



Inspection générale
des finances

n° 2006-M-054-02

Inspection générale
de l'administration

n° PAM 06-015-01

Contrôle général des armées

n°4547/DEF/CGA/PRB

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'État outre-mer

Etabli par

Anne BOLLIET

Inspectrice générale des
finances

Gérard BOUGRIER

Inspecteur général de
l'administration

Jean TENNERONI

Contrôleur général des armées

- Novembre 2006 -

Synthèse

L'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'État outre-mer - ITR

Constats

Ministère de l'outre-mer

1. Cadre de l'audit

- Les retraités civils et militaires de l'État qui établissent leur résidence à la Réunion, à Mayotte, à St Pierre et Miquelon ou dans les trois collectivités du Pacifique peuvent bénéficier d'une majoration de retraite, l'indemnité temporaire de retraite (ITR), communément appelée « suspension ».
- 30 600 retraités environ ont bénéficié de cet avantage en 2005, pour un coût budgétaire d'un peu plus de 250 millions d'euros.

2. Dysfonctionnements constatés

- Cet avantage repose sur un texte ancien (1952), au dispositif jamais modifié depuis sa promulgation.
- Les conditions de droit et de fait qui prévalaient – franc CFA et franc CFP – ne sont plus réunies actuellement.
- Les taux de majoration varient de 35 % (Réunion, Mayotte) à 75 % (Pacifique)
- Depuis 1989, le nombre d'ITR a été multiplié par 3,3. Depuis 2000, ce nombre a augmenté en moyenne de 10 % par an et le coût budgétaire de la mesure a crû de plus de 70 % pendant la même période.
- Si, à la Réunion, près des deux tiers des bénéficiaires sont originaires de ce département, en Nouvelle Calédonie et en Polynésie la majorité d'entre eux sont originaires de métropole, avec une forte proportion d'anciens militaires.
- Les justifications d'ordre économique (effet sur le PIB et écarts de prix) ne sont pas probantes
- Ce dispositif engendre des situations inéquitables, au regard des autres fonctions publiques et des autres départements d'outre-mer, ainsi que des abus, notamment quant au respect des conditions de séjour.

Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration – Contrôle général des armées

1

MINEFI - DGME - 2006

L'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'État outre-mer - ITR

Propositions

Ministère de l'outre-mer

3. Recommandations

L'objectif doit être l'extinction du dispositif avec un traitement différencié du flux et du stock

- Pour le flux, l'arrêt immédiat de l'entrée de nouveaux bénéficiaires est préconisé par la mission, compte tenu de l'emballement du dispositif.
A défaut, l'extinction du flux peut s'opérer sur plusieurs années, avec application des mesures d'équité proposées ci-dessous pour le stock.
- Pour le stock, trois options sont proposées :
 - ✓ Cessation du droit avec attribution éventuelle d'une « allocation de fin d'indemnité temporaire »
 - ✓ Résorption naturelle du stock par décès ou départ des bénéficiaires actuels
 - ✓ Extinction du dispositif dans un délai de 3 à 5 ans
- Pour la période transitoire de l'extinction du « stock » (plus ou moins longue selon l'option) il est proposé l'application de deux mesures d'équité pouvant se cumuler :
 - ✓ Unifier le taux à 35 % pour tous les bénéficiaires
 - ✓ Plafonner le montant annuel de l'indemnité.

Les économies réalisées pourraient être, en partie, redéployées sur les priorités du développement de l'outre-mer (logement social ou investissements structurants par exemple)

4. Impacts attendus et échéances

- L'arrêt du flux entrant met fin, dès la prise de décision, à la dérive budgétaire constatée (à situation inchangée, le coût estimé de l'ITR pour 2008 serait d'environ 330 millions d'euros)
- L'unification des taux à 35 % pour l'ensemble des bénéficiaires actuels conduit à une économie immédiate de l'ordre de 71 millions d'euros (calculée à partir du montant d'ITR versé en 2005).

Inspection générale des finances – Inspection générale de l'administration – Contrôle général des armées

2

MINEFI - DGME - 2006

SYNTHÈSE

I. CONSTATS

Les retraités civils et militaires de l'Etat ainsi que les titulaires d'une pension militaire d'invalidité, qui établissent leur résidence à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon ou dans les trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna) peuvent bénéficier d'une majoration de retraite, « l'indemnité temporaire de retraite (ITR) », communément appelée « suspension » :

- 30.600 retraités environ ont bénéficié en 2005 d'une majoration de retraite outre-mer pour un coût budgétaire d'un peu plus de 250 Millions €;
- les taux de majoration varient de 35% (La Réunion et Mayotte) à 75% (collectivités du Pacifique) ;
- les collectivités du Pacifique comptent pour 53% de l'enveloppe budgétaire mais pour 37% des bénéficiaires. A La Réunion, ces bénéficiaires sont plus de 60% pour un coût budgétaire de 45% ;
- une majorité de bénéficiaires de l'ITR sont des pensionnés civils (62%), le reste étant réparti entre des pensions militaires (30%) et des pensionnés militaires d'invalidité ;
- depuis 1989, le nombre d'ITR a été multiplié par 3,3 pour l'ensemble des territoires concernés. Depuis 2000, le nombre d'ITR a augmenté d'environ 10% par an en moyenne, (avec un rythme plus soutenu à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie) et le coût budgétaire a crû de plus de 70%, pendant la même période, soit un rythme plus rapide que celui des bénéficiaires ;
- à la Réunion, près des deux tiers des bénéficiaires de suspensions sont originaires de ce département, tandis que dans le Pacifique, la majorité des bénéficiaires sont originaires de métropole (en Nouvelle-Calédonie 83%, et en Polynésie 59%) avec une forte proportion d'anciens militaires (près de la moitié en Nouvelle-Calédonie et 40% en Polynésie) et la présence d'une part plus importante de hauts fonctionnaires civils et militaires.

Sans modification du système actuel et compte tenu de l'attractivité d'un dispositif, de mieux en mieux connu des retraités potentiels, il faut craindre un alourdissement croissant de la charge budgétaire de cette indemnité : l'allongement de la durée de la vie, la progression attendue des départs en retraite des fonctionnaires, la plus grande mobilité des retraités et la croissance démographique à la Réunion ont toute chance en effet d'entretenir durablement l'augmentation du nombre des bénéficiaires de suspensions. Cette croissance justifie à elle seule une révision du dispositif.

II. ÉLÉMENTS D'ANALYSE

- les conditions de droit et de fait, qui prévalaient lors de l'intervention du décret fondateur de 1952 – notamment avec le franc CFA et le franc CFP – ne sont plus réunies si bien que l'existence de l'ITR n'est plus justifiée même si cette indemnité est considérée par ceux qui en bénéficient comme un avantage acquis ;

- les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes, tant en ce qui concerne l'effet des suspensions sur le PIB des collectivités qu'au regard des écarts de prix avec la métropole ;
- le régime actuel peut entraîner des abus, sinon des fraudes quant à la condition minimale de séjour, quasi-impossible à vérifier ;
- le régime des suspensions engendre des situations inéquitables ;
- de nombreuses critiques publiques ont déjà été formulées à l'encontre du système (rapport de la Cour des Comptes, rapport d'information de l'Assemblée nationale, amendements sénatoriaux).

Une remise en cause du dispositif actuel est donc nécessaire.

III. RECOMMANDATIONS

La mission recommande l'extinction de l'indemnité temporaire de retraite.

Dans cette perspective, ses recommandations reposent sur un traitement différencié du « stock » de bénéficiaires et du « flux » annuel de nouveaux entrants :

- s'agissant du « flux », l'arrêt de l'entrée de nouveaux bénéficiaires constitue le principal moyen de maîtrise réelle de la réforme envisagée :

- pour la mission, cet arrêt devrait être immédiat. La mise en œuvre de cette recommandation engendrerait une stabilisation de l'enveloppe qui n'augmenterait plus comme actuellement de 20 à 25 millions d'euros par an ;
- si une solution immédiate apparaissait trop difficile à mettre en œuvre, l'extinction du flux pourrait être aménagée sur plusieurs années avec, dans ce cas, application des mesures proposées pour le stock ;

- la résorption du stock peut être envisagée de trois façons :

- la cessation du droit, qui présente l'avantage de mettre fin immédiatement au système avec l'attribution éventuelle d'une « allocation de fin d'indemnité temporaire » ;
- la résorption naturelle du stock par décès ou départs, solution indolore pour les actuels bénéficiaires ;
- l'extinction du bénéfice de l'indemnité dans un délai de trois à cinq ans.

Pour ce qui est de la période transitoire de résorption, plus ou moins longue selon la solution retenue, la mission propose des mesures d'équité (unification des taux à 35% ce qui permettrait un gain de l'ordre de 70 millions € plafonnement de l'indemnité).

En outre, il est proposé de réfléchir aux modalités permettant de mieux responsabiliser le ministère de l'outre-mer sur le budget de l'ITR.

Enfin, la mission recommande de réaffecter une partie des économies réalisées avec la mise en extinction de l'ITR à des programmes de développement de l'outre-mer, notamment en matière de logement ou d'investissements structurants.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
INTRODUCTION.....	6
I. CONSTATS.....	7
A. <i>Un dispositif dont le nombre de bénéficiaires et le coût budgétaire explosent.....</i>	<i>8</i>
B. <i>Une typologie des bénéficiaires de majorations de pensions, qui varie selon l'attractivité des territoires mais aussi selon leur origine (cf. tableaux de l'annexe 4).....</i>	<i>9</i>
II. ÉLÉMENTS D'ANALYSE.....	11
A. <i>Un texte ancien, au dispositif jamais modifié.....</i>	<i>11</i>
B. <i>Les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes.</i>	<i>11</i>
C. <i>Faute de justification monétaire ou économique, de nombreuses institutions ont demandé la suppression des suspensions.</i>	<i>13</i>
D. <i>Déjà contesté, le régime actuel peut en outre entraîner des abus, sinon des fraudes.....</i>	<i>13</i>
E. <i>Outre l'absence de justification et le risque d'abus, le dispositif engendre des situations inéquitables.....</i>	<i>14</i>
III. RECOMMANDATIONS	16
A. <i>Arrêter le «flux» entrant de nouveaux bénéficiaires</i>	<i>16</i>
B. <i>Gérer le «stock» des bénéficiaires actuels</i>	<i>16</i>
C. <i>Les mesures d'équité préconisées par la mission pendant la période d'extinction du « stock »</i>	<i>17</i>
CONCLUSION.....	18
OBSERVATIONS DU SERVICE AUDITÉ	19
RÉPONSE DE LA MISSION.....	22
ANNEXES.....	25
ANNEXE I - Lettre de cadrage.....	27
ANNEXE II - Liste des personnes rencontrées	30
ANNEXE III - Décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952.....	32
ANNEXE IV - Eléments de constats complémentaires.....	34

INTRODUCTION

L'audit de l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer a été retenu par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat au titre de la quatrième vague des audits de modernisation. Cet audit a été réalisé par une mission conjointe constituée de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et du contrôle général des armées (cf. lettre de cadrage en annexe 1).

Dans les délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pas effectué de déplacement dans les collectivités d'outre-mer concernées. Au demeurant, compte tenu de la nature même de l'audit et du grand nombre de travaux déjà réalisés sur cette question¹, il lui a semblé inutile de procéder à des enquêtes et investigations supplémentaires sur l'économie générale du dispositif et les principaux constats. La mission s'est appuyée sur des entretiens avec les administrations concernées (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2) notamment pour la mise à jour du coût du dispositif et du nombre d'agents concernés.

¹ Pour ne citer que les plus récents : rapport d'information sur la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale outremer présenté par le député M. Laffineur (septembre 2003) ; rapport de la Cour des Comptes sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat (avril 2003).

I. CONSTATS

Les personnels civils et militaires de l'Etat qui prennent leur retraite à la Réunion, à Mayotte, à Saint-Pierre et Miquelon ou dans les trois collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis et Futuna) bénéficient, en application d'un décret de 1952² présenté par le ministre de la France d'outre-mer, d'une majoration spécifique de leur retraite, sous forme d'une « indemnité temporaire de retraite (ITR) », encore appelée « suspension », dont le montant varie selon la collectivité. Aucune autre condition que celle d'être titulaire d'une pension de retraite de l'Etat et de prendre sa retraite dans l'une des collectivités précitées n'est fixée par la réglementation.

Outre les anciens fonctionnaires civils ou militaires titulaires d'une pension à titre personnel, ce régime bénéficie aussi aux titulaires d'une pension militaire d'invalidité ainsi qu'aux ayants cause (pensions de réversion et orphelins).

En 2005, le montant des suspensions a atteint près de 250 millions €. Leur nombre s'est élevé à 32 172. Le nombre de personnes en bénéficiant est légèrement inférieur (30 565) dans la mesure où 5% environ d'entre elles³ sont titulaires de plus d'une pension.

Tableau 1 : l'indemnité temporaire de retraite en 2005

	Taux de majoration	Nombre d'ITR	Part dans le total (en %)	Montant total des ITR (en Millions €)	Part dans le total (en %)	Indemnité moyenne (en €)
Réunion	35%	19 450	60,45	112,44	45,1	5 778
Mayotte	35%	505	1,57	2,26	0,9	4 475
SPM	40%	311	0,97	1,86	0,7	5 787
Nelle Calédonie ⁴	75%	5 198	16,15	57,17	22,9	10 998
Polynésie	75%	6 708	20,86	75,70	30,4	11 285
TOTAL	/	32 172	/	249,44	/	7 753

Source : DGCP

Ces données, issues des centres régionaux de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) qui assurent le paiement des pensions, doivent être complétées par celles relatives aux suspensions versées directement aux officiers généraux (2^e section) par les services du ministère de la Défense chargés du paiement de la solde (cf. annexe 4) : en 2005, 31 officiers généraux, établis pour leur retraite en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et à la Réunion ont ainsi reçu un peu plus de 965 000 € d'ITR.

Au total, ce sont donc 30 600 retraités environ qui ont bénéficié en 2005 d'une majoration de retraite outre-mer, pour un coût budgétaire d'un peu plus de 250 millions €.

² Décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952.

³ Cf. méthodologie en annexe 4.

⁴ Les données relatives à Wallis et Futuna ne sont pas distinguées dans les statistiques relatives aux pensions et sont comprises dans celles de Nouvelle-Calédonie.

Le tableau n°1 met en évidence :

- le poids financier des collectivités du Pacifique : les ITR versées aux retraités domiciliés en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie (ainsi qu'à Wallis) représentent actuellement plus de 53% de l'enveloppe budgétaire, malgré un nombre de bénéficiaires proportionnellement plus faible (moins de 12 000 bénéficiaires soit 37,6% de l'ensemble des ITR) ;
- le poids démographique de La Réunion : plus de 60% des ITR (près de 20 000 bénéficiaires) sont versées à des réunionnais. Leur poids dans l'enveloppe budgétaire est cependant plus faible (45%), compte tenu du taux de majoration moins élevé qui leur est applicable.

Les titulaires d'une majoration au titre d'une pension civile (cf. annexe 4) sont deux fois plus nombreux que les militaires (respectivement 62% et 30% du nombre d'ITR) et le montant des pensions civiles représente plus des 2/3 du montant total des suspensions. Ces chiffres concernent aussi bien les pensions versées à titre personnel qu'aux ayants droits : 15% des ITR⁵, (soit 4 825 ITR environ en 2005), sont ainsi versées à titre de réversion ou à des orphelins. La suspension s'applique aussi à la majoration de retraite pour enfants.

Les titulaires d'une majoration de pension d'invalidité représentent un peu plus de 7% des suspensionnés mais le montant moyen de ces majorations, significativement plus faible que celui des majorations de pensions de retraite, explique que, dans le total du montant des suspensions, les majorations afférentes à la pension d'invalidité représentent une part beaucoup plus faible (1,7%). L'essentiel des constats sera donc établi à partir des seules majorations de retraites (civiles et militaires).

. Un dispositif dont le nombre de bénéficiaires et le coût budgétaire explosent.

Depuis 1989, le nombre d'ITR a été multiplié par 3,3 pour l'ensemble des territoires concernés. C'est à La Réunion que cette croissance a été la plus forte (multiplication par 3,4), le rythme ayant été un peu moins soutenu dans les collectivités du Pacifique (multiplication par 2,7). Dans la période récente, ce rythme s'est accéléré : il a fallu plus de 10 ans (1989 à 2000) pour que le régime s'accroisse de 10 000 ITR supplémentaires ; il en a fallu moitié moins (2000 – 2005) pour qu'il s'accroisse à nouveau de 10 000 ITR.

**Tableau 2 : évolution du nombre d'ITR depuis 1989
(pensions civiles et militaires, hors pensions d'invalidité)**

	nombre en 1989	nombre en 2000	nombre en 2005	croissance du nombre d'ITR depuis 2000
Réunion	5 449	11 575	18 380	58,8%
Mayotte	115	328	461	40%
SPM	155	245	299	22%
Nouvelle-Calédonie	1 658	2 884	4 591	59%
Polynésie	2 241	4 400	6 130	39%
TOTAL	9 618	19 432	29 861	53%

Source : DGCP

⁵ Cf. échantillon décrit en annexe 4.

Depuis 2000, le nombre d'ITR a augmenté d'environ 10% par an en moyenne, avec un rythme plus soutenu à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie. Dans la même période, le coût budgétaire a augmenté de plus de 70%, soit un rythme plus rapide que celui des bénéficiaires. Ce coût a plus que doublé en 6 ans pour les ressortissants de la Réunion.

Tableau 3 : évolution du montant des ITR depuis 2000 (en €)
(pensions civiles et militaires, hors pensions d'invalidité)

	montant en 2000	montant en 2005	croissance du montant correspondant d'ITR
Réunion	53 421 770	111 311 426	108%
Mayotte	1 333 583	2 233 764	67%
SPM	1 388 121	1 846 888	33%
Nelle Calédonie	35 038 050	55 495 250	58%
Polynésie	51 774 910	74 299 971	43,5%
TOTAL	142 956 436	245 187 301	71,5%

Source : DGCP

- Une typologie des bénéficiaires de majorations de pensions, qui varie selon l'attractivité des territoires mais aussi selon leur origine (cf. tableaux de l'annexe 4)**

On peut distinguer deux grands types de situations.

A la Réunion, près des deux tiers des bénéficiaires de suspensions sont originaires de ce département. Les ¾ des pensionnés sont d'anciens fonctionnaires civils de l'Etat qui ont accompli leur carrière soit dans le département de la Réunion soit en métropole⁶. Avec plus de 80% d'originaires de l'archipel, bénéficiaires d'une pension civile, Saint-Pierre et Miquelon est dans une situation analogue mais avec un impact financier qui n'est pas comparable

Au contraire, en Nouvelle-Calédonie, les bénéficiaires de majorations de pensions sont, à 83%, originaires de métropole. On peut ajouter que près de la moitié sont des retraités militaires, dont certains peuvent accéder assez jeunes à l'âge de la retraite, ce qui leur permet d'exercer une activité professionnelle. La situation n'est pas aussi contrastée en Polynésie qui compte néanmoins près de 60% de retraités originaires de métropole, avec un poids élevé des anciens militaires (40% des retraités). Des conditions climatiques réputées favorables et un taux de majoration particulièrement avantageux (75%) expliquent l'attractivité de ces territoires pour des métropolitains. La Nouvelle-Calédonie semble plus attractive⁷ que la Polynésie, plus isolée, en dépit d'une proportion importante de hauts fonctionnaires.

⁶ Il n'a pas été possible de croiser le fichier des bénéficiaires de suspensions avec un fichier des agents de l'Etat ayant bénéficié, pour tout ou partie de leur carrière, d'une surrémunération, d'une bonification de retraite ou encore de la prime d'éloignement (COM), qui constituent des indices d'une carrière outre-mer.

⁷ Le nombre de bénéficiaires de l'ITR y augmente plus vite qu'en Polynésie.

La mission se doit de souligner que, du point de vue de leur nombre, la présence des officiers généraux ou des hauts fonctionnaires civils en retraite dans le Pacifique tient davantage du fantasme que de la réalité : outre le cas des officiers généraux précités⁸, elle a noté la présence en 2005 de moins de 15 hauts fonctionnaires des échelons supérieurs (hors échelle E) établis en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie et à la Réunion. Le niveau moyen des suspensions qu'ils perçoivent, souvent dopé par des majorations pour enfants, est très significativement supérieur à la moyenne générale des suspensions (cf. tableau 1, soit 7 753 €). C'est en Polynésie que se trouve la proportion la plus importante de ces hauts fonctionnaires civils et militaires bénéficiant de l'ITR (26 sur 45) mais c'est en Nouvelle-Calédonie que le montant moyen des suspensions qu'ils perçoivent est le plus élevé (cf. annexe 4). Par leur présence et leur niveau de revenu, ces fonctionnaires civils et militaires alimentent la notoriété croissante du dispositif.

Dans ces conditions, il faut craindre – et s'en inquiéter pour des raisons budgétaires – une amplification du nombre de bénéficiaires de suspensions en raison de conditions démographiques favorables (allongement de la durée de la vie, croissance démographique à la Réunion, plus grande mobilité des retraités, nombre de départs en retraite des fonctionnaires...) et de l'attractivité d'un régime de mieux en mieux connu des bénéficiaires potentiels. On rappellera à cet égard que si le nombre des pensionnés civils de l'Etat a augmenté de 16,8% entre 2000 et 2005, le nombre de ces pensions payées à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie a augmenté trois fois plus (respectivement 50% et 54%).

Cette croissance justifie à elle seule une révision du dispositif.

⁸ Dont le niveau de rémunération va de hors échelle B à E.

II. ÉLÉMENTS D'ANALYSE.

. Un texte ancien, au dispositif jamais modifié.

Le décret n°52 - 1050 du 10 septembre 1952 a institué une indemnité temporaire pour les « personnels retraités tributaires du code des pensions civiles et militaires et de la caisse de retraite 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 » (cf. annexe 3).

Même si cette indemnité ne relève pas à proprement parler d'un régime de retraite ou d'une dépendance du régime de retraite du fonctionnaire, elle s'analyse comme une prestation supplémentaire accordée lors de la retraite, en fonction de considérations géographiques et économiques. Elle ne constitue donc pas un avantage statutaire. Son attribution est totalement indépendante de la liquidation de la retraite du fonctionnaire⁹.

Le décret précité est intervenu dans des conditions de droit et de fait qui n'existent plus aujourd'hui. Il concernait en effet les territoires français d'outre-mer dans lesquels avaient cours le franc CFA (ce qui explique son application à La Réunion) et le franc Pacifique (CFP). Il convenait alors de compenser les effets du mode de calcul et de versement de l'ITR, défavorables à leurs bénéficiaires. S'agissant du franc CFP, maintenu dans les territoires du Pacifique, sa parité étant alignée sur celle de l'Euro, cette argumentation n'a plus lieu d'être aujourd'hui.

En outre, il faut se souvenir que les voyages étaient, lorsque le décret du 10 septembre 1952 a été pris, longs et hasardeux, la coupure d'avec la métropole en était que plus profondément ressentie. Les frais d'approche de la plupart des denrées nécessaires à un genre de vie européen étaient tels qu'une compensation financière apparaissait une mesure d'équité. L'application de cette mesure est d'ailleurs restée assez longtemps marginale (il n'y avait encore que 9 600 retraités bénéficiant de l'IT en 1989).

Ainsi, le système a-t-il perduré sans modification à ce jour (autre que sur le périmètre géographique d'application, en raison de la décolonisation)¹⁰ alors qu'il a perdu tout fondement monétaire.

Or, le nombre de bénéficiaires d'une ITR a progressé de façon accélérée ces dernières années. Cette tendance a toutes 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.

Aujourd'hui, l'indemnité temporaire, dont la légalité ne peut être contestée, est considérée par ceux qui en bénéficient comme un avantage acquis, surtout pour ceux qui la perçoivent depuis longtemps. Dans ces conditions, d'autres justifications ont été avancées.

. Les justifications d'ordre économique ne sont pas probantes.

Les collectivités d'outre-mer, où cette indemnité peut être servie, considèrent que son apport est un des éléments de leur équilibre économique et financier, directement ou indirectement, par l'effet d'entraînement qu'elle peut avoir sur le commerce, l'emploi et la construction.

⁹ L'instruction n°82 – 17 – B3 du 20 janvier 1982 de la direction de la comptabilité publique fixe les conditions de paiement de cette indemnité.

¹⁰ Il a été étendu aux Comores (donc à Mayotte aujourd'hui) en 1953, et aux pensions militaires d'invalidité par décret du 24 décembre 1954. Par ailleurs, le décret du 8 novembre 1971 a placé en extinction le versement de l'indemnité temporaire aux personnes résidant dans les territoires ayant accédé à l'indépendance.

La pertinence des surpensions, qui constituent l'un des transferts de la métropole vers les collectivités ultramarines, peut s'apprécier au regard de deux éléments, la compensation d'écart de prix et l'effet sur le PIB.

S'agissant des écart de prix avec la métropole, les données actualisées de l'INSEE indiquent, pour les DOM et la Réunion, que le différentiel des prix de consommation courante est de l'ordre de 10 à 20 points. Cet écart est inférieur à la majoration de 35%.

Dans les collectivités d'outre-mer, les données sont plus difficiles à établir dès lors que la compétence en matière de statistiques et de prix a été transférée aux autorités territoriales. Les données disponibles mettent en évidence un écart de l'ordre de 10 points¹¹. Elles permettent également de souligner que ces collectivités ont, de façon générale¹², une maîtrise de l'inflation, qui se traduit par une hausse de l'indice des prix plus faible qu'en métropole. En outre, un travail de comparaison¹³, établi par les instituts statistique de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie pour l'année 2002, fait apparaître une extrême hétérogénéité des écarts de prix sur les produits de consommation courante : ainsi, si le coût de certains produits correspondant à des normes de consommation métropolitaine est supérieur à celui de la métropole (pressing), d'autres produits bénéficient aux consommateurs locaux (essence et gaz, bœuf).

Ainsi, ces enquêtes, même non exhaustives, permettent de souligner que les écarts de prix sont sans commune mesure avec les taux des surpensions.

S'agissant de leur effet sur le PIB, les surpensions – comme les surrémunérations d'activité – permettent de distribuer des revenus qui ont un impact sur la consommation et donc sur la croissance et l'emploi. La mesure de leur effet sur le PIB¹⁴ est cependant délicate. On peut bien évidemment rapprocher le montant d'un transfert de celui du PIB. Ainsi, par exemple :

- à la Réunion, les suppléments de retraite ont représenté environ 2 points de PIB¹⁵. Même si cette étude remonte à dix ans, rien ne permet de penser que ce pourcentage soit aujourd'hui significativement modifié ;
- en Nouvelle-Calédonie, l'ensemble des pensions et surpensions représenterait environ un peu moins de 3% du PIB¹⁶.

Pour autant, ces données ne peuvent être prises telles quelles car elles ne tiennent pas compte du taux d'épargne des ménages qui perçoivent les surpensions. Les travaux disponibles permettent de penser que le taux d'épargne engendré par les surpensions est élevé :

- des travaux réalisés sur la Réunion¹⁷ montrent que les taux d'épargne diffèrent de façon significative entre les « expatriés » (taux de 25%) et les salariés qualifiés ou non qualifiés locaux (taux de 12%) ;
- l'enquête « Budget des familles » réalisée par l'INSEE sur les DOM en 2001 montre que les ménages, fonctionnaires de l'Etat épargnent une part nettement plus importante de leur revenu que les salariés du secteur privé ou les fonctionnaires des collectivités territoriales. L'écart atteindrait 6 à 8 points.

¹¹ Cf. annexe « « jaune » au PLF pour 2005 concernant les COM. Graphique p.81.

¹² Sauf à Saint-Pierre et Miquelon.

¹³ Cf. tableaux de l'économie Polynésienne. 2003.

¹⁴ Le PIB de la Polynésie est de 3,9 milliards d'€(2001), celui de la Nouvelle-Calédonie de 3,7 milliards €(2001) et celui de la Réunion de 10,1 milliards €(2003).

¹⁵ Note INSEE n°69/G 221 de 1997.

¹⁶ Informations transmises par la trésorerie générale.

¹⁷ Rapport Mossé. « Quel développement économique pour les DOM ? » (février 1999).

Au total, on retiendra que les suppléments de revenu qui sont versés aux retraités au travers de l'ITR sont distribués aux catégories qui épargnent le plus. Ils ne sont donc pas dépensés (ou pas en totalité) pour maintenir des habitudes de consommation que le coût de la vie aurait rendues plus onéreuses. Dès lors, cette observation – fondée sur les résultats d'enquêtes pouvant dater de plusieurs années mais dont rien ne permet de penser qu'ils puissent être infirmés aujourd'hui – conduit à s'interroger sur l'efficacité du transfert considéré.

Si des études devaient être conduites sur l'impact des suspensions sur le PIB ainsi que sur les écarts de prix, il apparaît indispensable de s'intéresser dans le même temps à la mesure du taux d'épargne des ménages qui les perçoivent.

- **Faute de justification monétaire ou économique, de nombreuses institutions ont demandé la suppression des suspensions.**

La Cour des Comptes a abordé ce sujet dans un rapport spécial d'avril 2003 consacré aux pensions des fonctionnaires civils de l'Etat. Pour la Cour, « ...il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite ».

La même année, un rapport d'information de l'Assemblée Nationale¹⁸ a évoqué le même sujet en le limitant toutefois aux DOM, et en évoquant l'originalité de La Réunion par rapport aux trois autres DOM où l'indemnité temporaire n'est pas applicable. La conclusion de ce rapport allait en tout état de cause dans le même sens que la Cour des comptes.

Au Sénat, les sénateurs de l'outre-mer, qui se sont exprimés à l'occasion du vote de la loi de finances pour 2006 sur un amendement du sénateur Arthuis visant à limiter cet avantage, ont reconnu qu'il était difficile à justifier et qu'il donnait lieu à des abus. Ils ont cependant demandé le report de cette mesure dans l'attente de compléments d'information. L'amendement n'a pas été adopté.

Le ministère de l'outre-mer, dans une réponse à un questionnaire parlementaire (PLF 2006), affirmait d'ailleurs qu'« il n'était pas fermé à toute évolution », tout en soulignant néanmoins que les effets économiques d'une telle évolution n'avaient fait l'objet d'aucune évaluation de nature à préciser l'impact d'une suppression ou même d'une diminution de l'indemnité sur les économies locales.

- **Déjà contesté, le régime actuel peut en outre entraîner des abus, sinon des fraudes.**

L'attribution de l'ITR est soumise à une première condition de séjour ininterrompu d'au moins 7 mois avant de pouvoir y prétendre¹⁹, puis à une interdiction de s'absenter du territoire de résidence plus de 40 jours par an (ou 80 jours tous les deux ans) pour en conserver le bénéfice.

Si la condition de durée de séjour initiale, qualifiée de « période probatoire », est vérifiée avec soin par les trésoreries générales (TG), le contrôle de la durée de présence annuelle sur le territoire de la collectivité l'est plus difficilement.

¹⁸ Rapport N°1094 sur la fonction publique de l'Etat et la fonction publique locale outre-mer, présenté par M. Marc Laffineur, député.

¹⁹ Cette condition est considérée comme remplie par les pensionnés ayant un lien privilégié avec le territoire concerné, c'est-à-dire ceux qui y résidaient déjà lors de l'entrée en jouissance de leur pension, ceux qui en sont originaires ou bien encore ceux qui y exercent une activité professionnelle.

Les instructions en vigueur prévoient que tous les pensionnés sont invités à souscrire, chaque année, une déclaration de résidence. En pratique, une déclaration sur l'honneur est 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 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer 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.

On peut constater notamment que :

- les justificatifs de loyer, de téléphone, d'eau ou d'électricité constituent une présomption, sans qu'on puisse en déduire facilement la durée effective de résidence du pensionné ;
- dans un certain nombre de cas, à la Réunion notamment, les pensionnés ne sont pas toujours informés de la réglementation concernant la durée d'absence de la collectivité.

Une campagne nationale de contrôle, conduite en 2005 par les trésoreries générales, n'a pas donné les résultats attendus. Si on prend l'exemple de deux collectivités²⁰, le montant des versements demandés, par rapport au total des suspensions, a été dérisoire, moins de 1/10 000 dans un cas, 1% dans l'autre. Ces résultats représentent vraisemblablement peu de chose au regard du nombre de comportements qui ignorent, plus ou moins délibérément, le délai impératif de résidence et qui sont difficilement décelables dans les conditions actuelles.

Pour produire des effets, les contrôles mis en œuvre par les trésoreries générales devraient disposer :

- de ressources humaines plus importantes. A titre d'exemple, la TG de la Réunion a traité en 2005 près de 16 500 demandes de renseignement alors qu'elle ne dispose pas de service adapté à cette tâche ;
- d'une procédure adaptée, telle que, par exemple, l'accès à des informations relatives à l'entrée ou à la sortie du territoire, dont disposent les compagnies aériennes.

La mission ne recommande ni le renforcement des effectifs des TG affectés à ce contrôle ni l'instauration d'un tel droit de communication, qui pourraient apparaître disproportionnés au regard des enjeux et des priorités du service.

Dans ces conditions, il apparaît plus opératoire de procéder périodiquement à des contrôles ciblés, à partir d'une analyse de risques. Cette approche devrait pouvoir être mise en œuvre dans la période de résorption du dispositif, qui fait l'objet des recommandations présentées en partie III.

. Outre l'absence de justification et le risque d'abus, le dispositif engendre des situations inéquitables

Les suspensions ne sont pas applicables dans les trois autres départements d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe et Guyane) ni aux agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale. Elles n'existent pas non plus dans le secteur privé. Dès lors que le fondement historique de l'ITR a disparu, cette différence de traitement apparaît inéquitable.

²⁰ Dans l'une de ces collectivités, le contrôle s'est traduit, pour environ 6% des ITR, par un titre de versement, une suspension ou la détection d'une fausse déclaration

Le dispositif même des ITR permet à des retraités qui n'ont jamais servi outre-mer d'en bénéficier. La liberté laissée à chacun de s'établir où il le souhaite devrait être neutre du point de vue financier. En effet, l'installation des retraités dans un lieu, quel qu'il soit, ne répond ni à un objectif d'intérêt général, ni encore moins à l'exécution d'un service public, contrairement aux fonctionnaires en activité pour lesquelles des compensations financières peuvent être nécessaires pour pourvoir des postes outre-mer.

Ainsi, pour la mission, l'indemnité temporaire ne répond plus aujourd'hui aux motivations qui l'avaient initialement justifiée et est devenue source d'inéquité entre retraités. Une remise en cause du dispositif actuel est donc nécessaire et justifiée.

III. RECOMMANDATIONS

Dans la logique des audits de modernisation, et compte tenu des constats qui précèdent, il n'est pas apparu possible à la mission de s'en tenir à un statut quo ou à un simple toilettage des textes en vigueur.

Dans ces conditions, pour la mission, l'objectif doit donc être l'extinction du dispositif des suspensions.

Cet objectif peut être atteint selon diverses modalités et un calendrier – qui relève des pouvoirs publics – au travers notamment d'un traitement différencié du «stock» des bénéficiaires actuels et du «flux» entrant de nouveaux bénéficiaires.

La voie d'une «refondation»²¹ de l'ITR n'a pas semblé pouvoir constituer une solution pertinente. Dans cette hypothèse, en effet, le risque aurait été fort de voir se perpétuer le dispositif, voire de le propager à d'autres territoires ou à d'autres fonctions publiques.

. Arrêter le «flux» entrant de nouveaux bénéficiaires

Compte tenu de l'emballage du dispositif depuis quelques années (21,6% d'ITR supplémentaires sur les deux dernières années), la priorité à laquelle toute réforme devrait s'attacher est l'arrêt du «flux» entrant, de manière à stopper la dérive budgétaire annuelle.

Sa mise en œuvre peut être immédiate ou aménagée dans le temps.

Pour des raisons de principe, la mission estime préférable une suppression immédiate. Des arguments de simplicité administrative vont aussi dans ce sens. Surtout, la contrainte budgétaire devrait y pousser. En effet, si aucune mesure n'était prise en 2006 et 2007, le budget des suspensions devrait s'élever à environ 300 M€ en 2007, si la croissance de près de 10%, observée ces deux dernières années, se maintient. Ce budget passerait à plus de 330 M€ en 2008, en l'absence de toute mesure.

Pour autant si cette solution apparaissait difficile à mettre en œuvre immédiatement, les mesures d'équité préconisées ci-dessous pour la gestion du stock devraient être utilisées.

. Gérer le «stock» des bénéficiaires actuels

La mission d'audit s'est attachée à concevoir les modalités par lesquelles l'objectif d'extinction du dispositif pourrait être mis en œuvre sans causer de préjudice excessif ou anormal aux actuels bénéficiaires de l'ITR.

Trois solutions sont envisageables :

- la cessation immédiate du droit à l'ITR : cette solution présente l'avantage de mettre fin immédiatement au système. En contrepartie, le principe d'une « allocation exceptionnelle de fin d'indemnité temporaire » pourrait être examiné afin de compenser la suppression d'un avantage. A titre d'exemple, cette allocation pourrait être calculée d'une part en fonction du montant annuel de l'ITR constaté l'année n-1, d'autre part par application d'un plafond. Son paiement pourrait être éventuellement fractionné ;
- la résorption naturelle du «stock» par décès ou départ de la collectivité concernée²². Cette solution offre l'intérêt d'être indolore pour les actuels bénéficiaires, qui continueraient à émarger à cet avantage. Elle présente les inconvénients de maintenir durablement un système inéquitable²³ ;

²¹ A cet égard, on aurait pu imaginer comme d'ailleurs l'amendement du Sénateur Arthuis l'avait proposé de réserver le bénéfice de l'ITR à des fonctionnaires civils et militaires ayant servi un certain temps outre-mer.

²² Dans ce cas, il devrait être précisé que le retour n'ouvre pas à nouveau droit à l'ITR.

²³ Compte tenu de l'allongement de la durée de vie et de l'âge de départ de certaines catégories d'agents publics de l'Etat (certains militaires partis après quinze ans de service) le système pourrait survivre durant plusieurs dizaines d'années.

- l'extinction du bénéfice de l'indemnité dans un délai de trois à cinq ans. Ce délai apparaît comme raisonnable et permet d'anticiper les conséquences possibles d'une telle décision sur l'organisation de vie des actuels bénéficiaires de l'ITR.

. Les mesures d'équité préconisées par la mission pendant la période d'extinction du « stock »

Pour la mise en œuvre des différentes solutions proposées pour la gestion du stock, la mission d'audit préconise deux mesures, qui peuvent à l'évidence se cumuler :

- l'unification des taux à 35%. Il existe aujourd'hui plusieurs taux, dont la différence n'est pas justifiée au regard des économies des territoires concernés. La mission propose de ramener les différents taux au niveau de celui de la Réunion et de Mayotte, soit 35% – ce qui est d'un niveau plus élevé que ce que préconisait un amendement parlementaire²⁴ déposé dans le cadre du projet de loi de finances 2006 (20%). Le poids démographique et social de la Réunion (60% des bénéficiaires, la plupart originaires de l'île) conduit à conserver durant cette période intermédiaire le taux qui leur est aujourd'hui applicable. L'économie générée par cette mesure, si elle avait été appliquée en 2005, aurait été de l'ordre de 71 millions (faisant passer l'enveloppe de 249 M€ à 178 M€) ;
- le plafonnement de l'indemnité. Eu égard aux niveaux de pension atteints grâce à l'indemnité temporaire, la mission estime équitable de plafonner le montant de l'ITR perçu à 10.000€ environ par an, par exemple. Ce niveau correspond à peu près à la suspension que peut actuellement percevoir un attaché issu du cadre A. Compte tenu du cumul des suspensions dans certains cas, ce plafond doit porter sur l'ensemble des pensions perçues, quel qu'en soit le nombre.

Ces mesures, proposées pour la gestion du « stock », devraient aussi concerter le flux, dès lors qu'il aurait été décidé de ne pas mettre fin immédiatement à l'ouverture d'un droit à suspensions à de nouveaux bénéficiaires. A cet égard, il est probable que le passage d'un taux de 75% à 35% dans le Pacifique sera de nature à freiner le flux entrant.

Les mesures proposées relèvent d'un décret. Un premier exemple de réduction du montant de l'ITR est fourni par le décret n°71-915 du 8 novembre 1971 qui a tiré les conséquences de la décolonisation sur un certain nombre de pensionnés.

Par ailleurs, il semble nécessaire de mieux responsabiliser le MOM sur la gestion et la résorption des ITR. A cet effet, il conviendrait de réfléchir à des modalités qui permettraient de lui en transférer le budget et d'ouvrir, dans l'un des programmes du MOM, les crédits nécessaires au paiement des suspensions. Il conviendrait de vérifier la faisabilité d'un tel dispositif et de mettre au point les modalités de versement (échéancier) au compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions » qui en assurerait la gestion comme il le fait actuellement, de manière à ne pas mettre ce compte en péril.

Enfin, la mission recommande de réaffecter une partie des économies structurelles réalisées au cours de la mise en extinction de l'ITR à des programmes qui constituent des priorités pour le développement de l'outre-mer, notamment en matière de logement et d'aménagement ou bien d'investissements structurants.

A cet égard, la mission a cherché à évaluer les conséquences budgétaires des mesures proposées. En l'absence de tout arrêt du flux, une unification des taux à 35% permettrait de contenir la croissance du budget des suspensions en 2008 à 250 M€ environ (au lieu de 330 M€, soit le chiffre du budget de 2005). On constate ainsi que, s'il était décidé d'affecter une partie des crédits économisés sur l'ITR à d'autres dépenses de développement, la seule unification des taux ne suffirait pas à dégager les marges de manœuvre nécessaires.

²⁴ Déposé par Jean Arthuis et Philippe Marini.

CONCLUSION

Alors que les régimes de retraite, privés et publics, ont été modifiés afin de préserver à terme leurs équilibres respectifs, ce qui a entraîné des efforts pour les intéressés, le système des suspensions outre mer a traversé les décennies sans l'ombre d'une remise en cause, en dépit des très nombreux rapports et études sur cette question. Or, les retraités bénéficiant de ces majorations disposent par ailleurs d'autres avantages²⁵, notamment une fiscalité réduite et/ou spécifique et un régime de bonification des annuités de retraite pour les agents, notamment les militaires, ayant servi outre-mer, qui leur permet, sous certaines conditions, de prendre précocement leur retraite alors que l'âge de la retraite est repoussé de plusieurs années pour la plupart des retraités du régime général ou de la fonction publique.

Pour des raisons d'équité, la mission propose donc de s'inscrire dans la logique des réformes déjà intervenues en matière de retraite pour remettre en cause l'ITR. Dès lors que la référence aux francs CFA et Pacifique n'est plus que d'ordre historique et ne constitue plus une référence monétaire pertinente, ce souci d'équité devrait également prévaloir. Rien ne justifie que certaines collectivités d'outre-mer disposent d'avantages spécifiques de retraites, contrairement à d'autres collectivités ultra-marines, dont le régime de pension, moins favorable, est analogue à celui de la métropole.

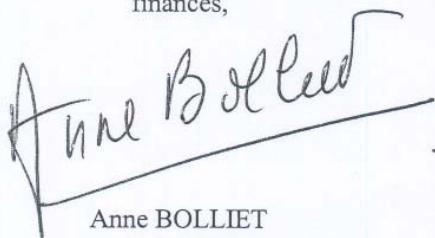
Même si, juridiquement, l'indemnité temporaire de pension ne relève pas d'un régime de retraite, elle s'analyse néanmoins comme une majoration de pension et constitue bien un avantage de retraite. Elle est une sorte de prolongement du régime de rémunération des agents publics outre-mer. Dans ce cadre, la mission a conscience que ses recommandations, nécessairement partielles, car limitées aux seuls retraités, pourraient avoir des répercussions sur l'ensemble des rémunérations.

Enfin, la mission a le souci du développement des collectivités concernées par l'ITR et de son impact sur la consommation et l'emploi local. Pour autant, il apparaît nécessaire de vérifier l'efficacité de ce mode de transfert et des crédits publics qui lui sont consacrés, dans le cadre global de dispositifs d'intervention multiples dont les effets s'additionnent mais peuvent aussi se contrarier.

Au bout du compte, la mission a le sentiment de proposer une solution humainement équitable qui s'avère budgétairement indispensable.

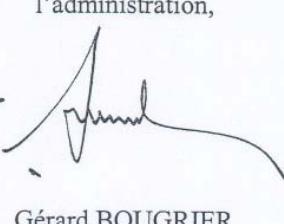
Fait à Paris, le 28 septembre 2006

L'inspectrice générale des finances,



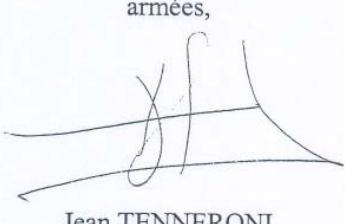
Anne BOLLIET

L'inspecteur général de l'administration,



Gérard BOUGRIER

Le contrôleur général des armées,



Jean TENNERONI

²⁵ Ces avantages ne sont pas spécifiques puisqu'ils bénéficient, pour ce qui concerne la fiscalité, à l'ensemble des traitements et pensions perçus dans les DOM et, pour ce qui concerne les retraites, à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires, en raison de la durée d'affectation outre-mer.

OBSERVATIONS DU SERVICE AUDITÉ



MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

Le 13 OCTOBRE 2006

DIRECTION DES AFFAIRES POLITIQUES
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

LE DIRECTEUR

Madame l'Inspectrice générale,
Monsieur l'Inspecteur général,
Monsieur le Contrôleur général,

Le rapport provisoire relatif à l'indemnité temporaire de retraite que vous avez bien voulu m'adresser représente un important et très utile travail de collecte des données permettant, avec des chiffres précis et actualisés, de mesurer la réalité budgétaire de l'indemnité temporaire de retraite (ITR). Dressant le tableau de l'évolution du coût de ce dispositif, compte tenu notamment des effets de la démographie, votre mission considère que la croissance de la charge budgétaire justifie à elle seule la révision du dispositif.

Le ministère de l'outre-mer entend souligner d'abord que l'ITR constitue un dispositif légal, instauré il y a plus de 50 ans, créateur de droits au bénéfice de quelque 30.000 personnes vivant dans 6 collectivités d'outre-mer.

L'importance des sommes en cause - environ 250 M€ par an – justifie que tout projet de remise en cause, totale ou partielle, soit précédé d'un examen très précis de ses conséquences sur la situation des personnes concernées, mais également de l'impact sur l'économie des collectivités intéressées, dont il est inutile de souligner la particulière fragilité.

S'il est sur ce point difficile d'aboutir à une évaluation suffisamment précise, qui suppose le recours à des études économétriques complexes, le ministère de l'outre-mer ne peut cependant souscrire à l'affirmation selon laquelle « rien ne permet de considérer que la disparition de l'indemnité aurait des effets significatifs sur les ressources des collectivités concernées ». La mission souligne qu'à La Réunion les suppléments de retraite ont représenté 2 points de PIB (3 points en Nouvelle-Calédonie).

A l'évidence les délais stricts impartis à la mission ne lui permettaient pas de réunir l'ensemble des éléments d'information, d'analyse et de prospective indispensables (impact de l'ITR sur le PIB, écarts de prix, taux d'épargne des ménages).

La solidité d'une approche objective, quantifiée et vérifiée, mais également la consultation préalable à engager avec les responsables socio-professionnels et les élus concernés, conditionnent toute évolution réaliste, c'est à dire avant tout acceptable. Il apparaît que les mises en cause trop hâtives n'ont jusqu'à présent produit aucun effet. Il importe donc d'abord de ne pas stigmatiser les bénéficiaires de ce dispositif légal, ni les collectivités dans lesquelles ils vivent.

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

GUADELOUPE - GUYANE - MARTINIQUE - MAYOTTE - NOUVELLE CALEDONIE - POLYNESIE FRANCAISE - REUNION - SAINT PIERRE ET MIQUELON - TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANCAISES - WALLIS ET FUTUNA

Si certaines situations individuelles peuvent retenir l'attention, le rapport en donne la juste mesure.

Le ministère de l'outre-mer ne peut en revanche partager l'analyse selon laquelle une réforme de l'ITR devrait s'inscrire dans la logique des réformes déjà intervenues en matière de retraite, dans la mesure précisément où elle ne relève pas - comme la mission le souligne elle-même - d'un régime de retraite.

La finalité initiale de l'ITR était essentiellement géographique, s'attachant à compenser, pour les anciens fonctionnaires concernés, les handicaps liés à l'éloignement ou à l'enclavement. Cette réalité demeure pour les 6 collectivités qui bénéficient du dispositif.

En revanche des effets pervers ont pu, avec le temps, se développer, comme certains abus individuels. En tout état de cause, il paraît souhaitable de procéder périodiquement, comme le propose la mission, à des contrôles ciblés.

Le ministère de l'outre-mer considère que les pistes esquissées par la mission (unification des taux et plafonnement) méritent de faire l'objet d'un examen attentif. Cette approche pourrait être utilement complétée par une évaluation statistique du nombre de bénéficiaires par fraction de revenus complémentaires, en se référant notamment au critère que pourrait constituer la médiane.

De la même façon, les scénarios consistant à réservier le bénéfice de l'ITR aux fonctionnaires retraités qui seraient originaires des collectivités concernées, ou y auraient été affectés durant une période d'activité à déterminer, seraient de nature à éviter de reconnaître des droits indépendamment de la finalité du dispositif.

Une telle approche, prudente, respectueuse des personnes, et soucieuse de développer sur un sujet par définition très sensible toute la concertation nécessaire, permettrait de concilier gestion rigoureuse des deniers publics, équité, et modernisation d'un dispositif ancien.

Le ministère de l'outre-mer aurait enfin souhaité que la mission soit plus précise sur le dispositif budgétaire correspondant à sa recommandation de « responsabiliser le ministère de l'outre-mer sur le budget de l'ITR ».

Je vous prie d'agréer, Madame l'Inspectrice générale, Monsieur l'Inspecteur général, Monsieur le Contrôleur général, l'expression de ma considération distinguée.



Adolphe COLRAT

Madame Anne BOLLIET, Inspectrice générale des finances
Monsieur Gérard BOUGRIER, Inspecteur général de l'administration
Monsieur Jean TENNERONI, Contrôleur général des armées

RÉPONSE DE LA MISSION

RÉPONSES DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER	NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION
<u>Fin du paragraphe 1</u> (deuxième phrase) : « Dressant le tableauà elle seule la révision du dispositif »	Si la croissance très importante de la charge budgétaire de cette ITR justifie en effet, selon la mission d'audit, la révision du dispositif, bien d'autres raisons ont été développées dans le corps du rapport par la mission pour justifier sa mise en extinction : disparition des conditions monétaires qui avaient présidé à la mise en place du dispositif, justifications d'ordre économique peu probantes, risques d'abus voire de fraudes, situations inéquitables, risques d'extension à d'autres collectivités d'outre-mer ou à d'autres fonctions publiques....
<u>Paragraphe 3</u> : « L'importance des sommes en cause...fragilité. »	C'est justement ce souci des personnes concernées qui a conduit la mission à examiner très précisément la situation de chaque département ou territoire – notamment La Réunion – pour traiter distinctement la situation des personnes bénéficiant actuellement de l'ITR et proposer pour celles-ci une extinction en douceur du dispositif.
<u>Paragraphes 4 et 5</u> : « A l'évidence, les délais ...ménages »	<p>La mission aurait eu davantage de temps que ses conclusions auraient vraisemblablement été les mêmes. Elle considère que, en terme de montant, l'impact sur le PIB est faible. Au demeurant, si – comme l'indique le ministère de l'outre-mer – la suppression de l'ITR, représentant 2 à 3 points de PIB, peut avoir un effet significatif sur les collectivités concernées, la mission ne voit pas au nom de quoi cette circonstance pourrait aboutir à pérenniser l'ITR.</p> <p>L'efficacité de ce transfert devrait en effet être mieux appréhendée, notamment en tenant compte du taux d'épargne des ménages concernés. Les études d'ores et déjà disponibles montrent que les ménages d'expatriés et de fonctionnaires épargnent plus que les autres catégories de salariés. Au total, les suppléments de pensions versés aux fonctionnaires retraités n'alimentent que partiellement l'économie, et dans des proportions somme toute faibles.</p> <p>Il serait paradoxal d'invoquer « l'absence d'évaluations suffisamment précises » pour repousser toute décision sur l'ITR et n'avoir, à ce jour, lancé aucune étude à ce sujet, la question du taux d'épargne étant évidemment décisive pour l'appréciation de l'efficacité d'un transfert.</p>
<u>Paragraphe 6</u> : « La solidité d'une approche objective... dans lesquelles ils vivent. »	La mission souscrit au souci du ministère de l'outre-mer de « ne pas stigmatiser les bénéficiaires actuels ». Elle partage tout à fait l'avis de ce ministère sur la consultation nécessaire des élus et des socio-professionnels. Avec le rapport, le ministère de l'outre-mer dispose de tous les éléments pour engager cette concertation.

RÉPONSES DU MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER	NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION
	A cet égard, doit bien sûr être rappelée la proposition de la mission de réaffecter une partie des économies structurelles réalisées au cours de la mise en extinction de l'ITR à des besoins tels que le logement, l'aménagement ou certains investissements structurants, prioritaires pour le développement de l'outre-mer.
<u>Paragraphe 8</u> : «Le ministère de l'outre-mer ne peut en revanche... régime de retraite. »	<p>La mission rappelle que la Cour des Comptes, dans un rapport spécial d'avril 2003 consacré aux pensions des fonctionnaires civils de l'Etat s'était prononcé en ces termes : «il importe de mettre fin à l'attribution de cette indemnité injustifiée, d'un montant exorbitant et sans le moindre équivalent dans les autres régimes de retraite».</p> <p>Comme l'a indiqué la mission « même si, juridiquement, l'indemnité temporaire de pension ne relève pas juridiquement d'un régime de retraite, elle s'analyse néanmoins comme une majoration de pension et constitue bien un avantage de retraite ».</p> <p>En outre, il faut rappeler que les retraités bénéficiant de ces ITR disposent par ailleurs d'autres avantages²⁶, notamment une fiscalité réduite et/ou spécifique et un régime de bonification des annuités de retraite pour les agents, notamment les militaires, ayant servi outre-mer, qui leur permet, sous certaines conditions, de prendre précocement leur retraite alors que l'âge de la retraite est repoussé de plusieurs années pour la plupart des retraités du régime général ou de la fonction publique.</p>
<u>Paragraphe 9</u> : « La finalité initiale ... qui bénéficient du dispositif »	Les « handicaps liés à l'éloignement ou à l'enclavement » se sont notamment réduits depuis 1952, avec notamment le développement du transport aérien et la baisse continue des tarifs aériens. Ceux qui subsistent sont communs aux autres collectivités d'outre-mer, qui ne bénéficient pas de ce régime.
<u>Paragraphe 12</u> :« De la même façon...finalité du dispositif »	Après en avoir examiné la faisabilité, la mission n'a pas retenu la voie qui consisterait à réservier la jouissance de cette indemnité à certaines catégories de personnes, tant pour des raisons juridiques que d'équité.
<u>Paragraphe 14</u> : « Le ministère de l'outre-mer aurait...ITR »	La mission suggère que soient étudiées des modalités de transfert des crédits ITR sur l'un des programmes du MOM, de manière à mieux responsabiliser le ministère de l'outre-mer sur la gestion de crédits qui le concernent et l'évaluation de leur efficacité.

²⁶ Ces avantages ne sont pas spécifiques puisqu'ils bénéficient, pour ce qui concerne la fiscalité, à l'ensemble des traitements et pensions perçus dans les DOM et, pour ce qui concerne les retraites, à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires, en raison de la durée d'affectation outre-mer.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE CADRAGE

ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

ANNEXE III : DÉCRET N°52-1050 DU 10 SEPTEMBRE 1952

ANNEXE IV : ÉLÉMENTS DE CONSTATS COMPLÉMENTAIRES

ANNEXE I
LETTRE DE CADRAGE



Inspection générale des finances

Inspection générale de
l'administration

Contrôle général des armées

Paris, le 20 juillet 2006

Lettre de cadrage

OBJET : Mission d'audit de modernisation sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer.

Le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 a instauré une indemnité temporaire au profit des personnels titulaires de pensions de retraite civiles et militaires justifiant une résidence effective outre-mer. Ce dispositif, qui ne repose sur aucune cotisation durant la période d'activité, bénéficie des régimes fiscaux particuliers applicables outre-mer.

Il s'applique à la Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie Française, à Wallis et Futuna ainsi qu'en Nouvelle Calédonie et bénéficie à tous les anciens fonctionnaires de l'Etat, y compris ceux qui n'ont eu aucun lien avec l'outre-mer durant leur période d'activité.

Ce dispositif a été critiqué à de nombreuses reprises, notamment par la Cour des Comptes²⁷ et par le Parlement²⁸, du fait de son coût (245,2 M€en 2005, soit + 50 % en 5 ans), des iniquités et des fraudes qu'il engendrerait.

L'audit visera à étudier l'impact réel de cette indemnité sur les économies locales, notamment au regard du coût de la vie effectivement constaté dans les collectivités d'outre-mer concernées. Par ailleurs, il devra en mesurer la pertinence au regard de sa justification originelle et il étudiera les modalités de son contrôle, existantes ou à redéfinir. Enfin, il devra proposer des réformes susceptibles d'être mises en œuvre en veillant à présenter également les moyens de leur acceptabilité.

²⁷ Cf. rapport de 2003 sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat.

²⁸ Cf. notamment le rapport n° 1094 Assemblée nationale de M. LAFFINEUR sur la fonction publique d'Etat et la fonction publique locale d'outre-mer – 2003 et les débats au Sénat sur le PLF 2006 – JO Sénat 3.12.2005, compte-rendu intégral des débats.

L'audit sollicitera notamment les services de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, de la direction générale de la comptabilité publique, de la direction du budget, de la direction de la fonction militaire et du personnel civil, de la direction des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer ainsi que les préfets et les trésoriers payeurs généraux de la Réunion et des collectivités d'outre-mer concernées.

Anne BOLLIET
Inspectrice générale des
Finances

Marc ABADIE²⁹
Inspecteur général de
l'Administration

Jean TENNERONI
Contrôleur général des Armées

Destinataires :

- Monsieur Frank MORDACQ, directeur général de la modernisation de l'Etat
- Monsieur Philippe JOSSE, directeur du budget
- Monsieur Dominique LAMIOT, directeur général de la comptabilité publique
- Monsieur Paul PENY, directeur général de l'administration et de la fonction publique
- Monsieur Jacques ROUDIERE, directeur de la fonction militaire et du personnel civil
- Monsieur Richard SAMUEL, directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer

Destinataires en copie :

- Monsieur Jean-Pierre JOUYET, chef du service de l'inspection générale des finances
- Monsieur Thierry KLINGER, chef de l'inspection générale de l'administration
- Monsieur Dominique CONORT, chef du contrôle général des armées

²⁹ Marc ABADIE a été remplacé, début septembre 2006, par Gérard BOUGRIER

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

Richard SAMUEL, directeur du cabinet du ministre de l'outre-mer ;

Adolphe COLRAT, directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'outre-mer

Jean-Luc FRIZOL, sous-directeur des affaires administratives et financières au ministère de l'outre-mer

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

François TANGUY, sous-directeur à la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)

Philippe GAUTHIER, chef du bureau 7C à la DGCP

Thierry PELLE, chef du bureau 6BRS à la direction du Budget

MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Paul PENY, directeur général de l'administration et de la fonction publique ;

Alice DIBIE, adjoint au chef du bureau des rémunérations, des pensions et du temps de travail au ministère de la fonction publique

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

JACQUES ROUDIERE, directeur de la fonction militaire et du personnel civil

Commissaire colonelle Marie-Noëlle ANTOUNE, directrice du commissariat administratif de l'armée de terre

ANNEXE III

Décret n°52-1050 du 10 septembre 1952

MINISTERE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER

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.

Le président du conseil des ministres, ministre des finances et des affaires économiques,

Sur le rapport du ministre de la France d'outre-mer, du secrétaire d'Etat au budget et du secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de la fonction publique,

Décreté :

Art. 1^e. — A compter du 1^{er} janvier 1952, il est accordé aux retraités titulaires de pensions concédées au titre du code des pensions civiles et militaires de retraite et de la caisse de retraites de la France d'outre-mer, justifiant de 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, une indemnité temporaire égale à un pourcentage du montant en principal de la pension, fixé suivant les dispositions du tableau ci-dessous :

Territoire de résidence.	Indemnité temporaire.
Madagascar, Réunion.....	35 p. 100.
Afrique occidentale française, Afrique équatoriale française, Togo, Cameroun, Djibouti, Saint-Pierre et Miquelon.....	40 p. 100.
Nouvelle-Calédonie, Nouvelles-Hébrides, Etablissement français de l'Inde, Etablissements français de l'Océanie.....	75 p. 100.

Art. 2. — L'indemnité temporaire visée à l'article 1^e est soumise en matière de cumul aux mêmes règles que les pensions auxquelles elle se rattache.

Art. 3. — Le ministre des finances et des affaires économiques, le ministre de la France d'outre-mer, le secrétaire d'Etat au budget et le secrétaire d'Etat à la présidence du conseil, chargé de la fonction publique, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui aura effet du 1^{er} janvier 1952 et sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 10 septembre 1952.

ANTOINE PINAY.

Par le président du conseil des ministres, ministre des finances et des affaires économiques:

Le ministre de la France d'outre-mer,
PIERRE PFLIMLIN.

Le secrétaire d'Etat au budget,
JEAN MOREAU.

Le secrétaire d'Etat à la présidence du conseil,
GUY PETIT.

ANNEXE IV

ÉLÉMENTS DE CONSTATS COMPLÉMENTAIRES

Examen d'un échantillon

Pour procéder à l'analyse des principales caractéristiques des suspensions, un échantillon anonyme a été constitué par la direction générale de la comptabilité publique à la demande de la mission, pour chaque collectivité concernée. Cet échantillon correspond à l'état mensuel des paiements par les centres régionaux de pensions. Il est bien évidemment représentatif puisqu'il concerne, au total, 30.074 ITR mensuels alors que le nombre annuel d'ITR s'est élevé en 2005 à 32.172.

Il donne des indications notamment sur :

- l'année de naissance,
- le département de naissance,
- la nature de la pension : pension civile, pension militaire, pension militaire d'invalidité, pension de reversion, pension versée à un orphelin.
- le montant de la pension de base,
- le montant de la suspension versée le mois retenu pour l'échantillon. Cependant, ces montants ne peuvent être exploités dans la mesure où les sommes versées ne correspondent pas nécessairement à un montant mensuel. Pour certains pensionnés, en effet, le versement peut correspondre à un prorata ou à une régularisation sur plusieurs mois (période probatoire de 7 mois, période de présence sur le territoire de la collectivité...).

Tableau 1 : Nombre de pensionnés titulaires de plusieurs pensions

	Nombre d'ITR	Nbre total de pensionnés (Col. I)	Nbre de pensionnés avec une seule pension (<i>et % par rapport à col. I</i>)	Nbre de pensionnés avec 2 pensions (<i>et % par rapport à col. I</i>)	Nbre de pensionnés avec 3 pensions ou plus (<i>et % par rapport à col. I</i>)
Mayotte	478	442	407	34	1
Nelle Calédonie	4 759	4 617	4 482	131	4
Polynésie	6 104	5 962	5 825	132	5
Réunion	18 428	17 228	16 088	1 086	54
Saint-Pierre et Miquelon	305	295	285	10	0
TOTAL	30 074	28 544	27 087	1 393	64
			<i>Soit 9,49%</i>	<i>Soit 4,9%</i>	<i>Soit 0,2%</i>

Source : DGCP (échantillon)

Tableau 2 : Répartition des ITR en fonction du département d'origine

	Rappel du nombre d'ITR en 2005	Taille de l'échantillon	% de bénéficiaires nés outre-mer (97 ou 98 selon le cas)	% né ailleurs qu'outre-mer
Réunion	19 450	17 891	66,6% (dans un 97)	33,4%
Mayotte	505	425	29,2% (dans un 98)	70,8%
SPM	311	290	81,7% (dans un 98)	18,3%
Nelle Calédonie	5 198	2 131	17,1% (dans un 98)	82,9%
Polynésie	6 708	3 530	41,1% (dans un 98)	58,9%
TOTAL	32 172	24 267	58,1% (dans un 97 ou 98)	41,9%

Source : DGCP (échantillon)

Méthodologie. L'échantillon examiné comporte une indication relative au département de naissance : 97, 98 ou autre. Dans la liste des bénéficiaires de suspension à la Réunion, l'origine « 97 » indiquait une naissance dans un des départements référencés « 97 ». Il a été admis que la collectivité de naissance était La Réunion et non un des autres départements référencés « 97 ». De même, pour les autres collectivités, on a considéré que la référence « 98 » signifiait que la collectivité de naissance et la collectivité de retraite étaient identiques.

L'échantillon de Nouvelle Calédonie et de Polynésie est plus restreint que pour les autres collectivités, un grand nombre de bénéficiaires de l'ITR étant affecté d'un numéro INSEE provisoire. En effet, l'application informatique actuelle de gestion des pensions n'a été déployée dans ces deux collectivités qu'en 2003 et 2004. L'application préexistante ne comportait pas d'indication sur les lieux de naissance si bien que le numéro provisoire ne peut être remplacé par un n° définitif qu'au travers d'une modification intervenant dans la liquidation de la pension.

Hauts fonctionnaires civils et militaires

Les officiers généraux placés en deuxième section sont des officiers généraux des différentes armées et services communs « maintenus à la disposition du ministère de la défense »³⁰ et ne sont pas considérés comme étant dans une position de retraite. A ce titre, ils reçoivent une « solde de réserve » assimilable à une pension de retraite quant aux conditions d'ouverture du droit et à la liquidation de celle-ci. Au plan administratif, ils ne relèvent pas du service des pensions mais des services chargés du paiement de la solde des militaires.

Tableau 3 : Indemnités temporaires de retraite des officiers généraux (2^e section) en 2005

	Nombre d'ITR	Montant des ITR (en €)	Montant moyen d'ITR (en €)
Armée de l'air	9	303 374	33 708
Terre et gendarmerie	15	453 000	30 200
Marine	7	209 161	29 880
ENSEMBLE	31	965 535	31 147

Source : services chargés du paiement de la solde des militaires.

³⁰ Article 76 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut des militaires.

Tableau 4 : origine des hauts fonctionnaires civils percevant une ITR en 2005
(indice échelle lettre E ou plus)

	Nombre
Intérieur	5
Education nationale	4
MINEFI	3
Justice	1
Défense	1
ENSEMBLE	14

Source : DGCP

Pour l'ensemble des hauts fonctionnaires qui figurent dans le tableau n° 3, le montant des suspensions versé en 2005 s'établit à 507.000 € environ. Le montant moyen d'une suspension est d'environ 36.213 €

Tableau 5: Répartition géographique des hauts fonctionnaires civils ou militaires bénéficiant d'une majoration de retraite en 2005 et montant moyen des suspensions (en €)

	Fonctionnaires civils	Officiers généraux	Ensemble	Montant moyen suspension civile	Montant moyen suspension militaire
Réunion	4	4	8	21 840	15 045
Polynésie	6	20	26	40 942	32 024
Nouvelle-Calédonie	4	7	11	43 494	37 838
SPM	0	0	0	0	0
Mayotte	0	0	0	0	0
Ensemble	14	31	45	36 213	31 146

Sources : DGCP et services chargés du paiement de la solde des militaires

Les différentes catégories de suspensions

Tableau 6 : Répartition des ITR en 2005: majorations de pensions civiles de retraite

	Nombre	% dans le total des ITR	Montant (en millions €)	% dans le montant total	majoration moyenne(en€)
Réunion	14 204	73,0%	92,66	82,4%	6 523
Mayotte	131	25,9%	0,81	35,7%	6 162
SPM	258	83,0%	1,63	87,5%	6 310
Nelle Calédonie	2 069	39,8%	28,60	50,0%	13 824
Polynésie	3 419	50,8%	45,66	60,3%	13 379
TOTAL	20 075	62,4%	169,36	67,9%	8 436

Source : DGCP

Tableau 7 : Répartition des ITR en 2005 : majorations de pensions militaires de retraite
(hors officiers généraux de 2^e section)

	Nombre	% dans le total des ITR	Montant (en millions €)	% dans le montant total	majoration moyenne (en €)
Réunion	4 176	21,4%	18,65	16,6%	4 466
Mayotte	330	65,5%	1,43	62,9%	4 322
SPM	41	13,2%	0,22	11,7%	5 335
Nelle Calédonie	2 522	48,5%	26,89	47,1%	10 663
Polynésie	2 717	40,5%	28,63	37,8%	10 540
TOTAL	9 786	30,4%	75,82	30,4%	7 748

Source : DGCP

Tableau 8 : Répartition des ITR en 2005 : majorations de pensions militaires d'invalidité

	Nombre	% dans le total des ITR	Montant (en millions €)	% dans le montant total	Majoration moyenne (en €)
Réunion	1 070	5,5%	1,13	1%	1 055
Mayotte	44	8,7%	0,031	1,4%	714
SPM	12	3,8%	0,014	0,08%	1 213
Nelle Calédonie	607	11,6%	1,67	2,9%	2 758
Polynésie	578	8,6%	1,40	1,8%	2 431
TOTAL	2 311	7,2%	4,25	1,7%	1 841

Source : DGCP