

N° 3780

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mars 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

***relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables
aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer***

ET PRÉSENTÉ

PAR M. JEAN-PIERRE BRARD,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– LES COMPLÉMENTS DE REMUNÉRATIONS SE SONT ÉTENDUS À L'ESSENTIEL DU SECTEUR PUBLIC	11
A.– LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT	11
1.– Les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM	11
<i>a) Les départements français d'Amérique</i>	12
<i>b) La Réunion</i>	12
2.– Les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie	13
<i>a) Les taux de majoration ont évolué</i>	13
<i>b) Le contexte spécifique de la Polynésie française</i>	15
<i>c) Les difficultés liées à la protection sociale</i>	19
3.– Les indemnités spécifiques d'installation.....	21
<i>a) Les indemnités spécifiques à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Guyane</i>	22
<i>b) Le versement d'une indemnité d'éloignement dans les autres collectivités d'outre-mer</i>	23
<i>c) La prise en charge des frais de déménagement</i>	26
4.– Les dispositions relatives aux congés	26
<i>a) Les congés administratifs</i>	26
<i>b) Les congés bonifiés</i>	27
5.– Un coût budgétaire difficile à estimer	29
B.– UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE QUI TEND A REPRODUIRE LE MODÈLE DE L'ÉTAT	30
1.– L'extension des compléments de rémunération aux autres fonctions publiques des départements d'outre-mer	30
<i>a) La situation de la Guadeloupe</i>	30
<i>b) La situation de La Réunion</i>	36
2.– La fonction publique de la Nouvelle-Calédonie	38
<i>a) L'organisation de la fonction publique locale</i>	39
<i>b) Un statut inspiré de celui de la fonction publique de l'État</i>	39

3.– La fonction publique de la Polynésie française	40
a) <i>L'organisation de la fonction publique locale</i>	41
b) <i>Un système de rémunération inspiré de celui de la fonction publique de l'État</i>	42
C.– LA CONTAGION DES COMPLÉMENTS DE REMUNÉRATION VERS LE SECTEUR PRIVÉ	43
1.– Le secteur « protégé » connaît des conditions salariales favorables	44
2.– Le reste du secteur privé subit plus durement la « vie chère »	45
II.– L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE : LES BÉNÉFICIAIRES LÉGITIMES, LES OUBLIÉS ET LES PROFITEURS	47
A.– LES PRINCIPES DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE	48
B.– Y A-T-IL UN AFFLUX DE RETRAITÉS MÉTROPOLITAINS ?.....	50
1.– La répartition très inégale des bénéficiaires	50
a) <i>Les bénéficiaires civils et militaires</i>	50
b) <i>Les officiers généraux</i>	51
2.– La montée récente des bénéficiaires et des montants d'indemnités	52
a) <i>Une augmentation de moitié en cinq ans du nombre de prestations servies</i>	52
b) <i>Vers un doublement du montant moyen</i>	52
3.– Une progression appelée à se poursuivre	52
a) <i>Qui sont les bénéficiaires ?</i>	53
b) <i>Un nombre des métropolitains nouvellement installés difficile à évaluer</i>	55
c) <i>Un dispositif qui n'a jamais été conçu pour attirer les métropolitains</i>	55
d) <i>Un nombre de retraités « locaux » qui ne peut que progresser</i>	57
4.– Des indemnités parfois très faibles et parfois d'un montant illégitime	58
a) <i>Le montant illégitime des indemnités les plus importantes</i>	58
b) <i>Des retraités modestes</i>	60
C.– COMMENT CONTRÔLER LA CONDITION DE RÉSIDENCE ?.....	60
1.– Le principe de résidence effective et ses limites	60
a) <i>Les absences volontaires</i>	61
b) <i>Les absences subies</i>	61
2.– Un contrôle très difficile qui permet la fraude.....	61
a) <i>L'impossibilité juridique de contrôler les entrées et les sorties</i>	62
b) <i>Les moyens de contrôle</i>	63
D.– LA SITUATION DANS LES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS D'AMÉRIQUE ET CELLE DES AUTRES CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES EST SOURCE D'INIQUITÉS	65
1.– Le cas de la fonction publique territoriale de la Nouvelle-Calédonie	65
2.– Les fonctionnaires des départements français d'Amérique.....	66

III.– LES FONDEMENTS DE LA LÉGITIMITÉ DE CES DISPOSITIFS SONT-ILS TOUJOURS D'ACTUALITÉ ?	69
A.– L'ÉLOIGNEMENT	69
1.– Le principe de continuité territoriale	69
2.– Le coût du transport aérien	71
B.– LA « VIE CHÈRE »	72
1.– Un écart de prix difficile à apprécier du fait de structures de consommation différentes	73
2.– Le prix des services doit également être pris en compte	74
3.– Départements d'outre-mer : le poids de la fiscalité dans le niveau des prix.....	75
4.– Les politiques publiques locales de maîtrise des prix	76
a) <i>Le contrôle des prix en Polynésie française</i>	77
b) <i>Le contrôle des prix en Nouvelle-Calédonie</i>	78
c) <i>Les effets de ces politiques publiques sont limités par la « porosité » entre les milieux économiques et politiques locaux</i>	82
5.– Des marges injustifiées dans l'importation et la distribution	82
a) <i>Des analyses statistiques incomplètes</i>	82
b) <i>Une économie de monopoles</i>	83
6.– Des observatoires pour connaître le processus de formation des prix.....	85
C.– LE COÛT DU LOGEMENT	87
1. –Un coût de la construction significativement plus élevé qu'en métropole	87
2.– Un coût moins favorable du crédit immobilier	88
3.– Une concentration des logements appelant une amélioration de l'aménagement du territoire.....	89
a) <i>Nouvelle-Calédonie : une concentration de la population dans la région de Nouméa</i>	89
b) <i>Polynésie française : une concentration de la population dans la région de Papeete</i>	89
4.– Des loyers exorbitants	90
5.– La prise en charge des frais de logement pour les fonctionnaires de l'État en poste dans les collectivités d'outre-mer	90
EXAMEN EN COMMISSION	93
ANNEXES	99
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR D'INFORMATION.....	101
ANNEXE 2 : PRIX RELEVÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR D'INFORMATION, DANS DES HYPERMARCHÉS DE GUADELOUPE, DE LA RÉUNION, DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DE POLYNÉSIE FRANÇAISE	117
ANNEXE 3 : RAPPEL DES DIX-HUIT PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR D'INFORMATION.....	125

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 7 mars 2006, votre Commission des finances a décidé de charger votre Rapporteur d'une mission d'information « *sur l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer* ».

L'annonce de la création de cette mission a suscité un émoi certain dans plusieurs départements et collectivités d'outre-mer. Votre Rapporteur a souhaité prendre le temps de rencontrer le plus grand nombre d'interlocuteurs possible – il a auditionné plus de 250 personnes – pour présenter un rapport à la fois concis mais exhaustif. Il faut en effet qu'il ne soit pas un simple rapport de plus sur le sujet. L'ambition de cette mission est, à partir d'un panorama d'ensemble solidement documenté, d'identifier les difficultés pour mieux les surmonter.

Votre Rapporteur a acquis la conviction que tous les intéressés ont pris conscience que le *statu quo* est impossible. Dès lors, il craint que, faute d'une démonstration objective des justifications du système des compléments de rémunérations et de pensions des fonctionnaires, certains soient tentés de procéder à leur remise en cause brutale. Une telle perspective serait particulièrement dramatique pour l'outre-mer. Mais l'intention de votre Rapporteur n'est pas non plus de laisser perdurer des dispositifs qui n'auraient plus leur raison d'être ou dont certaines personnes bénéficieraient illégitimement.

C'est pourquoi, grâce à l'appui du Président de votre Commission, il a pu se rendre en Guadeloupe (et à Saint-Martin), à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Il est en effet illusoire de porter un jugement sur des dispositions propres à l'outre-mer sans s'être rendu sur place pour apprécier concrètement la situation locale. Il est d'ailleurs frappant de constater que les différentes personnes auditionnées ont unanimement salué l'initiative de votre Commission de permettre un déplacement sur place de la mission d'information.

Outre les auditions ⁽¹⁾ qu'il a conduites, votre Rapporteur a reçu, depuis un an, de nombreux courriers exprimant d'ailleurs les points de vue les plus variés sur le sujet. Bien que ne s'étant pas rendu en Martinique, en Guyane à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte ni à Wallis-et-Futuna, votre Rapporteur a ainsi été informé des problématiques spécifiques à ces départements et collectivités d'outre-mer ⁽²⁾.

Ces déplacements se sont déroulés après l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2007. En effet, votre Rapporteur a souhaité bannir toute forme de précipitation afin que la sérénité

(1) La liste des auditions de la mission d'information est présentée en annexe du présent rapport.

(2) Votre Rapporteur a, en outre, rencontré le maire et le conseiller général de Saint-Barthélemy à Saint-Martin.

préside à ses travaux. Il tient à souligner que les personnes auditionnées ont fait preuve d'un esprit particulièrement constructif qui a permis de nourrir sa réflexion.

Puisque la mission assignée par votre Commission portait sur la « *transparence* », votre Rapporteur se devait de mettre en lumière à la fois les situations que l'on peut juger abusives et certaines injustices faites à nos compatriotes d'outre-mer.

L'ambition de ce travail consiste également à éviter la caricature trop souvent dressée de la fonction publique outre-mer. Votre Rapporteur estime qu'il faut abandonner l'image de « danseuse de la République » qui colle parfois à l'outre-mer. Le respect à l'égard de nos compatriotes est la condition minimale pour permettre un dialogue constructif. Ces caricatures sont relayées fréquemment par la presse lorsqu'elle cède à la facilité en ne s'intéressant qu'aux « avantages cocotiers » et non aux réalités sociales complexes. Votre Rapporteur exprime ici la crainte que la recherche d'économies budgétaires, combinée à la méconnaissance des spécificités ultramarines chez nos compatriotes de métropole ne conduise un jour l'État à prendre des décisions hasardeuses... Cette crainte est d'ailleurs partagée par nombre de Français d'outre-mer.

Le moment est donc venu de mettre à plat, dans la concertation et sans empressement, les dispositions légales en faveur de la fonction publique outre-mer. Mais votre Rapporteur s'est également intéressé au contexte qui forme la toile de fond de ces problématiques. Comment traiter de la fonction publique outre-mer sans évoquer la crise économique que traversent la plupart de ces territoires ? Comment parler des conditions de vie outre-mer sans parler des difficultés invraisemblables de logement ? Comment, enfin, parler de la « vie chère » outre-mer, sans chercher à en disséquer les causes économiques profondes ?

Ce rapport doit s'inscrire dans une démarche de dialogue. Il ne manquera sans doute pas de susciter des réactions, positives ou négatives, qui doivent contribuer au débat. **Votre Rapporteur souhaite qu'une mission conjointe de députés et de sénateurs puisse se rendre outre-mer pour y apprécier concrètement la situation.**

S'agissant des réformes éventuelles concernant les majorations de traitement, il convient de mettre en place – enfin – des observatoires des prix, dans chaque collectivité, où seraient représentés tous les partenaires économiques, politiques et sociaux. Ces observatoires, dont la neutralité à l'égard des pressions économiques ou politiques serait garantie, devraient non seulement observer le niveau des prix, mais aussi disséquer leurs processus de formation. La petite taille des économies ultramarines permet à quelques importateurs ou distributeurs de capter l'ensemble du marché – certains observateurs vont jusqu'à évoquer une économie de « comptoir » – et encaisser des marges incroyables en profitant de monopoles ou d'oligopoles.

Sur la base des constatations de chacun de ces observatoires, un conseil national pourrait se réunir – par exemple à un rythme quinquennal – pour proposer les adaptations des compléments de rémunération destinées à tenir compte de l'évolution du niveau des prix. Le niveau de ces compléments pourrait évoluer – à la hausse comme à la baisse – de manière graduelle, pour éviter toute correction brutale. En effet, s'il apparaissait que leur niveau doive baisser, il conviendrait de faire en sorte que l'impact sur les traitements soit, le plus possible, étalé dans le temps.

En effet, le cœur du sujet réside en ce point : la vie chère pèse sur les fonctionnaires mais aussi – et plus durement encore – sur les salariés du secteur privé les plus fragiles. Mettre sous les projecteurs les marges injustifiées dans le commerce doit permettre de baisser les prix outre-mer. **Dès lors, et sur la base du maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, il est possible d'imaginer une baisse des coefficients de majoration des traitements. Ce dispositif n'aurait que des avantages : outre le maintien du pouvoir d'achat du secteur public, il permettrait de faire progresser significativement le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. Votre Rapporteur est convaincu qu'il s'agit là de la seule méthode possible de réforme.**

Ses déplacements ont permis à votre Rapporteur de prendre conscience de la diversité des situations des retraités de la fonction publique outre-mer. Il a tout d'abord pu constater les difficultés générées – pour les individus et pour la qualité du service public – dans les départements français d'Amérique par l'absence de compléments de pensions. Il a ensuite été frappé par l'hétérogénéité des niveaux de vie des retraités de La Réunion, de Nouvelle-Calédonie ou de Polynésie française. Si certains hauts fonctionnaires ou généraux en retraite bénéficient de compléments de pensions d'un niveau aberrant, votre Rapporteur a rencontré de nombreux retraités modestes – nés sur place ou implantés de longue date – pour qui une remise en cause du système aurait des conséquences personnelles dramatiques.

Sur un sujet particulièrement complexe, votre Rapporteur s'est donc efforcé de formuler les recommandations les plus simples possible, de nature à engager un processus d'évaluation et, le cas échéant, de réforme des dispositifs applicables outre-mer, en recherchant au maximum le consensus.

*

* *

I.- LES COMPLÉMENTS DE REMUNÉRATIONS SE SONT ÉTENDUS À L'ESSENTIEL DU SECTEUR PUBLIC

La mise en place, dans les années cinquante, des compléments de rémunérations dans la fonction publique de l'État outre-mer répondait à plusieurs objectifs.

Tout d'abord, ces compléments visaient à compenser une certaine dureté des conditions de vie outre-mer. Les infrastructures scolaires, sanitaires, routières étaient très insuffisantes.

En outre, ces compléments de rémunérations se justifiaient par un différentiel de prix important entre la métropole et l'outre-mer, trouvant sa source dans le coût du transport et la concurrence limitée par l'étroitesse du marché.

Enfin, les avantages financiers accordés étaient destinés à attirer des fonctionnaires métropolitains de qualité pour renforcer les effectifs de cadres dans la fonction publique. Cette démarche est d'ailleurs antérieure aux lois et décrets des années 1950, comme en témoigne l'existence du « décret sur la solde » de 1910.

A.- LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Certains commentateurs font valoir que, dès l'origine, les compléments de rémunération dépassaient le différentiel des prix entre la métropole et l'outre-mer. En dehors du fait qu'aucune étude complète n'existe sur ce différentiel dans les années 1950, votre Rapporteur ne peut que contester une telle analyse. En effet, ces compléments de rémunérations n'ont pas pour seul but de compenser le différentiel dû à la « vie chère », mais également de compenser l'éloignement – comment le chiffrer ? – et de rendre attractifs pour les métropolitains les postes outre-mer, qui n'auraient pu être pourvus sans ces dispositions spécifiques. **Il est donc logique que le niveau des compléments de rémunérations soit supérieur au strict écart de coût de la vie entre la métropole et chacun des territoires ultramarins.**

1.- Les majorations de traitement des fonctionnaires de l'État dans les DOM

Les fonctionnaires civils de l'État en poste outre-mer perçoivent une rémunération majorée, instituée par un ensemble de dispositions législatives. En poste dans les départements d'outre-mer, ils bénéficient de majorations de traitement fondées sur la loi n° 50-487 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion. Ce texte, proposé par le président du Conseil Georges Bidault, institue une majoration des traitements des fonctionnaires de 25 %.

Votre Rapporteur souligne que ce texte de 1950 n'est pas le premier à instituer un système de rémunération spécifique pour les fonctionnaires en poste outre-mer. En effet, le décret n° 48-167 du 31 mars 1948 avait déjà mis en place une « indemnité de recrutement ».

a) Les départements français d'Amérique

En Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, les fonctionnaires de l'État perçoivent un complément de rémunération représentant aujourd'hui 40 % du traitement de base.

En effet, à la majoration de 25 % prévue par la loi du 3 avril 1950 précitée s'est ajouté un « complément temporaire » à la majoration de traitement de 5 %, institué par le décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer. Ce décret, pris par le gouvernement dirigé par Joseph Laniel, portait, pour l'essentiel (neuf articles sur dix), sur l'instauration d'une prime d'éloignement, destinée à favoriser l'envoi de fonctionnaires métropolitains dans les DOM. L'article 10, relatif aux majorations de traitement, est particulièrement court. Cet article prévoit qu'il est attribué « *un complément temporaire à la majoration de traitement instituée par l'article 3 de la loi susvisée du 3 avril 1950* ». Il ajoute : « *le taux de ce complément est fixé à 5 p. 100 du traitement indiciaire de base* ».

Ce taux a ensuite été porté de 5 % à 15 % par le décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l'État en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane française. Les documents de l'époque ne mentionnent pas les raisons de cette augmentation.

Depuis ce décret pris par le gouvernement de Guy Mollet, **le taux du complément de rémunération applicable aux fonctionnaires de l'État dans les trois départements français d'Amérique est donc de 40 % (25 % et 15 %).**

b) La Réunion

Les fonctionnaires de l'État en poste dans le département de La Réunion bénéficient, à l'instar de leurs collègues des départements français d'Amérique, des dispositions de la loi du 3 avril 1950 précitée. À ce titre, ils perçoivent une rémunération majorée de 25 %.

De même, le décret précité du 22 décembre 1953 institue également pour La Réunion un « complément temporaire » de 5 % à la majoration de traitement. En revanche, le décret prévoit explicitement que ce complément est payé « *à sa contre-valeur en monnaie locale, d'après la parité en vigueur pendant la période sur laquelle porte la liquidation* ». En effet, jusqu'au 1^{er} janvier 1975, La Réunion n'utilisait pas le franc métropolitain ou le franc des départements d'outre-mer mais le franc CFA. Ce « franc des Colonies Françaises d'Afrique », devenu

« franc de la Communauté Française d’Afrique » en 1958 est une monnaie dont la valeur est exprimée par rapport au franc français et, depuis 1999, par rapport à l’euro.

Au fil du temps, sa parité a évolué. D’une parité d’un franc CFA pour 1,70 franc français le 26 décembre 1945 – date de la création du franc CFA –, cette parité est passée à un franc CFA pour 2 francs français le 17 octobre 1948. La parité a, à nouveau, été modifiée le 27 décembre 1958 pour tenir compte de la création du nouveau franc. Elle s’établit alors à un franc CFA pour 2 centimes de franc, cette modification étant sans incidence concrète sur le pouvoir d’achat. Depuis, la valeur du franc CFA a été divisée par deux le 12 janvier 1994.

Ce petit rappel historique a pour but d’éclairer un élément propre à La Réunion : l’utilisation du franc CFA dans ce département impliquait **un risque de dévaluation de cette monnaie à l’égard du franc métropolitain. Dès lors, une partie de la majoration de traitement servie aux fonctionnaires de l’État présents sur place était destinée à compenser une partie de ce risque.** C’est d’ailleurs ce qui explique que le « *complément temporaire* » ait été versé en monnaie locale.

Par ailleurs, le décret n° 57-333 du 15 mars 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l’État en service dans le département de La Réunion prévoit que le complément temporaire est porté à 10 %, payé en monnaie locale.

Dès lors, le taux des majorations de traitement à La Réunion atteint 35 %.

En réalité, le taux de majoration réel est de 53 % car un coefficient de 1,138 est appliqué au traitement majoré, pour tenir compte du niveau du franc CFA. Ce coefficient est toujours appliqué, malgré l’introduction du franc en 1975 dans l’île.

2.– Les majorations de traitement des fonctionnaires de l’État dans les collectivités d’outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie

La loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d’attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d’outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires s’applique en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna.

a) *Les taux de majoration ont évolué*

À partir de cette base légale, différents décrets ont mis en place des majorations de traitement pour les fonctionnaires de l’État en poste dans ces territoires. Le décret n° 51-511 du 5 mai 1951 prévoit ainsi la création d’un « *complément spécial* », servi aux seuls fonctionnaires civils, calculé en francs métropolitains et payé en monnaie locale. Initialement, la majoration était de 25 %

en Nouvelle-Calédonie et dans l'Océanie ; de 30 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 40 % à Wallis-et-Futuna.

Le décret n° 51-1185 du 11 octobre 1951 a prévu des dispositions comparables applicables aux militaires. Selon les grades et les territoires d'affectation, les soldes étaient majorées de 6,25 % à 20 %.

Pour partie, ces différentes majorations étaient aussi fondées sur l'existence d'une monnaie locale, le « *franc des colonies françaises du Pacifique* » (CFP), créé le 26 décembre 1945. Cette monnaie est aujourd'hui communément appelée « *change franc Pacifique* » (CFP), bien qu'aucun texte ne le prévoit explicitement.

Compte tenu de l'implantation de structures militaires lourdes des armées des États-Unis d'Amérique tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie française, le cours du franc Pacifique a initialement été lié au dollar américain. Aujourd'hui le risque de dévaluation de cette monnaie par rapport à la monnaie métropolitaine n'est pas inexistant. Sa parité a été modifiée significativement à quatre reprises depuis sa création, sans compter l'adaptation, sans conséquence économique, du passage au nouveau franc (1^{er} janvier 1960) et du passage à l'euro (1^{er} janvier 1999).

Lors de sa rencontre avec les acteurs économiques néo-calédoniens, votre Rapporteur a pu constater que l'existence du franc CFP impliquait la facturation d'une prime de risque relative au change de la part des contrats non européens. Il est courant que pour les contrats industriels avec les sociétés australiennes ou néo-zélandaises, le franc CFP ne soit pas vu comme une simple subdivision de l'euro, mais comme une monnaie pouvant, sur décision du gouvernement français, voir sa parité avec la monnaie unique modifiée.

Le taux de la majoration applicable à Wallis-et-Futuna est de 2,05. Celui applicable en Nouvelle-Calédonie a évolué. La baisse des coefficients, décidée par le gouvernement de Raymond Barre, s'est échelonnée d'octobre 1977 à février 1981. Cette baisse, décidée unilatéralement par l'État, ne se fondait pas sur des études économiques particulières.

Votre Rapporteur observe également que, dès les premiers mois de mise en œuvre de la mesure, le taux applicable dans les communes « de brousse » de Nouvelle-Calédonie – ainsi que dans la plupart des îles de Polynésie française – a été stabilisé, la baisse ne se poursuivant que pour l'agglomération de Nouméa. **Cette stabilisation du coefficient de majoration illustre le fait que l'attractivité pécuniaire des postes dans les zones les plus reculées devait être préservée.**

Aujourd'hui, ce taux est de 1,73 pour les fonctionnaires en poste dans l'agglomération de Nouméa et de 2,08 dans les autres communes de Nouvelle-Calédonie.

Le tableau suivant présente les évolutions successives des coefficients de majoration des traitements au cours de la période de baisse qui s'est achevée en 1981 :

**ÉVOLUTION DU COEFFICIENT DE MAJORATION DE TRAITEMENT
EN POLYNÉSIE FRANÇAISE ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

Arrêté ministériel	Entrée en vigueur	Polynésie française		Nouvelle-Calédonie	
		Zone 1	Zone 2	Zone 1	Zone 2
23 juillet 1967	1 ^{er} août 1967	2,13		1,92	
27 septembre 1977	1 ^{er} octobre 1977	2,11		2,00	
20 décembre 1977	1 ^{er} janvier 1978	2,09		1,98	
2 mars 1978	1 ^{er} avril 1978	2,08	2,08	1,97	
26 juillet 1978	1 ^{er} septembre 1978	2,04	2,08	1,94	
9 octobre 1978	1 ^{er} novembre 1978	2,02	2,08	1,91	1,94
20 décembre 1978	1 ^{er} février 1979	2,00	2,08	1,89	1,94
23 avril 1979	1 ^{er} juillet 1979	1,99	2,08	1,86	1,94
14 juin 1979	1 ^{er} août 1979	1,97	2,08	1,86	1,94
28 juin 1979	1 ^{er} octobre 1979	1,96	2,08	1,85	1,94
22 octobre 1979	1 ^{er} décembre 1979	1,95	2,08	1,84	1,94
21 janvier 1980	1 ^{er} février 1980	1,94	2,08	1,83	1,94
17 mars 1980	1 ^{er} mai 1980	1,93	2,08	1,82	1,94
1 septembre 1980	1 ^{er} octobre 1980	1,86	2,08	1,77	1,94
17 novembre 1980	1 ^{er} décembre 1980	1,86	2,08	1,75	1,94
12 février 1981	1 ^{er} mars 1981	1,84	2,08	1,73	1,94

Zone 1 : communes des Îles du Vent et des Îles sous le Vent en Polynésie française et communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta en Nouvelle-Calédonie

Zone 2 : autres communes

b) Le contexte spécifique de la Polynésie française

Aujourd'hui, le taux de la majoration applicable en Polynésie française est de 1,84 pour les fonctionnaires civils en poste dans les Îles du Vent (Tahiti et Moorea) et les Îles sous le Vent et de 2,08 dans les autres parties de la Polynésie française. Ce taux est de 1,81 pour les militaires, dans l'ensemble de la Polynésie française.

Votre Rapporteur tient à souligner tout particulièrement que l'implantation, en 1963, du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) à Mururoa et à Fangataufa a durablement marqué la Polynésie française. En effet, ce sont près de 18.000 militaires et fonctionnaires de la défense qui ont pu être présents simultanément en Polynésie française dans les périodes de plus grande activité du centre. Les conséquences économiques et sociologiques ont touché tout le territoire. L'arrivée massive de militaires aux soldes majorées a indubitablement conduit, à cette période, à une dérive très significative des prix courants. En outre, le ministère de la défense a fortement pesé sur le marché immobilier local. Il lui

fallait en effet disposer des logements nécessaires pour loger ses agents, lesquels ne finançaient leur habitation qu'à l'aide d'une retenue proportionnelle sur salaire, sans lien direct avec le coût réel du logement concerné.

Ces données historiques expliquent une partie de la situation actuelle de la Polynésie française. La société de consommation a été brutalement greffée sur une économie plus traditionnelle, entraînant ainsi des changements dans les modes de vie et dans les habitudes alimentaires.

Le Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française estime ⁽¹⁾ ainsi qu'avec l'arrivée du CEP, « *l'économie et toute la société polynésienne ont été bouleversées et façonnées par " l'économie de la bombe " »*. « *Les dépenses de l'État, au travers des transferts militaires et civils ont fait passer rapidement la communauté polynésienne, malgré elle, d'une économie d'autosubsistance à celle d'une société de consommation de type occidental avec un développement accéléré de son niveau de vie [...]. Cependant, il y a eu une mauvaise répartition des richesses. De nombreuses fortunes se sont faites en quelques années dans le négoce, le bâtiment, la spéculation foncière et immobilière, profitant de la hausse exceptionnellement rapide des prix, du pouvoir d'achat et des besoins liés à l'installation du CEP. Dans le même temps, beaucoup de Polynésiens n'ont pas bénéficié de cette manne financière.* »

Le rapport estime que l'implantation du CEP est également, pour partie, responsable d'une « *urbanisation mal maîtrisée* », de problèmes sanitaires – obésité, maladies cardio-vasculaires... – liés aux « *brusques modifications du mode de vie* », ainsi que la « *perte des repères et des valeurs polynésiennes* » dont les conséquences peuvent notamment être recherchées dans l'échec scolaire.

La création du CEP a également conduit à l'embauche, par le ministère de la défense, de personnels civils à un niveau de salaires jamais vu sur le territoire. En outre, l'arrivée massive des militaires et fonctionnaires métropolitains a, dans un premier temps, entraîné une explosion des prix des produits de consommation courante ainsi que des tensions sur le marché immobilier.

La progression brute des prix ressort à plus de 20 % par an sur la période allant de 1963 à 1983. Pour autant, l'analyse de ce chiffre reste difficile, puisque cette période s'est aussi accompagnée d'une forte croissance de la masse monétaire, de sorte qu'il est très délicat de déterminer la croissance réelle des prix des biens de consommation courante.

Sans risque d'être dans l'erreur, votre Rapporteur considère que l'État a pu développer les activités du CEP sans mouvement majeur de la société polynésienne en injectant sans compter des sommes considérables dans l'économie locale, générant des phénomènes collatéraux qui continuent

(1) *Rapport sur la reconnaissance par l'État des droits des victimes des essais nucléaires français et leur impact sur l'environnement, l'économie, le social et la santé publique en Polynésie française, Conseil économique social et culturel de la Polynésie française, 15 novembre 2006.*

de produire leurs effets. La question de l'indexation des rémunérations et des pensions d'État est l'un des volets de cette réalité créée artificiellement par des décisions prises hors du territoire polynésien.

Depuis 1996, les différents centres relevant du CEP ont été démantelés, parallèlement à la diminution drastique du nombre des militaires présents, sans que le moindre effet n'ait pu être détecté sur le niveau des prix. Autrement dit, si l'arrivée massive des militaires a conduit à une montée des prix, leur retrait n'a entraîné aucun effet inverse.

Le niveau des coefficients de majoration des traitements a d'ailleurs évolué à quatorze reprises, passant – pour les fonctionnaires civils – de 2,13 en 1967 pour toute la Polynésie française à 1,84 pour les Îles du Vent et les Îles sous le Vent et à 2,08 pour le reste de la Polynésie depuis le 12 février 1991.

Ces exemples permettent à votre Rapporteur d'estimer qu'à défaut d'une baisse de la « vie chère », une éventuelle baisse des coefficients de majoration des traitements entraînerait, non pas une baisse des prix, mais une baisse du pouvoir d'achat des fonctionnaires.

– Le personnel civil de la Défense recruté localement

Dans le cadre du CEP, le ministère de la défense a recruté localement de nombreux civils, relevant soit du statut des personnels recrutés localement (PRL), assimilés à des fonctionnaires de catégorie C, soit du statut du corps technique et opérationnel de la défense (CTOD), assimilés à des fonctionnaires de catégorie B.

Évidemment, avec la fermeture du CEP, ces corps sont en voie d'extinction. Il n'en demeure pas moins que de nombreux agents relèvent encore de ces statuts dans les services du ministère de la défense en Polynésie française.

Le salaire net moyen d'un PRL (après retenues sur salaires) est de 2.916,24 euros. Les plus anciens dans ce corps perçoivent des salaires – nets de retenues – de 5.891,14 euros. À titre de comparaison, le caporal-chef le mieux payé en Polynésie perçoit 2.210 euros par mois, avec les majorations de solde. **Le salaire du PRL le plus ancien correspond, en fait, à la solde majorée d'un officier supérieur.**

De même, le salaire moyen d'une personne relevant du CTOD est de 3.779,38 euros. Le salaire maximum versé atteint 4.893,93 euros par mois, nets de retenues. À titre de comparaison, la solde majorée moyenne d'un sergent atteint 2.933 euros et celle d'un adjudant se fixe à 3.173 euros.

En conséquence, toute baisse éventuelle des compléments de soldes versés aux militaires n'aurait pour conséquence qu'un appauvrissement relatif des cadres militaires à l'égard des civils qu'ils commandent !

– Le personnel du Corps de l'État pour l'administration de la Polynésie Française (CEAPF)

Les administrations d'État en Polynésie Française sont pourvues, soit par des fonctionnaires d'État, de catégorie A, B et C, venant de métropole – voire maintenus sur le territoire : c'est la quasi-totalité de la catégorie A–, par des fonctionnaires d'État d'origine locale, recrutés par les mêmes concours – c'est le cas de nombreux agents de catégories B et C, recrutés au moyen de concours nationaux– et enfin de fonctionnaires d'État, d'origine locale, recrutés par le biais de concours CEAPF. Le CEAPF a été créé par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966. La loi organique n° 95-173 du 20 février 1995 modifiant la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998 et portant dispositions diverses relatives aux territoires d'outre-mer a transféré la gestion administrative du CEAPF au territoire. Ils restent rémunérés par l'État.

Selon les informations transmises à votre Rapporteur par la ministre des finances et de la fonction publique de Polynésie française, le nombre des agents du CEAPF est de 2.400. Ils sont principalement affectés dans les services de l'éducation nationale et de la police nationale.

Les fonctionnaires du CEAPF sont recrutés pour servir en Polynésie française exclusivement et de façon permanente, à la différence de tous les autres concours de la fonction publique de l'État. Le recrutement s'est effectué, jusqu'à présent, au niveau de la catégorie C, les postes de catégorie B étant pourvus par voie d'avancement, l'accès à la catégorie A ne pouvant se faire que par intégration dans le corps métropolitain normal.

Seule exception, les enseignants du premier degré sont très majoritairement des fonctionnaires du CEAPF de catégorie A recrutés localement.

Pour l'ensemble des métiers du CEAPF, l'accès éventuel par liste d'aptitude à la catégorie A implique pour ces fonctionnaires de l'État d'accepter une affectation en métropole.

De nombreuses personnes auditionnées par votre Rapporteur ont préconisé de permettre l'organisation de concours de catégorie A au sein du CEAPF, en vue d'améliorer les perspectives de carrière des fonctionnaires de l'État et, accessoirement, de générer des économies pour le budget national. En effet, pourvoir aux emplois de catégorie A par des personnes déjà sur place permettrait à l'État de ne pas verser une prime d'éloignement et une prime de déménagement au fonctionnaire concerné.

Cependant, la conception du service public, qui anime votre Rapporteur, l'incite à ne pas proposer une telle mesure. En effet, outre le caractère enrichissant professionnellement d'une affectation dans un milieu très différent de son milieu habituel, le système actuel permet une rotation régulière des fonctionnaires de l'État de haut niveau, garantissant la vivacité du

fonctionnement même des services de l'État. Il ne serait pas sain que les plus hauts responsables de l'État puissent effectuer toute leur carrière sur le territoire, par nature exigü, en contact avec les mêmes personnes durant toute leur carrière. **La règle de la mobilité – au moins pour les cadres – est la seule à même d'assurer la neutralité du service public et de limiter les pressions de toutes sortes sur ces agents.**

Pour autant, votre Rapporteur ne mésestime pas la frustration des Polynésiens qui, s'ils réussissent un concours de catégorie A, ne bénéficient pas des primes allouées à leurs homologues métropolitains venant exercer en Polynésie française. **L'équité requiert donc que l'indemnité d'éloignement et la prise en charge de leurs frais de déménagement soient versées aux Polynésiens venant exercer en métropole.**

À l'issue des nombreux entretiens que votre Rapporteur a conduits, il lui apparaît que les coefficients de majoration des traitements des fonctionnaires sont « entrés dans le paysage ». **Leur principe même est considéré comme un acquis, même par nombre de ceux – autonomistes ou indépendantistes – qui le combattaient il y a encore quelques années.** En conséquence, ce sont donc les modalités d'application de ces dispositifs qui doivent faire l'objet d'adaptations, tandis que leur principe même ne saurait être remis en cause, à peine de déstabiliser durablement les sociétés ultramarines, voire de provoquer de graves troubles sociaux.

En toute hypothèse, les dispositifs méritent d'être clarifiés, notamment pour préciser explicitement si certaines prestations (comme le supplément familial de traitement, etc.) doivent ou non être majorés. Dans le silence des textes, c'est aujourd'hui le juge administratif qui tranche les nombreux litiges opposant l'administration à ses agents. **Il n'est pas sain que le législateur abandonne sa responsabilité et s'en remette, de facto, à la jurisprudence.**

c) Les difficultés liées à la protection sociale

En Nouvelle-Calédonie, les fonctionnaires sont ressortissants, non pas de l'Assurance maladie métropolitaine, mais, comme tous les salariés du territoire, de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés (CAFAT).

Cette caisse gère cinq régimes :

- le régime unifié d'assurance maladie-maternité (RUAMM) ;
- le régime de retraite ;
- les prestations familiales ;
- le régime d'assurance chômage ;
- le régime des accidents du travail et des maladies professionnelles.

La question des « évacuations sanitaires » a particulièrement retenu l'attention de votre Rapporteur. En effet, pour certaines pathologies particulièrement graves, le ressortissant de la CAFAT peut être amené à être soigné en métropole, en Australie ou encore en Nouvelle-Zélande. Du point de vue de la fonction publique, se pose la question de la prise en charge des frais et du maintien ou non des compléments de rémunération.

En Nouvelle-Calédonie, le cas de ces malades est examiné par une commission médicale des évacuations sanitaires. Si la Commission estime que l'évacuation est fondée, alors les frais de transport aérien et les frais médicaux et d'hospitalisation sont pris en charge au taux de 100 % sur la base du tarif facturé en fonction de la décision prise par la Commission médicale. Les frais d'hébergement font l'objet d'un remboursement sur la base d'un forfait journalier.

Il a, en outre, été confirmé à votre Rapporteur que les fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie ne perdent pas le bénéfice de leur complément de rémunération dans ce cas-là. En effet, la règle générale précise que le complément de rémunération n'est plus versé si le fonctionnaire est absent du territoire plus de 40 jours par an (ou 80 jours sur deux ans).

En Polynésie française, les fonctionnaires de l'État restent affiliés à leur régime de protection sociale métropolitain, la Caisse de prévoyance sociale (CPS) polynésienne n'étant qu'un intermédiaire dans la prise en charge des frais.

La prise en charge pour les fonctionnaires de l'État, via la CPS, est réduite à la prise en charge du billet aller et retour du patient et de l'accompagnateur familial ou médical, les transferts entre l'aéroport, les centres de soins et les lieux d'hébergement. Tous les frais médicaux et d'hébergement liés à l'évacuation sanitaire sont pris en charge par l'Assurance maladie suivant sa réglementation et selon les tarifs en vigueur en métropole.

La plupart des fonctionnaires d'État (n'ayant jamais travaillé qu'en Polynésie française, le plus grand nombre étant du CEAPF), ne sont pas adhérents à une mutuelle de la fonction publique (sauf peut-être certains enseignants qui sont affiliés à la MGEN). Le niveau de prise en charge de leurs frais est donc significativement moindre.

Au-delà de quarante jours passés hors de la Polynésie française (ou quatre-vingts jours sur deux ans), l'indexation est supprimée au prorata de la période excédant lesdits quarante jours, et, si elle a été néanmoins perçue, fait l'objet d'un ordre de reversement. Il n'existe pas d'exception de fait ou de droit, pour les évacués sanitaires. Dans ce cas, le patient doit faire face à des dépenses qui ne sont pas prises en charge par sa couverture sociale tout en voyant, dans le même temps, ses ressources considérablement diminuées.

Votre Rapporteur juge cette situation anormale et souhaite que les fonctionnaires devant être évacués pour des raisons sanitaires valables continuent à percevoir leurs compléments de rémunération.

Proposition n° 1 : Les fonctionnaires – et les retraités de la fonction publique – devant être évacués pour des raisons sanitaires valables doivent percevoir leurs compléments de rémunération ou de pension.

Par ailleurs, votre Rapporteur a pu constater des différences de traitement des fonctionnaires de l'État en Polynésie française selon qu'ils sont ou non originaires du territoire. Les métropolitains, en vertu de l'article 5 du décret n° 67-600 du 23 juillet 1967, peuvent opter – à titre personnel – pour le régime de prestations familiales dont ils bénéficiaient dans leur précédente affectation dès lors que celui-ci leur est plus favorable que celui en vigueur dans leur actuel territoire d'affectation. C'est ainsi qu'en Polynésie française, les fonctionnaires de l'État venant de métropole sont soumis au régime métropolitain de prestations familiales, et en perçoivent les prestations majorées de 84 %.

Un fonctionnaire d'État « résident » – c'est-à-dire recruté en Polynésie française – percevra, selon le régime de prestations familiales versées par la CPS, 58,66 euros par enfant, dès le premier. À partir de deux enfants, ce régime est moins favorable que le régime métropolitain.

3.– Les indemnités spécifiques d'installation

Jusqu'à la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, existait une « indemnité d'éloignement » destinée aux fonctionnaires métropolitains partant exercer outre-mer.

À cet effet, l'article 2 du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 portant aménagement du régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements d'outre-mer instituait une « indemnité d'éloignement » en faveur :

- des fonctionnaires métropolitains exerçant outre-mer ;
- et des fonctionnaires originaires d'outre-mer affectés en métropole ou dans un DOM situé à plus de 3.000 kilomètres de leur territoire d'origine.

Cette indemnité était équivalente à **12 mois de traitement brut pour 4 ans de services effectués** (16 mois pour 4 ans de service en Guyane, 23 mois de traitement net pour 2 ans de service à Mayotte).

Suite à la suppression de l'indemnité d'éloignement par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, des difficultés de recrutement spécifiques sont apparues pour certains DOM.

a) Les indemnités spécifiques à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Guyane

L'article 26 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a prévu la suppression de l'indemnité d'éloignement régie par le décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953.

Pour Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Guyane, le décret n° 2001-1226 du 20 décembre 2001 portant création d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation crée, pour **une durée de cinq ans, une indemnité particulière de sujétion et d'installation** pour les magistrats et les fonctionnaires de l'État, titulaires et stagiaires, affectés dans ces territoires et dont la précédente résidence était située hors de ces zones géographiques.

Son montant correspond à seize mois du traitement indiciaire brut de l'agent : elle est versée au taux plein sur la base d'une durée de service de quatre ans. Ces dispositions ont été étendues aux magistrats et aux fonctionnaires de l'État affectés à Saint-Pierre-et-Miquelon par **le décret n° 2001-1224 du 20 décembre 2001**.

Ces mesures sont entrées en application le **1^{er} janvier 2002** pour une durée de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2006. **Cependant, le décret n° 2006-1664 du 21 décembre 2006 a prorogé ce dispositif pour une durée de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2008.**

Votre Rapporteur, qui a rencontré des fonctionnaires de l'État à Saint-Martin, a pu mesurer les difficultés concrètes et spécifiques qu'ils doivent affronter quotidiennement. Certains témoignages montrent même que le climat de défiance vis-à-vis de l'autorité publique génère une pression diffuse sur ces fonctionnaires – qui se concrétise parfois par des menaces précises. Certains d'entre eux ont même décidé de demander une mutation anticipée et ont donc choisi de rembourser l'indemnité particulière de sujétion et d'installation perçue...

Votre Rapporteur réaffirme qu'en tout lieu de la République, l'autorité de l'État doit être respectée et que les comportements dont on lui a fait part – il ne doute pas qu'ils sont le fait d'une minorité de résidents de Saint-Martin – doivent être condamnés fermement par la représentation nationale et par l'ensemble des citoyens.

Lors de son déplacement à Saint-Martin, votre Rapporteur a également rencontré le maire et le conseiller général de Saint-Barthélemy, qui lui ont présenté les spécificités de leur île. Il ressort de cet entretien que les élus locaux estiment que l'indemnité particulière de sujétion et d'installation n'est plus utile pour attirer des fonctionnaires de l'État à Saint-Barthélemy. Reste à bien comprendre le fondement du point de vue de ces élus. Ne pourrait-il pas s'agir du souhait de tenir à distance des fonctionnaires de l'État très conscients des devoirs de leur fonction ?

L'installation d'un fonctionnaire métropolitain outre-mer ne donne lieu au versement d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation que si ce fonctionnaire est nommé à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, en Guyane ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Mais qu'en est-il de la situation du fonctionnaire originaire d'outre-mer souhaitant servir en métropole ? Afin de favoriser la mobilité des agents de l'État en fonction dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, le décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001 crée une prime spécifique d'installation, correspondant à douze mois du traitement indiciaire brut de l'agent, pour *les fonctionnaires de l'État et les magistrats des départements d'outre-mer affectés pour la première fois en métropole* à la suite d'une mutation ou d'une promotion ainsi qu'à ceux qui y sont affectés à la suite de leur entrée dans l'administration. Ces dispositions ont été étendues à Saint-Pierre-et-Miquelon par **le décret n° 2001-1224 du 20 décembre 2001**.

En conséquence, **il n'existe plus d'équivalence dans la façon dont sont traités les fonctionnaires selon que leur nomination s'effectue depuis un département d'outre-mer ou vers un département d'outre-mer.**

**RÉGIME DES PRIMES D'INSTALLATION DANS LES DOM
ET À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**

Lieu d'affectation	Prime	Montant
Guyane, Saint-Barthélemy et Saint-Martin	indemnité particulière de sujétion et d'installation	16 mois de traitement pour 4 ans de service
Saint-Pierre-et-Miquelon	indemnité particulière de sujétion et d'installation	16 mois de traitement pour 4 ans de service
Métropole (depuis les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon)	prime spécifique d'installation	12 mois de traitement pour 4 ans de service

b) Le versement d'une indemnité d'éloignement dans les autres collectivités d'outre-mer

Le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996 précise les conditions d'attribution de l'indemnité d'éloignement, instituée par l'article 2 de la loi du 30 juin 1950, au bénéfice des magistrats et des fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État qui servent dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie. Le droit à l'indemnité est ouvert lors de l'affectation dans une collectivité d'outre-mer, y compris en Nouvelle-Calédonie à la condition que cette affectation entraîne, pour l'agent concerné, un « *déplacement effectif pour aller servir en dehors du territoire dans lequel est situé le centre de ses intérêts matériels et moraux* ».

Le « *centre des intérêts matériels et moraux* » s'apprécie en fonction d'un faisceau d'indices concordants, parmi lesquels figurent le lieu de naissance, le lieu de résidence des parents ou des ascendants proches, la propriété ou la location de biens immobiliers dans les départements d'outre-mer considérés, le lieu d'inscription de l'agent sur les listes électorales, les affectations professionnelles qui ont précédé son affectation actuelle.

La durée de séjour permettant de bénéficier de la prime doit être de deux ans. En cas de renouvellement du séjour pour deux autres années, la première fraction de l'indemnité qui est due pour le second séjour – égale à six mois de traitement de base - est payée au début de ce séjour. L'indemnité d'éloignement est majorée de 10 % au titre du conjoint lorsque celui-ci n'a pas un droit personnel à l'indemnité et de 5 % par enfant à charge. Le droit à l'indemnité pour les personnels affectés sans limitation de durée dans une collectivité d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie n'est ouvert que pour deux périodes de deux ans. Les intéressés n'acquièrent un nouveau droit à l'indemnité pour une nouvelle affectation qu'après une période de service de deux ans au moins accomplie en dehors de toute collectivité ouvrant droit au bénéfice de l'indemnité.

Votre Rapporteur a ainsi appris qu'avant ces précisions réglementaires, certains magistrats ou fonctionnaires civils percevaient indéfiniment ce type de primes... L'indemnité d'éloignement ne rétribue donc désormais que quatre ans de service au plus.

Votre Rapporteur relève une iniquité dans l'éligibilité à la prime d'éloignement. En effet, elle ne bénéficie qu'aux fonctionnaires métropolitains ou des DOM – il a ainsi rencontré un enseignant de La Réunion en poste en Polynésie française – venant dans une COM ou en Nouvelle-Calédonie, mais pas aux fonctionnaires effectuant le trajet inverse. Par exemple, le vice-rectorat de Polynésie française a indiqué à votre Rapporteur que seulement quatre enseignants polynésiens sollicitaient une mutation en métropole ou dans les DOM en 2006. Quelles peuvent être les raisons de cette situation, sachant que la mobilité est l'une des sources de la qualité de notre fonction publique ? L'une des raisons du déséquilibre entre le nombre des fonctionnaires souhaitant aller exercer en Polynésie française et ceux souhaitant la quitter pour une partie de leur carrière réside sans doute dans le fait qu'il n'existe pas de prime d'éloignement pour les fonctionnaires des COM souhaitant exercer en métropole – alors même que les fonctionnaires des DOM en bénéficient...

Il apparaît donc essentiel à votre Rapporteur que cette iniquité soit corrigée.

Proposition n° 2 : Assurer l'équivalence des primes ou avantages servis dans le cas d'une mutation depuis et vers un territoire.

Le tableau suivant présente les taux en vigueur pour l'indemnité d'éloignement :

**INDEMNITÉ D'ÉLOIGNEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER
ET EN NOUVELLE-CALÉDONIE**

Polynésie française	10 mois de traitement pour 2 ans de service
Nouvelle-calédonie	10 mois de traitement pour 2 ans de service
Wallis-et-Futuna	18 mois de traitement pour 2 ans de service
Mayotte	23 mois de traitement pour 2 ans de service
Métropole (depuis les COM)	–

RÉGIME JURIDIQUE DE L'INDEMNITÉ PARTICULIÈRE DE SUJÉTION ET D'INSTALLATION ET DE LA PRIME D'INSTALLATION

– L'indemnité particulière de sujétion et d'installation est versée aux fonctionnaires de l'État et aux magistrats, titulaires et stagiaires, affectés en Guyane et dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy du département de la Guadeloupe, dont la précédente résidence était située en dehors de ces territoires, s'ils y accomplissent une durée minimale de quatre années consécutives de service. Les fonctionnaires et les magistrats originaires de Guyane et dans les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ne peuvent bénéficier de cette indemnité à la suite de leur entrée dans l'administration s'ils sont affectés sur place.

Le montant de l'indemnité est égal à seize mois du traitement indiciaire de base de l'agent. Elle est payable en trois fractions : une première de six mois lors de l'installation du fonctionnaire dans son nouveau poste, une deuxième de cinq mois au début de la troisième année de service ; une troisième de cinq mois au bout de quatre ans de services. Le traitement indiciaire de base de référence est celui perçu par le fonctionnaire à la date à laquelle chaque fraction devient payable. Chacune des trois fractions de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation est majorée de 10 % pour le conjoint, le concubin ou le partenaire d'un pacte civil de solidarité et de 5 % par enfant à charge au sens de la législation sur les prestations familiales. Le fonctionnaire stagiaire non titularisé doit rembourser la fraction de la prime qui lui a été versée. Le fonctionnaire qui, sur sa demande, cesse ses fonctions avant la fin du délai de quatre ans ne pourra percevoir les fractions (principal et majorations) non encore échues de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation.

En outre, lorsque la cessation de fonctions n'aura pas été motivée par les besoins du service ou par l'impossibilité pour l'agent (dûment reconnue par le comité médical prévu par le décret du 14 mars 1986), de continuer l'exercice de ses fonctions par suite de son état de santé, il sera retenu sur ses émoluments ultérieurs une fraction, calculée au prorata de la durée des services effectués, des sommes déjà perçues au titre de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation. Toutefois, lorsque la cessation intervient moins d'un an avant la fin de la période de quatre ans, le fonctionnaire pourra prétendre au versement de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation au prorata de la durée de service effectivement accomplie.

Un fonctionnaire de l'État ou un magistrat ayant perçu l'indemnité particulière de sujétion et d'installation ne peut prétendre, dans la suite de sa carrière, au versement de la prime spécifique d'installation instituée par le décret du 20 décembre 2001.

La prime spécifique d'installation est versée aux fonctionnaires de l'État et aux magistrats, titulaires ou stagiaires, affectés dans un département d'outre-mer, qui reçoivent une première affectation en métropole à la suite d'une mutation ou d'une promotion, s'ils y accomplissent une durée minimale de quatre années consécutives de services. Le montant de la prime spécifique d'installation est égal à douze mois du traitement indiciaire de base de l'agent. Le régime de la prime est le même que celui de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation. Un fonctionnaire de l'État ayant perçu la prime spécifique d'installation ne peut prétendre, dans la suite de sa carrière, au versement de l'indemnité particulière de sujétion et d'installation instituée par le décret du 20 décembre 2001.

c) La prise en charge des frais de déménagement

Le remboursement des frais de déménagement est prévu par le décret n° 89-271 du 12 avril 1989 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais de déplacement des personnels civils à l'intérieur des départements d'outre-mer, entre la métropole et ces départements, et pour se rendre d'un département d'outre-mer à un autre.

L'article 23 de ce décret, modifié en dernier lieu par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 précise que la prise en charge des frais de changement de résidence comporte, d'une part, la prise en charge des frais de transport des personnes et, d'autre part, l'attribution d'une « *indemnité forfaitaire* » de transport de bagages ou de changement de résidence. Le montant de cette indemnité forfaitaire est réduit si l'agent est logé dans un logement meublé.

Votre Rapporteur estime que le caractère forfaitaire de cette indemnité limite le risque que les sociétés de déménagement ne proposent des devis artificiellement élevés, comme cela a pu se produire dans le passé.

Ce dispositif est également applicable pour les déménagements à destination de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon depuis la métropole ou un DOM.

Le texte applicable pour les COM et la Nouvelle-Calédonie est le décret n°98-844 du 22 septembre 1998 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les changements de résidence des personnels civils de l'État à l'intérieur d'un territoire d'outre-mer, entre la métropole et un territoire d'outre-mer, entre deux territoires d'outre-mer et entre un territoire d'outre-mer et un département d'outre-mer, Mayotte ou la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le fonctionnaire qui bénéficie d'un logement meublé dans sa nouvelle résidence est remboursé de ses frais de transport de bagages au moyen d'une indemnité, tandis que celui qui ne bénéficie pas d'un logement meublé est remboursé au moyen d'une indemnité également forfaitaire, dite de changement de résidence, dont le montant est plus élevé.

4.— Les dispositions relatives aux congés

Les fonctionnaires affectés outre-mer peuvent bénéficier d'un système de congés prolongés selon le lieu de leur affectation.

a) Les congés administratifs

Les fonctionnaires de l'État, résidents dans une COM et à Mayotte, bénéficient d'un congé administratif, dès lors qu'ils ont accompli une durée minimale de trois ans de service ininterrompu en vertu de l'article 35 du décret du 2 mars 1910.

En pratique, les fonctionnaires de l'éducation nationale (avec un régime de séjour de trois ans renouvelable) doivent se faire connaître auprès du service du personnel dont ils relèvent, trois ans avant le départ du congé administratif. Le nombre de jours de congés annuels est alors réduit d'un quart environ les deux premières années et de plus de la moitié la troisième année. La durée du congé administratif ne peut être supérieure à quarante-cinq jours, temps du voyage compris. En cas de retour anticipé, le reliquat de congé administratif non utilisé se trouve annulé de plein droit et le fonctionnaire doit réintégrer immédiatement son poste. Ces congés donnent lieu à la prise en charge des frais de déplacement pour le fonctionnaire et ses ayants droit.

Pour les fonctionnaires de l'éducation nationale servant pour deux ans renouvelables et les autres fonctionnaires de l'État, le congé administratif est de deux mois après un séjour de deux ans.

b) Les congés bonifiés

Le décret n° 78-399 du 20 mars 1978 prévoit que les fonctionnaires de l'État originaires de la métropole en service dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon et ceux originaires des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon exerçant en métropole, et qui ont conservé le centre de leurs intérêts moraux et matériels dans leur département d'origine, ont droit, tous les trente-six mois, à un congé supplémentaire de trente jours. Ce congé est communément appelé « congé bonifié ».

Le congé d'ensemble – généralement deux mois – n'est pas fractionnable ni cumulable, et doit être passé au lieu de la résidence habituelle déclarée, c'est-à-dire à l'endroit où se situe le centre des intérêts moraux et matériels de l'agent. Les frais de transport sont payés par l'administration, pour l'agent, son conjoint (avec un plafonnement des ressources) et ses enfants à charge.

La durée de ces congés bonifiés a été établie à une époque où la durée du trajet pour se rendre outre-mer était parfois de plusieurs semaines. Si les difficultés matérielles pour effectuer les trajets entre la métropole et les différents territoires ultramarins demeurent – notamment le coût du transport –, le temps de transport a été considérablement réduit.

<p><u>Proposition n° 3</u> : Aménager le régime des congés bonifiés pour tenir compte de la réduction des délais de transport.</p>
--

En outre, la rémunération pendant le congé est celle du lieu où il est pris. Par conséquent, les fonctionnaires qui prennent leurs congés dans un département d'outre-mer perçoivent, en outre, le complément de rémunération comme s'ils étaient affectés sur place.

De plus, les fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer exerçant dans un département d'outre-mer leur activité professionnelle peuvent, avec leur famille, bénéficier de la prise en charge, par l'employeur public, de 50 %

des frais de transport pour un voyage en métropole dès lors qu'ils ont effectué cinq ans de service, et de 100 % s'ils ont accompli dix ans de service.

Le décret n° 88-168 du 15 février 1988 a étendu ce régime aux fonctionnaires territoriaux.

Jusqu'en 1994, les frais liés aux congés bonifiés étaient pris en charge, pour les fonctionnaires de l'État, par les ministères employeurs, et pour les fonctionnaires territoriaux, par le centre national de la Fonction publique territoriale (CNFPT). L'État remboursait au CNFPT les sommes correspondant à ces frais de congés bonifiés sous forme d'une dotation spécifique qui était intégrée dans la dotation globale de fonctionnement (DGF) que l'État verse au CNFPT.

Depuis le 1^{er} janvier 1995, les frais liés aux congés bonifiés des agents travaillant dans des collectivités territoriales sont, en vertu du I de l'article 3 de la loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale, supportés non plus par le CNFPT mais par la collectivité employeuse.

Votre Rapporteur estime que cette disposition crée un risque réel de discrimination à l'embauche des ultramarins auprès des collectivités territoriales de métropole. Le maire qui choisit sur une liste d'aptitude entre plusieurs candidats dont l'un est originaire d'un DOM aura tendance à ne pas recruter ce dernier compte tenu de la désorganisation potentielle pour ses services que supposent des périodes d'absence de deux mois consécutifs et du coût financier des frais de transport et de versement des compléments de rémunération.

À tout le moins, votre Rapporteur souhaite que l'État prenne à nouveau en charge, via un remboursement au CNFPT, le coût des congés bonifiés pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, il se demande ce qui fonde la légitimité du versement du complément de rémunération pendant les congés, sachant que le fonctionnaire n'est alors pas en activité.

Cette question n'est pas anodine puisqu'elle concerne environ 70.000 agents publics – principalement implantés en Île-de-France, pour un coût évalué à plus de 500 millions d'euros par an.

Compte tenu du coût de ces mesures et pour éviter que les administrations soient tentées de limiter l'usage de ces congés bonifiés en multipliant les chicaneries administratives – mise en cause très fréquente de la réalité de la localisation du centre des intérêts matériels et moraux outre-mer, évidemment très mal ressenties par les fonctionnaires concernés – une remise à plat de ces dispositifs paraît souhaitable.

Proposition n° 4 : Le versement des compléments de rémunérations, pendant leurs congés bonifiés, aux ultramarins travaillant dans la fonction publique hospitalière ou territoriale de métropole constitue une discrimination à l'embauche à leur endroit. Donc, prévoir la prise en charge financière par l'État de ces compléments de rémunérations ou bien en supprimer le versement, dont la légitimité n'est pas démontrée.

5.– Un coût budgétaire difficile à estimer

Le rapport de M. Bernard Pêcheur sur l'Observatoire des prix et des revenus à La Réunion en 1996 estimait le coût global des compléments de rémunération à 1,22 milliard d'euros pour l'État. Mme Éliane Mossé, dans son rapport « Quel développement économique pour les départements d'outre-mer ? » publié en 1999, se référait à une étude de la Direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer, qui évaluait le coût des sursalaires à 910 millions d'euros. Selon les estimations de notre collègue Marc Laffineur ⁽¹⁾, le coût global des compléments de rémunération serait de l'ordre de 2,22 milliards d'euros. Cependant, ce dernier chiffre additionnait les évaluations des compléments de rémunérations, des primes d'installation, des majorations des retraites et des congés bonifiés.

Avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, les compléments de rémunérations sont inclus dans la masse salariale et il n'est pas aisé de les identifier.

Pour couper court aux spéculations, votre Rapporteur suggère au Gouvernement d'identifier précisément ces montants afin que la transparence soit la règle en la matière.

(1) Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°1094 sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer, 25 septembre 2003.

B.— UNE FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE QUI TEND A REPRODUIRE LE MODÈLE DE L'ÉTAT

Destinés originellement aux seuls fonctionnaires de l'État originaires de métropole, c'est-à-dire au personnel d'encadrement métropolitain, appartenant aux corps spéciaux des colonies puis de la France d'outre-mer, les régimes de compléments de rémunération ont été progressivement étendus à la quasi-totalité du secteur public.

1.— L'extension des compléments de rémunération aux autres fonctions publiques des départements d'outre-mer

Évidemment, la lecture des chiffres présentant le nombre d'agents publics dans les collectivités territoriales des DOM ne peut que surprendre : il est effectivement très supérieur à ceux observables en métropole. Pour autant, il convient de se garder de porter un jugement par trop simpliste sur cette question. Certes, de nombreux recrutements de non titulaires ont eu lieu sans prise en compte des besoins réels des collectivités, certes certains de ces recrutements s'apparentent parfois à du clientélisme électoral, mais, aux yeux de votre Rapporteur, l'essentiel est ailleurs. Les maires – car l'essentiel des effectifs d'agents publics se situe dans les communes – ont dû faire face, dès les années soixante, à une situation économique dégradée.

Aussi bien dans les départements français d'Amérique qu'à La Réunion, les maires ont dû affronter des situations sociales très délicates qui ont débuté avec les grandes fermetures d'usine dans le secteur de la canne à sucre et qui ont perduré sous la forme d'une crise économique et sociale dramatique. À défaut de revenu minimum d'insertion et de structures de suivi social aussi développées qu'en métropole, les maires des DOM ont eu tendance à procéder à des recrutements sans doute en nombre excessif au regard des besoins et des possibilités de ces collectivités.

a) La situation de la Guadeloupe

Au 31 décembre 2006, 13.313 agents titulaires et non titulaires exerçaient dans les collectivités territoriales de Guadeloupe et leurs établissements publics.

Il serait facile pour votre Rapporteur de rapporter ces chiffres à la population dans les communes de Guadeloupe et de les rapprocher des mêmes ratios dans les communes des départements métropolitains. Le taux d'administration, qui se définit comme le rapport entre les effectifs employés par les collectivités territoriales et la population totale, est d'environ 32 dans la fonction publique territoriale des DOM, contre environ 23 au niveau national. Il est de 35 en Guadeloupe avec 13.313 agents pour 460.000 habitants.

Ce chiffre ne peut évidemment pas être présenté tel quel. En effet, son niveau plus élevé dans les DOM s'explique non seulement par des effectifs relativement importants dans les collectivités territoriales, mais aussi par la faiblesse relative du secteur privé outre-mer. Autrement dit, ce ne sont pas seulement des « sureffectifs » qui expliquent l'écart, mais aussi le faible nombre de salariés du secteur privé dans la population totale.

Le tableau suivant présente les effectifs des collectivités territoriales et leurs établissements publics, affiliés au centre de gestion de la fonction publique territoriale, au 31 décembre 2006.

EFFECTIFS DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS AFFILIÉS AU CENTRE DE GESTION

Collectivités et établissements publics	Effectif total	Effectif titulaire		Effectif non titulaire	
		Effectif total	%	Effectif total	%
Abymes	1.539	1.494	97	44	3
Anse-Bertrand	131	129	98	1	1
Baie-Mahault	786	714	91	72	9
Baillif	112	79	71	33	29
Basse Terre	474	423	89	51	11
Bouillante	199	146	73	53	27
Capesterre Belle-Eau	400	376	94	24	6
Capesterre de Marie-Galante	86	83	97	2	2
Deshaies	74	69	93	5	7
Désirade	62	62	100	0	0
Gosier	519	491	95	28	5
Gourbeyre	125	116	93	9	7
Goyave	78	75	96	3	4
Grand-Bourg	182	180	99	2	1
Lamentin	271	172	63	99	37
Morne-à-L'eau	422	409	97	14	3
Moule	439	412	94	33	8
Petit-Bourg	451	413	92	38	8
Petit-Canal	97	91	94	6	6
Pointe-Noire	157	149	95	8	5
Port-Louis	114	90	79	24	21
Saint-Claude	175	169	97	6	3
Saint-Barthélemy	141	122	87	19	13
Saint-François	237	227	96	10	4
Saint-Louis	99	62	63	29	29
Saint-Martin	691	603	87	94	14
Sainte-Anne	505	493	98	12	2
Sainte-Rose	365	300	82	68	19
Terre de Bas	58	43	74	15	26
Terre de haut	61	54	89	7	11
Trois-Rivières	151	145	96	6	4
Vieux Fort	37	37	100	0	0
Vieux-Habitants	175	173	99	2	1
Total 2006	9.413	8.601	91	817	9

EFFECTIFS DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS AFFILIÉS AU CENTRE DE GESTION

Collectivités et établissements publics	Effectif total	Effectif titulaire		Effectif non titulaire	
		Effectif total	%	Effectif total	%
Communautés de communes	113	92	81	21	19
Syndicat intercommunal	110	105	95	5	5
Régies	83	36	43	47	57
Agence départementale d'insertion	109	88	81	21	19
Centre de gestion	27	21	78	6	22
Syndicat mixte	37	31	84	6	16
Total 2006	479	373	78	106	22

Source : Étude sur l'emploi territorial au 31 décembre 2006 du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guadeloupe

Par ailleurs, les effectifs des collectivités territoriales et leurs établissements publics qui ne sont pas affiliés au centre de gestion de la fonction publique territoriale, au 31 décembre 2006, sont présentés dans le tableau suivant :

**COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS
NON AFFILIÉS AU CENTRE DE GESTION**

Collectivités et établissements publics	Effectif total	Effectif titulaire		Effectif non titulaire	
		Effectif total	%	Effectif total	%
Commune de Pointe-à-Pitre	847	803	95	44	5
Conseil Général	1.622	1.584	98	38	2
Conseil Régional	585	539	92	46	8
SDIS	349	347	99	2	1
CNFPT	16	16	100	0	0
Total 2006	3.419	3.289	96	130	4

Source : Étude sur l'emploi territorial au 31 décembre 2006 du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guadeloupe

Globalement, les effectifs de la fonction publique territoriale sont donc les suivants :

EFFECTIF TOTAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE EN GUADELOUPE

Collectivités et établissements publics	Effectif Total	Effectif titulaire		Effectif non titulaire	
		Effectif total	%	Effectif total	%
Affiliées au centre de gestion (communes)	9.413	8.601	91	817	9
Affiliées au centre de gestion (autres collectivités)	479	373	78	106	22
Non affiliées au centre de gestion	3.419	3.289	96	130	4
Total 2006	13.313	12.263	92	1.053	8

Source : Étude sur l'emploi territorial au 31 décembre 2006 du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Guadeloupe

Le magazine « Antiane », édité par l'INSEE, évaluait, dans son édition de décembre 2003, à 9 % la part des communes dans l'emploi total des départements français d'Amérique.

– *Un sous-encadrement manifeste, en lente résorption*

La fonction publique de la Guadeloupe – comme celle d'ailleurs de l'ensemble des DOM – se caractérise par une très forte proportion d'agents de catégorie C (emplois d'ouvriers et d'employés) et, corrélativement, une très faible proportion d'agents de maîtrise (catégorie B) et d'encadrement (catégorie A).

Au 31 décembre 2001, alors que la proportion d'agents de catégories A, B et C était, respectivement de 7 %, 11 % et 82 % dans la fonction publique territoriale des communes de métropole (et 1 % « indéterminé »), elle était de 1 %, 3 % et 96 % en Guadeloupe.

Depuis, la situation s'est améliorée. En effet, les élus locaux de Guadeloupe ont pris la pleine mesure des conséquences de cette situation : leurs fonctionnaires, mal encadrés et mal formés, rendaient un service aux citoyens qui n'était pas optimal.

Ils ont donc recruté des agents de catégories A et B, sans pour autant augmenter les effectifs totaux de la fonction publique. Ceux-ci sont en effet passés de 10.395 agents au 31 décembre 2001 – pour les seules communes – à 10.260 au 31 décembre 2006.

Cette amélioration est également due à l'action des représentants de l'État dans le département, qui ont réussi à appuyer les maires dans leurs efforts pour assainir leurs budgets – déséquilibrés par l'importance de la masse salariale. À ce titre, le plan « Cocarde » permet aux différents responsables financiers de l'État – au premier rang desquels le trésorier payeur général –, dans une logique vertueuse, de rétablir la situation financière des communes.

Par exemple, la commune de Sainte-Rose a pu bénéficier, en 2005, d'un prêt de l'Agence française de développement de 13 millions d'euros et d'une subvention exceptionnelle de l'État de 1,3 million d'euros ⁽¹⁾. En contrepartie, la commune a pu recruter les cadres nécessaires au bon fonctionnement de ses services et réduire les effectifs de fonctionnaires de catégorie C, pour lesquels les départs en retraite ne sont pas tous remplacés.

(1) Source : rapport de la chambre régionale des comptes sur le budget primitif pour 2005.

Votre Rapporteur se félicite de ces actions, non pas parce qu'elles peuvent réduire le nombre de fonctionnaires – il réaffirme au contraire son attachement à un service public de qualité – mais parce qu'elles placent les communes dans un cercle vertueux :

- le recrutement de cadres permet de rajeunir les effectifs ;
- le renforcement de l'encadrement permet d'améliorer l'efficacité du service public ;
- la maîtrise de la masse salariale doit permettre de dégager des marges de financement pour les investissements dont les communes ont besoin (routes, équipements collectifs, etc.)

Le résultat de ces actions menées par les élus de Guadeloupe apparaît dans les statistiques, comme le montre le tableau suivant :

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE EN GUADELOUPE AU 31 DÉCEMBRE 2006

Catégorie	Effectif	Proportion
A	651	4,9 %
B	817	6,1 %
C	11.849	89,0 %
Total	13.317	100,0 %

La part des effectifs d'encadrement (11 % au 31 décembre 2006) tend à se rapprocher des références métropolitaines (de 18 à 22 % selon le type de collectivités). Il n'en demeure pas moins que la pyramide des âges des effectifs demeure insatisfaisante : **les plus de 50 ans représentent un tiers des effectifs des fonctionnaires territoriaux titulaires !** Pour les non titulaires, la situation est encore plus marquée : 42 % ont plus de 50 ans.

Plus précisément, votre Rapporteur a été frappé par la proportion des agents de plus de 60 ans en service : **6 % des titulaires et 20 % des non titulaires ont plus de 60 ans.** L'une des explications de cette longévité de carrière atypique réside sans doute dans le fait qu'aucun complément de retraite n'existe dans les départements français d'Amérique. De sorte que les agents prolongent leur carrière au maximum – au détriment d'ailleurs de la qualité du service public, compte tenu notamment du nombre des arrêts maladie – pour retarder le plus possible le départ en retraite, avec une pension calculée sur la base d'un traitement sans complément.

– Un large mouvement de titularisation du personnel

La Guadeloupe, à la suite de grèves très suivies en 1998 et 1999, a connu un mouvement massif de titularisation de ses agents communaux.

En 1998, environ 45 % des effectifs des communes étaient des agents non titulaires. En effet, pour les raisons précédemment invoquées – fermetures

d'usines, chômage très élevé –, les maires ont été tentés, parfois sous la pression de leurs concitoyens, de procéder à des recrutements massifs, sans recours à des concours administratifs. En conséquence, les créations d'emplois ont été réalisées dans les catégories d'exécution, et, très significativement, dans les caisses des écoles, chargées notamment d'assurer la restauration scolaire.

Dans certaines communes de Guadeloupe, les agents des caisses des écoles représentent près de 40 % des effectifs totaux. En outre, très peu d'entre eux travaillent à temps complet – parfois moins de 10 % des effectifs des caisses des écoles. En effet, le nombre de contrats a été privilégié sur le volume d'heures à effectuer. Cette situation génère des tensions sociales car les agents effectuant moins de 28 heures de service par semaine ne sont pas ressortissants, pour leur retraite, de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), mais du régime général des salariés. **Les maires sont donc soumis à une pression sociale constante pour allonger la durée hebdomadaire de service de ces agents.**

Évidemment, compte tenu de leur mode de recrutement, les agents non titulaires relevaient très largement de la catégorie C. Aujourd'hui, du fait du mouvement de titularisation opéré, seuls 8 % des agents de catégorie C sont non titulaires, alors que 15 % des agents de catégorie A le sont !

Le tableau suivant présente la part des titulaires et des non titulaires par catégorie, dans la fonction publique territoriale de Guadeloupe au 31 décembre 2006.

PART DES TITULAIRES ET DES NON TITULAIRES PAR CATÉGORIE

	A	B	C
Effectif titulaire	555	765	10.948
<i>Pourcentage</i>	85	94	92
Effectif non titulaire	96	52	901
<i>Pourcentage</i>	15	6	8
Effectif total	651	817	11.849

Globalement, la résorption des emplois de non titulaires est illustrée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS TOTAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Agents	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001
Titulaires	10.370	11.180	11.164	11.009	12.263	+ 18 %
<i>%</i>	85	86	89	88	92	
Non titulaires	1.840	1.858	1.377	1.561	1.053	- 43 %
<i>%</i>	15	14	11	12	8	
Effectif total	12.210	13.038	12.545	12.570	13.313	+ 9 %

S'il a fallu des mouvements sociaux de grande ampleur pour procéder à ces titularisations, c'est parce que les maires étaient réticents. La raison en est

simple : les fonctionnaires titulaires bénéficient des mêmes compléments de traitement que les fonctionnaires de l'État, soit 40 % du traitement indiciaire de base. Évidemment, ce processus de titularisation a conduit de nombreuses communes de Guadeloupe à être placées sous tutelle. Compte tenu des différents entretiens que votre Rapporteur a menés, il estime à environ 22 % de la masse salariale des communes les compléments de rémunération – compte tenu des cotisations sociales et du régime indemnitaire classique.

Les communes des DOM ne sont pourtant pas responsables de ce poids sur leur masse salariale : elles ne sont ni la cause de la « vie chère », ni les responsables des obligations des collectivités territoriales à l'égard de leurs agents, imposées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. **Votre Rapporteur estime donc que le surcroît de masse salariale dû aux compléments de rémunération devrait être mieux pris en charge par la solidarité nationale, au moyen des différentes dotations versées par l'État.** Pour éviter tout effet pervers, cette majoration des dotations serait conditionnée par la signature d'un pacte pluriannuel avec les représentants de l'État planifiant les perspectives de recrutement et la valorisation des carrières des agents en poste.

La dernière circulaire de la direction générale des collectivités locales, relative à la répartition de la dotation globale de fonctionnement des communes, en date du 13 février 2007, ne prévoit aucune disposition tenant compte de la charge financière pour les communes d'outre-mer du financement des compléments de rémunération pour leurs agents.

b) La situation de La Réunion

Les collectivités territoriales de La Réunion employaient 31.985 agents au 31 décembre 2004, dont 25.489 agents en poste dans les communes. Le département et la région emploient 5.612 agents.

Le tableau suivant présente la répartition des effectifs de la fonction publique territoriale à La Réunion :

EFFECTIFS SALARIÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SELON LE TYPE D'ORGANISME ET LE STATUT AU 31 DÉCEMBRE 2004

	Département et région	Communes	Organismes intercommunaux	Autres	Ensemble
Titulaires	3.617	3.350	363	1	7.331
Non titulaires	587	12.433	196	57	13.273
Assistants maternelles	778	28	–	–	806
CES, CEC	428	8.620	191	1	9.240
Emploi jeune	1999	967	69	-	1.235
Apprentis	3	91	6	-	100
Total	5.612	25.489	825	59	31.985

Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

À La Réunion, votre Rapporteur a été frappé par la très forte proportion d'agents non titulaires en poste dans les communes. Leur nombre s'élève à 12.433 tandis que celui des agents titulaires n'est que de 3.350. **Les non titulaires sont donc 2,7 fois plus nombreux dans les effectifs communaux que les titulaires.** Par comparaison, les titulaires sont au contraire six fois plus nombreux dans le département et la région de La Réunion, et douze fois plus, dans les communes de Guadeloupe.

Cette situation s'explique, comme en Guadeloupe, par le recrutement d'agents de catégorie C, sans concours, par les maires, pour atténuer les effets sociaux de la crise économique.

Plutôt que montrer du doigt les élus locaux pour une gestion inappropriée des finances communales, votre Rapporteur préfère se poser la question suivante : que se serait-il passé à La Réunion – et outre-mer en général – si les communes n'avaient pas joué le rôle de « buvard social » en employant une partie des nombreux chômeurs ?...

Ceux qui stigmatisent la « mauvaise gestion » des finances communales outre-mer – dans une logique de comptabilité d'épicerie – ont-ils pensé aux dégâts encore plus grands qu'auraient connu les sociétés ultramarines sans cet accroissement de l'emploi public ?

Les finances communales réunionnaises sont d'ailleurs moins dégradées que celles de Guadeloupe. En effet, seuls les titulaires perçoivent le complément de rémunération. Compte tenu de leur faible proportion, la masse salariale des collectivités territoriales de La Réunion est donc relativement moins importante qu'en Guadeloupe.

Il n'en demeure pas moins que cet état de fait n'est pas parfaitement satisfaisant. D'une part, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires titulaires. Et, d'autre part, **comment peut-on assurer un bon climat social quand deux agents publics assurent le même service et que l'un des deux bénéficie d'une prime représentant 53 % de son traitement indiciaire de base ?**

Par ailleurs, La Réunion comptait 9.944 emplois aidés et apprentis au 31 décembre 2004. Leur proportion par rapport à la population totale de l'île est de 12,8 pour mille, soit un taux près de dix fois supérieur à celui observable en métropole. Le besoin de lutter contre le chômage des jeunes explique cet écart.

Finalement, si l'on excepte les emplois aidés, la proportion de fonctionnaires communaux et intercommunaux pour 1.000 habitants est conforme à la moyenne nationale observée en 2004.

En revanche, la proportion de titulaires et de non titulaires est inversée, comme le montre le tableau suivant :

AGENTS COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX AU 31 DÉCEMBRE 2004

	La Réunion		France entière
	<i>Effectif</i>	<i>Nombre pour 1.000 habitants</i>	<i>Nombre pour 1.000 habitants</i>
Titulaires	3.713	4,8	15,8
Non titulaires	12.629	16,3	5
Assistantes maternelles	28	0	0,3
Emplois aidés et apprentis	9.944	12,8	1,3
Total	26.314	34	22,4

Source : Insee, enquête sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

Proposition n° 5 : Les conditions de mise en œuvre des majorations de traitement pour les agents titulaires ne relevant pas d'une décision des collectivités territoriales des DOM, la solidarité nationale doit prendre en charge une partie des surcoûts de dépenses de personnel supportées par elles. Pour éviter tout effet pervers, cette majoration des dotations serait conditionnée par la signature d'un pacte pluriannuel avec les représentants de l'État planifiant les perspectives de recrutement et la valorisation des carrières des agents en poste.

2.- La fonction publique de la Nouvelle-Calédonie

Le droit applicable en Nouvelle-Calédonie déroge très largement aux règles communes aux autres collectivités territoriales de la République. En sus des communes et des provinces – ces dernières disposant d'importantes prérogatives à titre subsidiaire –, on sait que diverses institutions coexistent en Nouvelle-Calédonie :

– une assemblée délibérante, le congrès, comprenant 54 membres élus pour cinq ans, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, chacune des trois provinces tenant lieu de circonscription ;

– un exécutif, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, dont les cinq à onze membres sont élus par le congrès (au scrutin de liste à la représentation proportionnelle) et collectivement responsables devant lui ;

– le « sénat coutumier », compétent pour les questions coutumières, composé de seize membres désignés pour six ans (ou cinq ans en cas de renouvellement) par chaque « conseil coutumier », lesquels exercent leurs compétences sur des « aires coutumières » ;

– le conseil économique et social de la Nouvelle-Calédonie, composé de 39 membres désignés pour cinq ans.

Les articles 21 et 22 de la loi du 19 mars 1999 précisent la répartition des compétences entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces et communes.

Les compétences conservées par l'État concernent essentiellement les conditions d'exercice de la souveraineté et les libertés. En outre, la fixation des règles relatives à la fonction publique de l'État, à l'administration des collectivités territoriales de Nouvelle-Calédonie et au contrôle budgétaire demeure de la compétence de l'État.

a) L'organisation de la fonction publique locale

Deux fonctions publiques locales coexistent en Nouvelle-Calédonie :

– la fonction publique territoriale, créée en 1953, qui comprend des agents affectés dans les différentes collectivités et établissements publics. Le pouvoir de nomination appartient à l'exécutif du territoire ;

– la fonction publique communale, créée en 1994 et qui comprend les agents principalement affectés dans les communes, mais qui peuvent éventuellement être affectés dans les autres collectivités publiques. Le pouvoir de nomination appartient aux maires.

La fonction publique hospitalière telle qu'instituée en métropole n'existe pas en Nouvelle-Calédonie.

L'ensemble du secteur public, agents de l'État compris, représente plus de 18.100 agents. Les fonctionnaires sont au nombre de 10.920, dont 4.600 sont rémunérés sur les crédits de l'État, 650 agents communaux et 5.715 fonctionnaires territoriaux, dont 1.100 sont affectés dans les services de l'État. Les agents non-titulaires sont au nombre de 7.200, dont 1.900 sont rémunérés par l'État, 1.600 par les communes et 3.700 par les autres collectivités publiques et leurs établissements publics administratifs.

L'article 24 de la loi organique dispose que « *dans le but de soutenir ou de promouvoir l'emploi local, la Nouvelle-Calédonie prend au bénéfice des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et des personnes qui justifient d'une durée suffisante de résidence des mesures visant à favoriser l'exercice d'un emploi salarié, sous réserve qu'elles ne portent pas atteinte aux avantages individuels et collectifs dont bénéficient à la date de leur publication les autres salariés. (...) La durée et les modalités de ces mesures sont définies par des lois du pays* ».

b) Un statut inspiré de celui de la fonction publique de l'État

Les grands principes de la fonction publique – principe du recrutement par concours et du déroulement de carrière, notamment – sont intégralement repris dans ces statuts propres à la Nouvelle-Calédonie, qui viennent d'être adoptés très récemment :

– la délibération n°230 du 13 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'administration générale de la Nouvelle-Calédonie ;

– la délibération n° 231 du 13 décembre 2006 portant statut particulier des cadres d'emplois des personnels de la filière administrative des communes de Nouvelle-Calédonie et de leurs établissements publics.

En ce qui concerne les rémunérations, les fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie bénéficient d'un système de compléments de rémunération tout à fait comparable à celui en vigueur pour leurs homologues de la fonction publique de l'État.

La direction des ressources humaines et de la fonction publique territoriale gère 1.300 agents des services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et assure l'unité statutaire des agents participant au fonctionnement de l'ensemble des services publics de la Nouvelle-Calédonie grâce à la responsabilité qu'elle exerce sur la réglementation statutaire, le recrutement des fonctionnaires territoriaux, le suivi des avancements et des situations statutaires de 6.500 fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie.

La symétrie avec la fonction publique de l'État est d'autant plus marquée que certains services publics sont mixtes : leur responsabilité est partagée par l'État et la Nouvelle-Calédonie. Il s'agit de l'aviation civile, du service de la météorologie, du service de la marine marchande et des pêches maritimes et de la direction régionale des douanes de Nouvelle-Calédonie. Dans ces services, des fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie peuvent travailler avec des fonctionnaires de l'État. Même si les statuts sont comparables, des écarts parfois notables – tantôt en faveur des fonctionnaires de Nouvelle-Calédonie et parfois en faveur des fonctionnaires de l'État peuvent générer des tensions...

3.– La fonction publique de la Polynésie française

L'article 72-3 de la Constitution rattache la Polynésie française à la catégorie juridique des collectivités d'outre-mer (COM) soumises à l'article 74 de la Constitution et à la spécialité législative – dont l'étendue doit être précisée par son statut, lui-même fixé par une loi organique.

La loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française a accru les spécificités juridiques de cette collectivité territoriale, tout en accordant à ses institutions des pouvoirs particulièrement étendus. Les articles 1^{er} et 2 de ce statut disposent que cette collectivité est un « pays d'outre-mer », notion qui revêt toutefois une dimension essentiellement symbolique et non juridique.

La loi organique du 27 février 2004 dispose ainsi que « *la République garantit l'autonomie de la Polynésie française* » et « *favorise l'évolution de cette autonomie* », ce qui semble sous-entendre que cette dernière pourrait être encore accrue à l'avenir. Rappelons que le président de la Polynésie française, élu par l'assemblée délibérante de cette collectivité, désigne les membres du « gouvernement de la Polynésie française », organe exécutif qui « *conduit la*

politique » de cette COM et « *dispose de l'administration* » de celle-ci (article 63 de la loi organique du 27 février 2004).

Par ailleurs, la spécialité législative concerne l'ensemble des lois et règlements, à l'exception de ceux se rapportant aux principales institutions nationales de la République, à la défense nationale, au statut des agents publics de l'État et au domaine public de celui-ci, ou encore à la nationalité ainsi qu'à l'état et à la capacité des personnes. À cette spécialité législative très étendue s'ajoute la possibilité pour l'assemblée délibérante de cette collectivité d'adopter des « lois du pays », actes de nature réglementaire intervenant dans le domaine de la loi, promulgués par le président de la Polynésie française (article 64) et soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'État (article 176). Ces actes peuvent concerner des matières législatives aussi diverses que les droits civil, commercial, fiscal, social, environnemental, domanial, foncier et minier, le droit de l'urbanisme ou celui de la fonction publique (article 140), lequel a fait l'objet d'une loi du pays en 2006.

a) L'organisation de la fonction publique locale

La fonction publique de la Polynésie française est régie par des délibérations de son assemblée.

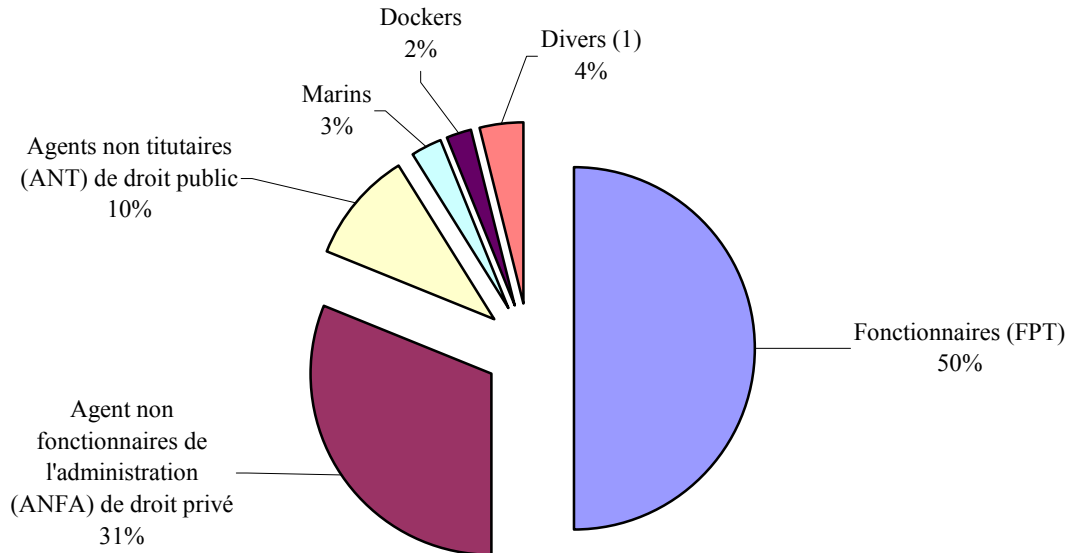
Elle emploie plusieurs types de personnel. Les fonctionnaires territoriaux, recrutés sur concours, représentent l'essentiel de ses agents. Elle emploie également des non titulaires. Le statut des agents non titulaires (ANT) est organisé par la délibération n° 2004-15 APF du 22 janvier 2004 relative aux agents non titulaires des services et des établissements publics administratifs de la Polynésie française. Enfin, elle emploie des agents non fonctionnaires, servant en vertu d'un contrat de droit privé (corps en extinction).

Au 31 décembre 2005, le nombre d'agents des services de l'administration était de 5.325 dont :

- 2.944 fonctionnaires territoriaux (2316 titulaires et 628 stagiaires) ;
- 1.544 agents non fonctionnaires de l'administration (ANFA), qui sont des contractuels de droit privé (1.519 au 31 décembre 2006, selon les données fournies par le ministère des finances et de la fonction publique de Polynésie française) ;
- 98 fonctionnaires détachés par l'État ;
- 154 marins ;
- 120 dockers itinérants ;
- 82 suppléants d'éducation ;
- 24 membres du corps des volontaires du développement ;
- 359 agents non titulaires en contrat à durée déterminée (dont 15 chefs de services non fonctionnaires).

Le nombre de fonctionnaires affectés dans les établissements publics à caractère administratif était de 1.266, sur un effectif global d'environ 3.600 agents servant dans les établissements publics administratifs.

RÉPARTITION PAR STATUT DES AGENTS DES SERVICES DE POLYNÉSIE FRANÇAISE



(1) dont 2 % Suppléants, 2 % Fonctionnaires de l'État détachés dans l'Administration (FEDA) et 0 % Corps des volontaires du développement

Source : Gouvernement de la Polynésie française

Globalement, 50 % des agents des services de la Polynésie française sont des fonctionnaires et 30,7 % sont des ANFA.

b) Un système de rémunération inspiré de celui de la fonction publique de l'État

Initialement, le statut de la fonction publique de la Polynésie française devait permettre aux agents en relevant de bénéficier de traitements comparables à ceux de leurs homologues de la fonction publique de l'État. Pour ce faire, les grilles indiciaires n'ont pas été calquées sur les grilles de l'État. Au contraire, le nombre de points attribués à chaque cadre d'emploi a été ajusté pour que la rémunération qui en découle soit à peu près équivalente à celle des fonctionnaires de l'État, qui bénéficient d'un complément de traitement.

Cependant, l'article 83 modifié de la délibération n°95-215 AT du 14 décembre 1995 portant statut général de la fonction publique de la Polynésie française prévoit que le gouvernement de la Polynésie française fixe lui-même la valeur de l'indice 100 servant au calcul des rémunérations des fonctionnaires territoriaux.

L'arrêté n°1429-CM du 6 décembre 2006 fixe cette valeur à 97.500 francs CFP, à compter du 1^{er} janvier 2007. Concrètement, la progression du point tient compte de l'inflation constatée et atteint 2,6 %. Dans le même temps, les fonctionnaires de l'État, dont la progression ne suit pas le niveau de l'inflation – fût-elle métropolitaine – ne bénéficient que d'une revalorisation de leur point d'indice de 0,5 %, voire 0,8 %. **Si cette situation devait perdurer, l'écart de progression des rémunérations entre les fonctionnaires de l'État et territoriaux atteindrait 20 % en dix ans !**

En conséquence, votre Rapporteur s'inquiète du risque d'un appauvrissement relatif des fonctionnaires de l'État en Polynésie française par rapport à leurs homologues de l'administration de la Polynésie française.

C.– LA CONTAGION DES COMPLÉMENTS DE REMUNÉRATION VERS LE SECTEUR PRIVÉ

Les sociétés d'outre-mer sont marquées par l'importance du secteur public. En effet, le secteur privé des DOM subit une crise économique qui affecte particulièrement, aux Antilles, les domaines de la canne à sucre et de la banane. Finalement, seule la Nouvelle-Calédonie, du fait de ses réserves en nickel, dispose d'une base industrielle solide.

Globalement, la dépense publique dans chacune de ces collectivités est à l'origine d'une grande part de leur produit intérieur brut.

Selon l'annexe « jaune » au projet de loi de finances pour 2005 – qui est le dernier document en date –, l'effort budgétaire en faveur des DOM est très significatif. Il était, en 2004, de 616 millions d'euros pour la Guyane, de 2,35 milliards d'euros pour La Réunion, de 1,09 milliard d'euros pour la Martinique et de 1,42 milliard d'euros dépensés dans ces quatre départements. À ces sommes s'ajoutent 2,08 milliards d'euros dont il est difficile d'estimer la répartition entre les DOM, sans compter le coût des dépenses fiscales.

Cependant, votre Rapporteur tient à souligner que les DOM ne doivent pas être perçus comme « budgétivores ». En effet, ils concourent aussi à la richesse nationale et aux rentrées fiscales de l'État. À titre d'exemple, les études économiques évaluent à 3,5 milliards d'euros par an l'ensemble des transferts publics vers La Réunion en 2005. Il faut souligner que l'île contribue à hauteur de 2,5 milliards d'euros aux ressources fiscales et sociales nationales.

De même, le montant des transferts de l'État est de 4.864 euros par habitant en Polynésie française, selon les données fournies par l'institut statistique du territoire.

Par ailleurs, la hausse des dépenses publiques en Guadeloupe entre 1993 et 1998 s'est effectuée sensiblement plus lentement que le rythme de croissance de l'économie (4,1 % de croissance entre 1993 et 1998 contre 4,8 % pour le PIB en valeur courante). En revanche, les dépenses publiques ont augmenté en 1999 (+6,6 %) et plus encore en 2000 (+8,1 %), notamment à cause de la hausse des dépenses salariales (+8,4 % en 1999 et +7,6 % en 2000) liée aux titularisations dans la fonction publique territoriale et à l'embauche de personnes dans le cadre des « emplois aidés ».

Votre Rapporteur tient, dans un souci d'exhaustivité, à ne pas limiter son analyse aux seules fonctions publiques outre-mer.

En effet, de nombreuses branches du secteur privé proposent à leurs salariés des prestations comparables à celles de la fonction publique – et parfois supérieures. À l'inverse, la majorité des salariés du secteur privé ne bénéficient d'aucun complément de rémunérations et subissent donc encore plus fortement la « vie chère ».

1.– Le secteur « protégé » connaît des conditions salariales favorables

Dans le sillage de la fonction publique, et pas seulement dans ce secteur, diverses entreprises publiques offrent à leurs salariés des conditions salariales comparables.

Les fonctionnaires de La Poste et de France Télécom bénéficient également des compléments de rémunérations, en vertu du décret n°92-1182 du 30 octobre 1992 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires de La Poste et du décret n°92-1183 du 30 octobre 1992 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires de France Télécom.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les agents de l'Office des postes et télécommunications disposent également de rémunérations comparables.

Enfin, outre le secteur bancaire, de nombreuses branches du secteur privé ont intégré, dans leurs conventions collectives, le principe de salaires majorés dans les DOM. Par exemple, en Guadeloupe, c'est le cas des conventions collectives applicables dans l'hôtellerie (+ 25 % par rapport à la métropole), pour les entreprises du secteur pétrolier (+ 25 %), du secteur de la minoterie (+ 50 %), et de la cimenterie (+ 40 %).

Le tableau suivant est issu des données figurant dans le rapport remis au ministre des DOM-TOM en 1989 par M. Ripert sur « l'égalité sociale et le développement économique des DOM ».

PRINCIPALES MAJORATIONS DE RÉMUNÉRATIONS ACCORDÉES DANS LES DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Praticiens hospitaliers de la fonction publique hospitalière	20 %		40 %	
Sécurité sociale	25 %	n.d.	n.d.	Indice de correction + indemnité de séjour
Établissements publics nationaux	40 % sauf 7 % (Chambre des Métiers) et 0 % (CREPS, Chambres d'Agriculture et de Commerce) + indemnités d'éloignement	40 % (0 % aux organismes consulaires) + indemnité d'éloignement	40 % + indemnité d'éloignement	35 % et/ou indice de correction (sauf SAFER : 41 % et Chambre d'agriculture 50 %) + indemnité d'éloignement
EDF	25 % + indemnité d'éloignement			
RFO	34 %			73 %
Air France	24 % sur rémunération (hors certaines primes) + indemnité d'éloignement			30 % sur rémunération (hors certaines primes) + indemnité d'éloignement
IEDOM				
- Agents recrutés en métropole (1)	40 % [35 % + indice de correction, soit 53% à La Réunion] + prime d'éloignement mensualisée (28,1 % du traitement sauf en Guyane : 36,5 %) + majoration temporaire spéciale (30 % [18 % à La Réunion] du total du traitement majoré et de la prime d'éloignement) + indemnité complémentaire spéciale + supplément familial majoré de 65 % par rapport à la métropole [uniquement à La Réunion]			
- Agents recrutés localement	Point d'indice indexé sur l'évolution du point bancaire	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires + indemnité spéciale complémentaire + indice de 3,5 % lié aux conditions et de cherté de vie + supplément familial	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires + indemnité spéciale complémentaire + indice de correction de 13,8 % + supplément familial	
Banques				
- Agents recrutés en métropole	Primes d'éloignement, variables selon les banques et représentant au moins 50 % du traitement métropolitain			Point bancaire revalorisé de 53 % par rapport à la métropole
- Agents recrutés localement	Point bancaire revalorisé de 40 % par rapport à la métropole			

(1) Ces agents ne reçoivent pas certains éléments de rémunération perçus en métropole et représentant environ 16,5 % de cette rémunération.

Source : rapport Ripert

2.– Le reste du secteur privé subit plus durement la « vie chère »

Dans les DOM, les salariés du secteur privé perçoivent un salaire au moins égal au SMIC. Depuis 1996, le niveau du SMIC est égal au niveau de la métropole.

En Nouvelle-Calédonie, le salaire minimum garanti (SMG) a connu de fortes progressions au cours de ces six dernières années. Il est ainsi passé de 683 euros au 1^{er} janvier 2001 et à 833 euros au 1^{er} juillet de la même année. Depuis, il a été porté à 958 euros au 1^{er} janvier 2006 et à environ 1.000 euros au 1^{er} janvier 2007. Le salaire minimum agricole garanti (SMAG) est fixé à 85 % de la valeur du SMG.

En Polynésie française, le rythme d'augmentation du montant mensuel brut du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) entre 1995 et 2004 a été plus important que celui de l'indice des prix à la consommation avec une progression moyenne annuelle de 4,3 % contre 1,2 % pour l'indice.

Son montant mensuel a été porté de 834 euros en 1999 à 883 euros en 2003, à 1.040 euros en 2004 et à 1.140 euros depuis le 1^{er} février 2007. Son niveau demeure 20 % en dessous du niveau du SMIC mensuel brut métropolitain, mais les différences en matière de prélèvements sociaux et l'absence d'impôt sur le revenu en Polynésie française rendent les comparaisons difficiles.

En 2004, la masse salariale du régime général des salariés de Polynésie française a atteint 1,4 milliard d'euros contre 0,8 milliard d'euros en 1995, soit une croissance de 64 %. Le salaire mensuel moyen a ainsi évolué de 1.505 euros à 1.825 euros, soit une augmentation moyenne annuelle de 2,2 %. Cependant, les évolutions sont contrastées selon les secteurs d'activité. Les salaires de l'industrie, qui étaient les plus faibles en début de période, ont beaucoup progressé. Le secteur tertiaire, principal créateur d'emplois, est aussi celui où la progression des salaires est la plus forte, en particulier dans le commerce, le secteur des transports et les communications. La conséquence mécanique est le creusement des inégalités, au détriment des secteurs d'activité qui sont à l'écart des systèmes de compléments de rémunération.

II.- L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE DE RETRAITE : LES BÉNÉFICIAIRES LÉGITIMES, LES OUBLIÉS ET LES PROFITEURS

La majoration des pensions de certains fonctionnaires de l'État outre-mer est fondée sur le 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 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.

Cette question fait l'objet d'un débat parfois virulent en métropole. Nos collègues de la commission des finances du Sénat ont tenté, à plusieurs reprises, au cours des débats budgétaires, de limiter la portée de ce dispositif soit pour limiter l'accès au dispositif des futurs retraités, soit pour baisser le taux de la majoration applicable aux personnes déjà retraitées.

Depuis quelques semaines, des publicités publiées par une association dans la presse nationale mettent en cause les retraites « jackpot » ou les retraites « cocotiers » dont bénéficieraient les retraités de la fonction publique d'État outre-mer. Ces campagnes ont d'ailleurs un effet paradoxal : en diffusant l'information selon laquelle il suffit de résider dans certains départements ou collectivités d'outre-mer pour bénéficier d'une majoration de sa pension, elles peuvent inciter des retraités de l'État n'ayant jamais exercé outre-mer, à songer à s'installer... Un trésorier payeur général a ainsi confirmé à votre Rapporteur qu'il recevait un nombre croissant de demandes d'information sur ce dispositif de la part de fonctionnaires métropolitains.

Dans ce contexte, le 20 juin dernier, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État confiait la rédaction d'un rapport d'audit à trois hauts fonctionnaires de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale des affaires sociales. La mission qui leur a été confiée consistait à « *étudier l'impact réel de l'indemnité temporaire sur les économies locales* », à « *mesurer la pertinence de ce dispositif au regard de sa justification originelle* » et à « *proposer les réformes susceptibles d'être mises en œuvre, en veillant à présenter aussi les moyens de leur acceptabilité* ». Comme souvent dans ce genre de rapports commandés, une partie des conclusions était sous entendue dans la lettre de cadrage qui évoquait « *le coût, les iniquités et les fraudes* » que ce dispositif engendrerait.

Ce « rapport d'audit » de modernisation a été remis au ministre dès novembre 2006. À sa lecture, votre Rapporteur a eu le désagréable sentiment d'un document, plutôt que d'un rapport, superficiel et bâclé, avec une tonalité arrogante déplacée, contribuant plutôt à l'instruction d'un procès en sorcellerie dont la sentence était écrite avant la rédaction des actes dudit procès.

Compte tenu des délais, les trois hauts fonctionnaires n'ont visité aucun des territoires concernés. En outre, la lettre de cadrage de leur mission précisait que leurs interlocuteurs seraient les différents services compétents... de l'État. Il est toujours étonnant de constater que des fonctionnaires de ce rang se laissent aller à accomplir de telles tâches à partir de la seule connaissance théorique et lointaine d'une réalité qu'ils n'ont pas pu approcher dans sa quotidienneté.

Grâce au soutien du Président de votre Commission, la démarche de votre Rapporteur a consisté à se rendre sur place⁽¹⁾ – à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française – pour apprécier les modalités concrètes de fonctionnement de ce dispositif et rencontrer⁽²⁾ non seulement les responsables de l'État chargés du paiement et du contrôle de ces prestations, mais également les bénéficiaires de celles-ci et les associations les représentant, sans oublier des échanges plus informels et non officiels sur le terrain avec des citoyens – fonctionnaires ou non – ce qui lui a permis de découvrir des pratiques parfois étranges.

A.– LES PRINCIPES DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE

Le décret du 10 septembre 1952, pris par le gouvernement d'Antoine Pinay, fixe le taux de majorations des pensions des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires.

À l'origine, ce texte concernait :

- Madagascar et La Réunion (avec un taux de 35 %) ;
- l'Afrique occidentale française, l'Afrique équatoriale française, le Togo, le Cameroun, Djibouti, Saint-Pierre-et-Miquelon (avec un taux de 40 %) ;
- la Nouvelle-Calédonie, les Nouvelles-Hébrides, les Établissements français de l'Inde, les Établissements français de l'Océanie (le taux étant de 75 %).

Aujourd'hui, le décret s'applique dans les collectivités suivantes :

TAUX DE MAJORATION DES PENSIONS DE RETRAITE

La Réunion	35 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	40 %
Mayotte	35 %
Nouvelle-Calédonie	75 %
Polynésie française	75 %
Wallis-et-Futuna	75 %

(1) Votre Rapporteur s'est également rendu en Guadeloupe, qui n'est pas concernée par ce dispositif, mais seulement par les compléments de rémunération d'agents en activité, évoqués au I du présent rapport.

(2) Voir la liste des auditions, en annexe du présent rapport.

Votre Rapporteur observe qu'à La Réunion, le taux de majoration est le même que celui applicable aux traitements des fonctionnaires en activité (25 % et 10 %, soit 35 %). Cependant, pour tenir compte du niveau du franc CFA, les traitements font toujours l'objet de l'application d'un coefficient de majoration de 1,138 portant la majoration des traitements à 53 %. Ce coefficient, qui continue de s'appliquer aux majorations de traitement malgré l'introduction du franc en 1975 dans l'île, ne concerne pas les majorations de pension.

Ce décret s'applique à Mayotte du fait de l'extension du dispositif au territoire des Comores en 1953.

Le décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954 portant attribution d'une indemnité temporaire aux pensionnés en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer et à La Réunion, pris par le Gouvernement de Pierre Mendès-France, a étendu le principe des majorations de pension aux pensions militaires d'invalidité.

En ce qui concerne les territoires ayant accédé à l'indépendance, le décret n° 71-915 du 8 novembre 1971 prévoit que le montant de l'indemnité temporaire sera figé à la date de publication de ce décret. En outre, le montant de cette indemnité a été réduit au fur et à mesure du relèvement du niveau de la pension proprement dite. L'article 2 de ce décret précise explicitement que cette réduction s'opère « *jusqu'à complète résorption* ».

L'instruction n° 82-17-B3 du 20 janvier 1982 de la direction de la comptabilité publique fixe les conditions de paiement de l'indemnité temporaire de retraite.

Le principe présidant à la création de ce dispositif était l'équité avec les fonctionnaires en activité. Le fait qu'il n'existe pas d'indemnité temporaire pour les fonctionnaires de l'État en retraite dans les départements français d'Amérique est la démonstration des limites de ce principe.

Les conditions de versement de cette indemnité sont définies en rapport avec les conditions présidant au versement des compléments de rémunération. En effet, son attribution est subordonnée au respect de « *conditions de résidence effective au moins équivalentes à celles imposées aux fonctionnaires en activité* ». Le caractère « *temporaire* » de l'indemnité réside dans le fait qu'elle n'est versée que pendant les périodes où le bénéficiaire est effectivement présent sur le territoire concerné.

<p><u>Proposition n° 6</u> : Prévoir explicitement que la période de sortie du territoire doit être limitée à 40 jours – et non plus par renvoi aux dispositifs en vigueur pour les compléments de traitement, afin de lever toute incertitude juridique.</p>

B.— Y A-T-IL UN AFFLUX DE RETRAITÉS MÉTROPOLITAINS ?

Le débat sur l'indemnité temporaire se focalise essentiellement sur deux points : son coût croissant et l'attrait qu'il aurait sur des métropolitains n'ayant jamais servi outre-mer. Votre Rapporteur a donc examiné les informations disponibles sur les évolutions du nombre des indemnités servies et sur le profil des bénéficiaires.

1.— La répartition très inégale des bénéficiaires

a) *Les bénéficiaires civils et militaires*

En 2005, le budget de l'État a financé les indemnités temporaires de retraite pour les civils et les militaires – hors officiers généraux – à hauteur de 249,5 millions d'euros.

Le nombre d'indemnités temporaires versées s'est élevé à 32.172. Cependant, le nombre de bénéficiaires est légèrement inférieur et s'établit à 30.565. En effet, environ 5 % des personnes concernées perçoivent plus d'une pension. C'est par exemple le cas d'un retraité qui perçoit également une pension militaire d'invalidité.

À la demande de la mission d'audit précitée, la direction générale de la comptabilité publique a déterminé, sur la base d'un échantillon représentant 30.074 indemnités temporaires – sur le total de 32.172 – la répartition des pensionnés selon le nombre de pensions perçues.

Les résultats de cette étude figurent dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES PENSIONNÉS SELON LE NOMBRE DE PENSIONS PERÇUES EN 2005

	Nombre d'indemnités temporaires	Nombre total de pensionnés	Nombre total de pensionnés avec une seule pension	Nombre de pensionnés avec 2 pensions	Nombre de pensionnés avec 3 pensions ou plus
Mayotte	478	442	407	34	1
Nouvelle-Calédonie	4.759	4.617	4.482	131	4
Polynésie française	6.104	5.962	5.825	132	5
La Réunion	18.428	17.228	16.088	1.086	54
Saint-Pierre-et-Miquelon	305	295	285	10	0
Total	30.074	22.544	27.087	1.393	64
		100 %	Soit 94,9 %	Soit 4,9 %	Soit 0,2 %

Source : direction générale de la comptabilité publique (sur la base d'un échantillon)

La répartition géographique des 32.172 indemnités temporaires versées est parfaitement connue. Les prestations versées à La Réunion représentent 60,5 % du nombre total des indemnités temporaires, mais seulement 45,1 % du volume total des crédits en cause, puisque le taux de majoration des pensions est plus faible sur l'île que dans les territoires du Pacifique. Les indemnités versées en Polynésie française ne représentent que 20,9 % du nombre total de prestations versées, mais 30,4 % des crédits budgétaires.

Le tableau suivant présente le nombre et le montant des indemnités temporaires de retraite en 2005. Il met en évidence la concentration du coût budgétaire sur La Réunion – du fait du nombre des pensionnés – ainsi que sur la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie – en raison d’une indemnité moyenne deux fois plus élevée.

NOMBRE ET MONTANT DES INDEMNITÉS TEMPORAIRES DE RETRAITE EN 2005

	Taux de majoration (en %)	Nombre d’indemnités temporaires	Part dans le total (en %)	Montant total des indemnités temporaires (en millions d’euros)	Part dans le total (en %)	Indemnité moyenne (en euros)
La Réunion	35	19.450	60,45	112,44	45,1	5.778
Mayotte	35	505	1,57	2,26	0,9	4.475
Saint-Pierre-et-Miquelon	40	311	0,97	1,86	0,7	5.787
Nouvelle-Calédonie (1)	75	5.198	16,15	57,17	22,9	10.998
Polynésie française	75	6.708	20,86	75,70	30,4	11.285
Total		32.172		249,44		7.753

(1) Les données de Nouvelle-Calédonie incluent les statistiques relatives à Wallis-et-Futuna.

Source : direction générale de la comptabilité publique (sur la base d’un échantillon)

b) Les officiers généraux

L’article 76 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires précise que les officiers généraux sont répartis en deux sections : la première section comprenant les officiers généraux en activité et la deuxième section comprenant les officiers généraux qui « *sont maintenus à la disposition du ministre de la défense* ».

L’article 79 de la même loi précise que l’officier général de « *deuxième section* » perçoit une « *solde de réserve* » calculée « *dans les conditions fixées par le code des pensions civiles et militaires de retraite* ».

Concrètement, ces dispositions signifient que ces officiers généraux continuent de percevoir une solde, qui est donc **versée par les services payeurs centraux du ministère de la défense et non pas par le trésorier payeur général** de leur département ou territoire de résidence.

Cependant, cette « *solde de réserve* » étant calculée dans les mêmes conditions que les pensions militaires de retraite, ces officiers sont considérés comme retraités ressortissants du code des pensions militaires de retraite. À ce titre, ils bénéficient de l’indemnité temporaire de retraite. Cette application du décret du 10 décembre 1952 à ces militaires semble tout de même contestable. En effet, il ne fait pas de doute que cette « *solde de réserve* » doive être assimilée à une pension de retraite. Pourtant, ces généraux peuvent être considérés comme des « *personnels retraités* » tributaires du code des pensions civiles et militaires ?

2.– La montée récente des bénéficiaires et des montants d'indemnités

a) Une augmentation de moitié en cinq ans du nombre de prestations servies

De 2000 à 2005, le nombre d'indemnités versées est passé de 19.432 à 29.861 pour l'ensemble des territoires concernés, soit une progression de 53 % en cinq ans. Depuis 1989, le nombre de prestations servies a été multiplié par 3,1.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre d'indemnités temporaires versées depuis 1989 :

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'INDEMNITÉS TEMPORAIRES VERSÉES DEPUIS 1989

	1989	2000	2005	Évolution depuis 2000 (en %)
La Réunion	5.449	11.575	18.380	59
Mayotte	115	328	461	40
Saint-Pierre-et-Miquelon	155	245	299	22
Nouvelle-Calédonie	1.658	2.884	4.591	59
Polynésie française	2.241	4.400	6.130	39
Total	9.618	19.432	29.861	53

NB. Ces données ne concernent pas les majorations des pensions militaires d'invalidité

Source : direction générale de la comptabilité publique

b) Vers un doublement du montant moyen

Dans le même temps, le coût budgétaire de ces prestations a lui aussi progressé de 71,5 % en cinq ans, soit un rythme supérieur à l'augmentation du nombre de prestations servies (53 %).

Le montant moyen des indemnités nouvellement accordées est donc supérieur au montant moyen des indemnités déjà servies.

ÉVOLUTION DU MONTANT TOTAL DES INDEMNITÉS VERSÉES ENTRE 2000 ET 2005

(en millions d'euros)

	2000	2005	Évolution (en %)
La Réunion	53,4	111,3	108
Mayotte	1,3	2,2	67
Saint-Pierre-et-Miquelon	1,4	1,8	33
Nouvelle-Calédonie	35,0	55,4	58
Polynésie française	51,7	74,2	43
Total	142,9	245,1	71

3.– Une progression appelée à se poursuivre

Devant la progression du nombre d'indemnités temporaires et du coût du dispositif, votre Rapporteur s'est interrogé sur l'origine métropolitaine de ses bénéficiaires.

a) *Qui sont les bénéficiaires ?*

La mission d’audit précitée a demandé aux services payeurs de lui indiquer les origines – département ou territoire de naissance – des bénéficiaires de l’indemnité temporaire.

Sur le plan de la méthode, les trois auteurs précisent que l’échantillon examiné comporte une indication relative au département de naissance – « 97 » pour un département d’outre-mer, « 98 » pour une collectivité d’outre-mer ou la Nouvelle-Calédonie ou « autre » (métropole ou étranger). Il a été admis que les bénéficiaires d’une indemnité temporaire à La Réunion, lorsqu’ils sont nés dans un département « 97 », sont réputés être nés à La Réunion. De même, pour les autres collectivités, un retraité né dans une collectivité d’outre-mer « 98 » est réputé, pour les besoins de l’analyse, comme étant né dans le territoire concerné.

Les résultats sont présentés dans le tableau suivant.

**RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES D’INDEMNITÉ TEMPORAIRE
SELON LEUR LIEU DE NAISSANCE**

	Nombre d’indemnités temporaires versées en 2005	Taille de l’échantillon	Part des bénéficiaires nés outre-mer	Part des bénéficiaires nés ailleurs
La Réunion	19.450	17.891	66,6 (1)	33,4
Mayotte	505	425	29,2 (2)	70,8
Saint-Pierre-et-Miquelon	311	290	81,7 (2)	18,3
Nouvelle-Calédonie	5.198	2.131	17,1 (2)	82,9
Polynésie française	6.708	3.530	41,1 (2)	58,9
Total	32.172	24.267	58,1	41,9

(1) Bénéficiaires nés dans un département d’outre-mer (97)

(2) Bénéficiaires nés dans une collectivité d’outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie (98)

Source : direction générale de la comptabilité publique (sur la base d’un échantillon non représentatif)

• S’agissant de La Réunion, l’échantillon constitué par la direction générale de la comptabilité publique peut être considéré comme représentatif puisqu’il concerne 92 % des indemnités servies. **Il ressort de ces données que les deux tiers des bénéficiaires de l’indemnité temporaire à La Réunion sont originaires de l’île.**

En outre, les auditions que votre Rapporteur a conduites sur place le conduisent à estimer qu’au moins les trois quarts des bénéficiaires restant – nés en métropole pour la plupart d’entre eux – ont un lien ancien et préalable à la retraite avec La Réunion. Il peut s’agir d’enfants de Réunionnais nés en métropole pendant que leurs parents y travaillaient ou de fonctionnaires métropolitains ayant effectué tout ou partie de leur carrière dans l’île.

Selon l’analyse de votre Rapporteur, les retraités présents à La Réunion, qui n’ont pas, avec l’Île, de lien professionnel ou familial antérieur à la période de retraite, représentent moins de 9 % des bénéficiaires.

• En ce qui concerne les statistiques relatives à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, votre Rapporteur émet de sérieuses réserves sur l'analyse de la mission d'audit.

En effet, l'échantillon analysé correspond à 41 % des indemnités servies en Nouvelle-Calédonie et à 52 % de celles-ci en Polynésie française. Les raisons pour lesquelles l'échantillon est réduit sont explicitées dans le rapport : « *un grand nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire [est] affecté d'un numéro INSEE provisoire* », ce qui empêche les systèmes d'information de fournir les données relatives au lieu de naissance.

Intrigué par cette notion de « *numéro INSEE provisoire* », votre Rapporteur s'est posé la question suivante : un fonctionnaire de l'État né en métropole ou dans un département d'outre-mer peut-il ne pas se voir attribuer un numéro INSEE ? C'est très improbable. Qui sont alors les titulaires de numéros INSEE provisoires ? Il ne peut s'agir que de personnes qui n'ont pas été affiliées au régime général de l'Assurance maladie ou à l'un des régimes spéciaux en vigueur en métropole ou dans les départements d'outre-mer... **Il est donc permis d'estimer que la quasi-totalité des titulaires de numéros INSEE provisoires en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française est précisément native de ces territoires.**

Si l'on suppose que les personnes absentes de l'échantillon de référence le sont toutes parce qu'affectées d'un numéro INSEE provisoire, alors les données doivent être présentées de la manière suivante.

**RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES D'INDEMNITÉ TEMPORAIRE SELON LEUR LIEU DE
NAISSANCE**

	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française
Nombre d'indemnités temporaires	5.198	6.708
Personnes ayant un numéro INSEE "98"	364	1.451
Personnes ayant un numéro INSEE provisoire	3.067	3.178
Personnes ayant un numéro INSEE "98" ou provisoire	3.431	4.629
Part des bénéficiaires nés outre-mer (%)	66	69
Part des bénéficiaires nés ailleurs qu'outre-mer (%)	34	31

Ces données analysées par votre Rapporteur montrent que ce ne sont pas 83 % des bénéficiaires de pensions en Nouvelle-Calédonie qui sont nés ailleurs qu'outre-mer mais seulement 34 % d'entre eux. De même, en Polynésie, 31 % des bénéficiaires de l'indemnité temporaire ne sont pas nés dans une collectivité d'outre-mer et non pas 59 %.

La proportion de bénéficiaires de la prestation originaires de chacune des collectivités du Pacifique concernées est donc du même ordre de grandeur que pour La Réunion (66 %) puisqu'elle est de 66 % en Nouvelle-Calédonie et de 69 % en Polynésie française.

b) Un nombre des métropolitains nouvellement installés difficile à évaluer

Votre Rapporteur a étudié les données fournies par les différents organismes chargés d'établir des statistiques outre-mer, pour évaluer le nombre de métropolitains s'installant dans les différents territoires ultramarins.

Le recensement de la population vivant en Nouvelle-Calédonie comporte – depuis 1996 – une question portant sur la date de dernière installation sur le territoire, qui n'est posée qu'aux personnes nées hors de celui-ci. Près de 10 % des personnes concernées, en 1996 comme en 2004, n'ont pas souhaité répondre à cette question. En effet, le taux de non-réponse était de 9,8 % en 1996 (soit 4.516 des 45.926 personnes nées hors de Nouvelle-Calédonie) et de 9,2 % en 2004 (4.983 des 53.642 individus concernés). Le nombre de personnes nées en dehors de la Nouvelle-Calédonie était de 36.107 en 1989 et de 33.817 en 1983.

Ces taux de non-réponse permettent tout de même d'étudier de façon fiable la date de dernière installation.

La part des personnes nées en dehors de la Nouvelle-Calédonie est de 31 % de la population totale en province Sud, de 6 % en province Nord et de 2,6 % aux Îles Loyauté. Plus précisément, plus de 90 % des personnes nées en dehors de la Nouvelle-Calédonie sont installées dans l'agglomération de Nouméa. Depuis 1992, plus des trois quarts (77,7 %) des personnes qui s'installent en Nouvelle-Calédonie sont nées en métropole ou dans un département d'outre-mer, alors qu'elles ne représentaient que moins de la moitié (44,8 %) des installations d'avant 1992.

L'âge moyen de ces personnes est de 40 ans, soit 10 ans de plus que l'âge moyen de l'ensemble de la population. Même si cet âge moyen est plus élevé que la moyenne de la population totale, son niveau permet aussi de démentir l'idée selon laquelle la Nouvelle-Calédonie connaîtrait une arrivée massive de métropolitains à l'âge de la retraite. Cependant, la progression de 17 % du nombre des personnes qui ne sont pas nées sur le territoire entre 1996 et 2004 laisse penser que le nombre de retraités métropolitains venant s'installer sur le territoire pourrait être de l'ordre d'une centaine par an, mais sans aucune certitude.

c) Un dispositif qui n'a jamais été conçu pour attirer les métropolitains

Le dispositif du décret du 10 septembre 1952 vise les retraités de la fonction publique de l'État, sans qu'il soit fait mention de conditions visant spécifiquement les retraités. Les conditions de résidence sont ainsi définies par renvoi aux dispositions applicables aux fonctionnaires en activité.

La symétrie avec ces dispositions s'explique sans doute par le fait que leurs concepteurs considéraient qu'elles s'appliqueraient à des fonctionnaires en poste ou ayant été en poste dans le territoire concerné. Ils n'imaginaient certainement pas, par exemple, qu'un retraité métropolitain de 65 ans aurait eu

l'idée d'aller s'installer au Togo s'il n'avait pas de lien avec celui-ci. Il était donc logique que les dispositions de ce décret s'inscrivent dans le prolongement de celles applicables aux fonctionnaires actifs, ceux-ci pouvant prendre leur retraite sur place, dans le prolongement de leur carrière professionnelle.

Si les dispositions relatives aux majorations de rémunérations visaient à attirer les fonctionnaires métropolitains, il n'en est pas de même pour les dispositions relatives aux retraites. Ce n'est que depuis quelques années que certains responsables politiques d'outre-mer ont mis en lumière l'indemnité temporaire pour attirer chez eux des « touristes permanents ». C'est ainsi que certains observateurs estiment que les pensions des retraités de l'État sont la deuxième ressource de la Polynésie française. En effet, les retraités en Polynésie française ne perçoivent pas seulement l'indemnité temporaire (75 millions d'euros en 2005) mais également leur pension proprement dite (soit environ 100 millions d'euros par an). Ces transferts représentent environ 14 % des dépenses de l'État sur place.

De même, à La Réunion, l'indemnité temporaire (111,3 millions d'euros en 2005) complète des retraites également versées sur place (environ 318 millions d'euros), transferts qui représentent environ 1 % des dépenses de l'État sur place.

Pour autant, la majorité des pensionnés étant originaires des départements ou des collectivités concernées ou ayant noué des liens avec ceux-ci, ces montants ne doivent pas être considérés comme des transferts sans contrepartie puisqu'ils sont généralement la conséquence d'une activité professionnelle exercée sur place.

Les métropolitains n'ayant aucun lien avec l'outre-mer qui s'y installent au moment de la retraite existent bel et bien. Votre Rapporteur a rencontré certains d'entre eux au cours de ses entretiens.

Compte tenu de la rédaction du décret de 1952, rien n'empêche un métropolitain qui s'installe outre-mer de bénéficier de l'indemnité temporaire. L'instruction n°82-17-3B de la direction générale de la comptabilité publique prévoit que le nouvel arrivant doit attendre six mois avant de percevoir son indemnité temporaire. En outre, ce texte permet au trésorier payeur général de demander au retraité de signer une déclaration selon laquelle il demeurera sur place au moins les neuf mois suivants.

Votre Rapporteur estime que l'indemnité temporaire versée à ces métropolitains, bien que légale, est illégitime. Il n'appartient pas, en effet, à l'État d'inciter les retraités métropolitains à aller s'installer outre-mer. Tel n'est évidemment pas le cas des fonctionnaires en activité, qui assurent le service public et qu'il convient d'attirer outre-mer, pour certains postes qui ne peuvent être pourvus localement.

En sens inverse, certaines personnes auditionnées ont pu objecter à votre Rapporteur que l'État ne devait pas mettre des entraves à l'installation outre-mer de retraités. **Ce n'est absolument pas l'intention de votre Rapporteur, qui**

affirme seulement que le retraité de la fonction publique de l'État qui souhaite s'installer outre-mer peut le faire librement, mais que les deniers du contribuable n'ont pas pour vocation de subventionner ces choix personnels.

Certaines associations de retraités estiment que ces métropolitains se rendant outre-mer dans le seul but d'améliorer leurs revenus sont des « aubainiers » – qui s'installent pour bénéficier d'un effet d'aubaine, critiqué par la Cour des comptes. Votre Rapporteur estime que le terme est impropre : ces personnes bénéficieraient de « l'aubaine » si elles venaient s'installer outre-mer en ignorant le dispositif, qu'elles découvriraient sur place. Or tel n'est pas le cas : ces personnes viennent précisément pour bénéficier de l'indemnité temporaire. **Ils ne sont donc pas des « aubainiers » mais des profiteurs.**

Il convient donc de limiter le bénéfice de cette prestation à ceux qui ont effectivement exercé dans la collectivité concernée – une durée de service de quatre ans semble être un critère acceptable – et à ceux qui ont des liens forts avec la collectivité, antérieurs à la période de retraite. Votre Rapporteur ne souhaite pas faire de la naissance outre-mer un critère de bénéfice de l'indemnité temporaire. Il propose plutôt un critère de résidence longue – par exemple quinze ans – qui permettrait aux natifs de la collectivité partis exercer en métropole à l'âge adulte et aux personnes qui, sans y être nés, ont passé une grande partie de leur vie sur place, de bénéficier de l'indemnité temporaire.

Proposition n° 7 : Légitimer les majorations de pension en limitant le bénéfice des indemnités temporaires à liquider aux fonctionnaires ayant effectivement servi dans la collectivité concernée (ou y ayant vécu un certain nombre d'années, pour le cas des fonctionnaires nés outre-mer mais ayant effectué leur carrière en métropole).

d) Un nombre de retraités « locaux » qui ne peut que progresser

Une grande part des retraités de l'État en Polynésie française est issue du corps d'État pour l'administration de la Polynésie française (CEAPF). Il s'agit donc de fonctionnaires recrutés localement sur le territoire. Aujourd'hui, le CEAPF représente environ 90 % des agents titulaires de l'État (hors militaires). Les futurs retraités de l'État seront très majoritairement issus de ce corps spécifique. Or ce corps a été créé par la loi n° 66-496 du 11 juillet 1966. Le caractère relativement récent de ce corps suffit à expliquer l'augmentation du nombre de retraités puisque la période actuelle correspond à celle du départ en retraite des premières générations d'agents de ce corps.

Le même type de situation peut être observé en Nouvelle-Calédonie. Un grand nombre d'emplois de l'État sont ouverts sur des concours dont les lauréats peuvent exercer toute leur carrière sur place. Ces concours attirent donc les résidents de Nouvelle-Calédonie. Compte tenu de la pyramide des âges classiques de la fonction publique de l'État, un grand nombre d'entre eux devrait faire valoir leurs droits à la retraite. Dès lors qu'une grande partie d'entre eux est originaire du territoire, il est donc vraisemblable qu'ils passeront leur retraite sur place.

Enfin, la pyramide des âges de la fonction publique de l'État explique également que le nombre de retraités à La Réunion ne puisse que progresser.

4.– Des indemnités parfois très faibles et parfois d'un montant illégitime

Votre Rapporteur a été frappé, lors de ses déplacements, par le nombre de retraités bénéficiant de revenus modestes, d'un niveau parfois inférieur au SMIC malgré l'application de l'indemnité temporaire. À l'inverse, le montant de l'indemnité temporaire pour les plus hauts fonctionnaires civils et pour les militaires lui a paru disproportionné.

a) Le montant illégitime des indemnités les plus importantes

Puisque l'indemnité temporaire est calculée sur la base de la pension liquidée, il est logique que son montant soit proportionnellement plus important pour un ancien haut fonctionnaire que, par exemple, pour un ancien militaire du rang.

Cependant, l'étude du montant moyen de l'indemnité temporaire versée aux officiers généraux de deuxième section (en retraite) laisse apparaître des montants annuels très importants.

MONTANT DES INDEMNITÉS TEMPORAIRES VERSÉES AUX GÉNÉRAUX DE DEUXIÈME SECTION

(en euros)

	Nombre d'indemnités	Montants des indemnités	Montant moyen des indemnités
Armée de l'air	9	303.374	33.708
Armée de terre et gendarmerie nationale	15	453.000	30.200
Marine nationale	7	209.161	29.880
Total	31	965.535	31.147

Source : services chargés du paiement de la solde des militaires

Les chiffres présentés dans ce tableau sont une moyenne qui s'applique aux différents territoires ultramarins concernés. Il faut souligner que quatre de ces généraux résident à La Réunion – ils bénéficient donc d'une indemnité égale à 35 % de leur solde – et les vingt-sept autres résident en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française – avec une indemnité égale à 75 % de leur solde. Les moyennes présentées dans le tableau tiennent donc compte de ces disparités.

Pour l'ensemble des territoires concernés, le nombre de hauts fonctionnaires (indice égal à l'échelle lettre E ou supérieur) en retraite est de quatorze. Leur ministère d'origine est présenté dans le tableau suivant.

**MINISTÈRE D'ORIGINE DES HAUTS FONCTIONNAIRES CIVILS RETRAITÉS
BÉNÉFICIAIRE DE L'INDEMNITÉ TEMPORAIRE**

	Nombre
Intérieur	5
Éducation nationale	4
Économie, finances et industrie	3
Justice	1
Défense	1
Total	14

Source : direction générale de la comptabilité publique

Le tableau suivant présente les montants moyens de l'indemnité temporaire versée annuellement aux généraux et aux hauts fonctionnaires en retraite.

**MONTANTS MOYENS DE L'INDEMNITE TEMPORAIRE VERSÉE ANNUELLEMENT AUX
GENERAUX ET AUX HAUTS FONCTIONNAIRES EN RETRAITE**

(en euros)

	Nombre de retraités civils	Montant moyen de l'indemnité	Officiers généraux (2^{ème} section)	Montant moyen de l'indemnité
La Réunion	4	21.840	4	15.045
Polynésie française	6	40.942	20	32.024
Nouvelle-Calédonie	4	43.494	7	37.838
Total	14	36.213	31	31.146

NB. Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte ne comptent aucun haut fonctionnaire ou officier général en retraite bénéficiant d'une indemnité temporaire

Source : direction générale de la comptabilité publique

Il apparaît que les majorations de pension sont plus élevées pour les hauts fonctionnaires civils que pour les généraux. **Les hauts fonctionnaires retraités civils bénéficient d'une indemnité temporaire moyenne de 40.942 euros en Polynésie française et de 43.494 euros en Nouvelle-Calédonie, portant leur rémunération totale à, respectivement, 95.531 euros et 101.486 euros par an.**

Les montants, en valeur absolue, des indemnités temporaires versées à La Réunion sont moins élevés du fait de l'application d'un coefficient plus faible. Pour autant, ces montants sont proportionnellement plus élevés que dans les territoires du Pacifique. Alors que le taux applicable à La Réunion est 53 % moins élevé, l'indemnité moyenne n'est que 46 % moindre qu'en Polynésie française et 49,8 % moindre qu'en Nouvelle-Calédonie.

Votre Rapporteur suggère que, dans un souci d'équité, le montant de l'indemnité temporaire soit plafonné en valeur absolue. **Par exemple, il est possible d'imaginer que le complément de pension ne puisse pas dépasser 15.000 euros par an en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française et 7.000 euros par an à La Réunion. Ces deux montants, d'une valeur indicative, sont proportionnels aux taux applicables dans les collectivités concernées.**

Proposition n° 8 : L'indemnité temporaire bénéficiant, pour une large part, à des retraités modestes et afin de limiter les abus ou les situations qui, sans être illégales, apparaissent comme illégitimes, plafonner, en valeur absolue (par exemple 15.000 euros par an en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie et 7.000 euros par an à La Réunion) le montant de cette indemnité, y compris pour les personnes déjà retraitées.

b) Des retraités modestes

Votre Rapporteur a pu rencontrer, lors de ses déplacements, de nombreux retraités modestes. D'autres lui ont envoyé leurs attestations de décompte de pension pour attirer son attention sur le fait que tous les retraités de l'État n'ont pas des retraites confortables.

De nombreux retraités reçoivent des pensions comprises entre 900 euros mensuels et 1.600 euros mensuels, majoration incluse. Si le législateur décidait de supprimer le dispositif d'indemnité temporaire, ces retraités-là verraient leur situation personnelle se dégrader considérablement. Un retraité à l'indice brut 364 perçoit une pension nette de 1.105,42 euros. Cette somme correspond à une retraite brute de 652,54 euros et une indemnité de 489,42 euros.

En outre, le niveau de pensionnés modestes ne leur permet pas de prendre l'avion régulièrement. Dès lors, la plupart d'entre eux ne quittent pas leur territoire de résidence. **Il est possible d'estimer que ces retraités respectent mieux les conditions de résidence que les retraités les plus rémunérés qui disposent de l'aisance financière leur permettant de quitter plus facilement leur territoire de résidence.**

C.— COMMENT CONTRÔLER LA CONDITION DE RÉSIDENCE ?

L'indemnité temporaire ne peut être versée que si le retraité réside effectivement sur le territoire concerné. Cependant, les contrôles semblent difficiles.

1.— Le principe de résidence effective et ses limites

Si les résidents réunionnais sont soumis aux mêmes impositions que les métropolitains, les résidents de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ne sont pas considérés comme ayant leur domicile fiscal en France, au sens de l'article 4B du code général des impôts. Pour bénéficier de la résidence fiscale dans ces collectivités, il convient d'y résider six mois et un jour par an – il s'agit de la règle classique appliquée dans les conventions fiscales internationales.

Mais cette durée de séjour n'est pas suffisante pour pouvoir bénéficier de l'indemnité temporaire. En effet, cette dernière prestation requiert une présence permanente, à l'instar des dispositions applicables aux fonctionnaires en activité.

S'il est probable qu'un fonctionnaire en activité ne quitte pas le territoire de son affectation plus de 40 jours par an du fait de l'exercice de son activité professionnelle ⁽¹⁾, un retraité pourra plus facilement s'absenter davantage.

La règle s'appliquant aux retraités est donc la même que pour les actifs : pour pouvoir bénéficier de l'indemnité temporaire, le pensionné ne doit pas quitter son territoire de résidence plus de 40 jours par an – ou 80 jours sur deux ans. Concrètement, un retraité qui s'absente plus de 40 jours bénéficie d'une franchise sur les 40 premiers jours – il perçoit toujours son indemnité temporaire – puis perd, pendant la durée restante de son absence, son droit à indemnité temporaire.

a) Les absences volontaires

Un retraité a évidemment le droit de s'absenter du territoire où il réside plus de 40 jours an. Il peut même partir 80 jours, s'il ne s'est pas absenté l'année précédente. En revanche, la possibilité de cette absence complémentaire ne se conserve pas : elle est perdue au bout de la troisième année.

Les circulaires de la direction de la comptabilité publique prévoient que ces absences doivent être signalées, au fur et à mesure, au service des pensions de la trésorerie générale du lieu du domicile.

En pratique, le pensionné envoie une déclaration sur l'honneur annuelle où il retrace ses périodes d'absence du territoire.

b) Les absences subies

Comme pour les fonctionnaires en activité, la question des « évacuations sanitaires » des retraités gravement malades se pose. Au-delà de 40 jours passés hors du territoire concerné (ou 80 jours sur deux ans), l'indemnité temporaire est supprimée. Pourtant, le patient doit faire face à des dépenses qui ne sont pas toujours prises en charge par sa couverture sociale tout en voyant, dans le même temps, ses ressources considérablement diminuées.

Votre Rapporteur juge cette situation anormale et souhaite ⁽²⁾ que les retraités – comme les fonctionnaires en activité – devant être évacués pour des raisons sanitaires valables continuent à percevoir leurs compléments de rémunération.

2.– Un contrôle très difficile qui permet la fraude

Un métropolitain peut se rendre à La Réunion, qui est un département français depuis 1946, sans contrôle spécifique. Telle n'était pas la situation d'un citoyen français de métropole ou d'un département d'outre-mer souhaitant se rendre en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française.

(1) Il a été signalé à votre Rapporteur que des universitaires pouvaient ne pas respecter ces règles, compte tenu du volume horaire annuel de leurs enseignements.

(2) Voir la proposition n° 1.

a) *L'impossibilité juridique de contrôler les entrées et les sorties*

Les entrées sur les territoires de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie étaient encadrées par deux décrets du Président de la République pris, respectivement, le 27 avril 1939 ⁽¹⁾ et le 13 juillet 1937 ⁽²⁾.

En Polynésie française, l'article 1^{er} du décret du 27 avril 1939 prévoyait que, pour être admis sur le territoire, les citoyens français devaient produire une pièce d'identité datant de moins d'un an, un extrait de casier judiciaire, et « *un récépissé du Trésor du port d'embarquement constatant le dépôt de la garantie de rapatriement dont le montant sera déterminé par arrêté du [haut-commissaire]* ». En outre, l'article 11 de ce même décret obligeait tout voyageur français ou étranger à remplir, avant son embarquement, une « fiche spéciale d'identité ». **Cette dernière disposition était fort utile aux services de l'État pour déterminer les durées d'absence du territoire des fonctionnaires en activité ou retraités.**

Par un arrêt d'Assemblée du 20 décembre 1995, le Conseil d'État a estimé, dans une affaire « Mme Vedel et M. Jannot », que ces restrictions à la liberté de circulation de citoyens français sur le territoire de la République n'étaient pas « *justifiées par des nécessités propres à ce territoire d'outre-mer* ». Depuis lors, ces dispositions, dont l'application a été écartée par le juge administratif, ont été abrogées par décret.

En Nouvelle-Calédonie, les entrées et les sorties de citoyens français pouvaient être contrôlées en vertu du décret précité du président de la République du 13 juillet 1937. Le Conseil d'État a également jugé, dans un arrêt du 1^{er} octobre 2001 « M. Boyer », que les restrictions apportées à la liberté de circulation des citoyens sur le territoire de la République n'étaient pas justifiées par des nécessités propres à la Nouvelle-Calédonie.

Si votre Rapporteur comprend les arguments tirés du principe de liberté de circulation sur le territoire de la République française, il souhaite cependant qu'un dispositif juridique respectueux de ce principe permette à la police de l'air et des frontières de répertorier les entrées et les sorties de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française. **En effet, seul un relevé systématique de ces entrées et sorties permettrait d'éviter la fraude à l'indemnité temporaire. La spécificité des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française doit permettre la mise en place de ces relevés.**

S'agissant de La Réunion, sa nature de département français rend impossible la mise en place d'un fichier des entrées et sorties pour les citoyens français allant ou venant de métropole.

(1) Décret du Président de la République du 27 avril 1939 portant réglementation de l'admission et du séjour des citoyens français, des sujets et protégés français et des étrangers en Polynésie française.

(2) Décret du Président de la République du 13 juillet 1937 portant réglementation de l'admission et du séjour des citoyens français, des sujets et protégés français et des étrangers en Nouvelle-Calédonie.

Parmi les propositions formulées à votre Rapporteur, l'une d'elles a retenu son attention du fait de sa simplicité. Puisqu'il est difficile de vérifier que les retraités sont bien physiquement présents sur le territoire ouvrant droit à l'indemnité, il suffit de les obliger à venir retirer en personne un chèque correspondant à l'indemnité temporaire au bureau du trésor public le plus proche de leur domicile. Des aménagements – laissés à la discrétion de chaque trésorier payeur général – pourraient être imaginés pour les personnes ayant des difficultés à se déplacer ou pour celles vivant dans les communes les plus reculées.

Proposition n° 9 : Le contrôle des entrées et sorties des retraités des territoires concernés étant exclu par la jurisprudence administrative, prévoir que les majorations de pension seront versées *personnellement* au guichet du Trésor public, tous les deux ou trois mois.

b) Les moyens de contrôle

La loi n° 96-609 du 5 juillet 1996 portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer a habilité les services du Trésor public à procéder au contrôle de l'obligation de résidence effective. Pour autant, ces services manquent de moyens pour y procéder. À titre d'exemple, le service concerné à La Réunion compte quatre fonctionnaires. **Les moyens en personnel de ces services devraient être renforcés, au moins périodiquement, pour mener des opérations de contrôle ciblées.**

Votre Rapporteur tient à souligner que les trésoriers payeurs généraux qu'il a rencontrés font preuve d'une volonté sans faille de lutter contre la fraude.

Les contrôles visent à vérifier la présence effective du pensionné. Celui-ci peut être amené à fournir différentes factures. Pour autant, ces éléments ne sont qu'un élément permettant de présumer de la véracité de la résidence. De même, le fait d'avoir pour adresse une boîte postale n'est pas nécessairement suspect : la numérotation des voies de nombreuses communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française la rend souvent incontournable. De même, le fait d'avoir un compte bancaire en métropole n'est pas nécessairement suspect : il est parfois plus commode – et moins coûteux – d'effectuer ensuite un virement personnel vers un compte tenu en francs Pacifique.

En Polynésie française, le nombre d'indemnités versées à des retraités civils était de 3.413 en 2005 et de 3.544 en 2006, et, respectivement, de 2.717 en 2005 et de 2.659 en 2006 pour les retraités militaires.

Il apparaît que 2.091 indemnités ont été versées partiellement en 2005 et 1.282 en 2006. Il s'agit des indemnités temporaires attribuées à des pensionnés qui ont été absents plus de 40 jours par an ou qui ont effectué une première demande au cours de l'année en cause.

Le tableau suivant retrace les actions de contrôle entreprises en 2005 et en 2006 par la trésorerie générale de Polynésie française.

ACTIONS DE CONTRÔLE ENTREPRISES EN 2005 ET EN 2006 PAR LA TRÉSORERIE GÉNÉRALE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

	2005	2006
Nombre d'indemnités	6.130	6.203
Montant des indemnités (<i>en millions d'euros</i>)	75,7	81,9
Nombre de courriers envoyés pour contrôle annuel	6.150	6.107
Nombre de dossiers suspendus pour non-réponse	115	185
Nombre de courriers non reçus par les destinataires	108	n.d.
Nombre de personnes n'ayant pas répondu après 3 mois	57	76
Nombre de personnes dont le passeport a été contrôlé	200	60
Nombre de fraudes suspectées ou avérées	15	3
Nombre de titres de perception émis (<i>2006 : provisoire</i>)	319	60
Montant des titres de perception (<i>en millions d'euros</i>)	0,75	0,21

Ces statistiques montrent que la trésorerie générale n'est nullement inactive en matière de contrôle. On peut même estimer que son action de contrôle en 2005 a porté ses fruits puisque le nombre de fraudes suspectées ou constatées a baissé. De même, le montant des titres de perception émis est en baisse significative, même si les données pour 2006 ne sont pas encore toutes connues. La valeur moyenne des titres de perception augmente entre 2005 et 2006.

Le nombre de dossiers suspendus pour non-réponse a progressé de 61 % entre 2005 et 2006.

Par ailleurs, les services du Trésor public sont amenés à contrôler les passeports des retraités. Bien que dépourvu de valeur juridique, un tampon est parfois apposé par la police aux frontières sur le passeport des citoyens français entrant en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Surtout, les agents de la trésorerie générale recherchent les tampons apposés dans les passeports par les pays que le retraité a visités. Passant par les États-Unis pour se rendre en métropole, le retraité aura un tampon de l'administration américaine dans son passeport. Sa date permet de déduire la durée d'absence du territoire du possesseur du passeport.

Si ce contrôle est ingénieux, il présente deux biais. Il faut tout d'abord que le pays visité procède à l'oblitération du passeport. **De plus, ce système revient, en pratique, à déléguer à l'administration américaine le soin de contrôler les allers et venues de citoyens français, ce qui n'est évidemment pas satisfaisant.**

Enfin, les trésoriers payeurs généraux ne sont pas compétents pour contrôler la résidence effective des généraux de deuxième section, puisqu'ils ne sont pas à l'origine du versement de leur solde. Cette situation est anormale puisque les services payeurs de la défense ne disposent pas de personnel pour effectuer les contrôles sur place.

Certains officiers généraux de deuxième section ont tout de même paré à l'éventualité d'un contrôle : votre Rapporteur a ainsi appris que l'un d'eux disposait de deux passeports. Le premier, officiellement déclaré comme perdu, est vierge de tout visa : il servira à prouver, en cas de contrôle, qu'il n'a jamais quitté

son territoire de résidence. Le second lui sert à voyager librement, vraisemblablement plus que 40 jours par an...

Votre Rapporteur tient à préciser que toutes les fraudes ne doivent pas être réprimées avec la même sévérité. Certes, celui qui « oublie » de signaler que son absence a dépassé de quelques jours le nombre de jours autorisés doit se voir réclamer la part de l'indemnité temporaire qu'il a indûment perçue. Mais celui qui fraude délibérément, au moyen de documents d'identité falsifiés ou qui ne réside pas ou peu sur le territoire, doit être lourdement sanctionné.

Proposition n° 10 : Prévoir, en cas de fraude avérée, une échelle de sanctions pécuniaires correspondant à cinq fois le montant des compléments de retraites indûment perçus.

D.– LA SITUATION DANS LES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS D'AMÉRIQUE ET CELLE DES AUTRES CATÉGORIES DE FONCTIONNAIRES EST SOURCE D'INIQUITÉS

Le dispositif de l'indemnité temporaire de retraite présente deux particularités : il ne concerne que les retraités de la fonction publique de l'État et il ne s'applique pas dans les départements français d'Amérique. Cette situation engendre des iniquités.

1.– Le cas de la fonction publique territoriale de la Nouvelle-Calédonie

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, en Nouvelle-Calédonie, les fonctionnaires territoriaux ont obtenu que leurs pensions connaissent le même taux de majoration que les traitements des fonctionnaires, soit une indexation de 73 %. Ce taux est donc très voisin du taux applicable aux fonctionnaires de l'État en retraite.

Le tableau suivant présente l'évolution du nombre de pensionnés de la fonction publique en Nouvelle-Calédonie et le montant de leurs pensions :

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PENSIONNÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE EN NOUVELLE-CALÉDONIE ET MONTANT DE LEURS PENSIONS

(en millions d'euros)

	Pensionnés de la fonction publique de l'État (civils et militaires)		Pensionnés de la fonction publique de Nouvelle-Calédonie	
	Nombre	Montant global	Nombre	Montant global
2000	3.654		2.009	48,3
2001	3.954	81,8	2.183	54,0
2002	4.306	111,0	2.408	60,8
2003	4.286	121,5	2.631	67,3
2004	4.771	130,6	2.806	73,2
2005	4.957	140,7	2.947	78,4

De 2000 à 2005, le nombre de retraités de la fonction publique de l'État a progressé moins vite (+35 %) que celui des retraités de la fonction publique territoriale (+62 %).

En 2005, la pension moyenne servie aux retraités territoriaux était de 26.619 euros, soit un montant presque équivalent à celle servie aux retraités de l'État (28.384 euros).

Le système des retraites des fonctionnaires territoriaux était fondé sur le principe d'une majoration des pensions, gérée par l'office territorial de retraite des agents fonctionnaires (OTRAF). Mais, ce régime n'étant pas équilibré, les autorités de Nouvelle-Calédonie ont décidé de fonder les majorations de pension sur une logique contributive. Concrètement, les fonctionnaires de la Nouvelle-Calédonie subissent un prélèvement pour pension sur l'ensemble de leur traitement : l'assiette comprend leur traitement de base et la totalité de la majoration de traitement.

Certes, à court terme, la mise en œuvre de ce dispositif a conduit à augmenter les prélèvements, mais elle a permis de consolider le régime de retraite et, également, de légitimer la majoration de pension.

2.- Les fonctionnaires des départements français d'Amérique

Votre Rapporteur a été frappé par les conséquences néfastes en Guadeloupe du décalage de pouvoir d'achat entre les traitements majorés et les pensions, dépourvues de majoration.

Si les fonctionnaires – qu'ils appartiennent à la fonction publique de l'État ou à une autre fonction publique – perçoivent une rémunération majorée pendant leur période d'activité, leur pension demeure calculée en fonction de leur traitement de base.

Il en résulte, dès lors, une perte de pouvoir d'achat au moment du départ en retraite plus importante que pour les fonctionnaires travaillant en métropole.

Votre Rapporteur s'interroge sur le bien-fondé de ce dispositif. Si l'éloignement, la « vie chère » et les contraintes spécifiques aux départements français d'Amérique justifient une majoration des traitements des fonctionnaires, pourquoi les pensions de retraite ne seraient-elles pas majorées ? Il est vrai que les contraintes spécifiques sont alors « choisies » par le retraité : les besoins du service ne l'obligent effectivement pas à passer sa retraite outre-mer. Mais la « vie chère » demeure tout aussi préjudiciable.

La pension d'un fonctionnaire est une « *allocation pécuniaire personnelle et viagère* » prévue par l'article 1^{er} du code des pensions civiles et militaires de l'État. Ce même article prévoit que le montant de la pension garantit en fin de carrière à son bénéficiaire « *des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction* ». Si la dignité de la fonction suppose une majoration

spécifique pendant sa période d'activité, il n'est pas inconcevable que cette même dignité nécessite une forme de complément de pension à l'âge de la retraite.

Naturellement, une extension aux départements français d'Amérique du dispositif en vigueur à La Réunion, imaginable sur le plan des principes, supposerait un effort budgétaire considérable.

L'écart de pouvoir d'achat entre la période d'activité et la retraite a des conséquences non seulement sur la vie personnelle des agents, mais aussi, indirectement, sur la qualité du service public.

En effet, votre Rapporteur a été particulièrement étonné par la pyramide des âges des fonctionnaires des DOM. **Les plus de 50 ans représentent 33 % des effectifs des fonctionnaires territoriaux titulaires et 58 % des effectifs des non titulaires en Guadeloupe. En outre, 6 % des titulaires et 20 % des non titulaires ont plus de 60 ans.**

Les agents prolongent leur carrière autant que le permet la loi pour retarder au maximum la baisse du pouvoir d'achat qui accompagne la retraite. La qualité du service rendu au citoyen s'en ressent puisque ces agents sont moins motivés. En outre, leurs absences plus fréquentes – compte tenu notamment du nombre des arrêts maladie – entraîne une désorganisation du service public.

Proposition n° 11 : Prévoir d'inclure dans l'assiette soumise à la retenue pour pension les majorations de traitement, de sorte que les pensions soient automatiquement majorées. Ceci permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat des retraités des départements français d'Amérique et instaurerait une logique contributive dans l'indemnité temporaire.

III.— LES FONDEMENTS DE LA LÉGITIMITÉ DE CES DISPOSITIFS SONT-ILS TOUJOURS D'ACTUALITÉ ?

Les différents dispositifs de compléments de rémunérations se fondaient sur la nécessité de rendre attractive la fonction publique outre-mer. Ces prestations étaient destinées à compenser certains handicaps tels que l'éloignement par rapport à la métropole, la difficulté des conditions de vie sur place – notamment en matière de logement – et la cherté des produits de consommation courante.

À l'évidence, ces conditions ont évolué. Pour autant, il convient d'évaluer les difficultés propres à l'exercice d'une fonction publique outre-mer aujourd'hui pour déterminer si les dispositifs en place sont toujours pertinents.

Votre Rapporteur est en effet convaincu que, pour être légitime, tout « avantage » doit être fondé sur des spécificités démontrables.

A.— L'ÉLOIGNEMENT

Dans les années 1950, à l'époque où les dispositifs actuels de compléments de rémunérations ont été mis en place, il fallait plusieurs semaines de bateau pour rallier, depuis la métropole, les différents territoires ultramarins. Le développement du transport aérien a bouleversé cette situation. C'est à partir de ce constat que de nombreux commentateurs font valoir que ni les compléments de rémunérations ni les différents types de primes d'éloignement ne sont justifiés.

Sur un point, ils ont raison : les délais de transport ont été considérablement réduits. On peut donc imaginer que les régimes particuliers de congés pourraient être aménagés pour tenir compte de cette évolution. Mais la suppression de ces dispositifs est-elle pour autant justifiée ? Pour répondre à cette question, il convient de s'interroger non seulement sur le temps de transport, mais aussi sur le coût et la commodité de ces trajets.

Or, il est apparu très clairement à votre Rapporteur au cours de ses différents déplacements que les tarifs des billets d'avion étaient sans doute trop élevés.

Depuis la loi de programme pour l'outre-mer de 2003, les parlementaires discutent chaque année, lors de l'examen des crédits de la mission *outre-mer*, de la « continuité territoriale ». Les quelque 32,6 millions d'euros que l'État consacre au financement de cette politique sont gérés par les collectivités territoriales.

1.— Le principe de continuité territoriale

Les modalités de répartition de la dotation de continuité territoriale sont définies par le décret n° 2004-100 du 30 janvier 2004. Conformément aux dispositions de la loi de programme pour l'outre-mer, la distance entre chacune

des collectivités d’outre-mer et la métropole constitue l’un des critères essentiels pris en compte pour l’établissement de cette répartition. La répartition s’effectue en tenant compte, pour moitié, des données traduisant le poids potentiel en valeur absolue de chaque collectivité dans les déplacements globaux des résidents de l’outre-mer vers la métropole (éloignement géographique et situation démographique). Pour l’autre moitié, elle s’effectue en prenant en compte un coefficient correcteur palliant les effets financiers pénalisants induits pour les résidents par l’obligation de déplacements intérieurs préalables en avion du fait de l’inaccessibilité depuis leur commune de résidence par le mode routier de l’aéroport de correspondance ou par l’existence d’une offre de transport non concurrentielle – réduite à une seule compagnie – sur tout ou partie de la desserte entre la métropole et leur collectivité. Le montant de cette dotation évolue comme la dotation globale de fonctionnement des communes. Il était de 30 millions d’euros en 2004, de 30,98 millions d’euros en 2005 et de 31,8 millions d’euros en 2006. Ce montant est de 32,63 millions d’euros en 2007.

Un arrêté interministériel du 7 février 2006 a procédé à la répartition des montants attribués, qui tient compte du fait que la Guyane n’a toujours pas adopté son dispositif. Cette répartition est présentée dans le tableau suivant :

RÉPARTITION DE LA DOTATION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE EN 2006

	Montant des dépenses <i>(en millions d’euros)</i>	Nombre de passagers aidés	Montant moyen par passager <i>(en euros)</i>
Guadeloupe	6,06	36.408	268
Martinique	5,05	1.872	191
La Réunion	8,6	1.400	250
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,12	696	254
Mayotte	1,66	3.670	802
Nouvelle-Calédonie	3,95	7.532	496
Wallis et Futuna	0,28	517	594
Polynésie française	4,15	5.207	913
Total	29,88	57.302	391

Source : ministère de l’outre-mer.

Les dispositifs de la Martinique et de La Réunion n’ont pu entrer en vigueur qu’après obtention de l’agrément des services de la Commission européenne, c’est-à-dire au second semestre 2005, ce qui explique le plus petit nombre de passagers aidés et la sous-consommation des crédits alloués.

Les différentes collectivités ont modifié leurs dispositifs en 2005 et en 2006 pour permettre leur adéquation optimale avec les montants alloués. C’est ainsi que la Guadeloupe a réduit le montant des aides accordées pour élargir l’assiette des passagers et que la Polynésie française a assoupli les critères d’ordre social fixés initialement afin d’élargir le champ des bénéficiaires potentiels. Les modifications apportées dans les trois départements d’outre-mer n’ont été agréées par les services de la Commission européenne qu’à l’été 2006.

Par ailleurs, les interlocuteurs rencontrés par votre Rapporteur ont souligné le coût que représente pour les fonctionnaire le fait que leurs enfants soient amenés à poursuivre leurs études supérieures en métropole ou à l'étranger. Cette conséquence de l'éloignement pèse lourdement sur leurs familles car ils ne bénéficient généralement pas des bourses.

Proposition n° 12 : Prévoir un dispositif – sous forme de bourses – d'aide aux familles dont les enfants poursuivent leur scolarité en métropole.

2.– Le coût du transport aérien

- S'agissant de la desserte de la Martinique et de la Guadeloupe, trois compagnies se partagent l'essentiel du marché : Air France, Air Caraïbes et Corsair. Pour la desserte de la Guyane, seule la compagnie Air France assure des vols réguliers depuis Paris. La desserte de la Nouvelle-Calédonie s'effectue par la compagnie Air Calédonie international (Air Calin), en partage de code avec Air France. La desserte de la Polynésie française est assurée par Air France et Air Tahiti Nui, dont l'essentiel du capital est contrôlé par la Polynésie française. Si Air France ne détient que 13 % des parts de marchés sur les liaisons avec la métropole, la compagnie avait, jusqu'en novembre 2006, un accord de partage de code avec la compagnie du territoire, ce qui limitait la concurrence. Il est vrai que la desserte de ce territoire, compte tenu de la distance à parcourir – 18.000 kilomètres – est moins profitable pour une compagnie aérienne que des rotations sur plus courte distance. Votre Rapporteur a ainsi pu se voir confirmer que cette raison était à l'origine de la fermeture de la ligne Paris-Papeete par la société Corsair.

- Le service d'Air France appelé « *revenue management* » emploie 210 personnes, dont 90 analystes de vol et 35 « *pricers* », qui fixent les prix des billets d'avion. Ce service est divisé en trois plateaux dont l'un spécifique à l'outre-mer.

L'objectif de ce service est simple : il consiste à faire en sorte que la compagnie réalise la meilleure marge sur chaque place vendue. Naturellement, sur des liaisons très concurrentielles (Paris New-York, par exemple), l'activité de ce service est limitée puisque les tarifs proposés doivent toujours être le plus compétitifs possible. En revanche, sur des liaisons sur lesquelles la compagnie a un quasi-monopole, la probabilité que les billets soient vendus avec une marge minime est faible...

Les tarifs d'appel d'Air France débutent à 607 euros l'aller-retour vers les Antilles, mais ce tarif est soumis à de nombreuses conditions. La plupart des passagers effectuant des trajets entre la métropole et les DOM acquittent environ 1.150 euros. Ce tarif peut être plus élevé en période de vacances scolaires où le prix des billets d'avion pour une famille est prohibitif.

- Votre Rapporteur suggère que les fonctionnaires bénéficiant de la prise en charge du prix de leur billet d'avion se voient remettre un bon d'échange d'un montant forfaitaire, correspondant au prix moyen du billet d'avion. En conséquence, s'ils réservent une place sur un vol où les places sont moins chères, ils bénéficieront d'un surplus financier.

Ce système devrait obliger les transporteurs aériens à proposer plus de places à tarifs abordables. Il n'est pas normal que les compagnies aériennes tirent profit d'une clientèle captive dont une partie, en outre, est moins sensible au caractère exorbitant des tarifs compte tenu du fait que ses billets sont pris en charge par la collectivité publique. **Les crédits publics destinés à permettre aux fonctionnaires de circuler entre la métropole et l'outre-mer n'ont pas pour objet de financer les marges excessives des compagnies aériennes.** Naturellement, une pression à la baisse des tarifs aériens profiterait également aux passagers qui ne sont pas fonctionnaires et qui subissent tout aussi fortement la cherté des prix des billets.

Proposition n° 13 : Forfaitiser le paiement des billets d'avions dans le cadre des congés administratifs ou bonifiés.

B.- LA « VIE CHÈRE »

Il ne fait de doute pour personne que la vie outre-mer est plus chère qu'en métropole. Mais dans quelles proportions ? Depuis des années, le débat sur les compléments de rémunérations se heurte à cette question, les uns contestant les statistiques officielles – quand elles existent – jugées trop incomplètes, les autres estimant que l'écart de coût de la vie est bien plus faible que le niveau des primes versées.

Votre Rapporteur a donc tenté de forger sa propre opinion sur la question, en analysant le niveau des prix réellement payés outre-mer et en s'interrogeant sur les raisons de cette situation.

À l'appui de sa réflexion, il s'est rendu dans cinq hypermarchés Carrefour (enseigne présente dans l'ensemble des territoires concernés) pour relever lui-même les prix de quelques produits. Il s'est ainsi rendu dans les hypermarchés des Abymes (Guadeloupe), de Saint Denis de La Réunion (La Réunion), de Dumbéa (Nouvelle-Calédonie), de Punaauia (Polynésie française) et de Montreuil (Seine-Saint-Denis).

L'ensemble des données récoltées figure en annexe au présent rapport. Naturellement, cette démarche ne présente aucun caractère scientifique mais vise uniquement, à partir de quelques exemples précis, à illustrer concrètement le rapport.

L'évolution du coût de la vie en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie est suivie par l'Institut statistique de Polynésie française – et l'Institut de la consommation – et l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie. Le coût de la vie est analysé dans les départements d'outre-mer, comme en métropole, par l'INSEE.

La difficulté réside, non pas dans l'analyse de l'évolution du coût de la vie, mais dans les comparaisons que l'on peut dresser entre les différentes collectivités d'outre-mer et la métropole. Les différentes données publiées montrent un écart de coût de la vie compris entre 10 et 20 %.

1.– Un écart de prix difficile à apprécier du fait de structures de consommation différentes

Depuis de nombreuses années, tous les rapports sur la situation des compléments de rémunérations sont demeurés sans conséquences concrètes. Cela tient largement à la difficulté de les rapporter à une base objective quant au pouvoir d'achat.

Les différents acteurs n'ont jamais réussi à se mettre d'accord sur la définition d'un « panier de la ménagère » type, dont le montant aurait pu être utilement comparé avec les prix pratiqués en métropole.

Il est vrai que le choix des produits entrant dans la composition du panier type peut être différent selon l'approche retenue. On peut imaginer qu'un fonctionnaire métropolitain qui vient passer un séjour assez court – de deux à quatre ans – ne va probablement pas modifier son mode de consommation courante. Dans ce cas précis, certains considèrent que la comparaison directe des prix des produits identiques avec la métropole permet de mesurer l'écart du coût de la vie. Au sein de cette sélection de produits, le pot de yaourt occupe une place emblématique : son prix outre-mer est deux à trois fois plus cher qu'en métropole.

D'autres considèrent qu'évaluer le coût outre-mer d'un mode de consommation métropolitain relève de l'ineptie et qu'il convient, au contraire, de bâtir un échantillon de produits consommés dans le cadre d'un mode de vie local plus traditionnel. Évidemment, un tel « panier de la ménagère » est moins coûteux.

Votre Rapporteur, qui a pu constater à La Réunion que les familles qui peuvent se le permettre achetaient du foie gras pour les fêtes de fin d'année – mets encore inconnu il y a une dizaine d'années –, estime cette opposition de points de vue dépassée. **Il appelle donc les différents acteurs locaux à déterminer un échantillon de produits qui reflète le mieux possible, pour chaque territoire ultramarin, la sélection des produits réellement achetés par les consommateurs.**

2.– Le prix des services doit également être pris en compte

De nombreuses personnes rencontrées par votre Rapporteur au cours de ses déplacements lui ont suggéré d'examiner le prix de certains services.

- Il s'est ainsi intéressé au prix du timbre, pour un envoi depuis ou vers la métropole. Les tarifs relevés, pour une lettre prioritaire de 20 grammes et une lettre prioritaire de 30 grammes, figurent dans le tableau suivant :

COÛT D'AFFRANCHISSEMENT D'UNE LETTRE ENTRE LA MÉTROPOLE ET L'OUTRE-MER (en euros)

	Depuis la métropole		Vers la métropole	
	Lettre de 20 g	Lettre de 30 g	Lettre de 20 g	Lettre de 30 g
Guadeloupe	0,54	1,01	0,54	1,01
Martinique	0,54	1,01	0,54	1,01
Guyane	0,54	1,01	0,54	1,01
La Réunion	0,54	1,01	0,54	1,01
Mayotte	0,54	1,01	0,54	n.c.
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,54	1,01	0,54	1,01
Polynésie française	0,54	1,19	0,74	1,57
Nouvelle-Calédonie	0,54	1,19	0,91	2,31
Wallis-et-Futuna	0,54	1,19	n.c.	n.c.
Métropole (pour mémoire)	0,54	0,86		

Sources : La Poste, Office des postes et télécommunications de la Polynésie française, Office des postes et télécommunications de Nouvelle-Calédonie

Ainsi, les échanges de lettres entre la métropole et les DOM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte sont assurés à un coût modéré, qui est identique selon le lieu d'expédition.

Les lettres adressées vers les collectivités d'outre-mer (COM) sont expédiées à un coût supérieur (dès lors que le pli dépasse 20 grammes), mais qui demeure raisonnable. En revanche, **votre Rapporteur ne peut qu'être surpris de constater qu'un pli acheminé en Nouvelle-Calédonie pour 1,19 euro est expédié à un coût supérieur de 94 % dans le sens inverse**, alors même que les avions de fret sont vraisemblablement moins remplis dans ce sens. Il est en de même pour un pli envoyé en Polynésie française pour un coût de 1,19 euro, qui effectuerait le trajet en sens inverse pour un prix supérieur de 32 %.

- S'agissant du prix des abonnements à Internet en ADSL, votre Rapporteur a pu observer que le service avec un débit de 512 kilooctets par seconde revient à 122,85 euros par mois en Polynésie française (avec l'opérateur Mana, qui propose également des abonnements avec un débit de 128 kilooctets par seconde à un prix inférieur) et 147,79 euros par mois en Nouvelle-Calédonie (opérateur : Lagoon).

À titre de comparaison, la marque Orange de France Télécom propose en métropole un abonnement avec un débit de 1 mégaoctet par seconde pour 24,90 euros par mois. Avec un débit deux fois moindre, les offres des opérateurs

de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie sont donc respectivement 4 et 5 fois plus chères que l'offre métropolitaine, pourtant assortie d'un débit double, non limité en volume, avec, le cas échéant, une offre de télévision.

• Par ailleurs, le coût de l'énergie peut aussi considérablement grever le pouvoir d'achat. Il en est ainsi en Polynésie française, où l'électricité est produite par la société Électricité de Tahiti, filiale de Suez. Cette électricité est la deuxième plus chère au monde derrière le Vanuatu. Cette situation s'explique par des éléments objectifs : la Polynésie française est le seul endroit du monde où l'électricité, d'une tension de 220 volts, ait pour fréquence 60 hertz (pour mémoire, l'électricité à 110 volts est associée à une fréquence de 60 hertz, comme aux États-Unis, ou l'électricité à 220 volts est associée à une fréquence de 50 hertz, comme en Europe occidentale). Le passage de la production électrique polynésienne d'une tension de 110 volts à une tension de 220 volts ne s'est pas accompagné d'une modification de la fréquence, renchérissant le coût de la production et aussi le coût d'acquisition des appareils électriques compatibles.

Le prix du kilowattheure est trois fois supérieur à celui de la métropole, avec une grille tarifaire progressive (le 101^{ème} kilowattheure coûte plus cher que le 100^{ème}).

3.– Départements d'outre-mer : le poids de la fiscalité dans le niveau des prix

À l'instar de la situation en métropole, les produits de consommation courante sont frappés de taxes et de droits indirects, mais selon des modalités différentes.

Dans les départements d'outre-mer, la TVA à taux normal sur les produits et les services est perçue à un taux plus bas que les 19,6 % applicables en métropole, comme le montre le tableau suivant.

TAUX NORMAL DE TVA APPLICABLES DANS LES DOM

(en %)

Guadeloupe	8,5
Saint-Martin	0
Saint-Barthélemy	0
Martinique	8,5
Guyane	0
La Réunion	8,5

Votre Rapporteur relève que l'exonération de TVA dont bénéficient Saint-Martin et Saint-Barthélemy n'a jamais, à ce jour, été fondée légalement. Il est vrai que la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer prévoit que ces deux nouvelles collectivités d'outre-mer bénéficieront d'une large autonomie quant à leur fiscalité.

Pour autant, la TVA n'est pas la seule taxe sur les biens de consommation courante puisque ceux-ci font l'objet d'une taxation au titre de l'octroi de mer. Il s'agit d'une taxe indirecte portant aussi bien sur les produits importés que sur les productions locales. Son taux est fixé par les conseils régionaux et son produit est destiné aux collectivités territoriales d'outre-mer. Issu du « droit de poids », instauré en 1670, l'octroi de mer a été réformé et consolidé pour dix ans par la loi du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer. Celle-ci autorise des écarts de taxation au bénéfice des productions locales dans des conditions fixées par une décision du Conseil de l'Union européenne du 10 février 2004 et elle aménage la répartition du produit de la taxe entre les collectivités bénéficiaires.

Outre la taxe destinée aux communes, les conseils régionaux peuvent également instituer un octroi de mer régional dont l'assiette est identique à celle de l'octroi de mer (le maximum prévu par la loi est de 2,5 %). Ces deux taxes ne sont pas applicables dans les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

La loi prévoit un régime général et trois listes annexes de produits bénéficiant d'une taxation spécifique, dont le contenu varie selon la région d'outre-mer. Par exemple, le taux du régime général d'octroi de mer en Guyane est de 15 % (auquel s'ajoute un octroi de mer régional au taux de 2,5 %). S'agissant des listes annexes, les yaourts ou jus de fruits produits localement sont exonérés d'octroi de mer, tandis que les mêmes produits importés sont taxés à hauteur de 20 % globalement.

La Martinique dispose de pas moins de onze taux d'octroi de mer : 0 %, 2 %, 5 %, 7 %, 10 %, 15 %, 20 %, 25 %, 30 %, 40 % (portant sur les films violents ou pornographiques) et 50 % (portant sur le tabac). Ces taux sont complétés par trois taux d'octroi de mer régional : 0 %, 1,5 % et 2,5 %. La plupart des fruits et légumes importés sont taxés au titre de l'octroi de mer entre 9,5 % et 12,5 %, selon l'annexe à la délibération n°04-1915 du conseil régional de la Martinique. **Ce taux s'ajoute à celui de la TVA.**

4.– Les politiques publiques locales de maîtrise des prix

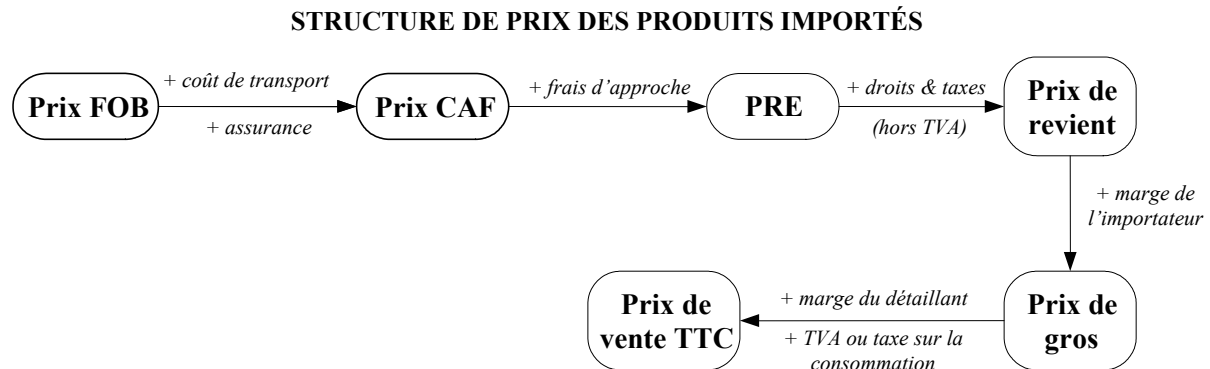
Dans le cadre des attributions que les lois organiques leur accordent, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie exercent la responsabilité de la réglementation des prix, de la concurrence et la répression des fraudes et la réglementation des professions commerciales.

La base de taxation sur les produits importés est constituée par le prix « coût assurances fret » (CAF) qui inclut donc l'ensemble des frais d'acheminement vers le territoire concerné.

Votre Rapporteur se demande s'il ne serait pas plus pertinent de taxer ces produits sur la base de leur valeur « franco à bord » (FOB), c'est-à-dire leur valeur intrinsèque. Dans le cas d'un produit dont le coût est faible, si le transport et les

assurances représentent un montant de même valeur, alors les taxes atteindront un montant deux fois plus élevé que si le produit était taxé sur la base du prix FOB.

Le schéma suivant présente la structure de prix des produits importés :



a) *Le contrôle des prix en Polynésie française*

La Polynésie française possède son propre système fiscal et douanier.

– La protection des productions locales

Afin de protéger les productions locales, une taxe de développement local (TDL) s'applique aux biens importés susceptibles d'entrer en concurrence avec des biens produits localement. Le taux de taxation varie de 2 % à 82 %. Au total, le système fiscal polynésien comprend près de trente systèmes de taxation.

Un secteur est particulièrement frappé : celui de l'importation de véhicules automobiles. Le fonctionnaire de l'État qui serait tenté de faire venir le véhicule qu'il possède en métropole au moment de sa prise de fonction devra acquitter de lourdes taxes, parfois supérieures à la valeur du véhicule. Outre la TVA de 16 %, une taxe pour l'environnement de 2 %, une taxe de péage de 1,25 %, une taxe spécifique pour travaux routiers de 8 % ou 18 %, une autre taxe de 3,5 % est appliquée sur la valeur du véhicule (incluant le coût du fret), majorée de 5 % par année d'ancienneté pour les véhicules de plus de deux ans (par exemple 23,5 % pour un véhicule de 6 ans).

La Polynésie française a engagé une réforme fiscale d'ampleur avec l'instauration depuis le 1er janvier 1998 de la taxe sur la valeur ajoutée. La délibération n° 97-24 de l'Assemblée de la Polynésie française du 11 février 1997 instituant la TVA, modifiée en 2002, a prévu :

- la disparition complète du droit fiscal d'entrée (DFE) ;
- la disparition de la taxe nouvelle de protection sociale (TNPS) ;
- et la fixation des taux de la TVA aux montants de 6 % pour le taux réduit, 10 % pour le taux sur les services et 16 % pour le taux sur les biens.

Les droits de douane ont vu leur taux maximum moyen passer de 30 % en 1998 à 20 % en 2000 et à 15 % en 2001.

En 2005, la Polynésie française percevait 591 millions d'euros de recettes fiscales indirectes et seulement 159 millions d'euros de recettes fiscales directes. Bien que cette question relève de la compétence exclusive de la Polynésie française, **vo**tre Rapporteur estime que l'introduction d'un impôt sur le revenu permettrait de diminuer les droits indirects et de taxer chacun selon ses facultés. Il est vrai que la contribution de solidarité territoriale (CST), affectée entièrement à la protection sociale, constitue une forme d'impôt sur le revenu. Elle frappe les revenus selon un barème progressif : 0,5 % jusqu'à 1.257 euros, 3 % pour la tranche allant jusqu'à 2.933 euros, 3,5 % pour la tranche allant jusqu'à 5.866 euros et 5 % au-delà.

– *L'exonération de taxes pour les « produits de première nécessité » (PPN)*

L'arrêté n° 171/CM du 7 février 1992 fixant le régime général des prix et des marges des produits aux différents stades de la commercialisation dans le territoire prévoit que les produits de consommations se répartissent en quatre catégories :

- les produits de première nécessité (PPN) ;
- les produits de grande consommation (PGC) ;
- les produits dont la marge est plafonnée en valeur relative ;
- les produits bénéficiant de la liberté totale des prix.

Les produits de première nécessité sont exonérés des droits et taxes à l'exception de la taxe de développement local et bénéficient de la prise en charge du fret maritime interinsulaire. Concrètement, la Polynésie française prend à sa charge les coûts de fret entre Tahiti et les autres îles de l'archipel pour que les produits de première nécessité soient proposés au même prix partout sur le territoire – ou, dans certains cas, 2 % plus chers au maximum.

Les produits de grande consommation, qu'ils soient importés ou fabriqués localement, voient leurs marges de commercialisation fixées en valeur relative. **La marge réalisée par les distributeurs est donc limitée à un pourcentage fixé par les autorités publiques.**

b) Le contrôle des prix en Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, la direction des affaires économiques a pour mission de veiller au respect des règles d'information et de protection du consommateur (réglementation des prix de certains produits et prestations de services, affichage des prix, publicité, étiquetage des denrées alimentaires, application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes...) mais

également au respect des règles de loyauté commerciale entre les entreprises (facturation, revente à perte, refus de vente, ventes avec primes, pratiques discriminatoires, publicité trompeuse...). Elle assure par ailleurs la gestion des régimes d'aide à la production locale (taxe conjoncturelle, régimes fiscaux privilégiés pour les entreprises de production et l'hôtellerie, régime des ventes détaxées, etc.).

En matière de réglementation des prix, la Nouvelle-Calédonie s'est dotée de plusieurs dispositifs permettant de soutenir les productions locales, de limiter le niveau des importations et, plus généralement, les protections de marché.

– Les taxes protégeant les productions locales

Les productions agroalimentaires locales sont protégées par une taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA) qui frappe les produits équivalents importés. Le taux de cette taxe est fixé annuellement pour chaque catégorie de produits.

La délibération du congrès n°157 du 9 janvier 2006 portant application de la taxe de soutien aux productions agricoles et agroalimentaires (TSPA) et de la taxe de conjoncturelle pour la protection de la production locale (TCPPL) pour l'année 2006 comporte une annexe de 12 pages, publiées au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie. Le taux de la TSPA est de 2 % pour les poireaux, les choux ou les carottes, de 5 % pour les fromages de chèvre, de 23 % pour les mollusques, de 50 % pour les farines de blé ou encore de 56 % sur les pilons de poulets.

Cette même délibération comporte également une annexe de 10 pages fixant les taux de la TCPPL pour l'année 2006. Cette taxe vise à protéger les produits transformés en Nouvelle-Calédonie. Son taux est de 2 % pour la plupart des poissons entiers, de 4 % pour les meubles de cuisine, de 17 % pour les préparations à base de canard, de 29 % sur les eaux minérales, ou encore de 60 % sur les pantalons.

Votre Rapporteur s'interroge tout de même sur le caractère « conjoncturel » de la TCPPL qui suppose que le mécanisme de protection est provisoire. En effet, s'il est normal que le producteur local soit protégé de la concurrence extérieure pendant la période de montée en puissance de son activité, il n'est pas légitime que cette protection perdure s'il est capable d'affronter la concurrence. **Dans le cas où la protection serait maintenue indéfiniment, elle contribuerait à la réalisation de profits illégitimes. Il est donc essentiel que les bénéficiaires de protections justifient régulièrement de la nécessité de les maintenir.**

– La limitation des importations : quotas et prohibition

Chaque année, un arrêté de la présidence du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie fixe le cadre permettant de fixer des quotas d'importation.

L'arrêté n° 2006-5137/GNC du 21 décembre 2006 fixe le programme des importations pour l'année 2007.

Hors fruits et légumes, les contingents d'importations sont répartis entre les opérateurs qui ont formulé une « demande d'attribution de quotas individuels à l'importation ». Le quota individuel est attribué en fonction du « coefficient de performance » de l'importateur – c'est-à-dire le niveau de réalisation du quota attribué l'année précédente – et de la part de marché de chaque importateur. **Ce système a pour effet négatif de privilégier les importateurs en place au détriment de nouveaux entrants.** C'est pour cela que 10 % du contingent annuel est réservé aux éventuels nouveaux opérateurs.

Les contingents des fruits et légumes frais sont fixés, en vertu de l'article 3 de l'arrêté précité, par la direction des douanes sur proposition de l'établissement de régulation des prix agricoles (ERPA) dans lequel siègent les producteurs locaux.

Ce système paraît, *a priori*, concilier l'impératif de protection de la production locale – en évitant qu'elle soit trop concurrencée par les importations – et la nécessité de s'assurer que le consommateur néo-calédonien puisse disposer d'un volume suffisant de produits.

Au cours des entretiens qu'il a menés, votre Rapporteur a pu constater que ce système n'était pas exempt d'effets pervers. En effet, son efficacité repose totalement sur la qualité de la prévision de la production locale. Que se passe-t-il si les producteurs locaux venaient à surestimer leur production ? Dans ce cas, le volume autorisé des importations ne parviendrait pas à satisfaire la demande des consommateurs. La conséquence inévitable de cette situation est donc une montée inexorable des prix de vente, du fait d'un déséquilibre entre l'offre et la demande.

Le système peut donc être intrinsèquement pervers, puisque les producteurs ont tout intérêt à surestimer leur production pour limiter le volume des importations et donc augmenter leur prix de vente dans le cadre d'une pénurie qu'ils auront eux-mêmes contribué à créer... Ce risque de « pénurie organisée » n'est pas seulement théorique car votre Rapporteur a été informé qu'une telle situation avait pu être récemment observée pour certains fruits et légumes.

De même, la production de ciment est protégée en Nouvelle-Calédonie. L'usine ayant connu des difficultés, l'importation de ciment d'Australie a été permise momentanément. Il est apparu que le prix du ciment australien, bien que grevé par les coûts du fret, était nettement moins cher que celui produit sur place. Cet exemple illustre le fait que monopoles et oligopoles conduisent à des prix de vente disproportionnés et complètement injustifiables qui ne sont pas fondés sur les coûts de production.

Au-delà de la fixation de quotas, le programme annuel des importations prévoit cinq cas de figure pour les produits dont il établit la liste. Les produits peuvent être autorisés s'ils ne proviennent pas de l'Union européenne – licence hors Union européenne (LHUE) –, s'ils proviennent exclusivement de celle-ci – licence Union européenne (LUE) –, ou bien quelle que soit leur provenance – licence toutes origines et provenances (LTOP). Par ailleurs, peuvent être interdites les importations à l'exception de celles en provenance de l'Union européenne – suspendu hors Union européenne (SHUE) – ou bien quelles que soient leur origine ou leur provenance – suspendu toutes origines et provenances (STOP).

Les pâtes à tartiner, qui ont fait l'objet d'une interdiction d'importation, font désormais l'objet d'une importation limitée à 6 tonnes par an – ce qui est d'ailleurs un volume particulièrement réduit. Cette interdiction d'importation – atténuée aujourd'hui – visait à protéger la production locale de pâte à tartiner « Noisety », contre son principal concurrent « Nutella ». La pâte à tartiner néo-calédonienne est transformée sur place et mise en pots à partir de pâte à tartiner reçue en gros d'Europe. Seule une partie de la valeur ajoutée du produit « Noisety » est donc néo-calédonien. Lors de son déplacement à l'hypermarché Carrefour de Dumbéa (près de Nouméa), votre Rapporteur a pu constater que le pot de 400 grammes de « Noisety » était vendu 550 francs Pacifique, soit 4,62 euros – correspondant à un prix de 11,46 euros le kilogramme.

Les prix des pots de Nutella de 350 grammes constatés par votre Rapporteur sont les suivants : 3,40 euros en Guadeloupe (soit 9,71 euros le kilogramme), 2,95 euros à La Réunion (soit 8,43 euros le kilogramme), 325 francs Pacifique en Polynésie française (soit 2,71 euros, soit 7,74 euros le kilogramme) et 2,30 euros à Montreuil, pour 400 grammes (soit 5,75 euros le kilogramme).

Les écarts de prix avec la métropole sont présentés dans le tableau suivant :

PRIX DES PÂTES A TARTINER EN MÉTROPOLE ET OUTRE-MER

(en euros)

	Nom du produit	Poids	Prix constaté	Prix au kilogramme	Écart par rapport à la métropole
Guadeloupe	Nutella	350g	3,40	9,71	+ 69 %
La Réunion	Nutella	350g	2,95	8,43	+ 47 %
Nouvelle-Calédonie	Noisety	400g	4,58	11,45	+ 99 %
Polynésie française	Nutella	350g	2,71	7,74	+ 35 %
Métropole	Nutella	400g	2,30	5,75	–

Compte tenu de cet exemple, votre Rapporteur n'est pas certain que le consommateur néo-calédonien bénéficie, au bout du compte, des mesures protectrices du marché puisqu'il paie sa pâte à tartiner le double du prix constaté en métropole, tout en n'ayant pas le choix d'opter pour une autre marque que « Noisety ».

c) Les effets de ces politiques publiques sont limités par la « porosité » entre les milieux économiques et politiques locaux

L'exemple de la pâte à tartiner en Nouvelle-Calédonie a intrigué votre Rapporteur. En effet, le propriétaire de la marque « Noisety », qui bénéficie d'une situation de monopole instituée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, est le ministre de l'économie de ce même gouvernement. Votre Rapporteur ne met naturellement pas en cause la probité personnelle de cette personnalité politique – les services de la direction des affaires économiques ont d'ailleurs confirmé à votre Rapporteur que le ministre n'interférait pas dans les dossiers concernant ses activités commerciales.

Pour autant, cet exemple illustre les liens entre le personnel politique et le monde des affaires outre-mer. Bien souvent, les relations ne sont pas aussi clairement identifiables que dans l'exemple précédemment cité. Les cas où les liens entre le personnel politique et les acteurs économiques ne sont pas objectivement démontrables sont plus épineux. En effet, des échanges de bons procédés peuvent contribuer à nouer des alliances de fait entre les deux mondes et l'action publique peut alors – notamment au travers de la réglementation – contribuer au renforcement de positions économiques dominantes.

Plus généralement, votre Rapporteur a pu constater que les circuits d'importation et de distribution à La Réunion, en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie étaient bien souvent dans les mains d'un petit nombre d'entreprises, parfois familiales, qui se partagent un marché captif.

En Polynésie française, il est même de tradition que les responsables politiques distribuent autour d'eux divers subsides – appelés « bonbons », « sucettes », etc. – dont la légalité est parfois douteuse.

5.– Des marges injustifiées dans l'importation et la distribution

Lors de ses différents déplacements votre Rapporteur s'est interrogé sur les raisons qui expliquent le niveau des prix outre-mer.

a) Des analyses statistiques incomplètes

La Nouvelle-Calédonie a mis en place un outil d'observation de la formation des prix piloté par sa direction des affaires économiques. Votre Rapporteur, qui a rencontré les responsables, a pu constater le sérieux avec lequel ces analyses étaient réalisées.

Ce service « décortique » le prix de vente de nombreux produits pour détecter d'éventuelles marges anormales réalisées par les importateurs ou les distributeurs. Dans le cas où ces marges évoluent significativement d'une année sur l'autre, les acteurs économiques se doivent de répondre aux questions des services de la Nouvelle-Calédonie. Un cas typique de mauvais comportement

consiste à augmenter les marges pour maintenir la stabilité du prix de vente final d'un produit importé dont le coût FAB diminue.

Cependant, votre Rapporteur a acquis la conviction que, depuis leur mise en place, ces contrôles ont été contournés par certains importateurs. En effet, les investigations du service du contrôle des prix de la direction des affaires économiques se limitent aux marges réalisées sur le territoire. Il n'a pas les moyens de contrôler la constitution du prix « coût assurances fret ».

Comment les marges des importateurs peuvent-elles donc être camouflées ?

Dès lors que les services de contrôle ne peuvent pas analyser la structure du prix CAF d'un produit, il suffit de rendre celui-ci le plus élevé possible. L'importateur de la collectivité d'outre-mer qui pratique l'importation de Nouvelle-Zélande ou d'Australie peut créer une filiale sur place – une société « écran ». Cette dernière achète à un producteur local des fruits à un prix de 150 francs Pacifique le kilogramme, par exemple. La société de droit étranger appartenant à l'importateur vend alors à l'importateur ces mêmes fruits 300 francs Pacifique, sans compter le coût du fret. Après la fixation de sa marge « officielle » sur le territoire, de celle du distributeur et des taxes, le produit sera proposé aux consommateurs à un prix de 600 francs Pacifique... **L'essentiel de la marge est, dans ce cas, délocalisé dans un État étranger.**

Le contrôle approfondi de la formation des prix des produits importés nécessite sans doute des conventions internationales avec les pays du Pacifique permettant aux services français d'avoir accès aux données concernant les entreprises de ces pays.

b) Une économie de monopoles

Des raisons objectives expliquent le niveau des prix outre-mer. Les marchés sont effectivement étroits – même celui de La Réunion, qui compte pourtant près de 900.000 habitants. Ils sont, en outre, particulièrement éloignés de la métropole, même si ces territoires se fournissent également ailleurs qu'en Europe.

- Pourtant, ces éléments n'expliquent pas certains prix aberrants que votre Rapporteur a pu relever. Le lait est, en Polynésie française, un produit de première nécessité qui n'est pas taxé. Lors de son déplacement, votre Rapporteur a relevé le prix des briques de lait demi-écrémé (UHT) le plus courant (sans additif). Deux produits sont proposés : l'un de métropole (département de la Sarthe), à 115 francs Pacifique (soit 0,96 euro), l'autre de Nouvelle-Zélande à 120 francs Pacifique (un euro). Le lait n'étant pas taxé, seul le coût du fret peut expliquer la différence de prix. Comment, alors, expliquer que la même brique de lait qui suit un parcours trois fois plus long est moins chère que l'autre ?

De même, la production de bière fait l'objet d'un monopole local. Les militaires ont lancé un appel d'offres pour leur approvisionnement en bière auquel le producteur local n'a pas répondu. L'appel d'offre étant infructueux, ils se sont approvisionnés auprès d'un fournisseur étranger qui, malgré le coût du transport, a pu leur proposer une offre bien plus compétitive.

- Compte tenu de la structure peu concurrentielle des marchés outre-mer, le contrôle public des prix tend parfois à conforter des situations de monopole ou d'oligopole.

Jusqu'en 1994, le prix de vente des médicaments en Nouvelle-Calédonie était 1,65 fois supérieur à celui observé en métropole, quel que soit le produit. Dans le cadre d'un plan de maîtrise des dépenses de santé, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a alors décidé de baisser de 16,7 % le taux de majoration du prix des médicaments remboursables – le coefficient de majoration est depuis de 1,374. Cette baisse s'est précisément fondée sur une étude économique montrant que les marges réalisées sur la vente des médicaments étaient excessives. Votre Rapporteur observe d'ailleurs qu'aucune pharmacie ne s'est trouvée en situation de cessation de paiements du fait de cette mesure...

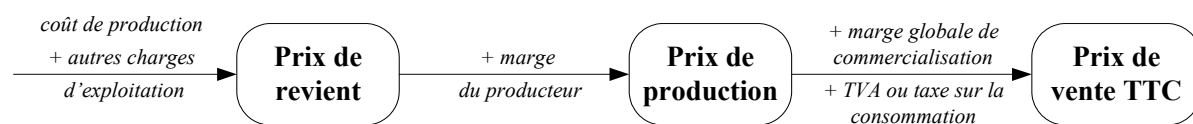
Par ailleurs, le prix des médicaments subit une majoration supplémentaire de 10 % dans les pharmacies situées hors de l'agglomération de Nouméa. Aucune étude économique ne permet de dire si ce taux est justifié – il l'est sans doute dans les communes les plus reculées, mais l'est-il ailleurs ?

De même, le coefficient de majoration des médicaments est de 1,34 à La Réunion et de 1,364 aux Antilles, sans que le bien-fondé de ce niveau ne soit démontré.

– Des prix de produits locaux sous influence

La formation du prix des produits locaux devrait, en théorie, suivre le schéma suivant :

STRUCTURE THÉORIQUE DE FORMATION DES PRIX DES PRODUITS LOCAUX



Pourtant, il apparaît que les producteurs locaux fixent leur prix de vente non pas en fonction de leur prix de revient, mais en fonction du prix du produit importé.

Le prix de vente du melon produit localement est ainsi systématiquement aligné sur celui du melon importé. Le prix du kilogramme de melon produit sur place est ainsi de 2 euros en Guadeloupe, de 3,99 euros à La Réunion, de 3,38 euros en Nouvelle-Calédonie ou de 3,29 euros en Polynésie française.

Cette situation est évidemment nuisible pour le consommateur qui ne peut choisir qu'entre des produits chers. Elle est également défavorable pour le développement des économies locales, car les producteurs locaux ne sont pas incités à augmenter leur production. En conséquence, le niveau anormalement élevé des marges des importateurs et des distributeurs a également des conséquences négatives sur le tissu économique local et sur l'emploi.

6.– Des observatoires pour connaître le processus de formation des prix

Après étude du système d'importation et de distribution, **votre Rapporteur estime que l'État et les collectivités publiques n'ont pas à financer, grâce aux compléments de rémunération servis aux fonctionnaires, les marges injustifiées des importateurs et des distributeurs.**

L'article 75 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer prévoit : « *Il est créé dans les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion un observatoire des prix et des revenus* ».

Le ministre de l'outre-mer a confirmé, en décembre 2006, que cette observatoire des prix serait prochainement créé.

L'article 75 de la loi d'orientation pour l'outre-mer précitée renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer « *la composition, les missions ainsi que les modalités de fonctionnement de cet observatoire* ».

Votre Rapporteur estime qu'il faut créer un observatoire des prix dans chaque département, afin qu'il puisse prendre en compte les spécificités propres à chacun d'eux. En outre, il faut qu'un tel observatoire soit créé dans toutes les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, en tenant évidemment compte des compétences propres de ces territoires et des efforts en ce sens qu'ils ont d'ores et déjà entrepris.

Ces observatoires doivent associer les élus, les représentants des syndicats de salariés les représentants des entrepreneurs, le monde économique – et notamment les chambres consulaires et les associations de consommateurs. Afin de prémunir cet observatoire des pressions économiques ou politiques qui pourraient limiter son action, l'État doit s'assurer de son impartialité.

Pour être efficaces, ces observatoires des prix devraient pouvoir non seulement observer le niveau des prix – certains instituts le font déjà – mais également être dotés de pouvoirs d'investigation pour analyser le processus de formation des prix.

<p><u>Proposition n° 14</u> : Créer un observatoire des prix dans chaque département ou collectivité d'outre-mer, doté de pouvoirs d'investigation, auxquels participeraient tous les partenaires sociaux, économiques et politiques.</p>

Proposition n° 15 : Sur la base de ce travail collectif, auquel tous les acteurs socio-économiques doivent pouvoir participer, détecter et corriger progressivement les anomalies dans la formation des prix.

Ces observatoires doivent non seulement suivre l'évolution des prix des biens, mais aussi des services et du logement, qui pèsent lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages outre-mer.

Proposition n° 16 : Prendre en compte, dans l'évaluation du coût de la vie, le coût du logement et des services.

À partir des constatations formulées par les différents observatoires, une structure nationale légère devrait pouvoir déterminer les évolutions souhaitables des coefficients de majorations des traitements des fonctionnaires dans chaque collectivité d'outre-mer.

Proposition n° 17 : Créer un conseil national chargé de constater, à un rythme quinquennal, les évolutions du coût de la vie dans chaque département ou collectivité.

En fonction de l'évolution du niveau des prix, les coefficients de majorations des traitements pourraient évoluer – à la hausse comme à la baisse.

Votre Rapporteur considère que le niveau actuel des coefficients de majoration applicable dans chaque département ou collectivité d'outre-mer est une donnée historique. Il ne faut pas entrer dans un débat sans fin sur leur niveau. En effet, leur baisse ne peut résulter que d'une action sur les prix, car il est inimaginable que les fonctionnaires puissent accepter une baisse de leur pouvoir d'achat.

Ces évolutions des majorations de traitement ne peuvent se faire de manière graduelle, pour éviter une baisse – ou une hausse – brutale. En effet, si l'évolution des prix montrait que leur niveau doit baisser, il n'est pas sain que leur pouvoir d'achat soit strictement figé. Il faut, au contraire que la baisse – ou la hausse – des coefficients de majoration se réalise de manière graduelle. Les traitements verraient, par exemple, leur hausse ralentie de moitié jusqu'à ce que le niveau du traitement corresponde au maintien du pouvoir d'achat fonctionnaire.

Cette question est essentielle car la vie chère pèse sur les fonctionnaires mais aussi – et plus durement encore – sur les salariés du secteur privé les plus fragiles. La mise sous les projecteurs des marges injustifiées dans le commerce doit permettre de baisser les prix outre-mer. **Dès lors, et sur la base du maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, il est possible d'imaginer une baisse des coefficients de majorations des traitements. Ce dispositif n'aurait que des avantages : outre le maintien du pouvoir d'achat du secteur public, il permettrait de faire progresser significativement le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes.**

Proposition n° 18 : Au vu de l'évolution des prix constatée contradictoirement par les acteurs socio-économiques, les compléments de rémunérations pourront évoluer – à la hausse comme à la baisse – avec pour fondement la garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires – étant entendu que le niveau des compléments actuels, donnée historique, servirait de base aux variations éventuelles.

Cette méthode est la seule qui puisse permettre à la fois une baisse des prix, le **maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires et la progression du pouvoir d'achat des bas salaires du secteur privé. Votre Rapporteur est convaincu qu'il s'agit là de la seule méthode de réforme possible.**

C.– LE COÛT DU LOGEMENT

Votre Rapporteur a souhaité analyser l'ensemble des éléments contribuant à la cherté de la vie. Il lui est apparu que le coût du logement – tant les locations de biens que leur acquisition – représentait une dépense particulièrement élevée outre-mer.

Bien que ce sujet dépasse le cadre de sa mission, votre Rapporteur a pu constater que la défiscalisation immobilière a pu contribuer à l'augmentation des valeurs foncières et donc au renchérissement du coût du logement.

1. –Un coût de la construction significativement plus élevé qu'en métropole

Deux raisons principales expliquent que le coût de la construction soit significativement plus élevé dans les différents territoires ultramarins qu'en métropole. La première raison est liée à l'éloignement – les entreprises du bâtiment doivent faire acheminer les matériaux et donc supporter d'importants coûts de fret – et à l'étroitesse du marché – un responsable d'une entreprise présente en Nouvelle-Calédonie a ainsi expliqué à votre Rapporteur que le faible nombre de chantiers et l'étendue du territoire l'obligeait à disposer d'équipements en surnombre, faiblement utilisés, afin de pouvoir répondre aux différentes demandes de travaux.

La seconde raison du surcoût de la construction outre-mer s'explique par les contraintes locales spécifiques. Outre les contraintes climatiques en milieu tropical, les constructions aux Antilles doivent respecter des normes anti-sismiques et anti-cycloniques qui renchérissement le prix des habitations. Il en est de même à La Réunion ou en Polynésie française, où les constructions doivent pouvoir résister aux cyclones.

Ces surcoûts sont-ils quantifiables ?

La Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre a transmis à votre Rapporteur une étude sur le coût de la construction, réalisée en décembre 2006 par la Société immobilière de Guadeloupe. Ce document vise à

mettre en lumière les écarts de prix en matière de construction d'immeubles en métropole et aux Antilles.

À l'aide du logiciel Ev@I-UNTEC mis au point par l'Union nationale des économistes de la construction pour la quantification et l'estimation de projet au stade de l'esquisse, la Société a comparé le coût de construction d'immeubles identiques en métropole et en Guadeloupe. L'immeuble pris pour référence en Guadeloupe est doté des mêmes caractéristiques, avec le même niveau d'équipement et les mêmes surfaces hors œuvres nettes (SHON).

Les résultats sont les suivants :

- prix du mètre carré (SHON) en métropole : 862 euros ;
- prix du mètre carré (SHON) en Guadeloupe: 1.035 euros.

Le supplément de coût de la construction est donc de 20 % entre la Guadeloupe et la métropole.

Cet écart ne se concentre pas sur certains aspects de la construction. Au contraire, il apparaît dans la quasi-totalité des corps d'état, ce qui accrédite l'idée que l'insularité et les conditions d'approvisionnement en matériaux de construction aux Antilles sont la raison essentielle qui explique cette différence de coût avec la métropole.

Cependant, les professionnels du bâtiment observent également que la réglementation relative à la résistance aux vents cycloniques, les normes parasismiques, et la lutte contre l'agressivité naturelle du milieu ambiant – soleil, salinité, taux d'humidité, etc. – sont également une cause de cet écart de prix.

2.– Un coût moins favorable du crédit immobilier

En février 2007, un particulier résidant en métropole qui souhaite financer l'acquisition d'un bien immobilier, bénéficiera d'un crédit à taux fixe sur 20 ans d'environ 4,15 % (hors assurances) ⁽¹⁾.

Les taux pratiqués outre-mer se situent systématiquement un point – au moins – au-dessus du taux de référence métropolitain. Les taux pratiqués pour les prêts en francs Pacifique en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française sont supérieurs de plus de 1,5 point aux taux observés en métropole.

Aux interrogations de votre Rapporteur sur cet état de fait, il a été répondu que les risques spécifiques évalués par les banques – notamment liés aux catastrophes naturelles – expliquaient cette « prime de risque » renchérissant le crédit immobilier.

(1) Source : site Internet meilleurtaux.com.

3.– Une concentration des logements appelant une amélioration de l'aménagement du territoire

a) Nouvelle-Calédonie : une concentration de la population dans la région de Nouméa

L'agglomération du Grand Nouméa (Nouméa, le Mont-Dore, Dumbéa et Païta) attire de nouveaux habitants en provenance essentiellement de la province des Îles Loyauté et de la côte est de la province Nord. Lors des recensements de 1983, 1989 et 1996, la part relative de chacune des provinces restait stable : 68 % au Sud, 21 % au Nord et 11 % aux Îles Loyauté.

En 2004, la répartition entre provinces s'est modifiée : la part de la province Sud atteint 71,1 %, celle de la province Nord 19,3 % et celle des Îles Loyauté 9,6 %. Depuis 1996, l'accroissement annuel moyen a été nettement plus fort en province Sud (2,4 %) que dans les deux autres provinces (0,9 % en province Nord et 0,7 % dans les Îles Loyauté).

En quinze ans, la population de la province Sud a augmenté de 47 %, passant de 111.735 à 164.235 habitants. **Le Grand Nouméa, avec 146.245 habitants et un taux d'accroissement annuel moyen de 2,5 %, polarise à lui seul 63,4 % de la population calédonienne, soit un gain de 3 points par rapport à 1996 et de près de 8 points par rapport à 1976...**

Le solde migratoire interne – qui reflète les changements de résidence réalisés entre les différentes provinces – est très favorable à la Province Sud puisqu'elle a attiré, entre 1996 et 2004, 3.764 personnes en provenance des deux autres provinces.

Bien que cette question relève de la compétence propre de la Nouvelle-Calédonie, **votre Rapporteur ne peut que souligner que le rééquilibrage entre les provinces Nord et Sud est seul susceptible de desserrer la pression foncière dans l'agglomération de Nouméa.** La création de l'usine de nickel de la Province Nord est susceptible de créer l'attractivité économique contribuant à rééquilibrer la population des deux provinces de la grande terre.

b) Polynésie française : une concentration de la population dans la région de Papeete

Sur les 260.000 habitants que compte la Polynésie française – dont la population a progressé de 100 % en trente ans – près des deux tiers habitent l'agglomération de Papeete. En effet, le chef-lieu est le pôle économique et culturel de l'archipel, de sorte qu'il attire les habitants de toute la Polynésie.

Cette concentration de la population s'explique également par les difficultés de circulation aux abords de Papeete, que votre Rapporteur a pu constater. Dès lors, les salariés doivent habiter le plus près possible du centre ville afin de pouvoir réduire au minimum leur temps de transport.

Bien que cette question relève là aussi de la compétence des autorités de la Polynésie française, votre Rapporteur estime que le fait qu'une seule route principale permette d'accéder à la ville de Papeete incite les Polynésiens à concentrer leur lieu de résidence aux abords immédiats de cette commune.

4.— Des loyers exorbitants

L'attention de votre Rapporteur a été attirée par le niveau élevé des loyers. Ces niveaux ne concernent pas que les quartiers les plus huppés.

Ainsi, en Polynésie française, votre Rapporteur a pris connaissance de quittances de loyer de montant très élevé. Par exemple, un appartement de deux pièces mal situé est loué 964 euros par mois dans l'agglomération de Papeete.

5.— La prise en charge des frais de logement pour les fonctionnaires de l'État en poste dans les collectivités d'outre-mer

L'article premier du décret n° 67-1039 du 29 novembre 1967 portant réglementation du logement et de l'ameublement des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans les territoires d'outre-mer précise que « *les magistrats et les fonctionnaires de l'État (...) en poste dans les territoires d'outre-mer et dont la résidence habituelle est située hors du territoire dans lequel ils servent, sont logés et meublés par le service qui les emploie* ».

L'article 3 de ce même décret précise que « *la mise à la disposition des magistrats et fonctionnaires de l'État (...) d'un logement et d'un ameublement donne lieu à une retenue précomptée mensuellement sur leur rémunération* ».

L'arrêté du 6 janvier 1986 fixe à 15 % le taux de cette retenue. Ce montant est donc proportionnel au salaire et ne dépend pas de la valeur locative du bien concerné. Certaines personnes auditionnées ont estimé que ce système avait pu participer au renchérissement des loyers, notamment en Polynésie française. Votre Rapporteur ne dispose pas des éléments lui permettant de porter un jugement sur cette question.

L'article 6 du décret du 29 novembre 1967 ajoute que dans les cas où, faute de logements administratifs les magistrats et les fonctionnaires de l'État seraient « *obligés de se loger et de se meubler à leurs frais, ils seront admis, sur présentation de la quittance remise par le propriétaire, au remboursement du loyer* » sous certaines conditions. En effet, le montant du remboursement ne peut pas excéder la différence entre le loyer effectivement acquitté et la retenue qu'auraient dû verser les intéressés s'ils étaient logés par leur service.

L'article 4 de ce même décret précise que « *les titulaires de logements de fonction pour lesquels aucune retenue ne sera opérée seront limitativement désignés par arrêté conjoint du ministre d'État chargé de la fonction publique, du*

ministre d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer et du ministre de l'économie et des finances ».

Votre Rapporteur s'étonne que les arrêtés mettant en œuvre ce dispositif n'aient fait l'objet d'aucune publication. Il a ainsi recensé : l'arrêté 253 TOM/PEL du 30 novembre 1967 fixant la liste des titulaires de logements de fonction, complété par l'arrêté n°15 TOM/PEL du 14 janvier 1969, l'arrêté du 15 septembre 1970, l'arrêté AAF du 1^{er} septembre 1992 et l'arrêté AAF du 14 décembre 1993. Il n'a pu consulter que le seul arrêté du 14 janvier 1969.

Ce défaut de publicité ne peut qu'attiser les rumeurs les plus extrêmes à propos des avantages accordés à certains fonctionnaires de l'État. **Votre Rapporteur appelle donc à plus de transparence sur les modalités d'attribution des logements de fonction des fonctionnaires de l'État en poste outre-mer.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 13 mars 2007, votre Commission a examiné le présent rapport d'information.

Votre Rapporteur a rappelé qu'il a tenu à prendre le temps de rencontrer le plus grand nombre d'interlocuteurs possible – plus de 250 personnes auront été auditionnées. Les entretiens ont été parfois tendus mais toujours constructifs. Ces déplacements se sont déroulés après l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2007, afin que la sérénité préside à ces travaux.

La plupart des interlocuteurs semblent avoir pris conscience que le statu quo sur ce dossier est impossible. Faute d'une démonstration objective des justifications du système des compléments de rémunération et de pension des fonctionnaires, certains pourraient être tentés de procéder à leur remise en cause brutale. Une telle perspective serait particulièrement dramatique pour l'outre-mer. Mais il ne faut pas, non plus, laisser perdurer des dispositifs qui n'auraient plus leur raison d'être ou dont certaines personnes bénéficieraient illégitimement. Le consensus maximum doit être recherché.

Grâce à l'appui du Président de la Commission, des déplacements en Guadeloupe, à Saint-Martin, à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ont pu être réalisés. La plupart des personnes auditionnées ont salué ces déplacements.

Il convient également d'éviter la caricature trop souvent dressée de la fonction publique outre-mer. Il faut abandonner l'image de « danseuse de la République » qui colle parfois à l'outre-mer. Le respect à l'égard de nos compatriotes est la condition minimale pour permettre un dialogue constructif. Ces caricatures sont relayées par la presse lorsqu'elle cède à la facilité, en ne s'intéressant qu'aux « avantages cocotiers » et non aux réalités sociales complexes. Si des économies doivent être recherchées, elles ne peuvent concerner que des dépenses qui ne seraient pas justifiées. La situation des petits retraités, qui perçoivent parfois une pension de 1.000 euros par mois – majoration incluse – ne doit pas être fragilisée. A l'inverse, les compléments de pensions des plus hauts fonctionnaires, bien que légaux, atteignent des montants souvent illégitimes.

Ce dossier ne pas être abordé sans tenir compte de la situation de chaque département ou collectivité d'outre-mer qui subissent, à des degrés divers, une crise économique. La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'une matière première, le nickel, qui la place dans une situation spécifique. La Polynésie française ne dispose d'aucune richesse, si ce n'est son environnement exceptionnel. Les DOM connaissent certes un développement économique, mais leurs handicaps subsistent.

Il faut disséquer les causes économiques profondes de la « vie chère » outre-mer. Il est souhaitable qu'une mission conjointe de députés et de sénateurs de la majorité comme de l'opposition puisse se rendre outre-mer pour y apprécier concrètement la situation.

S'agissant des réformes éventuelles concernant les majorations de traitements, il convient de mettre en place – enfin – des observatoires des prix, dans chaque collectivité, où seraient représentés tous les partenaires économiques, politiques et sociaux. Ces observatoires, dont la neutralité à l'égard des pressions économiques ou politiques serait garantie, devraient non seulement observer le niveau des prix, mais aussi disséquer leurs processus de formation. La petite taille des économies ultramarines permet en effet à quelques importateurs ou distributeurs de capter l'ensemble du marché – certains observateurs vont jusqu'à évoquer une économie de « comptoir » – et encaisser des marges incroyables en profitant de monopoles ou d'oligopoles.

À l'appui de cette réflexion, des prix ont été relevés dans cinq hypermarchés d'une enseigne présente dans l'ensemble des territoires concernés, aux Abymes (Guadeloupe), à Saint Denis de La Réunion, à Dumbéa (Nouvelle-Calédonie), à Punaauia (Polynésie française) et à Montreuil (Seine-Saint-Denis). Il n'est pas compréhensible que le lait de Nouvelle-Zélande soit vendu plus cher en Polynésie française que le lait de la Sarthe, qui subit pourtant des délais de transports plus longs. De même, les très fortes restrictions à l'importation de pâte à tartiner en Nouvelle-Calédonie ne semblent pas justifiées. En ce qui concerne les produits agricoles, les importations ne sont permises que pour compléter la production locale. Or, comme celle-ci est surestimée par les producteurs, ce système conduit à créer une pénurie artificielle qui fait monter les prix. De même, des sociétés écrans installées en Nouvelle-Zélande ou en Australie, contrôlées par un importateur polynésien ou néo-calédonien, achètent des produits en réalisant une marge confortable avant de les revendre sur place. Dans ce cas, la marge connue peut sembler raisonnable, mais, en fait, une marge préalable a déjà été réalisée à l'étranger.

Jusqu'en 1994, le prix de vente des médicaments en Nouvelle-Calédonie était 1,65 fois supérieur à celui observé en métropole, quel que soit le produit. Dans le cadre d'un plan de maîtrise des dépenses de santé, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie a alors décidé de baisser de 16,7 % le taux de majoration du prix des médicaments remboursables – le coefficient de majoration est depuis de 1,374. Cette baisse s'est précisément fondée sur une étude économique montrant que les marges réalisées sur la vente des médicaments étaient excessives. Il convient d'ailleurs de remarquer qu'aucune pharmacie ne s'est trouvée en situation de cessation de paiements du fait de cette mesure...

Ces questions, qui semblent éloignées du thème de la mission d'information sont, en réalité, au cœur de celle-ci. En effet, l'État n'a pas à financer, grâce aux compléments de rémunération servis aux fonctionnaires, les marges injustifiées des importateurs et des distributeurs.

Sur la base des constatations des observatoires des prix, un conseil national pourrait se réunir – par exemple à un rythme quinquennal – pour proposer les adaptations des compléments de rémunération destinées à tenir compte de l'évolution du niveau des prix. Le niveau de ces compléments pourrait évoluer – à la hausse comme à la baisse – de manière graduelle, pour éviter toute correction brutale. La vie chère pèse sur les fonctionnaires, mais aussi – et plus durement encore – sur les salariés du secteur privé les plus fragiles. Mettre sous les projecteurs les marges injustifiées dans le commerce doit permettre de baisser les prix outre-mer. Dès lors, et sur la base du maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, il est possible d'imaginer une baisse des coefficients de majoration des traitements. Ce dispositif n'aurait que des avantages : outre le maintien du pouvoir d'achat du secteur public, il permettrait de faire progresser significativement le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes. Il s'agit là de la seule méthode possible de réforme.

Par ailleurs, il faut prendre conscience de la diversité des situations des retraités de la fonction publique outre-mer. L'absence de compléments de pension engendre de graves difficultés, tant pour les individus que pour la qualité du service public, dans les départements français d'Amérique. Il est donc proposé d'étendre la retenue pour pension à l'intégralité du traitement servi pour augmenter le niveau des pensions et instaurer une logique contributive dans le système. Ce dispositif est d'ailleurs appliqué dans la fonction publique territoriale de Nouvelle-Calédonie.

L'hétérogénéité des niveaux de vie des retraités de La Réunion, de Nouvelle-Calédonie ou de Polynésie française est frappante. Si certains hauts fonctionnaires ou généraux en retraite bénéficient de compléments de pensions d'un niveau très confortable, il existe de nombreux retraités modestes – nés sur place ou implantés de longue date – pour qui une remise en cause du système aurait des conséquences personnelles dramatiques. Un plafonnement de l'indemnité temporaire de retraite doit donc permettre de rendre moins attractif l'exotisme pour les métropolitains, tout en préservant le niveau de vie de la grande majorité des retraités.

En outre, il existe des fraudeurs dont la résidence effective n'est pas outre-mer. Les trésoriers payeurs généraux effectuent des contrôles déterminés mais limités par les moyens dont ils disposent. Les bénéficiaires de l'indemnité temporaire peuvent être répartis en quatre catégories :

– les bénéficiaires légaux et légitimes, qui perçoivent souvent des pensions de montants modestes ;

– les bénéficiaires légaux, qui perçoivent une indemnité temporaire d'un montant illégitime, comme des pensions majorées en moyenne de 43.494 euros par an pour les anciens hauts fonctionnaires résidant en Nouvelle-Calédonie ;

– les bénéficiaires légaux, qui perçoivent une indemnité temporaire illégitime, car ils ne se sont installés outre-mer que pour en bénéficier. Il n'appartient pas, en effet, à l'État d'inciter les retraités métropolitains à aller s'installer outre-mer.

– les bénéficiaires illégaux qui ne respectent pas la condition de résidence outre-mer et qui fraudent.

Par ailleurs, les fonctionnaires des DOM installés en métropole bénéficient d'un dispositif de congés bonifiés dont l'ampleur ne se justifie plus aujourd'hui. Outre la période d'absence plus longue dont ils peuvent bénéficier, le billet d'avion pour retourner outre-mer leur est remboursé – ainsi qu'à leur famille – et ils perçoivent un complément de rémunération pendant leurs vacances. Pour des raisons strictement budgétaires, cet état de fait constitue une discrimination à l'embauche de ces personnes. Un directeur d'hôpital ou un maire auront tendance à ne pas recruter un fonctionnaire originaire d'un DOM, pour ne pas avoir à supporter les charges financières des congés bonifiés. Il convient de supprimer le versement spécifique d'un complément de traitement pendant les vacances des fonctionnaires concernés. De même, il faut mettre en place une indemnité forfaitaire pour le paiement du billet d'avion pour inciter les bénéficiaires à rechercher un vol au meilleur coût. Le système actuel ne bénéficie d'ailleurs qu'aux compagnies aériennes.

Les traitements de la fonction publique territoriale de Polynésie française devraient connaître une revalorisation supérieure de 1,8 point à celle des traitements des fonctionnaires de l'État. Si cette situation devait perdurer, l'écart de progression des rémunérations entre les fonctionnaires de l'État et territoriaux atteindrait 20 % en dix ans. L'attrait de la fonction publique de l'État serait amoindri et certains services publics pourraient ne plus disposer des fonctionnaires adéquats. Or, le maintien de ces fonctionnaires sur place est indispensable. En conclusion, il faut se défier de toute vision caricaturale, ce que seule une mission parlementaire rassemblant majorité et opposition pourra faire.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que les conclusions de votre Rapporteur n'engagent pas l'ensemble de la commission des Finances en tant que telle. Celle-ci donnera naturellement son accord à la publication du rapport, tout en souhaitant la mise en place, lors de la prochaine législature, d'un groupe d'études, commun à la majorité et à l'opposition et à l'Assemblée nationale et au Sénat, susceptible d'aboutir à des propositions consensuelles sur ce sujet. Il convient de considérer les données sur la cherté de la vie outre-mer avec précaution, afin d'éviter de donner des armes à ceux qui considèrent qu'il faut augmenter les compléments de rémunération. Les collectivités ultramarines bénéficient d'un potentiel agricole encore largement sous-développé qu'il conviendrait de promouvoir afin de lutter contre le prix élevé des importations.

Votre Rapporteur a répondu que le problème de la formation des prix ne concernait pas que les importations. Le prix du melon produit localement est, par

exemple, aligné sur celui des melons importés. Le producteur local n'est donc pas incité à produire plus que ce qui lui suffit pour assurer son niveau de revenus. Il convient de réformer un système qui rend la formation des prix factice. Par exemple, le prix du logement est élevé en Nouvelle-Calédonie. Cela est dû principalement à une concentration excessive de la population. Il conviendrait donc de développer, notamment par les transports, l'urbanisation dans le Nord de l'Île. Le même constat peut être fait pour Papeete. Une seule route permet, en effet, d'accéder à cette ville, ce qui crée de nombreux encombrements. Pour éviter des durées de trajet excessives, les Polynésiens s'installent généralement dans la ville même de Papeete, ce qui conduit à une hausse excessive des prix du marché immobilier. Il existe donc des moyens de lutter contre la vie chère. Le rapport ne cherche pas à justifier les compléments de rémunération, mais s'attache à dénoncer le processus de formation des prix, qui résulte souvent de l'existence de véritables monopoles locaux.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur la spécificité du statut des militaires, notamment concernant leur couverture sociale en Polynésie française et la prise en charge du coût de leur logement.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que pour traiter de ce problème, il fallait prendre en compte la complexité des situations locales et dépasser les clivages politiques. Sans ce préalable, une réforme sera impossible alors que le *statu quo* ne semble plus tenable.

M. Pierre Hériaud a salué le travail accompli par votre Rapporteur. Les propositions du rapport s'orientent essentiellement vers deux sujets : la lutte contre les dérives existant en matière de complément de rémunération et de pension, et une meilleure maîtrise des prix à la consommation, qui doit permettre une modération des compléments de rémunération. Il semblerait judicieux de préconiser le développement de la production agricole locale.

M. Didier Migaud a salué la qualité du rapport qui doit permettre une utile clarification. Le *statu quo* est aujourd'hui impossible, mais il est nécessaire de raisonner au-delà des clivages partisans et de faire preuve de beaucoup de pédagogie. La commission des Finances devra effectivement se saisir de ce sujet important lors de la prochaine législature.

M. Jean-Jacques Descamps a noté que le simple sujet des retraites majorées recouvre en réalité une problématique beaucoup plus vaste et complexe. Il apparaît nécessaire de libéraliser le système de formation des prix et de lutter contre les freins qui empêchent le développement de la production agricole et industrielle, alors qu'existent de formidables gisements locaux de productivité.

Votre Rapporteur a rappelé que le champ du rapport était celui des compléments de rémunérations et de retraites. Ce champ a été élargi à la formation des prix. La principale conclusion est qu'il faut favoriser davantage la libéralisation des prix dans les territoires ultramarins. La plupart des avantages des

militaires en Polynésie ont disparu. Les situations les plus critiquables ne concernent pas les militaires, mais le personnel civil recruté localement. Le rapport cite l'exemple d'un caporal-chef gagnant un salaire de 2.210 euros, alors qu'un agent de catégorie C recruté localement pour exécuter les tâches matérielles, comme par exemple tondre le gazon, peut être rémunéré jusqu'à 5.891 euros. Il convient aussi de prendre en compte la disparité des situations en matière de fiscalité. Alors qu'il existe un impôt sur le revenu en Nouvelle-Calédonie, tel n'est pas le cas en Polynésie française. Cette dernière connaît un système de taxes, notamment sur les importations. Ces taxes peuvent d'ailleurs être proportionnelles à l'ancienneté du produit. Ainsi, faire venir une vieille voiture de métropole peut s'avérer plus coûteux que d'en acheter une neuve sur place. Il convient de développer la production agricole et industrielle locale, mais le problème de la formation des prix est plus complexe car le prix des produits locaux est calé sur celui des importations. Il est donc impératif de casser le monopole des importateurs et des producteurs locaux. Par exemple, le ciment importé d'Australie est moins cher, malgré les coûts de transports, que le ciment produit sur place. Le même constat peut être fait pour la bière en Polynésie française. Il convient cependant d'éviter tout changement brutal qui pourrait perturber ces économies fragiles et traiter ce problème de façon consensuelle. Cette mission a permis de montrer que la commission des Finances était ouverte au dialogue. Il convient de poursuivre ce travail par une mission d'information consensuelle, qui agisse de manière à créer un climat de confiance.

La commission des Finances a alors *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport.

*

* *

ANNEXES

ANNEXE 1
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR VOTRE RAPPORTEUR D'INFORMATION

– Auditions à Paris

– M. Christian JACOB, ministre de la fonction publique, M. Yves CHEVALIER, chef de service, Mme Olivia THIBAUT, conseiller parlementaire

– M. Paul VERGES, député européen, président du Conseil régional de La Réunion, M. Younous OMARJEE, collaborateur parlementaire

– M. Adolphe COLRAT, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'outre-mer, M. Jean-Marc GIRAUD, conseiller budgétaire

– M. Joël CARRILLO, président de la fédération des associations de retraités de l'État en Polynésie française

– M. Raymond COURCHAMP, association LAPRESEANCE (Légitimation des acquis pour les pensionnés reconnaissance explicite de services effectifs accomplis nécessairement dans un corps d'État)

– M. Marc GENIEZ, M. Michel JARRAUD, Fédération autonome de l'éducation nationale

– Mission en Guadeloupe

– M. Éric JALTON, député de la Guadeloupe

– Mme Gabrielle LOUIS-CARABIN, député de la Guadeloupe, maire du moule, Mme Francine SPERONEL, directrice générale des services

– M. Joël BEAUGENDRE, député de la Guadeloupe, maire de Capesterre-Belle-Eau, M. Eddy CLAUDE-MAURICE, 2^{ème} adjoint, M. Jacques ANDRE, conseiller municipal, Mme Josette RECLARD, conseillère municipale, Mme Paulette NACIBIDE, directrice générale des services, M. Héric BASSES, directeur de cabinet, M. Pierrot ARMOUGON, directeur général des services de la mairie de Port-Louis, M. Patrice LAURENCE, assistant parlementaire de M. Beaugendre

– M. Victorin LUREL, député de la Guadeloupe, président du Conseil régional de la Guadeloupe et M. Dominique LABAN, directeur de cabinet

– M. Jean-Jacques BROT, Préfet de la Guadeloupe, M. François PESNEAU, directeur du cabinet

– Mme Jeanny MARC, 1^{ère} vice-Présidente du Conseil général de Guadeloupe, maire de Deshaies

– M. Félix DESPLAN, 2^{ème} vice-Président du Conseil général de Guadeloupe, maire de Pointe Noire

– M. Jacques BANGOU, 3^{ème} vice-Président du Conseil général de Guadeloupe, maire adjoint de Pointe-à-Pitre

– M. Jean BARDAIL, 4^{ème} vice-Président du Conseil général de Guadeloupe, conseiller général de Morne-à-l'eau

– M. Henri LAVENTURE, directeur général adjoint des services du Conseil général de Guadeloupe

– M. Guy GEORGES, maire de Basse-terre, Mme Anne-Marie EDOUARD, directrice de cabinet, M. Harry MONGAILLARD, directeur général des services, Mme Josette HOUËLICHE, directrice des ressources humaines

– M. Henri BANGOU, maire de Pointe-à-Pitre

– M. Ernest MOUTOUSSAMY, ancien député, maire de Saint-François

– M. Jean LAGUERRE, Maire de Goyave, président de l'association des maires de Guadeloupe, M. Jean-Luc EDOM, directeur général des services de Goyave et Brigitte BOULEMARD, directrice de l'association des maires de Guadeloupe

– M. Germain JOLIBERT, directeur des services fiscaux

– M. Bernard CRESSOT, trésorier-payeur général

– M. Claude PEDURAND, Medef, M. Jean JOACHIM, association des moyennes et petites industries de la Guadeloupe, M. Georges GOMBAUD-SAINTONGE, M. Christophe LOUIS, CGPME de Guadeloupe

– M. Daniel-Jean DOLLIN, directeur de la Chambre d’agriculture de Guadeloupe

– Mme Colette KOURY, présidente de la chambre de commerce et d’industrie de Pointe-à-Pitre, M. Yves MALPEL, directeur général de la chambre de commerce et d’industrie de Pointe-à-Pitre, M. Claudie ALIE, directeur des affaires économiques, chambre de commerce et d’industrie

– M. Christian FULLMAN, directeur régional du centre national de la fonction publique territoriale, et Raymond SOREZE, directeur du centre de gestion

▪ **Les organisations syndicales**

Table ronde avec les syndicats de salariés :

M. Max EVARISTE, secrétaire général de l’UD/FO

M. Henri BERTHELOT, secrétaire général de l’UIR-CFDT

M. Joël CLAIRY, responsable de la SGPEN-GGT

M. Guy BELROSE, responsable de la SNEP FSU

Mme Myriam HUGUES DES ETAGES, responsable de la SNCL-FAEN

M. Albertin PLOCOSTE, responsable du SPEG

M. Girard PELAGE, responsable de l’UNSA Education

M. Elin KARAMKAM, responsable de la SNETAA-EIL

M. Aude GIRONDIN, responsable du SEP-CGTG

M. BISSAINTE, responsable du SNES

M. Maurice LOUBER, SNES

M. Jean-Luc AMIENS, SNUI

M. Bertin CHENILCO, SNA-DGI, CGT

M. Christian VAINQUEUR, UNSA-Police

Mme Ariette SERIN, CGT

M. Maurice HATCHI, SGP-FO

M. Marius MENCE, SNOP Guadeloupe

M. Alain PLANTIER, SNUI

– Mission à Saint-Martin

– M. Ambroise DEVAUX, secrétaire général de la sous-préfecture des Îles du Nord

– M. Guillaume ARNELL et M. Louis-Constant FLEMING, conseillers généraux, M. Albert FLEMING, maire de Saint-Martin, M. Jean-Luc HAMLET, premier adjoint du maire, M. Pascal AVERNE, chargé de mission, M. Pierre BRANGE, cabinet du maire, M. Vernon ROPER, chef du service de personnel

– M. Bruno MAGRAS, maire de Saint-Barthélemy, Michel MAGRAS, conseiller général

– Mme RODRIGUES, hôpital de Saint-Martin, Mme OLLITRAUT, trésorerie municipale, M. HUMAIR, antenne fiscale

– M. Maurice TELCHID, représentant syndical, éducation nationale, MM. Ange MATIME et Harry LAMBERT, représentants syndicats UNSA, M. Henry GEOFFROY, représentant syndical FO, M. Serge BAGAT SE UNSA

– Mme Maggy GUMBS, chambre de commerce, M. Jacques NADUL, M. Raymond HELLIGARD, 3ème vice président de la chambre de commerce et d'industrie de Basse-Terre et président de la délégation de Saint-Martin

– Mission à La Réunion

- M. René-Paul VICTORIA, député maire de Saint-Denis de La Réunion
- M. Bertho AUDIFAX, député de La Réunion, maire de Saint-Benoît
- M. Pierre-Henry MACCIONI, préfet de La Réunion, M. Franck LACHAUD, secrétaire général
- M. Jean-Louis LAGOURGUE, maire de Sainte-Marie, président de l'Association des maires de La Réunion
- M. Jean-Raymond MONDON, président du Conseil économique et social régional, M. Axel ZETTOR, vice-président du conseil d'administration du CESR, M. Ivan HOAREAU, secrétaire général de la confédération générale du travail de La Réunion
- M. François MICLO, directeur régional du centre national de la fonction publique territoriale
- M. Robert MONNIAUX, trésorier-payeur général
- M. Cyrille MELCHIOR, premier vice-président du conseil général de La Réunion, M Georges GOVINDASSAMY, directeur général de l'administration
- M. Georges FONTAINE, chambre d'agriculture de La Réunion
- M. Franck ROBERT, premier vice-président de la chambre des métiers
- M. Jean-Louis LECOCQ, CGPME

▪ **Les organisations syndicales**

- Table ronde avec les syndicats :
- M. Armand HOAREAU, Secrétaire général UNSA
- M. Jean-Marie POTIN, UR-CFTC
- Mme Corine RAMOUNE, Secrétaire confédérale CGTR
- M. Jean-Pierre RIVIERE, Secrétaire général UIR-CFDT
- M. Jean-Louis BELHOTE, Secrétaire général SGEN-CFDT
- Mme Denise SERVICAL, SGA FEP-CFDT
- M. Erick CHAURIACOUTY, UNSA Éducation
- M. Eric MARGUERITE, Union départementale FO

M. Frédéric SAMATA-VALLY, FSU

M. William LAW-WING-CHIN, FSU

M. Mario FULBERT, CFE-CGC

M. Jean-Paul PAQUIRY, FNEC-FP-FO

M. Patrick CORRE, CGTR

M. Didier DEBARS, SAIPER-PAS 974

M. Ivan HOAREAU, secrétaire général de la CGT de La Réunion

– M. Jean-Louis PRADEL et M. Albert-Jean MOUGIN, SNALC

– Mission en Nouvelle-Calédonie

- M. Simon LOUECKHOTE, sénateur de Nouvelle-Calédonie
- M. Michel MATHIEU, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, M. Jean-Bernard BOBIN, secrétaire général du Haut commissariat
- Mme Marie-Noëlle THEMEREAU, présidente du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
- M. Harold MARTIN, Président du congrès de la Nouvelle-Calédonie
- M. Paul NEAOUTYINE, président de la province Nord, M. André NEMIA
- M. Alain SWETSCHKIN, secrétaire général du gouvernement de Nouvelle-Calédonie et Mme Isabelle MASSELOT, directrice des ressources humaines de la fonction publique territoriale
- M. Pascal VITTORI, président de la commission du budget, des finances et du patrimoine de la province Sud, M Pierre GEY, secrétaire général de la province Sud, M. Lionel ADRIAN, directeur des ressources humaines de la province Sud
- M. Guyèdre WAMEDJO, vice-président de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie, maire de Poya, M. Jean-Luc CHEVALIER, secrétaire général de l'association française des maires de Nouvelle-Calédonie, M. Yves LEMAISTRE, directeur de cabinet de la ville du Mont-Dore, M. Pierre MARBEZY, directeur de l'Association des maires de Nouvelle-Calédonie
- M. Mathias CHAUCHAT, professeur de droit public à l'université de Nouvelle-Calédonie
- M. Robert LAMARQUE, président du Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie
- M. Benoist SAURAY, adjoint au maire de Pouembout
- M. STUPPA, fonctionnaire en retraite
- M. Pascal PICHON, pharmacien inspecteur
- M. Michel BARAT, vice-recteur d'académie
- Général Gilles ROBERT, commandant supérieur des forces armées de Nouvelle-Calédonie
- M. Patrice LANGIN, chef du service de la concurrence et de la répression des fraudes à la direction des affaires économiques de la Nouvelle-Calédonie et Mme Natacha BESNARD, chef du service du contrôle et des prix

– M. Roger SALORT

▪ **Réunions de travail sur les retraites**

– M. Éric RAVET, directeur de la Caisse locale de retraite, Mme Marilyn BERTHOMIER, directrice adjointe de la Caisse locale de retraite

– M. Pierre CRIFO, directeur de la Caisse de compensation des prestations familiales, des accidents du travail et de prévoyance des travailleurs salariés (CAFAT), M. Philippe OUAMBA, directeur adjoint et Mme Dominique FAYARD, directrice de la branche prestations sociales

– M. Gérald VITTORI, secrétaire général adjoint du syndicat des retraités territoriaux (SRT), M. Gérard BELLET, retraité de l'Aviation civile territoriale, membre du SRT

– M. Christian LUNG, retraité de l'aviation civile d'État

– M. Julien HARTMANN, président de la fédération des associations des retraités de l'État (FARE), M. Bernard BLANGARIN secrétaire de la FARE, M. Alain POMIROL, membre de la FARE et de l'APEM

– M. André GRANIE, Président de l'UNPRG-NC

– Mme Sidone IEKAWÉ, présidente de l'association LAPRESEANCE (Légitimation des acquis pour les pensionnés reconnaissance explicite de services effectifs accomplis nécessairement dans un corps d'État), MM. DURK, CHEVALIER, COURCHAMP, FISDIEPAS, WATILIGOWE, membres de l'association

▪ **Réunion de travail avec les responsables de la gestion de la fonction publique de l'État**

– M. Jean-Bernard BOBIN, secrétaire général du Haut commissariat

– M. François-Xavier BIEUVILLE, secrétaire général adjoint du Haut-commissariat

– Mme Chantal TRUDELLE, directrice des ressources humaines, des moyens et de l'informatique du Haut-commissariat

– M. Richard BARD, trésorier payeur général

▪ **Réunion de travail sur les effets des compléments de rémunération sur l'économie et les entreprises**

– M. André DESPLAT, président de la chambre de commerce et d'industrie et Mme Anne LE LEIZOUR

– M. Jean-Claude MERLET, président de la chambre des métiers et de l'artisanat

– M. Henry-Philippe de CLERQ, directeur de l'institut d'émission d'outre-mer

– M. SUPERA, directeur de l'Agence française de développement

– M. Gérard BAUDCHON, directeur de l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie

– M. Jean-Yves BOUVIER, président du MEDEF-NC et Mme Catherine WEHBE, secrétaire générale adjointe

– Pascal PAUTONNIER, vice-président de la Fédération des métiers de l'artisanat

▪ **Les organisations syndicales**

M. Stéphane THIBAUT, Syndicat de la magistrature

M. Jean-Marc BOULANZOU, FO justice

M. Mijo NICOLAS, USAJ

M. Robert NGUYEN, USAJ

M. Steeve TOYON, Alliance CFE-CGC

M. Patrice PRIGENT, Synergie-officiers CFE-CGC

M. Jean-Patrice HAUSTIEN, Synergie-officiers CFE-CGC

Mme Christine CAPRON, Synergie-officiers CFE-CGC

M. Philippe GRAVEAUD, Alliance Police nationale, CFE-CGC

M. Jean-Marie POUSSEUR, Alliance Police nationale, CFE-CGC

Mme Sonia BACKES, UT CFE-CGC

M. Gérard JODAR, USTKE, Président

Mme Marie-Pierre GOYETCHE, USTKE, Vice-présidente

Mme Céline UREGEL, USTKE

Mme Mélanie ATAPO, USTKE

Mme Soane SIMUTOGA, Fédérations des fonctionnaires, Haut-commissariat

M. Philippe COMBA, Syndicat autonome national des techniciens de l'État

M. Xavier HEMADITMUNI, Fédération des fonctionnaires

M. Ronald PONDA, Fédération des fonctionnaires

Mme Françoise ARMAND, COGETRA SFPT

M. Phillip SAMANICH, COGETRA

M. Claude LASSIMOUILISS, SEP-FEN UNSA Éducation

M. Yann BLOT, EPA-FSU – Jeunesse et sports

M. Michel BICHET, USMA

M. Jean-Louis PAGNON, US Magistrat

M. Didier HILAIRE, SNOP (Police nationale)

M. Didier JOSSE, Secrétaire général SNOP (Police nationale)

M. Pierre LEBELLEGARD, SG SNPREEES-FO (Recherche/enseignement supérieur)

M. Jean-Claude NEGRE, Secrétaire général FO-NC

M. Jean-Louis LAVAL, FO Retraités NC

M. Jean-Pierre PALVET, SNOP retraités

M. Mme Chantal MARCONI, Secrétaire générale adjointe FO Trésor

Mme Sonia ARNAUD, SNETAA Eil

M. Jean-Louis GUILHEM, SNETAA Eil

M. Wazana NAXUE, SGA USOTPM

M. Apé NGAIOHNI, Syndicat des fonctionnaires agents et ouvriers de la Police nationale

M. Marc FALEMABAGIO, 3^{ème} Vice-président du STOP

M. Teri MARINTANGI, 1^{er} Vice-président du STOP

M. Dominique ARNOULD, USOGNC

M. Bernard PARENT, FSU

M. Sébastien DIBOS, SNES-NC/FSU-NC

– Mission en Polynésie française

- Mme Béatrice VERNAUDON, députée
- M. Michel BUILLARD, député de la Polynésie française, maire de Papeete
- M. Gaston TONG SANG, Président de la Polynésie française
- M. Philip SCHYLE, Président de l'Assemblée de Polynésie française, M. STEIN, conseiller spécial
- M. Jacques WITKOWSKI, secrétaire général du haut-commissariat de la République en Polynésie française, M. Michel SALLENAVE, secrétaire général adjoint, M. Benoît TREVISANI, directeur de cabinet
- M. Jules CHANGUES, président de la chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers de Polynésie française, M. Abner GUILLOUX, directeur général
- M. le Contre-amiral Frédéric MAURICE, commandant supérieur des forces armées en Polynésie française
- M. Dominique DELPECH, directeur du centre hospitalier de la Polynésie française, M. Olivier DUPIRE, pharmacien
- M. Pierre VERIN, ancien président de l'université de la Polynésie française
- Mme Armelle MERCERON, ministre des finances et de la fonction publique, Mme Nicole LEVESQUES, directeur de cabinet
- M. Patrick GALENON, président du Conseil économique, social et culturel, MM. Jean-Paul LEHARTEL et Marc PLOTON, membres du conseil économique et social, Mme Katia TESTUD, secrétaire générale
- M. Christian VERNAUDON, président directeur général d'Air Tahiti
- M. Jean-Pierre DERANCOURT, directeur de l'Institut d'émission d'outre-mer
- M. Michel COPPENRATH, ancien archevêque de Polynésie française
- **Réunion de travail avec des chefs de service de l'État**
 - M. Olivier AIMOT, Premier président de la Cour d'appel de Papeete, François DEBY, procureur Général

– Mme Marie-Christine LUBRANO, commissaire du gouvernement au tribunal administratif de Polynésie

– M. Jean PETIT, trésorier payeur général

– M. Alain DUPRAT, secrétaire général du vice-rectorat de Polynésie française

– M. Guy YEUNG, directeur du service d’État de l’aviation civile

– M. Joël QUINIOU, directeur régional des douanes et des droits indirects

– M. le Colonel Alain SEVILLA, chef d’état-major du commandement de la gendarmerie pour la Polynésie française

– M. le Commissaire divisionnaire Angel IGUAL, directeur de la sécurité publique

– M. Antoine CUENOT, directeur des établissements pénitentiaires de Polynésie française

– M. Alain ASTRE, chef du service administratif et technique de la police

– Mme Jeanine LEVIN, service des moyens de l’État du Haut-commissariat

– M. Jean-Claude MASSON, directeur des actions de l’État, Mme Marie-Thérèse NEUNRETHÉ

▪ **Table ronde avec les représentants des entreprises et du secteur privé**

– M. Jacques BILLON-TYRARD, président du Conseil des entreprises de Polynésie française, M. Jean-Claude LECUELLE, secrétaire général

– M. Gilles YAU, président de la Fédération générale du commerce

– M. Christophe PLEE, président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises Te Rima Rohi, M. Ronan GLOAGUEN, délégué permanent

– M. Bruno BELLANGER, président du Syndicat des industriels de Polynésie française (SIPOF)

– M. Éric POMMIER, président directeur général de la compagnie aérienne AIR TAHITI NUI

– M. Christian VERNAUDON, président directeur général de la compagnie aérienne AIR TAHITI

▪ **Les organisations syndicales**

– M. Ronald TEROROTUA, secrétaire général de la Confédération O OE To Oe Rima

– M. Jean-Paul LEHARTEL, secrétaire général adjoint de la Confédération des syndicats des travailleurs de Polynésie (CSTP/FO), M. Teva LAGARDE

– M. Edgard TAEATUA, président de la Fédération des syndicats de l'enseignement privé, Roland CLAVREUL, secrétaire général

– M. Yves LAUGROST, trésorier général de la confédération Atia I Mua-CFDT, Mme Sandra CLARK, représentante CEAPF (comité directeur), M. Hiro CHOUNE, CEAPF-Police, M. Gérald TOOFA, CEAPF-Retraités de la Police nationale, Mme Titana PAOFAL, CEAPF secrétaire administratif Haut-commissariat, Mme Viviane TERIIEROOITERAI, fonctionnaire de l'État détachée, Mme Marie RAIOAOA, CEAPF service de la protection infantile, M. Jean GOGHENHEIM, délégué syndical du Centre IFREMER du Pacifique, M. Matahi TOUFA, CEAPF-Police, Mme Madeleine SHANG, Trésorière adjointe

– M. Marc PLOTON, Intersyndicale des fonctionnaires de l'État, M. Irwin LAGARDE, FO Trésor public, Mme Nadia YON KAU, CSTP-FO, Mme Joséphine WILKES, FO Trésor public, M. Jean-Luc BARNIER, Président du SNALC-CSEN ; M. Wallaci TEINA, UNSA-Police, M. Jean-Paul LEHARTEL, CSTP-FO, M. Edgard SOMMERS, FO- Douanes, M. Joël CARILLO, « FO-Com » Retraité, M. Peterson BROTHERRSON, STP-FO Santé, M. Olivier TAURIHO, FO-Éducation, M. Karl MANUTAHU, FO-Pénitentiaire, M. Jean TEMAURI, SG UNSA, Mme Annick TUAIRAGS, STIP

– M. Claude COIRAULT, co-secrétaire de la Fédération syndicale Unitaire, M. Christian BARTHOULOT, secrétaire territorial du SNEP, co-secrétaire de la FSU, M. Philippe BELARD, secrétaire territorial adjoint, M. Pablo TEANINIURAITAMOANA, Dominique COMELLI, co-secrétaire de la FSU, Mme Françoise Hauata, co-secrétaire de la FSU, secrétaire territoriale du SNE-PF

▪ **Les associations de retraités**

– M. Joël CARILLO, président de la fédération des associations de retraités de l'État en Polynésie française, représentant de l'union des retraités de la Polynésie française (URPF) et de l'ANR-PTT, M. Philippe LEVESQUE, Secrétaire général de la FARE-PF et vice-président de l'union nationale des personnels en retraite de la gendarmerie (UNPRG), Mme Gloria BENNETT, Secrétaire de la section des retraités et amis de l'Éducation publique et de la Fédération des œuvres laïques, M. Roland WOJTYCZKA, Président de la fédération nationale des officiers marinières (FNOM), M. Jacques FEBVRE, président de l'union des retraités de Polynésie française (URPF), M. Alain DONCHE, Président de l'UNPRG en Polynésie française ;

– M. Jean-Noël BALCON, président de la confédération nationale des retraités militaires et veuves militaires de carrière (CNRM), M. Serge FALGUERE, secrétaire général de l’office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) en Polynésie française, M. Alain BOYER, vice-président du conseil d’administration de l’ONAC ;

– Déjeuner offert par M. Jean-Noël BALCON, avec le bureau de la CNRM.

▪ **Déjeuner de travail**

– M. Jacques WITKOWSKI, secrétaire général du Haut-commissariat

– M. Michel SALLENAVE, secrétaire général adjoint du Haut-commissariat

– M. Olivier JACOB, directeur du Cabinet par intérim du Haut-commissariat

– Mme Béatrice VERNAUDON, députée de la Polynésie française

– M. Michel BULLARD, député maire de Papeete

– M. Gaston TONG SANG, Président de la Polynésie française

– Mme Armelle MERCERON, ministre de la fonction publique

– M. Patrick GALENON, président du Conseil économique social et culturel

– M. Jean PETIT, trésorier payeur général

– Contre-amiral Frédéric MAURICE, commandement supérieur des forces armées en Polynésie française

– M. Yves LAUGROST, trésorier de la Confédération syndicale A Tia I Mua – CFDT

– M. Ronald TEROROTUA, secrétaire général de la Confédération O OE To Oe Rima

– M. Jean-Paul LEHARTEL, secrétaire général adjoint de la Confédération des syndicats des travailleurs de Polynésie (CSTP/FO)

– M. Marc PLOTON et M. Edgard SOMMERS, porte-parole de l’Intersyndicale des fonctionnaires d’État

– M. Roland CLAVREUL, secrétaire général de la Fédération des syndicats de l’enseignement privé

– M. Joël CARILLO, président de la Fédération des associations de retraités de l’État en Polynésie française

– M. Jean-Noël BALCON, président de la Confédération nationale des retraités militaires et veuves militaires de carrière

ANNEXE 2
PRIX RELEVÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR D'INFORMATION
DANS DES HYPERMARCHÉS DE GUADELOUPE, DE LA RÉUNION,
DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Votre Rapporteur a tenté de forger sa propre opinion sur la question de la « vie chère », en analysant le niveau des prix réellement payés outre-mer et en s'interrogeant sur les raisons de cette situation.

À l'appui de sa réflexion, il s'est rendu dans cinq hypermarchés Carrefour (enseigne présente dans l'ensemble des territoires concernés) pour relever lui-même les prix de quelques produits. Il s'est ainsi rendu dans les hypermarchés des Abymes (Guadeloupe), de Saint-Denis de La Réunion (La Réunion), de Dumbéa (Nouvelle-Calédonie), de Punaauia (Polynésie française) et de Montreuil (Seine-Saint-Denis).

L'ensemble des données récoltées figure dans les tableaux suivants. **Naturellement, cette démarche ne présente aucun caractère scientifique mais vise uniquement, à partir de quelques exemples précis, à illustrer concrètement le rapport.**

Produits divers

(la colonne « % » présente l'écart avec le prix relevé en métropole)

Type de produit	Marque	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Cafetière	Philips	Senseo	69,90	89,00	27,3%	75,00	7,3%			100,48	43,7%
Bouilloire	Tefal	Delfina 1,5 litre		28,90				38,46		40,98	
Cuit-vapeur	Seb	Vitasaveur VC 4000 (1)	60,40	69,00	14,2%	66,24	9,7%	103,91	72,0%	108,86	80,2%
Fer à repasser	Calor	Fer vapeur program 8-300 FV 9230 (2)	75,40	81,90	8,6%	81,80	8,5%	102,66	36,1%		
stylos bille noirs	Reynolds	4 stylos sanfor (3)	1,00	1,60	60,0%	1,30	30,0%			1,26	25,7%
5 stylos noirs	BIC	Bic Cristal	1,50	1,80	20,0%	1,58	5,3%	1,80	20,1%	1,26	-16,2%
Cahier	Oxford	100 pages spirales 170x220	2,00	2,80	40,0%						
Copies doubles	Oxford	200 pages	4,00	4,40	10,0%	3,99	-0,2%			3,27	-18,3%
Copies doubles	Carrefour	Petits carreaux	3,00					3,02	0,6%	1,93	-35,8%
4 piles	Duracell	LR 6 Duracell plus (4 piles)	4,45	5,45	22,5%			2,77		2,93	-34,1%
2 ampoules	Osram	baïonnette, 60w, classic A		1,55						1,80	
3 ampoules	Carrefour	classic opale soft	1,10			2,30	109,1%	1,59	44,7%	0,96	-12,4%
Passoire	Curver	A/P	2,40	2,40							
Poêle	Tefal	Poêle bienvenue 28 cm	19,25					23,88	24,1%	21,12	9,7%
Chemisette	Yves Dorsey	chemisette homme noire		19,00		16,50					

(1) VC 4002 à Montreuil ; (2) Guadeloupe: Aquaturbo FV 8210 ; (3) produit « fine carbure 045 » à Montreuil

Produits d'hygiène et d'entretien

Type de produit	Marque	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Produit de beauté	Mixa bébé	Eau nettoyante hydratante 250 ml	3,49	5,89	68,8%	6,00	71,9%				
Dentifrice	Colgate	Total 75 ml	1,79	2,81	57,0%	2,85	59,2%	2,35	31,1%	2,05	14,7%
Gel douche	DOP	crème douceur amandes douces 300 ml	1,72	3,99	132,0%	3,68	114,0%	3,31	92,5%	3,52	104,6%
Mousse à raser	Mennen	peaux fragiles 250 ml	2,46	4,91	99,6%	5,15	109,3%	3,94	60,1%	4,15	68,6%
Savon	Persavon	Marseille, 5x100g	2,10	3,08	46,7%	3,10	47,6%				
Hygiène WC	La croix	Gel javel WC 750 ml	1,34	2,70	101,5%	2,59	93,3%	2,68	100,1%	3,14	134,5%
Liquide vaisselle	Mir	vinaigre authentique, pêche, feuille de vigne	1,67	2,97	77,8%						
Liquide vaisselle	Paic	Paix excel 500 ml	1,80							5,20	188,6%
Produit lave-vaisselle	Sun	Tablettes 45 lavages, 810 g (1)	7,97	9,95	24,8%	10,05	26,1%	10,85	36,2%	10,85	36,2%
Produit d'entretien	Cif	crème 750 ml	2,04	3,60	76,5%	3,30	61,8%	3,31	62,3%	4,06	99,2%
Lessive	Ariel	liquide 3 l	8,16	11,16	36,8%	9,70	18,9%	11,27	38,1%	11,31	38,6%
Savon	Le chat	translucide 400 g		1,60		1,27					
Éponge	Spontex	2 éponges tradition N4	1,80	3,50	94,4%	3,26	81,1%			2,47	37,3%
Produit de beauté	Nivéa beauté	vernis turbo color 7 ml	5,95	6,38	7,2%	6,90	16,0%	6,66	12,0%		

(1) Montreuil: sur la base de 990g

Alimentation

Type de produit	Marque	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Gâteau	Petit brun	150 g (1)	0,62	1,38	122,6%	1,15	85,5%	1,63	163,6%	1,84	197,4%
Gâteau	Lu	Prince chocolat 330g (2)	1,18	2,47	109,3%	2,15	82,2%	2,18	84,6%	2,18	84,6%
Préparation gâteau	Alsa	Tout chocolat fondant 480 g	4,93	5,93	20,3%	6,65	34,9%	9,80	98,9%	6,29	27,5%
Farine	Francine	1 kg, fluide	0,99	2,43	145,5%	2,43	145,5%			1,90	92,2%
Sucre	Beghin Say	1 kg, bec verseur	1,63	2,44	49,7%						
Sucre	Beghin Say	"blonvilliers"	1,95					2,56	31,1%		
Sucre		Blanc, en morceaux	1,69							1,17	-30,6%
Chocolat	Nestlé	Galak 100g (3)	0,98	1,65	68,4%	1,63	66,3%	2,43	148,0%	2,01	105,2%
Chocolat	Nestlé	Noir intense 70 % 100g	1,28	2,30	79,7%	2,17	69,5%				
Chocolat	Nestlé	Dessert 200 g (4)	1,80					4,36	142,1%	3,77	109,5%
Confiture	Bonne maman	Cerise 370g	1,78	3,43	92,7%	2,47	38,8%	3,10	74,2%	3,56	100,1%
Café	Carte noire	250 g moulu	2,73	4,62	69,2%	4,20	53,8%	5,82	113,3%	3,75	37,5%
Thon	Petit navire	thon au naturel 140 g	1,84	3,49	89,7%					2,60	41,2%
Thon	Petit navire	280 g	3,39			5,15	51,9%				
Thon	Petit navire	93 g	1,27			1,99	56,7%			1,84	45,2%
Conserve	Bonduelle	Macédoine 4/4 800g	1,22	1,50	23,0%						
Conserve	d'Aucy	haricots verts extra fins 4/4	1,38	1,45	5,1%	1,99	44,2%	2,47	79,1%	2,22	60,9%
Huile	Pujet	Olive, 50 cl	3,98	4,89	22,9%			7,25	82,1%		
Huile	Pujet	Olive, 1l	6,94			7,55	8,8%			9,30	34,0%
Huile	Lesieur	1 litre (tournesol)	1,85	2,40	29,7%	1,95	5,4%	3,18	72,1%	2,10	13,2%

(1) Montreuil: 1,24€ pour deux paquets ; (2) Montreuil: 2,35€ pour deux paquets ; (3) Montreuil: 1,95€ pour deux tablettes ; (4) Montreuil: 3,60€ pour deux tablettes.

Alimentation (suite)

Type de produit	Marque	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Sel	Cérébos	sel fin iodé 500g	0,36	0,80	122,2%	0,90	150,0%				
Nectar d'orange	Pampryl	nectar d'orange 1l brique		1,19							
	Rea	nectar d'orange 1l brique (1)	0,66			1,56	136,4%				
	Carrefour	bouteille verre	0,91					1,97	116,4%	1,84	102,6%
Pâtes	Panzani	Coudes rayés 500 g	0,84	1,51	79,8%	1,08	28,6%	1,76	109,5%	1,17	39,7%
Soda	Coca-cola	6x33 cl	2,45	2,75	12,2%	3,42	39,6%	4,78	95,0%	4,78	95,0%
Eau minérale	Evian	6x1,5 l	3,42	7,80	128,1%	6,96	103,5%	8,25	141,4%	6,54	91,1%
Bière	Heineken	6x33cl	4,10	5,79	41,2%	5,46	33,2%	6,54	59,4%	10,31	151,4%
Lait		1/2 écrémé UHT (2)	0,62	0,70	12,9%	0,70	12,9%	0,80	28,4%	1,01	62,2%
Lait	Candia	1/2 écrémé UHT	0,69	1,00	44,9%	0,90	30,4%	0,92	33,6%	1,00	44,5%
Yaourt	Yoplait	16 yaourts nature x 125 g (3)	2,58	5,90	128,7%	4,39	70,2%	10,43	304,4%	7,84	203,7%
Chewing-gum	Hollywood	20 dragées chlorophylle (4)	0,51	0,73	43,1%	0,93	82,4%	0,59	15,0%	0,75	47,9%

(1) Montreuil: 2 litres ; (2) Montreuil: lait Carrefour; Polynésie: lait "Anchor" ; (3) La Réunion: sur la base de lot de 12; Polynésie : produit de première nécessité) ; (4) La Réunion et Guadeloupe: vendues par 60; Montreuil: par 100

Boulangerie

Type de produit	Marque	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Croissants		Au beurre, par 4 (1)	1,90	2,06	8,4%	2,20	15,8%	2,93	54,4%		
Pain		Baguette	0,32	0,59	84,4%	0,60	87,5%	0,65	101,6%	0,39	23,1%
Pain		4 pains au chocolat (2)	1,80							2,88	60,2%

(1) Guadeloupe: sur la base de 5 ; (2) Polynésie: sur la base de 5

Produits frais

Type de produit	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Salade	salade frisée (le kg)	1,90	2,80	47,4%						
Salade	feuille de chêne (le kg)	5,00	3,95	-21,0%			4,73	-5,3%	5,33	6,6%
Tomates	Provenance locale (1)	1,95	3,40	74,4%	1,99	2,1%	5,95	205,1%	5,82	198,7%
Melon	Provenance locale (2)	2,90	2,00	-31,0%	3,99	37,6%	3,39	17,0%	3,31	14,1%
Banane	Provenance locale (3)	1,40	0,80	-42,9%	1,49	6,4%	2,47	76,6%	1,32	-6,0%
Orange	Nouvelle Zélande (4)	1,90	2,30	21,1%	1,60	-15,8%				
Orange	Colombie		1,30							
Orange	Afrique du Sud				1,05					
Orange	Production locale						2,01			
Orange	Australie								2,57	
Thon	darne	16,90	15,90	-5,9%	6,90	-59,2%			11,31	-33,1%
Daurade	le kg, rose	11,80	14,95	26,7%						
Daurade	le kg, grise	5,90			13,20	123,7%				
Mahi-Mahi	le kg						15,84		16,72	
Côtes de porc	le kg	6,90	12,10	75,4%	8,90	29,0%	12,70	84,0%		
Bifteck	bœuf	8,50	15,95	87,6%	16,50	94,1%	15,50	82,4%	8,72	2,5%
Poulet	le kg (production locale)	4,95	6,75	36,4%	6,70	35,4%	8,17	65,1%		

(1) Provenance Maroc et Espagne pour Montreuil (2) Provenance Brésil pour Montreuil (3) Provenance Antilles pour Montreuil ; (4) Provenance Espagne pour Montreuil

Produits pour enfant

Type de produit	Marque	Dénomination	Montreuil	Guadeloupe	%	La Réunion	%	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Lait nourrisson	Guigoz	Lait "1" 900 g	7,65	17,58	129,8%			8,25	7,9%	7,33	-4,1%
Lait nourrisson	Gallia	Calisma 1, 900g (1)	18,35	19,58	6,7%			11,31	-38,3%	12,53	-31,7%
Lait nourrisson		Calisma 3 450g				5,75		4,99		-	
Couches	Pampers	Baby dry 70 couches "3" 4-9 kg		21,13		21,90		23,09		20,91	
Nourriture enfant	Bledina	jardinière légumes jambon 200 g (2)	0,88	1,39	58,0%	1,20	36,4%	1,59	80,9%		
Nourriture enfant	Bledina	jardinière légumes jambon 200 g (3)	0,88							1,38	57,1%

(1) Guadeloupe: sur la base de 400g ; (2) Montreuil: 1,76€ pour deux pots ; (3) Montreuil: 1,76€ pour deux pots

Librairie

Type de produit	Éditeur	Titre	Auteur	Montreuil	Nouvelle Calédonie	%	Polynésie française	%
Livre	Robert Laffont	Le dernier Match	John Grisham	18,05	30,08	66,7%	31,09	72,2%

NB. Le prix éditeur de l'ouvrage est de 19 euros en métropole

ANNEXE 3
RAPPEL DES DIX-HUIT PROPOSITIONS
DE VOTRE RAPPORTEUR D'INFORMATION

Établir l'équité entre les fonctionnaires et entre la métropole et l'outre-mer

Proposition n° 1 : Les fonctionnaires – et les retraités de la fonction publique – devant être évacués pour des raisons sanitaires valables doivent percevoir leurs compléments de rémunération ou de pension.

Proposition n° 2 : Assurer l'équivalence des primes ou avantages servis aux fonctionnaires dans le cas d'une mutation depuis et vers un territoire.

Proposition n° 3 : Aménager le régime des congés bonifiés pour tenir compte de la réduction des délais de transport.

Proposition n° 4 : Le versement des compléments de rémunérations, pendant leurs congés bonifiés, aux ultramarins travaillant dans la fonction publique hospitalière ou territoriale de métropole constitue une discrimination à l'embauche à leur endroit. Donc, prévoir la prise en charge financière par l'État de ces compléments de rémunérations ou bien en supprimer le versement, dont la légitimité n'est pas démontrée.

Proposition n° 5 : Les conditions de mise en œuvre des majorations de traitement pour les agents titulaires ne relevant pas d'une décision des collectivités territoriales des DOM, la solidarité nationale doit prendre en charge une partie des surcoûts de dépenses de personnel supportées par elles. Pour éviter tout effet pervers, cette majoration des dotations serait conditionnée par la signature d'un pacte pluriannuel avec les représentants de l'État planifiant les perspectives de recrutement et la valorisation des carrières des agents en poste.

Renforcer la légitimité du dispositif de l'indemnité temporaire en corrigeant les iniquités

Proposition n° 6 : Prévoir explicitement que la période de sortie du territoire doit être limitée à 40 jours – et non plus par renvoi aux dispositifs en vigueur pour les compléments de traitement, afin de lever toute incertitude juridique.

Proposition n° 7 : Légitimer les majorations de pension en limitant le bénéfice des indemnités temporaires à liquider aux fonctionnaires ayant effectivement servi dans la collectivité concernée (ou y ayant vécu un certain nombre d'années, pour le cas des fonctionnaires nés outre-mer mais ayant effectué leur carrière en métropole).

Proposition n° 8 : L'indemnité temporaire bénéficiant, pour une large part, à des retraités modestes et afin de limiter les abus ou les situations qui, sans être illégales, apparaissent comme illégitimes, plafonner, en valeur absolue (par exemple 15.000 euros par an en Polynésie française ou en Nouvelle-Calédonie et 7.000 euros par an à La Réunion) le montant de cette indemnité, y compris pour les personnes déjà retraitées.

Proposition n° 9 : Le contrôle des entrées et sorties des retraités des territoires concernés étant exclu par la jurisprudence administrative, prévoir que les majorations de pension seront versées *personnellement* au guichet du Trésor public, tous les deux ou trois mois.

Proposition n° 10 : Prévoir, en cas de fraude avérée, une échelle de sanctions pécuniaires correspondant à cinq fois le montant des compléments de retraites indûment perçus.

Proposition n° 11 : Prévoir d'inclure dans l'assiette soumise à la retenue pour pension les majorations de traitement, de sorte que les pensions soient automatiquement majorées. Ceci permettrait d'augmenter le pouvoir d'achat des retraités des départements français d'Amérique et instaurerait une logique contributive dans l'indemnité temporaire.

Rendre plus effectif le principe de la continuité territoriale

Proposition n° 12 : Prévoir un dispositif – sous forme de bourses – d'aide aux familles dont les enfants poursuivent leur scolarité en métropole

Proposition n° 13 : Forfaitiser le paiement des billets d'avions dans le cadre des congés administratifs ou bonifiés.

Assurer la baisse de la vie chère

Proposition n° 14 : Créer un observatoire des prix dans chaque département ou collectivité d'outre-mer, doté de pouvoirs d'investigation, auxquels participeraient tous les partenaires sociaux, économiques et politiques.

Proposition n° 15 : Sur la base de ce travail collectif, auquel tous les acteurs socio-économiques doivent pouvoir participer, détecter et corriger progressivement les anomalies dans la formation des prix.

Proposition n° 16 : Prendre en compte, dans l'évaluation du coût de la vie, le coût du logement et des services.

Proposition n° 17 : Créer un conseil national chargé de constater, à un rythme quinquennal, les évolutions du coût de la vie dans chaque département ou collectivité.

Proposition n° 18 : Au vu de l'évolution des prix constatée contradictoirement par les acteurs socio-économiques, les compléments de rémunérations pourront évoluer – à la hausse comme à la baisse – avec pour fondement la garantie du pouvoir d'achat des fonctionnaires – étant entendu que le niveau des compléments actuels, donnée historique, servirait de base aux variations éventuelles.