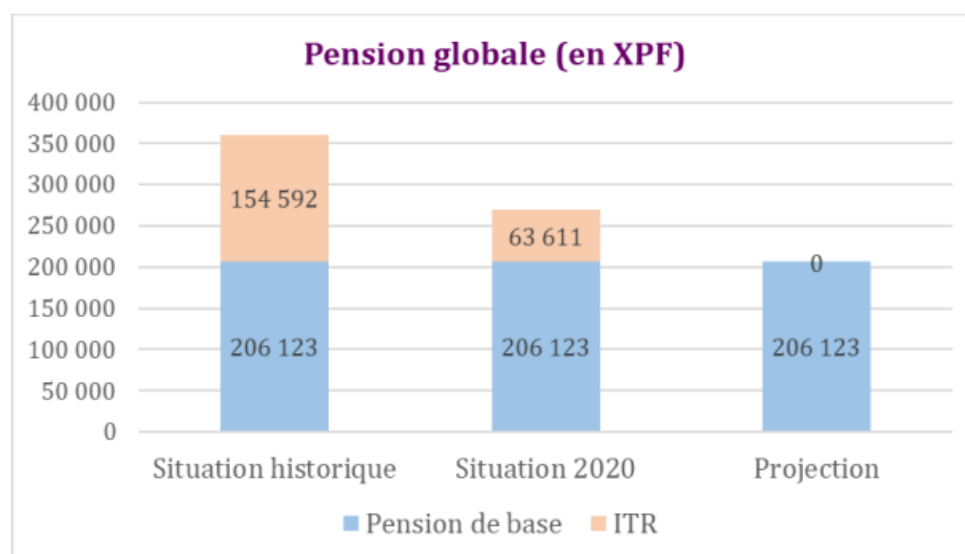
## 6. Le cas d'une contrôleuse des services douaniers

Née en 1970 et âgée de 50 ans, cette fonctionnaire de catégorie B est placée à l'échelon 5, INM 390. Lors de son départ en 2031, elle aura atteint l'échelon 10, INM 461 et aura validé 172 trimestres. Conformément à la loi, sa pension ne sera affectée d'aucune décote ou surcote.

Le départ à la retraite de cette personne ayant lieu après la disparition totale de l'ITR, la pension sera diminuée de 43 % par rapport à celle d'un agent disposant du même niveau de fin de carrière mais ayant liquidé ses droits avant 2008. Par rapport à un collègue liquidant ses droits à retraite en 2020, la baisse sera de 24 %.

Concrètement, cette douanière percevra une pension de retraite mensuelle de 206 123 francs Pacifique (1 727 €) au lieu des 360 715 francs (3 022 €) que perçoivent ses prédécesseurs ayant quitté le service dans les mêmes conditions d'ancienneté, mais avant la réforme de 2008. Ses homologues partis dans les mêmes conditions en 2020 perçoivent, quant à eux, 269 734 francs, soit 2 260 €.

Cette fonctionnaire disposera d'une pension équivalente à 43 % de sa dernière rémunération, là où ce taux était historiquement de 76 %, ou encore de 57 % si l'ITR était figée dans son dispositif actuel de 2020.



## B. DES TAUX DE REMPLACEMENT PARTICULIÈREMENT FAIBLES

Pour des raisons historiques, le mode de calcul des pensions de retraite est plus désavantageux pour les agents de la fonction publique d'État que pour ceux de la fonction publique territoriale. Il en résulte un taux de remplacement que la réforme de l'ITR va faire chuter drastiquement.

### 1. Des modes de calculs différents selon les fonctions publiques

Pour des raisons qui sont probablement liées à l'histoire, la retraite des fonctionnaires territoriaux est calculée sur les revenus des six derniers mois, en incluant les différentes primes que les intéressés perçoivent. On parle alors de « retraite indexée ».

En revanche, la retraite des fonctionnaires d'État est calculée sur les revenus des six derniers mois, hors primes et sursuppléments qui représentent pourtant une part essentielle de la rémunération des intéressés. Ces retraites sont dites « désindexées ».

Il en découle une différence de traitement entre les agents des deux régimes, différence qui était jusqu'à présent compensée chez les fonctionnaires d'État par l'ITR. La suppression de cette indemnité fait naître un sentiment d'injustice chez les serviteurs de l'État. Surtout, le différentiel entre le revenu perçu en activité et celui perçu pendant la retraite tend à croître.

## 2. Des taux de remplacement inférieurs à 50 %

En matière de retraite, le taux de remplacement désigne le pourcentage de son revenu d'activité que conserve un salarié lorsqu'il fait valoir ses droits à pension. Ce taux varie en fonction des pays, la plupart des systèmes de retraite en Europe le fixant entre 60 % et 80 %.

Pour les salariés du secteur privé, le **taux de liquidation** est de 50 %, celui-ci s'appliquant à un salaire moyen calculé sur les 25 meilleures années. Cependant, le calcul de ce taux ne tient pas compte de la (ou des) pension(s) complémentaire(s) [AGIRC, ARRCO, IRCANTEC, ...] qui peuvent représenter une part élevée de la pension totale (de 20 à 60 % de la retraite de base du régime général selon les cas).

Pour les agents publics, le taux est de 75 % et il s'applique seulement sur le traitement indiciaire des six derniers mois. Si ce calcul peut paraître plus avantageux, il faut **cependant souligner qu'il exclut les primes perçues tout au long de la carrière**. Or, ces primes représentent en moyenne 15 à 25 % de la rémunération des fonctionnaires.

Au total, le taux de remplacement n'est donc pas très différent : si l'on intègre les régimes complémentaires aux 50 % du secteur privé et si l'on exclut les primes aux 75 % que perçoivent les agents publics, les observateurs s'accordent à estimer que ce taux fluctue entre 60 % et 65 %, toutes catégories confondues.

De ce point de vue, l'analyse des taux de remplacement des agents publics cités dans le rapport Fraeris, dont quelques-uns sont présentés ci-dessus, est révélateur : le taux de remplacement des pensions de retraite des agents cités était systématiquement compris entre 71 % et 76 %, ce qui était sensiblement supérieur à la moyenne nationale ; en revanche, lorsque la réforme produira pleinement ses effets à partir de 2028, ce taux ne sera plus compris qu'entre 41 % et 43 %.

Ce niveau de remplacement est particulièrement faible en raison du montant de la surrémunération et des primes – non prises en compte dans le calcul des pensions publiques – dans les rémunérations des fonctionnaires d'État en poste dans les outre-mer.

Reconnaissons que si un taux de remplacement réel supérieur à 70 %, voire dans certains cas 75 %, trouvait difficilement à se justifier, le passage en quelques années à une situation où ce taux de remplacement ne représente plus que 41 % du revenu d'activité se traduira par une sanction sans fondement pour les intéressés, leurs familles et l'économie locale.

### **3. Une accélération des départs**

L'un des effets regrettables les plus inattendus de la mise en extinction progressive de l'ITR sans compensation a été d'inciter un certain nombre d'agents de l'État à précipiter leur départ. À une époque où les pouvoirs publics expliquent qu'il est nécessaire pour l'équilibre des régimes de travailler plus longtemps, à un moment où l'âge de départ à la retraite est régulièrement rehaussé, la réforme de 2008, par sa progressivité, a convaincu nombre d'agents de l'intérêt financier de partir plus tôt que prévu pour essayer de « sauver ce qui pouvait encore l'être » de leur part d'ITR.

En effet, chaque année de travail après 2018 diminue le montant de leur ITR de 800 € par an. Nous devons collectivement trouver de nouvelles incitations à travailler plus longtemps, sans quoi ces départs anticipés vont se poursuivre.

En conséquence, beaucoup de fonctionnaires, alors même qu'ils étaient intéressés par leur métier et auraient souhaité poursuivre leur carrière quelques années encore, ont décidé de quitter le service actif pour pouvoir bénéficier du reliquat d'ITR permis par la loi avant qu'il ne soit trop tard et que cette indemnité ne disparaisse complètement. Cette réforme a clairement incité certains agents à partir à la retraite avant même d'avoir suffisamment cotisé pour percevoir une retraite à taux plein. Ce phénomène semble avoir été particulièrement observé dans les collectivités du Pacifique, notamment en Nouvelle-Calédonie.

La mission d'information a ainsi rencontré des intéressés qui ont avoué avoir été obligés d'effectuer de savants calculs et de déchirants arbitrages entre ce que leur aurait rapporté quelques années de cotisations supplémentaires et ce que leur aurait coûté la disparition de leur part d'ITR s'il avaient tardé à partir. Tout cela sans tenir compte ni de leur intérêt pour leur emploi ni de l'intérêt du service public.

### III. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR ATTÉNUER LE CHOC DE LA RÉFORME

Les mesures proposées sont de deux ordres ; d'une part, la mise en œuvre du dispositif transitoire et compensatoire pour suppléer l'ITR, promis lors de la réforme de 2008 ; d'autre part, des modifications techniques de la retraite additionnelle des fonctionnaires, des CIMM et des considérations sur l'agenda de mise en œuvre de ces mesures.

#### A. SUSPENDRE LA RÉFORME LE TEMPS DE METTRE EN PLACE LES MESURES TRANSITOIRES PROMISES

Structurellement et sur le long terme, seule la mise en place d'une surcotisation assise sur la surrémunération est susceptible de permettre l'amélioration du niveau des pensions servies. Dans l'intervalle de la mise œuvre de cette mesure, la suspension de la réforme, couplée à un « filet de sécurité » pour les pensions les plus faibles, est nécessaire.

##### 1. Obtenir la suspension de la réforme de l'ITR

La mise en extinction de l'ITR sans compensation produit, comme nous l'avons vu, de nombreux effets négatifs dont les principaux sont les suivants :

- diminution drastique du montant des pensions servies ;
- paupérisation d'un certain nombre d'agents de catégorie C aux carrières incomplètes ;
- forte hausse du nombre d'agents partant à la retraite prématurément avant que l'ITR ne disparaisse totalement ;
- apparition de retraités paupérisés allant passer les dernières années de leur vie en hexagone ou ailleurs pour échapper au coût de la vie ultramarine.

La réponse la plus raisonnable qui puisse être apportée est identifiée : la mise en place d'un mécanisme de surcotisation permettant aux agents de percevoir, à terme, une pension en adéquation avec le coût de la vie dans les outre-mer. Dans l'attente de cette mesure, promise par les différents gouvernements qui se sont succédé et que nul ne voit arriver, la mission d'information propose que soit gelée la mise en extinction de l'ITR. Il s'agit d'une priorité absolue destinée à rétablir la confiance.

Proposition n° 1 : suspendre la réforme de l'ITR, initialement prévue pour s'achever en 2028, dans le but de laisser au gouvernement le temps de mettre en œuvre le mécanisme de surcotisation que chacun appelle de ses vœux et qui permettra aux agents concernés de « surcotiser » suffisamment longtemps pour que le niveau de leur pension de retraite soit raisonnablement revalorisé.



## **2. Le principe d'une surcotisation semble accepté**

Tous les interlocuteurs que la mission d'information a rencontrés s'entendent sur le principe de la mise en place d'un mécanisme de surcotisation permettant aux agents de la fonction publique d'État de cotiser sur leur surrémunération dans le but d'améliorer, le moment venu, le montant de leur pension de retraite, selon un mécanisme qui fonctionne déjà pour les fonctionnaires territoriaux, connu sous le nom de « retraite indexée ».

À ceux qui évoquent le coût d'une telle mesure, il peut être répondu qu'un tel dispositif peut être financièrement neutre s'il est posé comme postulat que les cotisations doivent entièrement couvrir les versements réalisés auprès des retraités. Un calcul basique, annuellement réactualisé peut garantir l'équilibre du système pour l'ajuster à la démographie, comme c'est déjà le cas pour des régimes basés sur le volontariat comme celui de la PREFON, par exemple.

La principale difficulté de mise en œuvre de ce régime est la lenteur de ses effets : pour délivrer son plein rendement, les agents devront avoir cotisé le plus longtemps possible. Il importe donc de l'instaurer rapidement, surtout si une telle disposition dégage un consensus.

Toutefois, s'agissant d'un système basé sur la répartition (et non sur la capitalisation), rien ne s'opposerait à ce que les agents partant en retraite en bénéficient immédiatement : rien qu'en Polynésie, on compte entre 100 et 150 agents partant annuellement à la retraite quand 10 500 fonctionnaires d'État en activité cotiseraient. Un rapide calcul montre que la réforme serait donc financée et même au-delà des besoins.

Proposition n° 2 : instaurer aussi rapidement que possible un mécanisme de surcotisation ayant pour assiette la surrémunération qui, jusqu'à présent, échappe aux cotisations retraite. Ce dispositif permettra, à terme, pour celles et ceux qui auront (sur)cotisé suffisamment longtemps, de voir leurs pensions de retraite significativement revalorisées de manière à les mettre en cohérence avec le coût élevé de la vie dans les outre-mer.

## **3. Un filet de protection pour éviter une « génération sacrifiée »**

L'élargissement de l'assiette des cotisations aux primes et indemnités reçues pendant la période d'activité produira ses pleins effets sur les fonctionnaires qui auront cotisé suffisamment longtemps. En revanche, les agents qui sont en fin de carrière ou même ceux à qui il ne reste que 10 à 15 ans de service avant leur départ n'auront pas suffisamment surcotisé pour ressentir les effets bénéfiques de leurs efforts. D'aucuns évoquent ainsi le terme de « génération sacrifiée ».

Un dispositif doit donc être imaginé pour protéger ces personnels dont le seul défaut est d'être trop proche de l'âge de la retraite pour bénéficier de la surcotisation.

La principale mesure envisageable consisterait à garantir un niveau annuel minimal d'ITR pour les agents partant à la retraite, quel que soit le moment de leur départ, de manière à éviter un mouvement de départs précipités dans les dernières années de disparition progressive de cette indemnité.

Ce minimum garanti pourrait être temporaire, sa suppression pouvant intervenir à l'issue d'un délai raisonnable permettant aux agents de surcotiser suffisamment pour s'assurer un niveau de retraite compatible avec le niveau élevé des prix dans les outre-mer.

Les syndicats que la mission d'information a rencontrés ont évoqué des montants relatifs à ce niveau minimal et temporaire d'ITR sur lesquels la mission n'a pas à se prononcer ; il appartiendra aux partenaires sociaux de négocier ce genre de paramètres.

Si une telle mesure ne devait pas être adoptée, une autre piste peut être proposée par la mission d'information : il s'agirait de prévoir, au moins sur une période déterminée, un taux minimum de remplacement – qui resterait à fixer – permettant aux intéressés de partir en retraite de manière digne.

Proposition n° 3 : le gouvernement devra :

- garantir, sur une période donnée, un montant minimal de pension que chaque agent éligible serait certain de percevoir en attendant que les surcotisations des intéressés commencent à produire leurs effets sur le niveau des pensions de retraite services ;

- à défaut, instaurer un « filet de sécurité » de manière à ce que les agents concernés par la suppression de l'ITR, et qui ont effectué une carrière complète ou pas, ne puissent en aucun cas percevoir une pension de retraite inférieure à un certain pourcentage de leur revenu d'activité.

La fixation du montant minimal, dans la première hypothèse, ou du taux de remplacement minimal, dans la seconde, devra faire l'objet d'une concertation entre les pouvoirs publics et les représentants des agents concernés.

## **B. LES AUTRES PISTES ENVISAGÉES**

### **1. Dissocier la réforme de l'ITR de la réforme générale des retraites**

Compte tenu de la charge de travail des deux chambres du Parlement et de ce qu'il est convenu d'appeler « l'embouteillage » législatif, le gouvernement a plusieurs fois indiqué que les mesures qui pourraient intervenir pour assouplir la phase d'extinction de l'ITR devaient être intégrées à la réforme plus générale des retraites qui était prévue pour être l'une des réformes phare du quinquennat du président Emmanuel Macron.

La crise des gilets jaunes, puis la crise sanitaire ont retardé cette réforme au point qu'aucun calendrier n'est désormais plus avancé sur la poursuite du processus législatif engagé au début de l'année 2020. Si l'on peut admettre qu'il soit nécessaire de prendre son temps pour une réforme d'une telle ampleur, il en va différemment pour les mesures d'atténuation de la réforme de l'ITR qui seraient relativement simples à prendre et qui, concernant un nombre réduit de personnes, pourraient faire l'objet d'un consensus et être adoptées sans grande difficulté.

Par ailleurs, la situation des intéressés devenant chaque année plus difficile, un discours attentiste liant les deux réformes devient de plus en plus difficile à soutenir : l'extinction de l'ITR sera totale en 2028 si rien n'est fait. Il ne reste donc que 6 à 7 années utiles pour agir sur les paramètres évoqués plus haut.

Pour toutes ces raisons, la mission d'information souhaite que les mesures visant à atténuer la réforme de l'ITR qu'elle préconise soient mise en œuvre le plus rapidement possible et soient, en tout état de cause, dissociées de toute autres réforme plus ambitieuse mais forcément plus lente.

L'extinction progressive de l'ITR ayant été votée en loi de finances, rien ne s'oppose à ce que l'aménagement des modalités de cette extinction soit également décidé en loi de finances, avec tous les avantages que procure une telle procédure sur le plan de la rapidité de mise en œuvre.

Proposition n° 4 : dissocier la réforme de l'ITR de la réforme générale des retraites annoncées par le gouvernement, à la fois parce que les objets des deux réformes sont différents et parce que l'agenda de la réforme générale, régulièrement retardé, ne doit pas ralentir celui des mesures à prendre dans le cas de l'extinction de l'ITR, plus légères mais aussi plus urgentes.

## **2. Déplafonner la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP)**

La loi n°2003-775 du 21 août 2003 a instauré une retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) entrée en application au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Ce dispositif a été précisé par le décret d'application n°2004-569 du 18 juin 2004. Tous les revenus ne sont toutefois pas pris en compte par la RAFP dont l'article 2 dispose que l'assiette cotisable ne doit pas excéder 20 % du traitement indiciaire brut total perçu par le fonctionnaire.

L'une des compensations à la mise en extinction de l'ITR pourrait être le déplafonnement de l'assiette de cotisation évoquée ci-dessus qui pourrait prendre en compte la « majoration outre-mer », cette fameuse sur rémunération versée aux agents qui ne servent pas dans l'hexagone et qui, pour l'instant, n'est pas prise en compte dans le calcul des cotisations et donc de la retraite des agents de l'État, contrairement aux agents de la fonction publique territoriale.

**Proposition n° 5 :** permettre à la « majoration outre-mer » d’être intégrée dans l’assiette des cotisations de la RAFP dont le plafond de cotisation actuellement fixé à 20 % aura été supprimé.

### **3. Réformer l’examen des critères d’intérêts moraux et matériels**

Quel que soit le sort qui sera finalement réservé à l’ITR et à la mise en place des mesures de compensation que la mission d’information appelle de ses vœux, une réforme des redoutables critères d’intérêts moraux et matériels (CIMM) est plus que jamais nécessaire.

Le manque de considération de l’histoire personnelle du fonctionnaire et l’opacité de la procédure d’examen des CIMM doit absolument conduire à une réforme :

- cette procédure doit devenir contradictoire, c’est-à-dire que les demandeurs doivent pouvoir présenter oralement leur situation devant l’administration afin que leur situation soit appréciée en toute connaissance de cause ;

- la décision de l’administration doit être prise de manière collégiale, de manière à réduire les risques d’erreur matérielle ou d’erreur d’interprétation inhérents à toute décision unipersonnelle ;

- des voies de recours autres que contentieuses doivent être proposées aux demandeurs qui s’estimeraient lésés.

En outre, les rapporteurs insistent sur la nécessité d’appliquer à tous les demandeurs des critères qui soient strictement identiques d’une administration à une autre et d’une collectivité à une autre. Le gouvernement ne doit pas hésiter à créer, si nécessaire, un groupe de travail interministériel pour harmoniser les pratiques et réduire le nombre de recours contentieux. Il s’y était d’ailleurs engagé à la suite du rapport pour améliorer les mobilités et les carrières des fonctionnaires outre-mer remis au Premier ministre en septembre 2018 par le président de la Délégation aux outre-mer de l’Assemblée nationale, M. Olivier Serva.

**Proposition n° 6 :** réformer l’examen des critères d’intérêts matériels et moraux de manière à rendre la procédure transparente, collégiale et contradictoire et à faciliter tout recours non contentieux.

## CONCLUSION

La disparition programmée et acceptée de l'ITR n'est pas remise en cause. Cette indemnité avait fini par produire des effets pervers qu'il convenait de corriger et qui ont désormais disparu. Mais la compensation des effets collatéraux de la réforme, promise en 2008, est plus que jamais nécessaire.

Au-delà de la question financière, certes importante pour les intéressés, il s'agit avant tout de préserver le lien de confiance qui unit la France hexagonale avec ses outre-mer. En Europe, les promesses non tenues profitent aux votes extrêmes et à l'abstentionnisme de la part d'électeurs désabusés. Dans les outre-mer, ces engagements gouvernementaux « *aussitôt signés, aussitôt contredits* » brisent lentement mais sûrement le lien qui unit nos compatriotes au-delà des mers avec le reste des Français. Dans certains territoires, ils donnent du crédit aux discours indépendantistes qui soulignent les manquements à la parole d'un État central si lointain et si peu au fait des problèmes ultramarins.

Les rapporteurs appellent donc le gouvernement à honorer les engagements pris par l'État français il y a treize ans, en permettant d'ouvrir les discussions qui n'ont pas eu lieu.

Cette inégalité de traitement est encore renforcée en Nouvelle-Calédonie qui dispose de sa propre fonction publique à l'intérieur de laquelle certains agents (exemple : les enseignants) travaillent aux côtés de fonctionnaires de l'État sur les mêmes « postes » et dont le régime de retraite ne connaît pas de baisse analogue à celle de l'ITR.



## RÉCAPITULATIF DES PRÉCONISATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

Proposition n° 1 : suspendre la réforme de l'ITR, initialement prévue pour s'achever en 2028, dans le but de laisser au gouvernement le temps de mettre en œuvre le mécanisme de surcotisation que chacun appelle de ses vœux et qui permettra aux agents concernés de « surcotiser » suffisamment longtemps pour que le niveau de leur pension de retraite soit raisonnablement revalorisé.

Proposition n° 2 : instaurer aussi rapidement que possible un mécanisme de surcotisation ayant pour assiette la surrémunération qui, jusqu'à présent, échappe aux cotisations retraite. Ce dispositif permettra, à terme, pour celles et ceux qui auront (sur)cotisé suffisamment longtemps, de voir leurs pensions de retraite significativement revalorisées de manière à les mettre en cohérence avec le coût élevé de la vie dans les outre-mer.

Proposition n° 3 : le gouvernement devra :

- garantir, sur une période donnée, un montant minimal de pension que chaque agent éligible serait certain de percevoir en attendant que les surcotisations des intéressés commencent à produire leurs effets sur le niveau des pensions de retraite services ;

- à défaut, instaurer un « filet de sécurité » de manière à ce que les agents concernés par la suppression de l'ITR, et qui ont effectué une carrière complète ou pas, ne puissent en aucun cas percevoir une pension de retraite inférieure à un certain pourcentage de leur revenu d'activité.

La fixation du montant minimal, dans la première hypothèse, ou du taux de remplacement minimal, dans la seconde, devra faire l'objet d'une concertation entre les pouvoirs publics et les représentants des agents concernés.

Proposition n° 4 : dissocier la réforme de l'ITR de la réforme générale des retraites annoncées par le gouvernement, à la fois parce que les objets des deux réformes sont différents et parce que l'agenda de la réforme générale, régulièrement retardé, ne doit pas ralentir celui des mesures à prendre dans le cas de l'extinction de l'ITR, plus légères mais aussi plus urgentes.

Proposition n° 5 : permettre à la « majoration outre-mer » d'être intégrée dans l'assiette des cotisations de la RAFP dont le plafond de cotisation actuellement fixé à 20 % aura été supprimé.

Proposition n° 6 : réformer l'examen des critères d'intérêts matériels et moraux de manière à rendre la procédure transparente, collégiale et contradictoire et à faciliter tout recours non contentieux.





## **EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION**

Lors de sa réunion du 22 juillet 2021, la Délégation aux outre-mer a procédé à la présentation du rapport d'information sur l'indemnité temporaire de retraite (ITR) :

La vidéo de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/9NDPb3>

Puis la Délégation adopte le rapport d'information et ses propositions. Elle en autorise sa publication.



## **ANNEXES**

### **I. LISTE DES AUDITIONS**

#### **Mercredi 26 août 2020**

**M. le député Guillaume Vuilletet**

#### **Mardi 20 octobre 2020**

**Secrétariat d'État chargé des retraites et de la santé au travail**

- M. Philippe Laffon, directeur adjoint du cabinet du ministre ;
- M. Léo Roesch, conseiller technique.

#### **Jeudi 5 novembre 2020**

**Ministère de la transformation et de la fonction publique**

- Cabinet de Mme Amélie de Montchalin.

#### **Mardi 10 novembre 2020**

**Ministère des outre-mer**

- M. David Cornier, conseiller technique au cabinet du ministre ;
- Mme Marion Lebœuf, conseiller technique à la Direction générale des outre-mer ;
- M. Gérard Contrepoids, conseiller technique à la direction générale des outre-mer.

#### **Mercredi 2 décembre 2020**

**Députés élus de collectivités ultramarines :**

- Mme Karine Lebon, députée de La Réunion ;
- M. Philippe Naillet, député de La Réunion ;
- M. Stéphane Claireaux, député de Saint-Pierre et Miquelon.

#### **Mercredi 2 juin 2021**

**Direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère de l'économie, des finances et de la relance :**

- M. Guillaume Talon, directeur.

## **En Nouvelle-Calédonie**

### **Vendredi 31 juillet 2020**

#### **Association des pensionnés civils et militaires en Nouvelle-Calédonie (APCM)**

- M. Philippe Graveaud, président de l'APCM NC (depuis 2017), retraité de la Police Nationale, retraité depuis 2014 ;
- M. René Charlot, Trésorier de l'APCM, retraité de la marine National depuis 2001, président des anciens marins et anciens combattants depuis 11 ans, et actuellement salarié du privé ;
- M. Louis Charles Corfdir, membre du CA de l'APCM, pensionné depuis 2018 de l'État ;
- M. Julien Hartmann, doyen de l'APCM, membre du CA, président honoraire, ancien président durant 12 ans. Retraité de la police (entré en 1964) depuis 1988 ;
- M. Thalot- Paul Iwa, adhérent, retraité capitaine de l'armée depuis 1995.

### **Vendredi 7 août 2020**

#### **Direction Générale des Finances publiques de Nouvelle-Calédonie (DGFIP NC)**

- M. Jean-Marie Godefroy, direction de la DGFIP NC.

### **Mardi 11 août 2020**

#### **Association des Office des Anciens Combattants et Victimes de Guerre (OACVG)**

- M. Jean-Paul Lextraît, directeur de l'ONACVG NC & WF ;
- M. Freddy Dhaussy, président de l'Amicale des combattants et des Anciens des OPEX ;
- M. Michel Hourguet, président de la Fondation de la France Libre ;
- M. Hervé Leeman, président de l'Amicale doyenne des anciens combattants ;
- M. Jean-Pierre Male, vice-président de l'Amicale doyenne des anciens combattants ;
- M. René Charlot, président de l'Association des Marins et Marins anciens combattants.

### **Mercredi 12 août 2020**

#### **Syndicat des Ouvriers et Employés de Nouvelle-Calédonie de la Fonction Publique section Camp Est et Haut-Commissariat (SOENC FP – affilié CFDT)**

- M. Vincent Holopopo, secrétaire général adjoint du SOENC FP ;
- M. Seth Manukula, représentant syndical Haut-commissariat SOENC FP ;
- Mme Margaret Haeweng, représentant syndical Tribunal administratif SOENC FP ;
- M. Maurice Fogliani, représentant syndical SOENC FP.

**Mercredi 20 août 2020**

- Entretien avec M. Jean-Claude Robin, retraité de l'État.

**Mardi 25 août 2020**

**Syndicats Fédération Générale des Fonctionnaires (FO-FGF) et Retraités (UFR-FO Outre-Mer)**

- Mme Véronique Dayre, Secrétaire générale FO, agent des Douanes ;
- Mme Chantal Marconi, retraitée ;
- M. Didier Pican, agent DFIP (en contrat d'expat) ;
- M. Thierry Puig, personnel civil de la Défense (FANC), retraité militaire ;
- Mme Pascale Hnepeune, détachée du ministère de l'action sociale.

**Jeudi 27 août 2020**

- Entretien avec M. Eric Roser, Vice-recteur de la Nouvelle-Calédonie ;
- Entretien avec M. Thierry Mabru, Secrétaire général du vice-rectorat de Nouvelle-Calédonie ;
- Entretien avec M. Pierre Forest, directeur de la Direction de la Jeunesse et des Sports de la Nouvelle-Calédonie (DJS-NC).

**Vendredi 13 novembre 2020**

- Entretien avec Mme Yolande Verlaguet.

**Mardi 3 novembre 2020**

**Syndicats Fédération des Fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie (FEDE)**

- M. David Meyer, Secrétaire général FEDE, agent de la FP territorial.

**Caisse Locale des Retraites (CLR) de Nouvelle-Calédonie**

- Mme Betty Audié, directrice (échanges par courriels).

## **Lors de la mission en Polynésie française (du 6 au 13 juillet 2021)**

### **Mercredi 7 juillet 2021**

#### **Syndicat UNSA**

- M. Thierry Barrère, secrétaire général UNSA éducation en Polynésie française ;
- Mme Marie-Pierre Lavie, secrétaire administrative UNSA éducation ;
- Mme Sylviana Thieme, secrétaire générale adjointe UNSA éducation ;
- Mme Melba Kaua, secrétaire générale adjointe UNSA éducation.

#### **Institut d'émission outre-mer (IEOM)**

- M. Fabrice Dufresne, directeur.

#### **Direction des finances publiques de Polynésie française :**

- M. Daniel Casabianca, directeur ;
- Mme Maud Pomare, contrôleur ;
- M. Tenania Tetiarahi, agent.

### **Jeudi 8 juillet 2021**

#### **Office national des anciens combattants (ONAC) :**

- M. Philippe Leydet, directeur.

#### **Rencontre avec des anciens combattants**

- M. Gil Portal ;
- M. Tetuanui Gooding.

#### **Forces armées de Polynésie française**

- M. Loïc Le Fur-Tuiagata directeur du centre d'action sociale des armées en Polynésie française ;
- Mme Régine Teohiu-Bardou, assistante du service social des armées ;
- Mme Fatiha Belmoktar, assistante du service social des armées.

### **Vendredi 9 juillet 2021**

#### **Syndicat FGF-FO**

- M. Maheanuu Routhier, secrétaire territorial FO Polynésie française ;
- M. Edgard Bommerd, secrétaire général CSTP – FO ;
- M. Patrick Galenon, secrétaire général CSTP – FO ;
- M. Allen Sanquer, secrétaire général FGF – FO ;
- M. Andrew Vanque, secrétaire délégué FO finances ;
- M. Emmanuel Sztesnberg- Martin, secrétaire général adjoint FO – FSMI.

#### **Fédération des associations de retraités d'État**

- M. Joël Carillo, président de l'association des retraités de Polynésie et Défenseur des droits.

#### **Institut de la statistique de Polynésie française**

- M. Nicolas Prudhomme, directeur.

**Lundi 12 juillet 2021**

**Syndicat A tia i Mua (CFDT) :**

- M. Karim Chardot ;
- M. Mauiraimana Hunter.

**Syndicat Union solidaires de Polynésie :**

- Mme Taitau Ropati, co-secrétaire générale de l'Union Syndicale Solidaires Polynésie, co-secrétaire générale de la section Solidaires Douanes de Polynésie, secrétaire nationale de Solidaires Douanes ;
- M. Marurai Agnieray, secrétaire de l'Union Syndicale Solidaires Polynésie, co-secrétaire général de la section Solidaires Douanes de Polynésie ;
- M. Jean Degage secrétaire adjoint de l'Union Syndicale Solidaires Polynésie, membre du bureau de Solidaires Finances publiques de Polynésie ;
- Mme Thilda Sandford, trésorière-adjointe de l'Union Syndicale Solidaires Polynésie, secrétaire départementale de Solidaires Finances publiques ;
- M. Jean-Raymond Tapea, trésorier de l'Union Syndicale Solidaires Polynésie, secrétaire Général de la section Solidaires Météo de Polynésie.

**Mardi 13 juillet 2021**

**Syndicat O Oe To Oe justice et syndicat SCTP-FO :**

- Mme Puariitahi Turu, secrétaire générale de O Oe To Oe Justice ;
- Mme Heiomui Omitai, représentante de CSTP –FO.

**Rencontre avec M. le haut-commissaire :**

- M. Dominique Sorain, haut-commissaire de la République en Polynésie française ;
- M. Éric Requet, secrétaire général ;
- Mme Cécile Zaplana, secrétaire générale adjointe ;
- M. Cédric Bouet, directeur de cabinet ;
- M. Mathieu Rouquet, directeur de cabinet adjoint.

**Rencontre avec les autorités de Polynésie française :**

- M. Edouard Fritch, président de Polynésie française ;
- M Yvonnick Raffin, ministre des finances, de l'économie, en charge de l'énergie, de la PSG et de la coordination de l'action gouvernementale (MEF) ;
- Mme Nicole Bouteau, ministre du tourisme, du travail, en charge des transports internationaux et des relations avec les institutions (MTT) ;
- Mme Christelle Lehartel, ministre de l'éducation, de la modernisation de l'administration, en charge du numérique (MEA).

\*\*\*\*\*





## II. RELEVÉ DE CONCLUSION SIGNÉ LE 21 NOVEMBRE 2008 PAR LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'OUTRE-MER, M. YVES JEGO



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER  
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

SECRETARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER

Paris, le vendredi 21 novembre 2008

### Relevé de conclusions

Les intersyndicales de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française et les représentants de syndicats de Wallis-et-Futuna ont échangé le jeudi 20 et le vendredi 21 novembre avec Yves JEGO, Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-Mer, sur les conditions de mise en œuvre de la réforme de l'indemnité temporaire de retraite dans les territoires du Pacifique.

En conclusion, le Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-Mer précise que la réforme prendra en compte les avancées suivantes :

- Les fonctionnaires qui prendront leur retraite en 2009 bénéficieront à vie d'une ITR plafonnée à 17 000 €, ceux qui prendront leur retraite en 2010 bénéficieront à vie d'une ITR plafonnée à 15 000 €, ceux qui prendront leur retraite en 2011 bénéficieront à vie d'une ITR plafonnée à 13 000 €, ceux qui prendront leur retraite en 2012 bénéficieront à vie d'une ITR plafonnée à 12 000 €, ceux qui prendront leur retraite en 2013 et 2014 bénéficieront à vie d'une ITR plafonnée à 10 000 €, ceux qui prendront leur retraite entre 2015 et 2018 bénéficieront à vie d'une ITR plafonnée à 8 000 €;
- Les absences des territoires concernés d'une durée inférieure à 3 mois par an ne donneront pas lieu à la suspension du versement de l'ITR ; à son retour, le pensionné percevra l'ITR dans les mêmes conditions qu'à son départ ;
- Les absences pour raison médicale (EVASAN notamment) ou cas de force majeure ne donneront pas lieu à la suspension du versement de l'ITR ;
- Les instituteurs et les professeurs des écoles, qui ne peuvent partir en retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, pourront poursuivre l'année scolaire tout en bénéficiant de l'ITR dans les conditions actuelles ; il en sera de même pour les fonctionnaires maintenus en activité dans l'intérêt du service au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et qui auront déposé leur demande de retraite avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009;
- Un groupe de travail relatif à la mise en œuvre du régime alternatif à l'ITR pour les fonctionnaires servant outre-mer sera également constitué et associera les syndicats de la Fonction Publique d'Etat représentés dans les territoires d'outre-mer.
- En outre, un groupe de travail associant également les syndicats de la Fonction Publique d'Etat représentés dans les territoires d'outre-mer et destiné à aborder les questions relatives à la Fonction Publique de l'Etat dans les collectivités du Pacifique se réunira sous un mois.

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00  
Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

GUADALOUPE GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE LA RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT-MARTIN  
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

DKK  
L.7.

Il sera demandé aux hauts-commissaires de la République en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ainsi qu'à l'Administrateur Supérieur de Wallis-et-Futuna de préparer localement ces réunions.

Il est rappelé que la réforme de l'ITR ne concerne ni les bonifications de dépaysement ni les indexations de salaires.

Les organisations syndicales signataires approuvent ces dispositions et appellent à la reprise du travail.

Le Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-Mer

Yves JEGO



Le relevé de conclusions a été signé :

Pour l'intersyndicale de Nouvelle-Calédonie,

Pour le collectif.

Yannick LAHAUT

Chantal MARGONI

en présence de

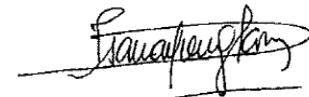
UNION GGC  
ALLIANCE  
CRI

FARE NOUVELLE CALÉDONIE

SYNDICAT F.O. DÉFENSE

ROBERT JAUTRIN

Pour l'intersyndicale de Polynésie française,



Diana YIENG KOW

en présence de

CLARK Sandra (A'ia i Mua) S  
CLARK Turu (Oetoe runia) C  
LEHARTEL Jeanpaul F.O JPH  
SOMMERS Edgard F.O E.I.  
CARILLO Joël : Fare PF JC

### III. EXTRAIT DU RAPPORT SUR LA RÉFORME DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE REMIS PAR LE GOUVERNEMENT AU PARLEMENT EN MAI 2010

L'intégralité de ce rapport peut être consultée à l'adresse suivante :

<https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/352437/3471276/version/1/file/rapport+du+Gvt+au+Plt.pdf>

23

#### **C. Le caractère très progressif de la réforme ne justifie pas d'envisager la création d'un dispositif substitutif**

Des représentants des retraités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie avaient, en novembre 2008, demandé, puis concouru à la mise en place de groupes de travail locaux dont l'objectif était de proposer un dispositif substitutif à l'indemnité temporaire de retraite. L'objectif poursuivi, encore aujourd'hui revendiqué, est de mettre en place un dispositif de retraite complémentaire spécifique aux fonctionnaires pensionnés outre-mer, quel que soit ce territoire, et quelle que soit l'origine des agents (de l'Etat, de la fonction publique hospitalière, ou de la fonction publique territoriale). Ce dispositif s'appuierait sur une cotisation appliquée aux majorations de traitement des fonctionnaires en activité outre-mer au taux de 7,85 % et par l'employeur au taux de 50 %. La majoration de la pension reprendrait les actuels taux d'ITR sur les territoires considérés (jusqu'à 75 %) et un taux minimal de 40 % pour les Antilles.

En pratique, la proposition revient à recréer l'ITR dans ses principaux paramètres, en élargissant son champ à l'ensemble des territoires de l'outre-mer et aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, avec une contribution salariale réduite. D'application immédiate dans la proposition (application à l'agent du mécanisme le plus avantageux), il supprimerait de fait la réforme de l'ITR.

**Cette proposition se heurte à un certain nombre d'objections de principe et d'équité, à des difficultés techniques, ainsi qu'à la logique même de la réforme votée en 2008.**

En effet, la réforme de l'ITR est destinée à éteindre progressivement un régime qui n'était plus fondé en équité, et qui établissait une différence de traitement entre les pensionnés de la fonction publique de l'État et ceux des autres fonctions publiques d'une part, et entre ceux établis dans et hors des territoires ultra-marins d'autre part.

Envisager la création d'un dispositif visant à compenser les effets de la réforme, par le biais d'un élargissement géographique et fonctionnel de son bénéfice à des populations non concernées par la réforme de l'ITR, - et qui n'en ont donc ressenti aucune conséquence pour eux-mêmes -, aboutirait non seulement à remettre en question le bien fondé de l'extinction de l'ITR, mais encore à créer un nouvel avantage comparatif.

**En effet, un tel dispositif contribuerait à introduire de nouvelles ruptures d'égalité entre les fonctionnaires eux-mêmes, ainsi qu'entre les salariés du secteur privé et les fonctionnaires.**

La justification de la création d'un régime complémentaire de retraite dont bénéficieraient uniquement les fonctionnaires résidant dans les territoires situés outre-mer sur la base de leur spécificité marquerait une rupture d'égalité entre des fonctionnaires situés dans des territoires métropolitains qui peuvent connaître des écarts du coût de la vie, liées à un ensemble de facteurs (coût de l'immobilier, existence ou non de réseaux de transports en commun, variations des coûts des produits de consommation courante..., comme on peut en observer dans des localités dont les caractéristiques sont aussi différentes que Guéret et Nice par exemple). Le lieu de retraite des personnels relève d'un ensemble de facteurs et de choix qui demeurent personnels. Il ne saurait légitimer l'établissement d'une hiérarchie des sites qui conduirait à moduler le niveau des pensions, romprait l'égalité entre les personnes.

28

\*  
\* \* \*

---

### Conclusion

---

L'analyse des impacts de la réforme de l'indemnité temporaire de retraite montre que ses effets sont progressifs.

A ce stade, l'impact sur le montant global des prestations conduit à ralentir la dynamique de progression des dépenses de l'ITR.

Cette situation, conjuguée à une extinction du dispositif à long terme - 2028 -, ne met pas en évidence la nécessité d'envisager des mesures substitutives pour lesquelles les conditions juridiques, techniques, et budgétaires ne sont pas réunies.

S'agissant des possibilités de compléter le montant des pensions, les fonctionnaires bénéficient d'ores de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) et de la possibilité de se constituer une retraite complémentaire dans des dispositifs spécifiques (PREFON, CGHOS notamment) ou de droit commun (comme le PERP) comme l'ensemble des salariés. Lorsqu'ils ont exercé dans les territoires ultra-marins, leur capacité contributive à ces dispositifs est nettement plus élevée.

Le Gouvernement estime que les mécanismes issus du nouveau dispositif, conjugués aux dispositifs auxquels sont éligibles les fonctionnaires actifs, ne justifient pas de proposer des mesures qui sont contraires aux effets recherchés par la réforme.

\*  
\* \* \*

## IV. COURRIER DU 3 JUILLET 2020 DE M. OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS



Secrétariat d'État

**OLIVIER DUSSOPT**

Secrétaire d'État auprès du ministre  
de l'Action et des Comptes publics

Paris, le

3 JUL 2020

Nos Réf. : ACP/MEFI-D20-04817  
Vos Réf. : Votre lettre du 25 juin 2019

Madame la Députée,

J'ai récemment pris connaissance de votre correspondance par laquelle vous attirez l'attention de Monsieur Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, qui m'a transmis votre courrier, sur les conséquences de la mise en extinction de l'indemnité temporaire de retraite (ITR) organisée par l'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificatives pour 2008.

Le Gouvernement a entendu cette inquiétude dans le cadre du projet de loi instituant un système de retraite universel. En l'état, l'article 17 de ce projet prévoit que l'ensemble des éléments de la rémunération des fonctionnaires, magistrats et militaires seront cotisés pour l'acquisition de points retraite du régime universel, y compris ceux de ces éléments de rémunération qui sont destinés à compenser la cherté de la vie et les charges liées aux conditions locales d'existence, telles que les sur-rémunérations outre-mer. Il est vrai que le montant individuel de ces dernières s'avère important au regard des autres éléments de rémunération et que ces sur-rémunérations sont aujourd'hui insuffisamment sollicitées pour la constitution des droits à retraite des fonctionnaires ultra-marins.

Pour autant, du fait de la nature compensatoire des sur-rémunérations outre-mer, cet article 17 prévoit également que ces éléments de rémunérations seront pris en compte dans la limite d'un plafond fixé par décret. Une part de ces sur-rémunérations représentative de la compensation de la cherté de la vie est donc exclue de l'assiette des cotisations. L'ensemble des parties intéressées sera bien évidemment associé à la définition de ce plafond.

1/2

Madame Nicole SANQUER  
Députée de la Polynésie française  
Assemblée nationale  
126 rue de l'Université  
75355 Paris 07 SP



139 rue de Bercy – 75572 Paris Cedex 12

Ce nouveau dispositif est plus équitable que l'ITR. Il s'appliquera à l'ensemble des territoires ultra-marins où sont perçues ces sur-rémunérations, à la différence de l'ITR, laquelle n'est versée que dans certains de ces territoires. Ce nouveau dispositif générera également plus de droits à retraite dans le système universel. Actuellement, les sur-rémunérations ne sont souvent pas cotisées ou sinon de manière très marginale.

En effet, bien qu'elles soient susceptibles d'être cotisées au régime additionnel de la Fonction publique (RAFP), elles ne le sont en réalité pas car une majorité de fonctionnaires atteignent déjà le plafond de l'assiette des cotisations RAFP (égal à 20 % du traitement indiciaire brut) avec leurs autres primes et indemnités. Dans le système universel de retraite, les sur-rémunérations seront à la fois soumises à un taux de cotisations créatrices de droit plus élevé (25,30 % contre 10 % aujourd'hui au RAFP) et seront systématiquement cotisées.

Contributif, à la différence du dispositif de l'ITR, le régime universel permet ainsi une patrimonialisation des cotisations assises sur les sur-rémunérations outre-mer. En effet, comme le reconnaît notamment la Cour européenne des droits de l'homme, les cotisations sociales entrent au patrimoine des cotisants et leur garantissent des droits.

De surcroît, la jouissance des droits à retraite acquis au titre des cotisations assises sur les sur-rémunérations ne sera pas conditionnée par une domiciliation et une présence continue des retraités en outre-mer, à la différence de l'ITR où les bénéficiaires voient leur indemnité suspendue en cas d'absence cumulée supérieur à trois mois sur une année en dehors de leur territoire ultra-marin.

Pour toutes ces raisons, le nouveau dispositif intégré au système universel de retraites offre une solution plus durable et plus juste à l'ensemble des fonctionnaires ultra-marins, qui compense largement la disparition de l'ITR et alors que les critiques qui ont conduit à sa mise en extinction sont toujours valables.

Je vous prie de croire, Madame la Députée, à l'assurance de mes salutations les meilleures.

*Sincèrement,*

Olivier DUSSOPT

## V. EXTRAIT DU RAPPORT QUE L'UNION SYNDICALE SOLIDAIRES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE A REMIS À LA MISSION D'INFORMATION TENDANT À DÉMONTRER QUE LES AGENTS DE L'ÉTAT COTISENT DÉJÀ POUR LEUR PENSION DE RETRAITE SUR LA BASE DE LA SURRÉMUNÉRATION

S'agissant des fonctionnaires partant à la retraite en 2021, le montant de l'ITR est fixé à 5 600 €. La pension servie pour ces agents sera très inférieure à celle d'un agent ayant pris sa retraite avant 2008, soit 25 % d'écart !

### Plafond de l'indemnité temporaire (en euros) selon la date de la première mise en paiement

| Années  | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|
| Plafond | 4800 | 4000 | 3200 | 2400 | 1600 | 800  | 0    |

Source : article 5 du décret n°2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'indemnité temporaire accordée aux personnels retraités relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite.

Par ailleurs, le gouvernement s'était engagé à mettre en place un système pour compenser la perte du pouvoir d'achat des futurs pensionnés de l'État exerçant dans les COM mais aucun dispositif n'a été proposé jusqu'à ce jour.

- Un dispositif de bonification pour les fonctionnaires exerçant hors métropole est également mis en place. Ce mécanisme tient en effet à prendre en considération le niveau de l'espérance de vie à la naissance des ultramarins. En comparaison avec le niveau de métropole, l'espérance de vie en Polynésie est de 5 années inférieures pour les hommes et de 8 années chez les femmes (source insee). Par principe d'égalité des citoyens, le gouvernement ne peut pas omettre cet élément.

- La base de cotisation des pensions civile (PC) et de la sécurité sociale (SS) sont calculées sur le traitement brut non indexé (TB). Le traitement net (TN) est égal au Traitement Brut moins la pension civile et la sécurité sociale, le total multiplié par l'indice de correction (1,84) →  $TN = (TB - PC - SS) \times 1,84$  →  $TN = (TB \times 1,84) - ((PC \times 1,84) - (SS \times 1,84))$ , ce qui démontre que le fonctionnaire d'État en Outre-mer a de facto bien perçu un traitement net afférent à un calcul indexé de sa pension civile et de la sécurité sociale.

Suite à la question écrite de n°11070 de M. Daniel MILLAUD publié au JO Séant du 08/06/1995, sur le calcul de la rémunération nette versée aux fonctionnaires de l'État en service en Polynésie, notre analyse le rejoint sur la privation des agents de Polynésie de la majoration lié à l'éloignement et du coût économiser sur les rémunérations nettes pour l'État lors des paiements des salaires.

| Traitement mensuel brut non indexé | cotisation sécurité sociale 4,75% sur Traitement non indexé | Cotisation Pension civile 11,10% sur traitement non indexé | Traitement mensuel net | -A- Traitement mensuel net indexé | Traitement mensuel brut indexé | cotisation sécurité sociale 4,75% | Cotisation Pension civile 11,10% | -A- Traitement net indexé décomptant la PCV et SS sur assiette indexé |
|------------------------------------|---|--|------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---|
| 1888,46                            | 89,7  | 209,62   | 1589,14                | 2924,02                           | 3474,77                        | 165,05                            | 385,7                            | 2924,02   |

- B - Application de l'indexation sur le traitement avant prélèvement des cotisations

| Traitement mensuel brut indexé | cotisation sécurité sociale 4,75% sur Traitement non indexé | Cotisation Pension civile 11,10% sur traitement non indexé | -B- Traitement mensuel net indexé |
|--------------------------------|---|--|-----------------------------------|
| 3474,77                        | 89,7  | 209,62   | 3175,45                           |

B - A = C Différence économisé par l'employeur

|            |         |         |         |
|------------|---------|---------|---------|
| CALCUL B-A | 3175,45 | 2924,02 | -299,32 |
|------------|---------|---------|---------|

Pour un agent, son traitement net indexé est le même que soit l'assiette de cotisation du prélèvement de la sécurité sociale et de la pension civile sur la base du traitement brut que celui-ci soit indexé ou non. La **projection de cotiser sur l'assiette indexée ou d'indexer nos prélèvements à la pension civile** a un effet indolore compte tenu de la situation actuelle du traitement net.

A titre d'exemple, la cotisation de l'indemnité mensuelle de technicité est bien prélevée sur un montant indexé pour les agents des douanes. (voir en annexe la fiche de paye anonymisée et le tableau ci-dessous)

| Traitement mensuel brut non indexé | Indemnité Mensuelle de technicité 3% | Indemnité Mensuelle de technicité INDEXE | Cotisation Pension civile 20% sur IMT | Cotisation Pension civile 20% prélevé pour IMT indexé |
|------------------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| 1888,46                            | 56,65                                | 104,24                                   | 11,33                                 | 20,85   |

Cette solution relèvera automatiquement la mise en conformité de l'État aux prélèvements des cotisations.

### Nos propositions

Au nom des principes de justice et d'équité, au nom des engagements et des promesses pris par l'État et compte tenu des éléments qui précèdent, nous revendiquons la prise en considération de nos demandes suivantes :

- **Application du taux de 75 % sur les salaires indexés, primes comprises pour les pensions servies à compter de 2021 et un rattrapage pour les agents déjà retraités dont le montant de la pension a été impacté par la mise en extinction de l'ITR ;**
- **Calcul des pensions sur le revenu indexé perçu (net à payer) des 6 derniers mois ;**
- **Maintien des bonifications 1 pour 3 outre-mer ;**
- **Maintien des bonifications 1 pour 5 pour la catégorie active.**

### En conclusion :

L'Union Syndicale Solidaires Polynésie, refuse catégoriquement une « sous-retraite » pour les fonctionnaires d'État de Polynésie.

Nous sollicitons le calcul des 75 % des pensions de retraite sur nos revenus indexés afin d'établir une équité de nos pensions perçues à nos revenus d'actifs. En Polynésie, la vie en société est chère. Le pouvoir d'achat des retraités pour lequel l'Indemnité Temporaire de Retraite (ITR) permettait un revenu digne est aujourd'hui en péril. **Par ailleurs, nous rappelons que la déperdition du pouvoir d'achat des retraités influe considérablement sur l'économie du pays et de la responsabilité de l'État sur celle-ci.**

Les promesses de l'État pour un régime complémentaire n'ayant jamais vu le jour, il est urgent d'agir. Notre proposition est d'acter au sein de la prochaine loi des finances, les mesures nécessaires au maintien des 75 % du revenu actif indexé pour le calcul des pensions des fonctionnaires de l'État en Polynésie française, et dans les régions ultra-marines concernées.

En vous remerciant de l'intérêt que vous portez à nos revendications, nous vous prions, Mesdames et Messieurs les parlementaires, de croire en l'expression de notre haute considération.

Papeete, le lundi 12 juillet 2021.

Pour la délégation de l'Union Syndicale Solidaires Polynésie.  
La co-secrétaire générale

Mme ROPATI Tiaitau





**Service des douanes  
en Polynésie Française**

Page : 1

**BULLETIN DE PAYE**

P. 9006 MOTU UTA - 98713 PAPEETE

N° Tahiti : 465456  
 N° C.P.S. Employeur : 23500008  
 N° SIREN : 179876412

Période du : au :

Matricule:  
 N°  
 Grade : AC1 11ème Ec  
 IB=413 IM=369  
 Mode de règlement :

| Codes                             | Libellés                            | Mode de calcul     |                 | Index       | Montants Indexés | TOTAUX          |
|-----------------------------------|-------------------------------------|--------------------|-----------------|-------------|------------------|-----------------|
| TB1                               | TRAITEMENT BRUT                     | IM=369 Pts=5556,35 | 1.708,57        |             |                  |                 |
| SS                                | SECURITE SOCIALE                    | 1.708,57x4,75%     | -81,15          |             |                  |                 |
| PCV                               | PENSION CIVILE                      | 1.708,57x8,12%     | -138,73         |             |                  |                 |
|                                   | <b>S/T. Traitement Net</b>          |                    | <b>1.488,69</b> | <b>1,84</b> |                  | <b>2.739,19</b> |
| RES                               | INDEMNITE DE RESIDENCE              | (1.708,57x3,00%)   | 51,25           | 1,84        | 94,30            |                 |
| SFT                               | SUPPLEMENT FAMILIAL DE TRAITEM      | +2,29              | 2,29            | 1,84        | 4,21             |                 |
|                                   | <b>Total Accessoires</b>            |                    |                 |             |                  | <b>98,51</b>    |
| ACFAG                             | ACF A.G.                            | 200,03             | 200,03          | 1,84        | 368,06           |                 |
| I.A.T.                            | IND. ADM° TECHNICITE                | (1.708,57x8,33%)   | 142,38          | 1,84        | 261,98           |                 |
| IMTD                              | IND. MENS. DE TECHNICITE            | 59,92              | 59,92           | 1,84        | 110,25           |                 |
| RDMT                              | PRIME DE RENDEMENT                  | 178,09             | 178,09          | 1,84        | 327,69           |                 |
|                                   | <b>Total Indemnités et primes</b>   |                    |                 |             |                  | <b>1.067,98</b> |
| RAPP-PS                           | Retraite Additionnelle - Sal        | (341,71x5,00%)     | -17,09          | 1,00        | -17,09           |                 |
| SOL                               | 1% de SOLIDARITE                    | (3.986,55x1,00%)   | -38,67          | 1,00        | -38,67           |                 |
| ICST                              | Contribution Solidarité Territ      | Base : 4115,5      | -97,95          | 1,00        | -97,95           |                 |
| PIMTD                             | PENSION S/ IND MENS TECHN           | (59,92x20,00%)     | -11,98          | 1,84        | -22,04           |                 |
| MUT                               | COT. MUTUELLE                       | 62,88              | -62,88          | 1,00        | -62,88           |                 |
|                                   | <b>Total Retenues</b>               |                    |                 |             |                  | <b>-238,63</b>  |
| AF-RES                            | ALLOCATIONS FAMILIALES RESIDEN      | 58,66x1            | 58,66           | 1,00        | 58,66            |                 |
|                                   | <b>Total Prestations Familiales</b> |                    |                 |             |                  | <b>58,66</b>    |
| <b>Montant à percevoir en EUR</b> |                                     |                    |                 |             |                  | <b>3.725,71</b> |

**MONTANT A PERCEVOIR EN FCP**

444.595

\*\*\*\*\*