

# **La réforme de l'indemnité temporaire de retraite**

---

**Rapport au Parlement**

## Sommaire

---

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>I. La disparition des conditions qui avaient présidé à la création puis au maintien de l'indemnité temporaire de retraite ont justifié sa réforme.....</b>	<b>5</b>
A. L'indemnité temporaire de retraite est un dispositif de majoration de la pension .....	5
B. Le dispositif de l'indemnité temporaire de retraite sous sa forme antérieure n'était plus fondé.....	6
C. La très forte augmentation du nombre de bénéficiaires et des coûts induits rendaient indispensable une réforme du dispositif de l'indemnité temporaire de retraite .....	9
<b>II. La réforme de l'indemnité temporaire de retraite est à la fois progressive et équitable.....</b>	<b>12</b>
A. Les bénéficiaires actuels conserveront à vie le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite.....	13
B. Le régime prévu pour les nouveaux bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite est plus juste et équilibré .....	14
C. Plusieurs dispositions transitoires ont été prévues .....	16
<b>III. Le caractère très progressif de la réforme ne justifie pas d'envisager la création d'un dispositif substitutif.....</b>	<b>18</b>
A. Les premiers éléments soulignent la progressivité de la réforme .....	18
B. Cette progressivité se traduit dans les équilibres financiers .....	19
C. Le caractère très progressif de la réforme ne justifie pas d'envisager la création d'un dispositif substitutif .....	23
<b>Conclusion.....</b>	<b>28</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>29</b>

## Introduction

---

Créée en 1952, l'indemnité temporaire de retraite, accordée aux personnels retraités de la fonction publique de l'État, a été profondément réformée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Trois textes ont abrogé l'ancien dispositif et lui ont substitué un nouveau dispositif.

L'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 modifie, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire accordée aux fonctionnaires relevant du Code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) et aux pensionnés relevant du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre (CPMIVG).

L'article 10 du décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 abroge le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 portant attribution d'une indemnité temporaire de retraite aux personnels retraités tributaires du Code des pensions civiles et militaires et de la caisse de retraites de la France d'Outre-mer en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer ou dans le département de la Réunion.

Enfin, l'article 6 du décret n° 2009-290 du 13 mars 2009 abroge le décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954 portant attribution d'une indemnité temporaire aux pensionnés au titre du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer ou dans le département de la Réunion.

La réforme de l'indemnité temporaire de retraite se justifiait par la disparition des conditions de fond qui avaient présidé à la création de cette indemnité, et par les évolutions récentes constatées dans les différents territoires ultra-marins ouvrant droit au bénéfice de cette indemnité.

Cette réforme procède également d'un souci d'équité : privée de son fondement historique, l'indemnité temporaire de retraite apparaissait de plus en plus comme une entorse au principe d'égalité : réservée à six territoires ultra-marins, cette majoration de pension n'a par ailleurs aucun équivalent dans le secteur privé.

Ainsi, la justification de plus en plus difficile de cette indemnité a conduit le Gouvernement à engager, à l'automne 2008, une réforme de ce dispositif, que des parlementaires de plus en plus nombreux appelaient de leurs vœux. Cette réforme s'est inscrite dans le processus lié à la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), conformément à la décision du Président de la République, et à l'engagement pris par le gouvernement devant le Parlement fin 2007.

Le Gouvernement a fait le choix d'une réforme d'une grande progressivité. Cette progressivité se traduit notamment par une extinction lente du dispositif, débouchant sur l'interruption de nouvelles attributions à compter seulement de l'année 2028.

Par ailleurs, jusqu'à son extinction, l'indemnité temporaire de retraite est recentrée, pour les nouvelles attributions, sur un lien entre le bénéfice de l'indemnité temporaire de

retraite et des services effectifs accomplis dans les territoires éligibles. Son versement aux actuels bénéficiaires est par ailleurs relié à l'effectivité de la résidence sur le territoire au titre duquel elle a été attribuée.

Le souci de concertation qui a présidé à la mise en œuvre de cette réforme a conduit le Gouvernement à faire le choix d'une mise en œuvre privilégiant des diminutions très progressives des plafonds. Cette méthode vise à éviter des baisses brutales du niveau de revenu des bénéficiaires, permettant de préserver les choix de vie et les engagements personnels qui ont pu être pris, et d'anticiper les effets de la réforme.

Par ailleurs, selon les termes du VIII de l'article 137 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008, le Gouvernement dépose dans un délai d'un an après l'entrée en vigueur de la réforme de l'indemnité temporaire de retraite un rapport présentant des « perspectives d'instauration ou d'extension de dispositif de retraite complémentaire pour les fonctionnaires servant outre-mer ».

Le présent rapport vise, dans un souci de transparence, à proposer un premier bilan de la mise en œuvre de la réforme. Il vise également à alimenter une réflexion prospective sur l'évolution du dispositif au regard notamment des objectifs poursuivis par la réforme, et de ses résultats.

La première partie du rapport rappelle les constats qui ont mené à la réforme de l'indemnité temporaire de retraite. Elle souligne la fragilité de plus en plus grande de ce dispositif historique, et l'absence de justification du maintien d'un dispositif dont la réforme était nécessaire.

En second lieu, le rapport retrace les grandes lignes du nouveau régime, et les modalités d'une réforme orientée vers une extinction du dispositif, permettant de limiter ses excès en révisant les conditions de son attribution.

La troisième partie est consacrée aux perspectives d'évolution du dispositif. Les paramètres de la réforme, qui attestent de sa progressivité, ne conduisent pas à une rupture dans les situations financières personnelles des bénéficiaires. Cette caractéristique essentielle de la réforme ne met pas en évidence la pertinence de créer des dispositifs dont l'objectif serait d'en contrebalancer les effets.

\*  
\*       \*  
\*

## **I. La disparition des conditions qui avaient présidé à la création puis au maintien de l'indemnité temporaire de retraite ont justifié sa réforme**

### **A. L'indemnité temporaire de retraite est un dispositif de majoration de la pension**

Le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952<sup>1</sup> avait institué au bénéfice des « personnels retraités tributaires du Code des pensions civiles et militaires de retraite et de la caisse de retraites de la France d'Outre-mer en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer ou dans le département de la Réunion » une indemnité temporaire, dite indemnité temporaire de retraite.

Cette indemnité de retraite était calculée par application au montant en principal de la pension d'un taux propre à chaque territoire de résidence et aboutissant à majorer la pension.

Ce taux avait été établi suivant une logique de zone monétaire (voir ci-après<sup>2</sup>) :

<b>Collectivité</b>	<b>Taux de l'indemnité temporaire</b>
La Réunion	35%
Mayotte	35%
Saint-Pierre-et-Miquelon	40%
Nouvelle-Calédonie	75%
Wallis-et-Futuna	75%
Polynésie française	75%

Hormis une extension du dispositif de l'indemnité temporaire de retraite aux Comores (donc à Mayotte aujourd'hui) en 1953, le champ d'application de cette majoration de pension n'a connu d'autres modifications que celles liées à l'évolution du périmètre des territoires placés sous administration française : ainsi, le décret n° 71-915 du 8 novembre 1971<sup>3</sup> a placé en extinction le versement de l'indemnité temporaire de retraite aux personnes résidant dans les territoires ayant accédé à l'indépendance.

<sup>1</sup> Cf. annexes. Ce décret a été abrogé en 2009.

<sup>2</sup> Ne sont cités que les territoires de résidence ouvrant droit au bénéfice de l'ITR au moment de la réforme.

<sup>3</sup> Cf. annexes.

Par ailleurs, l'indemnité temporaire de retraite a été étendue par le décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954<sup>4</sup> aux pensionnés au titre du code des pensions militaires d'invalidité résidant dans les territoires visés par le décret de 1952 précité.

La part de cette dernière catégorie au sein des bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite est cependant assez modeste : les titulaires d'une majoration de pension d'invalidité représentent à peine plus de 7% des pensionnaires bénéficiant de la majoration au titre de l'indemnité temporaire de retraite en 2006. Par ailleurs, leur montant, significativement plus faible, porte leur part relative (en masse financière) à moins de 2% du total des majorations de pensions au titre de l'indemnité temporaire de retraite.

Enfin, il convient de mentionner que l'indemnité temporaire de retraite est ouverte aux ayant-cause (bénéficiaires de pension de réversion ou orphelins) : 15% en moyenne des indemnités temporaires de retraite sont versées à titre de réversion ou à des orphelins.

## **B. Le dispositif de l'indemnité temporaire de retraite sous sa forme antérieure n'était plus fondé**

Le rapport d'audit et de modernisation consacré en 2006<sup>5</sup> à l'indemnité temporaire de retraite rappelle que le décret de 1952 précité « a été institué dans des conditions de droit et de fait qui n'existent plus aujourd'hui. » Il faut souligner que malgré les évolutions économiques, politiques, sanitaires et sociales qui sont intervenues depuis 1952, le caractère « temporaire » de l'indemnité n'avait guère mené à son réexamen au regard des circonstances qui avaient justifié sa mise en place.

**En effet, à l'origine, en l'absence d'une motivation explicite, deux objectifs se sont conjugués pour expliquer la mise en œuvre de l'indemnité temporaire de retraite :**

- compenser l'écart monétaire entre la métropole et certains territoires ultra-marins où avaient cours soit le franc CFA (Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte) soit le franc CFP (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, Polynésie française)<sup>6</sup> : « il convenait alors de compenser les effets » découlant des différents modes « de calcul et de versement de l'indemnité temporaire de retraite, défavorables à leurs bénéficiaires<sup>7</sup> » ;
- offrir « une compensation d'ordre moral, à une époque où les voyages étaient longs, coûteux et fatigants, et où la coupure d'avec la métropole était d'autant plus fortement ressentie par les pensionnés<sup>8</sup>. »

Les situations économiques et les conditions de vie qui avaient conduit à la création de l'indemnité temporaire de retraite sont toutefois devenues caduques au fil des évolutions qui se sont produites :

<sup>4</sup> Cf. annexes.

<sup>5</sup> *Mission d'audit et de modernisation. Rapport sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires d'outre-mer*. Paris, novembre 2006.

<sup>6</sup> Ne sont cités que les territoires de résidence au 31.12.08 : le décret n°71-915 du 8 novembre 1971 (cf. annexe) a placé en extinction le versement de l'indemnité temporaire de retraite aux personnes résidant dans les territoires ayant accédé à l'indépendance.

<sup>7</sup> Mission d'audit et de modernisation, *op. cit.*

<sup>8</sup> Idem.

- les risques liés aux opérations de change ont aujourd'hui disparu : le franc CFA a été progressivement retiré des collectivités où il avait cours (Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte). S'agissant du franc CFP, maintenu dans les territoires du Pacifique, sa parité est désormais alignée sur celle de l'Euro ;
- le progrès technique a permis une amélioration sensible des moyens de communication et de transport entre la métropole et les territoires d'outre-mer : les temps de trajet ont été sensiblement réduits ; leur confort s'est accru ; la baisse des coûts a banalisé les contacts et les échanges avec la métropole.

Par ailleurs, le contexte entourant ces territoires s'est inversé : auparavant perçus comme des lieux éloignés, isolés, voire « dangereux » ou insalubres, les territoires ultra-marins donnant lieu au bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite sont devenus aisément accessibles, et les conditions de vie qui y prévalent sont désormais tout à fait comparables à celles de la métropole, grâce aux politiques d'aménagement du territoire, et de santé publique.

Enfin, ces territoires ne sont pas davantage affectés par un déficit démographique qui justifierait une approche incitative au regard de l'installation de retraités de la fonction publique, y compris pour ceux qui n'ont développé aucun lien avec le territoire. Il paraît au contraire souhaitable que cette démarche résulte du seul choix et de la volonté des personnes vis-à-vis du territoire.

**Ces conditions de droit ou de fait ayant progressivement disparu, deux arguments se sont peu à peu substitués à la justification initiale<sup>9</sup> :**

- au niveau microéconomique, compenser les écarts de prix entre la métropole et les collectivités ultra-marines concernées et soutenir ainsi le pouvoir d'achat des bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite ;
- au niveau macroéconomique, favoriser l'activité, par des effets directs ou indirects sur le commerce, l'emploi et la construction.

**Ces justifications d'ordre économique n'ont toutefois pas pu être objectivées.**

Fixés suivant une logique transversale de zone monétaire, **les taux de l'indemnité temporaire de retraite dans chaque collectivité sont demeurés sans rapport avec les écarts de prix** entre la métropole et les collectivités ultra-marines. Les données disponibles ne permettent pas d'objectiver, d'un territoire à l'autre, le différentiel des prix de consommation courante avec la métropole. Cette mise en perspective est d'autant plus difficile que les écarts varient en fonction des modes de consommation, qu'ils soient liés à des choix personnels (part des produits locaux dans la consommation) ou à des facteurs externes (par exemple la part du chauffage en métropole dans les dépenses domestiques).

L'impact macroéconomique des majorations de pensions apparaît par ailleurs **très difficile à évaluer.**

Il est en effet très délicat de mesurer précisément les effets macroéconomiques de l'indemnité temporaire de retraite du fait des effets d'éviction potentiels liés à l'**épargne.**

---

<sup>9</sup> Sans qu'il soit possible de dater précisément cette substitution d'argumentaire, celle-ci était nette au moment de l'ouverture du débat parlementaire sur l'indemnité temporaire de retraite à l'automne 2009, comme le montrent les comptes-rendus des débats parlementaires de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 et de la loi de finances rectificatives pour 2008.

Or, les évaluations disponibles permettent de penser qu'une part significative des majorations de pension effectuées au titre de l'indemnité temporaire de retraite vient alimenter l'épargne des bénéficiaires :

- des évaluations menées sur le département de La Réunion montrent que les taux d'épargne diffèrent de façon significative entre les « expatriés » (taux de 25%) et les salariés qualifiés ou non qualifiés locaux (taux de 12%) ;
- l'enquête « Budget des familles » réalisée en 2001 par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) sur les départements d'outre-mer – dont la Réunion – montre que les ménages, fonctionnaires de l'État épargnent une part nettement plus importante de leur revenu que les salariés du secteur privé ou les fonctionnaires des collectivités territoriales. L'écart atteindrait 6 à 8 points.

Ainsi, l'indemnité temporaire de retraite apparaît comme un instrument macro-économique dont l'impact n'est pas démontré : comme le note le *rapport d'audit et de modernisation* (2006), « on retiendra que les suppléments de revenu qui sont versés aux retraités au travers de l'indemnité temporaire de retraite sont distribués aux catégories qui épargnent le plus. »

Sans qu'aucun argument en faveur de sa justification ne s'avère vraiment probant, il convient de constater que le complément de retraite que constitue l'indemnité temporaire de retraite est très substantiel pour ses bénéficiaires.

**Montant annuel moyen des pensions perçues en 2007 par les bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite :  
détail des sous-jacents**

Pension moyenne d'un fonctionnaire (2007) : 20.160 €

En €

Territoire de résidence	Montant annuel moyen des pensions sans indemnité temporaire de retraite	Montant annuel moyen de l'indemnité temporaire de retraite	Montant annuel moyen des pensions avec indemnités temporaire de retraite	Ecart à la pension moyenne d'un fonctionnaire
Réunion	20.314	7.021	27.335	7.175
Nouvelle-Calédonie	21.910	15.346	37.256	17.096
Polynésie française	20.905	15.015	35.920	15.760
Mayotte	22.585	7.416	30.001	9.841
Saint-Pierre-et-Miquelon	16.955	6.742	23.697	3.537

Source : direction du Budget

Le tableau *supra* montre que les agents retraités en outre-mer bénéficient, après prise en compte de l'indemnité temporaire de retraite, d'un niveau de pension très supérieur aux autres pensionnés de la fonction publique, laissant apparaître des écarts de revenu moyens compris entre 3.500 € et 17.000 €/ an<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> A noter que les services de la direction générale des finances publiques ont relevé des montants perçus au seul titre de l'indemnité temporaire de retraite (avant prise en compte de la pension) allant jusqu'à 60.000 €/ an.



### C. La très forte augmentation du nombre de bénéficiaires et des coûts induits rendait indispensable une réforme du dispositif de l'indemnité temporaire de retraite

Depuis 1989, le nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite a crû fortement dans l'ensemble des territoires ultra-marins.

Selon le rapport d'audit et de modernisation relatif à l'indemnité temporaire de retraite publié en 2006, cette croissance s'est accélérée depuis 2000 : le nombre de bénéficiaires a **augmenté d'environ 10 % par an** en moyenne, avec un rythme plus soutenu à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie.

Ainsi, le nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite dans les trois principaux territoires en termes de bénéficiaires (La Réunion, Nouvelle-Calédonie, Polynésie) a été multiplié par **3 en 20 ans**, dans des proportions qui sont très supérieures à l'augmentation du nombre des retraités dans la FPE, qui a été multiplié par 1,4.

Cette évolution est particulièrement forte à La Réunion, principal lieu de résidence des bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite, où le nombre de bénéficiaires est passé de 5.449 en 1989 à 19.402 en 2008.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française : 1989-2008

	1989	2000	2005	2008	Evolution 2008/ 1989
Réunion	5.449	11.575	18.380	19.402	256,1%
Nouvelle-Calédonie	1.658	2.884	4.591	4.744	186,1%
Polynésie	2.241	4.400	6.130	6.188	176,1%
<b>total</b>	<b>9.348</b>	<b>18.859</b>	<b>29.101</b>	<b>30.334</b>	<b>211,3%</b>

Source : rapport sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer. Mission d'audit et de modernisation, 2006. Direction générale des finances publiques.

Cette tendance s'est confirmée pour les deux autres territoires : Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (chiffres 2005).

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite à Mayotte et à Saint-Pierre-Miquelon : 1989-2008

	1989	2000	2005	Evolution 2005/ 1989
Mayotte	115	328	461	300,9%
Saint-Pierre-et-Miquelon	155	245	299	92,9%
<b>total</b>	<b>270</b>	<b>573</b>	<b>760</b>	<b>181,5%</b>

Source : rapport sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer. Mission d'audit et de modernisation, 2006.

Comme le soulignait le rapport d'audit et de modernisation de 2006, l'analyse de la typologie des bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite varie fortement selon l'attractivité des territoires et selon leur origine.

Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, les bénéficiaires de majorations de pension sont à 83% originaires de métropole. Par ailleurs, plus de la moitié des bénéficiaires sont d'anciens militaires, pouvant exercer à ce titre une autre activité dans le cadre d'un cumul emploi-

retraite. De même, la Polynésie compte plus de 60% de retraités originaires de métropole.

La coïncidence entre la très forte proportion de bénéficiaires d'origine métropolitaine et des territoires où les majorations sont les plus avantageuses a pu être interprétée, dans le régime de l'indemnité temporaire de retraite avant la réforme, comme la recherche d'un effet d'aubaine. Elle rendait nécessaire le renforcement des liens entre le bénéficiaire de l'indemnité temporaire de retraite et le lieu de résidence d'une part, et entre ses précédents lieux d'exercice professionnel d'autre part.

Conséquence de la très forte hausse du nombre de bénéficiaires, le coût de l'indemnité temporaire de retraite **a plus que doublé entre 2000 et 2008**, ce qui représente un surcoût annuel moyen de l'ordre de 21 M€.

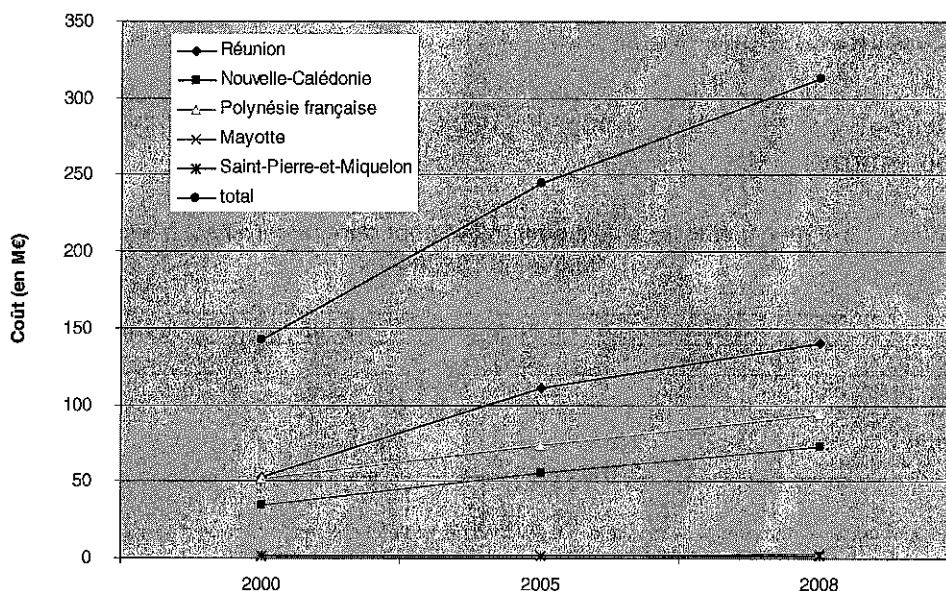
Evolution du coût de l'indemnité temporaire de retraite : 2000-2008

*En M€*

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

Source : rapport sur l'indemnité temporaire de retraite des fonctionnaires de l'Etat outre-mer. Mission d'audit et de modernisation, 2006. Direction générale des finances publiques.

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



Cette évolution est générale, comme le soulignent le tableau et le graphique ci-dessus. La Réunion (+163%), Mayotte (+171%) et la Polynésie (+82%) connaissent une très forte hausse.

\*

\* \*

Ces différents éléments ont conduit le gouvernement, sur la base des conclusions du rapport de la mission d'audit et de modernisation publié en 2006, à engager une profonde rénovation du dispositif de l'indemnité temporaire de retraite, dans une perspective d'extinction progressive, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

\*

\* \*

## II. La réforme de l'indemnité temporaire de retraite est à la fois progressive et équitable

L'article 137 de la loi de finances rectificative n° 2008-1443<sup>11</sup> modifie, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, les conditions d'attribution de l'indemnité temporaire accordée aux fonctionnaires relevant du Code des pensions civiles et militaires.

L'article 10 du décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009<sup>12</sup>, pris en application de la loi précitée, abroge le décret n° 52-1050 du 10 septembre 1952 portant attribution d'une indemnité temporaire de retraite aux personnels tributaires du Code des pensions civiles et militaires de retraite et de la caisse de retraites de la France d'Outre-mer en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer ou dans le département de la Réunion.

L'article 6 du décret n° 2009-290 du 13 mars 2009 (annexe 3) abroge le décret n° 54-1293 du 24 décembre 1954 portant attribution d'une indemnité temporaire aux pensionnés au titre du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre en résidence dans les territoires relevant du ministère de la France d'Outre-mer ou dans le département de la Réunion.

Le régime de l'indemnité temporaire de retraite qui prévalait avant la réforme reposait sur l'application au montant en principal de la pension d'un taux propre à chaque territoire de résidence.

Si ce principe n'est pas fondamentalement modifié, il est plafonné afin de concilier les droits des bénéficiaires et la nécessité d'une réforme.

A cette fin, la réforme de l'indemnité temporaire de retraite repose sur une **double actualisation paramétrique** :

- la distinction entre les anciens et nouveaux bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite, suivant une logique « stock/ flux » ;
- la mise en place de mesures transitoires de manière à lisser les effets de la réforme.

### **La réforme modifie en premier lieu le champ des bénéficiaires.**

La réforme repose en effet sur la distinction entre **deux catégories de bénéficiaires** :

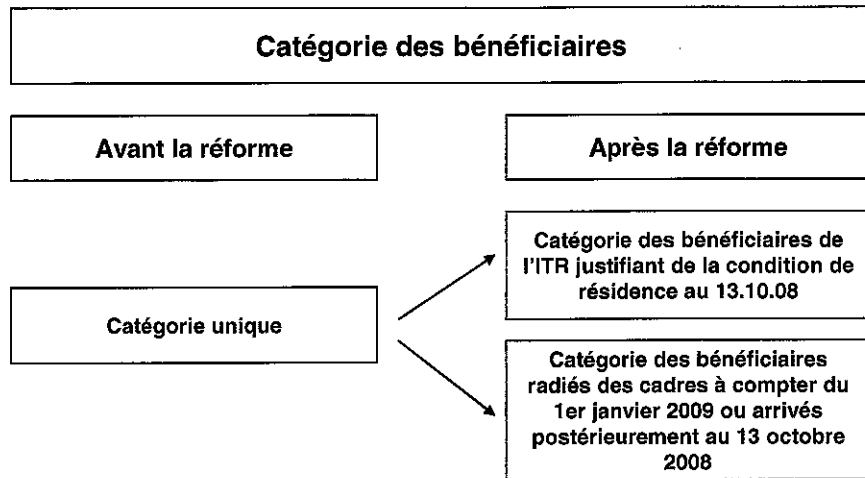
- les bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite, pouvant justifier d'une date de résidence antérieure au 13 octobre 2008<sup>13</sup>, soumis au « régime ancien modifié » ;
- les nouveaux bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite, soumis aux « nouvelles conditions d'entrée dans le régime ».

Par ailleurs, le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite au bénéfice des ayant cause a été conservé, sous réserve du respect de la condition de résidence.

<sup>11</sup> Cf. annexe.

<sup>12</sup> Cf. annexe.

<sup>13</sup> Cette date, correspondant au moment du porter à connaissance de la réforme, a été fixée afin d'éviter les effets d'aubaine.



Dans ce contexte, le point d'équilibre entre le maintien des prestations qui, durant la vie active, n'ont pas donné lieu à des cotisations salariales d'une part, et la nécessité de réformer d'autre part, a été pris en compte de trois manières :

- le régime des bénéficiaires justifiant d'une condition de résidence au 13 octobre 2008 (appelé dans le présent rapport « régime ancien modifié ») ;
- le régime des bénéficiaires radiés des cadres à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ou arrivés postérieurement au 13 octobre 2009 (appelé dans le présent rapport « nouveau régime ») ;
- les mesures à caractère transitoire de la réforme.

#### **A. Les bénéficiaires actuels conserveront à vie le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite**

Les bénéficiaires actuels de l'indemnité de retraite se voient confortés dans le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite dans des conditions avantageuses :

- d'une part, les taux d'application au montant en principal de la pension restent inchangés ;
- d'autre part, le montant de l'indemnité temporaire retenu est celui versé au 31 décembre 2008.

Toutefois, afin de corriger les excès liés à la proportionnalité de la majoration sur la base du montant de la pension, les montants considérés comme particulièrement importants sont désormais affectés d'un **plafonnement** progressif du montant maximal de l'indemnité temporaire.

Ainsi, aux termes de l'article 2 du décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 relatif à l'indemnité temporaire de retraite accordée aux personnels retraités relevant du code des pensions civiles et militaires, le montant perçu au titre de l'indemnité temporaire de retraite prenant en compte les écarts antérieurs entre les territoires, ne pourra dépasser un **plafond fixé au 1er janvier 2018**, à :

- 10.000 € pour La Réunion, Mayotte et Saint Pierre et Miquelon ;
- 18.000 € pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française.

Cette mesure ne touche que les montants les plus élevés versés au titre de l'indemnité temporaire de retraite. Le plafond est la contrepartie de la pérennisation de la majoration de la pension à un niveau substantiel (10.000 € ou 18.000 € selon le territoire considéré). Ces plafonds s'avèrent substantiellement plus élevés que ceux du nouveau régime à la même date (8.000 € quel que soit le territoire considéré).

Très progressive, la mise en œuvre de ce **plafonnement sur 10 ans** permet aux bénéficiaires concernés d'anticiper au mieux les effets de cette mesure.

Ce même souci de lissage des impacts financiers individuels a conduit le gouvernement à retenir un principe de dégressivité linéaire pour l'application du plafonnement sur la base d'un écrêtement de 10% / an de l'écart au plafond fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Ainsi, si le montant d'indemnité temporaire atteint au 31 décembre 2008 est supérieur à ces montants, il est réduit chaque année de 10 % de l'écart initial entre sa valeur au 31 décembre 2008 et les plafonds indiqués *supra*. Cette règle, en égalisant la perte de revenu annuelle, permet clairement de réguler les effets financiers de cette mesure pour les bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite.

## **B. Le régime prévu pour les nouveaux bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite est plus juste et équilibré**

Le choix de distinguer le niveau des droits entre les différents bénéficiaires selon la date d'entrée dans le dispositif a conduit à retenir un régime différent pour les nouveaux bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite.

Ainsi, pour les nouveaux bénéficiaires, les nouveaux textes modifient profondément les principes du dispositif de l'indemnité suivant deux axes :

- une approche fondée sur le **resserrement du lien entre le bénéficiaire et le lieu de résidence** ;
- une **actualisation des paramètres techniques**.

**La réforme de l'indemnité temporaire de retraite repose sur une approche renforcée du lien avec le territoire. :**

- soit le bénéficiaire a exercé dans les territoires éligibles pendant une durée minimale de 15 ans
- soit il peut justifier de son attachement au territoire en remplissant les critères d'éligibilité retenus pour l'octroi des congés bonifiés

Par ailleurs, la résidence sur le territoire au titre duquel la majoration de pension a été sollicitée doit être effective. Pour l'être, elle doit répondre à certaines caractéristiques (cf. *infra*) qui peuvent faire l'objet de **contrôles**.

Cette nouvelle approche permet de corriger les comportements d'optimisation fondés essentiellement sur une logique de gain, qui avaient été à la fois soulignés par les originaires des territoires et les parlementaires qui souhaitent notamment une différenciation entre les bénéficiaires en fonction de leur rapport aux territoires.

Enfin, la **durée d'assurance** validée au titre d'un ou des régimes de retraite de base obligatoires doit être **égale au nombre de trimestres nécessaire pour obtenir le taux plein** de la pension de retraite ou bénéficiaire d'une pension dont le montant n'a pas fait l'objet de l'application du coefficient de minoration prévu à l'article L. 14 du Code PCMR. Les nouveaux bénéficiaires doivent être **radiés des cadres depuis moins de cinq ans**.

Lorsque l'indemnité temporaire de retraite a été accordée, la **condition de résidence du bénéficiaire est désormais appréciée de manière plus souple** :

- d'une part, les absences cumulées sur une année civile d'une durée inférieure à 3 mois ne donneront pas lieu à suspension du paiement de l'indemnité temporaire de retraite alors que la limite dans le précédent régime était de 40 jours ;
- d'autre part, par exception, les tolérances pour raisons médicales donnant lieu à évacuation sanitaire ne sont pas prises en compte dans le décompte des jours d'absence. Il en va de même pour certains cas de force majeure présentant un caractère impératif sanitaire et médical dûment attesté par une autorité compétente.

En contrepartie de cette plus grande souplesse, le résident est tenu de fournir toute pièce permettant au comptable chargé d'examiner les droits à indemnité temporaire de vérifier si la condition d'effectivité de la résidence est remplie.

**Par ailleurs, les paramètres techniques** pour les indemnités temporaires de retraite octroyées après le 1<sup>er</sup> janvier 2009 évoluent au cours de la période transitoire devant aboutir à l'extinction de l'indemnité.

Comme précédemment, la majoration est calculée par application du pourcentage propre à chaque territoire au montant du principal de la pension.

Désormais le montant obtenu est plafonné (cf. *infra*) en fonction de la date d'effet de la majoration. Ce montant est conservé pour le reste de la durée de service de la pension, sous réserve bien entendu du respect de la condition de résidence.

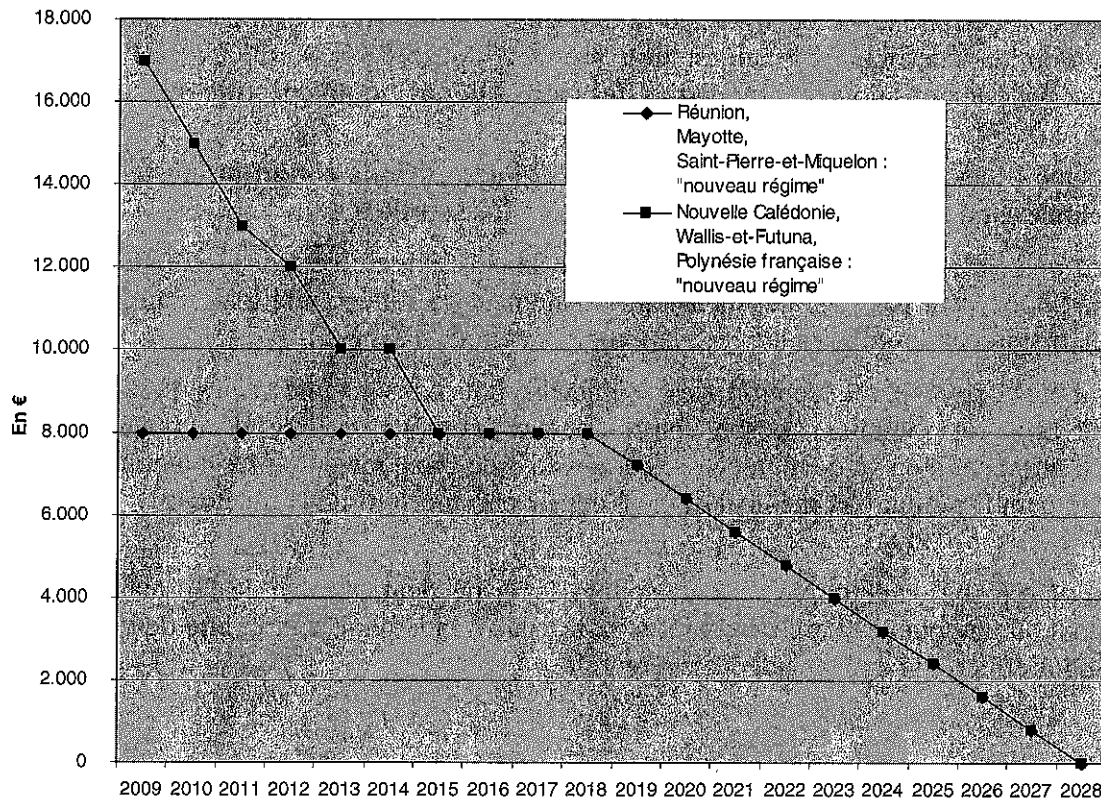
A ce titre, il convient de noter que dans le régime transitoire, la situation des nouveaux bénéficiaires est marquée par le **même souci d'assurer une stabilité liée aux choix de vie des pensionnés** :

- d'une part, les pourcentages propres à chaque territoire, fixés par les décrets n° 2009-114 du 30 janvier 2009 et n° 2009-290 du 13 mars 2009, sont identiques aux taux en vigueur avant la réforme;

- d'autre part, les nouveaux bénéficiaires conservent, à titre viager, l'indemnité temporaire de retraite, dans la limite du plafond fixé pour l'année de son octroi. Ce bénéfice à vie de l'indemnité temporaire de retraite, sauf en cas de départ du territoire, constitue un élément majeur de sécurité financière des bénéficiaires.

Cet objectif a conduit à retenir un dispositif de plafonnement évolutif (cf. *infra*) visant en premier lieu à harmoniser le montant prévu pour les deux groupes de territoires, eu égard aux écarts initiaux, puis à diminuer de manière lente le montant plafond perçu au titre de l'indemnité temporaire de retraite.

Evolution du plafond de l'indemnité temporaire de retraite pour les octrois après le 1er janvier 2009



### C. Plusieurs dispositions transitoires ont été prévues

Tout d'abord, la prise en compte de la différence des droits entre anciens et nouveaux bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite, suivant une logique « stock/ flux », constitue un élément de stabilité financière important pour les actuels bénéficiaires de la majoration de pension.

En outre, plusieurs dispositions, guidées par un souci d'équité, ont été prévues afin de garantir les droits des bénéficiaires et de leur permettre d'appréhender au mieux les effets de la réforme :

- à court terme, des mesures dérogatoires ont été octroyées dans certains cas particuliers ;



- à plus long terme, les effets de la réforme ont été lissés dans le temps.

**Le gouvernement a introduit des dispositions transitoires** pour l'exercice 2009 afin de prendre en compte les contraintes des agents pouvant bénéficier de l'octroi de l'indemnité temporaire de retraite dans les conditions prévues pour la catégorie de bénéficiaires justifiant d'une condition de résidence antérieure au 13 octobre 2008, mais maintenus en service.

**Deux catégories** bénéficient ainsi de ces dispositions, au titre de l'article 3 du décret n° 2009-114 du 30 janvier 2009 :

- les instituteurs et les professeurs des écoles ayant fait une demande de départ à la retraite avant le 1er janvier 2009 et maintenus en service au titre de l'année scolaire 2008-2009 en application de l'article L. 921-4 du code de l'éducation ;
- les fonctionnaires justifiant d'une date d'effet de la pension antérieure au 1er janvier 2009 mais maintenus en activité dans l'intérêt du service au-delà de cette date.

Par ailleurs, il convient de mentionner que le bénéfice de l'indemnité temporaire de retraite sous l'empire de l'ancienne réglementation a été étendu aux pensionnés radiés des cadres au plus tard le 31 décembre 2008 et présents sur le territoire au titre duquel ils demandent l'attribution de l'indemnité temporaire antérieurement au 13 octobre 2008<sup>14</sup>.

L'échelonnement du plafonnement assure une visibilité très forte pour les actuels comme pour les futurs bénéficiaires de la réforme.

Les modalités de mise en œuvre de ce plafond diffèrent suivant qu'il s'agit du « régime ancien modifié » ou du « nouveau régime », mais préservent dans tous les cas les droits des assurés :

- pour les bénéficiaires justifiant d'une condition de résidence au 13 octobre 2008 (« régime ancien modifié »), le plafonnement agit comme un ajustement progressif des montants les plus importants versés au titre de l'indemnité temporaire de retraite
- pour les bénéficiaires radiés des cadres à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 ou arrivés postérieurement au 13 octobre 2009 (« nouveau régime »), le plafond retenu pour le calcul de l'indemnité est fixé une fois pour toutes au moment de l'année d'octroi.

\*  
\*       \*  
\*

---

<sup>14</sup> Lettre ministre en date du 20 mai 2009.

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

#### A. Les premiers éléments soulignent la progressivité de la réforme

L'analyse comparée du total (stock et flux) des montants versés au 30 septembre des trois derniers exercices montre, à ce stade, **l'absence de rupture au niveau des flux financiers** : au contraire, le montant versé en 2009 au titre de l'indemnité temporaire de retraite continue de progresser par rapport à 2008 (+ 4,3%).

Ce constat souligne le caractère **très progressif** de la réforme

Montant de la dépense d'indemnité temporaire de retraite au 30/09 de chaque année

*En €*

Territoire	% de l'IT	30/09/07	30/09/08	Evolution 2008/ 07	30/09/09	Evolution 2009/ 08
Réunion	35	96.743.389	104.462.087	8%	108.613.050	4%
Saint Pierre-et-Miquelon	40	1.574.108	1.636.020	3,9%	1.579.927	-3,4%
Mayotte	35	2.383.415	2.655.433	11,4%	2.722.288	2,5%
Polynésie française	75	67.419.430	70.415.991	4,4%	73.947.539	5%
Nouvelle-Calédonie	75	51.195.458	54.482.503	6,4%	56.907.904	4,5%
<b>Total</b>		<b>219.315.799</b>	<b>233.652.035</b>	<b>6,5%</b>	<b>243.770.707</b>	<b>4,3%</b>

Source : Service des retraites de l'Etat/ India LOLF

La **diminution très lente et très progressive du montant, liée à l'application des règles de plafonnement, au regard du nombre de bénéficiaires concernés**, limite l'impact sur l'exercice 2009.

Ainsi, pour le mois de septembre 2009, environ **25% des bénéficiaires** de l'indemnité temporaire de retraite sont concernés par les règles de plafonnement, soit 8.044 bénéficiaires<sup>15</sup> sur 31.873 au total.

Des différences notables peuvent toutefois être relevées : les territoires où la part de bénéficiaires plafonnés est la plus élevée sont la Polynésie française (33,9 %) et la Nouvelle-Calédonie (33,6 %). Ils correspondent aux territoires où le taux de majoration est le plus élevé (75 % du montant en principal de la pension).

Rapporté à l'économie liée à l'application des règles de plafonnement, évaluée à 0,3 M€, le **montant moyen de l'écrêtement s'élève à 38 €/ mois, soit 456 €/an.**

Dans cette hypothèse, le montant moyen de l'économie liée à l'écrêtement des montants d'indemnité temporaire les plus élevés est évalué à environ **3,6 M€ pour 2009.**

<sup>15</sup> Ce chiffre inclut les personnes bénéficiant déjà de l'indemnité temporaire de retraite au 31.12.08 (« régime ancien modifié ») et les nouveaux bénéficiaires (« nouveau régime »). Ceux-ci sont toutefois peu nombreux compte tenu de l'application de la règle des six mois, qui a introduit un décalage dans l'octroi de l'indemnité temporaire de retraite pour une bonne part du flux.

Ce niveau modeste s'explique par la progressivité des règles de plafonnement pour les personnes bénéficiant déjà de l'indemnité temporaire de retraite au 31 décembre 2008, conduisant pour les montants d'indemnité temporaire les plus élevés à écrêter le montant de 10%/ an de l'écart au plafond fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>16</sup>.

Nombre de bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite soumis aux règles de plafonnement et économies associées pour le mois de septembre 2009

Territoire de résidence	Bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite				Economie liée à l'écrêtement	
	plafonnés	non plafonnés	total	part des plafonnés	montant (en €)	écrêtement moyen par personne (en €)
Nouvelle-Calédonie	1.630	3.219	4.849	33,6%	93.090	57
Polynésie française	2.106	4.115	6.221	33,9%	104.066	49
Réunion	4.174	15.837	20.011	20,9%	106.112	25
Saint-Pierre-et-Miquelon	51	236	287	17,8%	978	19
Mayotte	83	422	505	16,4%	1.559	19
<b>Total</b>	<b>8.044</b>	<b>23.829</b>	<b>31.873</b>	<b>25,2%</b>	<b>306.805</b>	<b>38</b>

Source : direction générale des finances publiques

## B. Cette progressivité se traduit dans les équilibres financiers<sup>17</sup>

Afin d'évaluer les premiers effets de la réforme, il a été procédé à **une comparaison des profils de flux financiers** sur les cinq territoires ultra-marins concernés par l'indemnité temporaire pour les trois derniers exercices : 2007, 2008 et les 9 premiers mois de 2009.

Globalement, ces comparaisons laissent apparaître une légère hausse des flux financiers : les montants versés au titre de l'indemnité temporaire de retraite pour 2009 sont dans l'ensemble plus élevés qu'en 2007 et 2008 à la même période.

Ce constat indique qu'il n'y a pas eu de rupture liée à la réforme de l'indemnité temporaire de retraite (cf. *infra*).

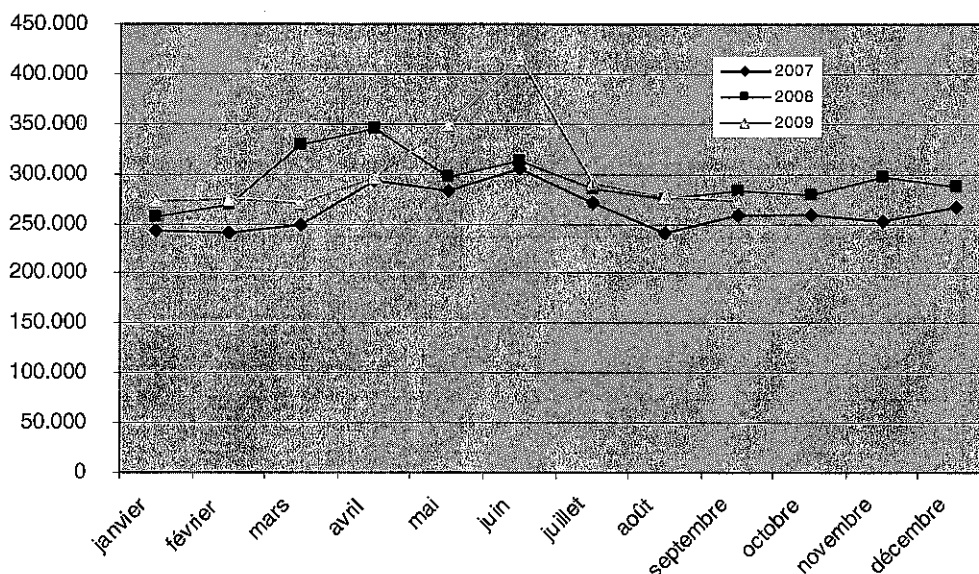
Toutefois, il apparaît difficile d'affiner cette analyse et de tirer des conclusions stabilisées compte tenu du caractère atypique de l'exercice 2009, comme le montre le détail des comparaisons par territoire.

<sup>16</sup> Pour mémoire, le montant perçu au titre de l'indemnité temporaire de retraite ne pourra dépasser un plafond fixé au 1er janvier 2018 à :

- 10.000 € pour La Réunion, Mayotte et Saint Pierre et Miquelon ;
- 18.000 € pour la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna et la Polynésie française.

<sup>17</sup> Il n'y a pas de donnée disponible à ce stade pour Wallis-et-Futuna.

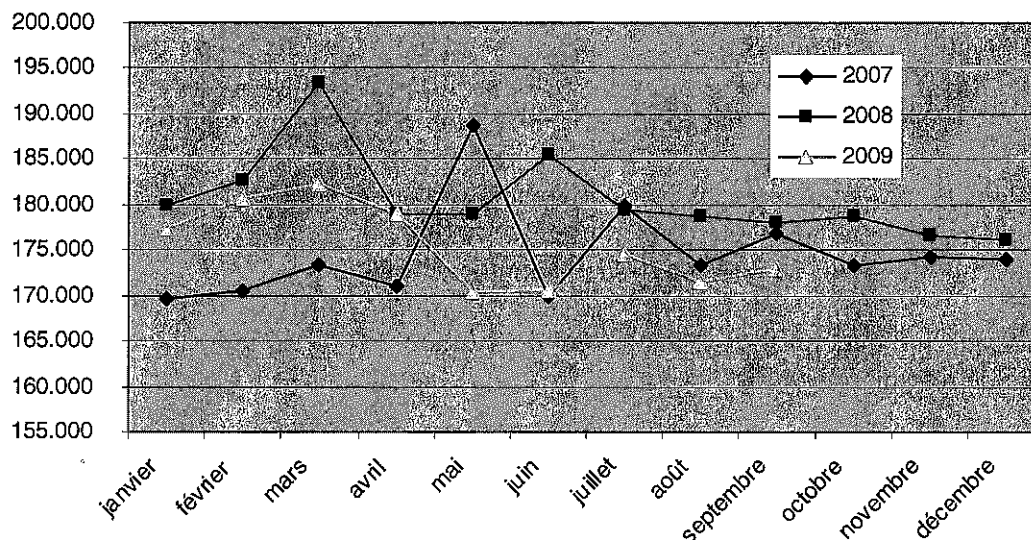
Montant mensuel versé à Mayotte au titre de l'indemnité temporaire de retraite (en €)



L'analyse comparée des montants versés à Mayotte au titre de l'indemnité temporaire de retraite apparaît difficile : si le niveau globalement plus élevé observé en 2009 paraît cohérent, la décreue observée en juillet est surprenante.

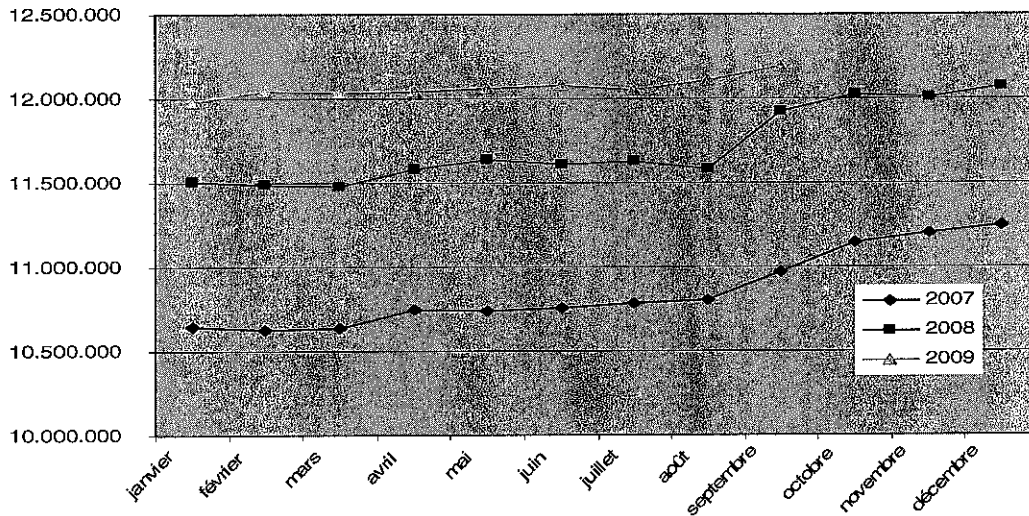
Elle s'explique peut-être par des phénomènes de départ dont l'impact serait, compte tenu du nombre réduit de bénéficiaires, surévalué.

Montant mensuel versé à Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de l'indemnité temporaire de retraite (en €)



L'analyse comparée des flux versés sur les trois derniers mois apparaît relativement stable : les écarts évoluent dans un couloir de 10.000 €. Le niveau légèrement plus bas en 2009 s'explique peut-être par l'application de la règle des 6 mois au titre de la période probatoire aux primo-arrivants, dont l'importance relative est plus forte que dans les autres territoires ultra-marins (compte tenu du nombre plus réduit de bénéficiaires).

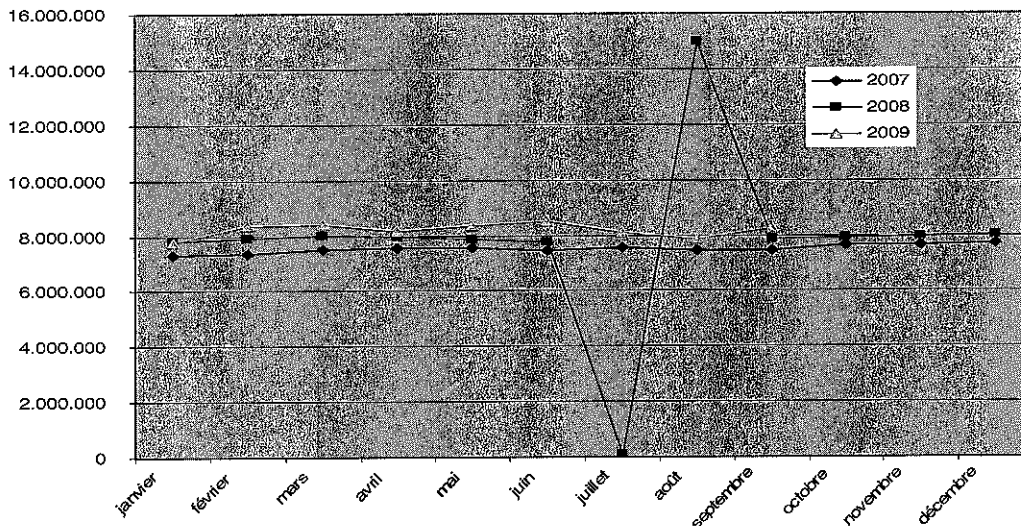
**Montant mensuel versé à la Réunion au titre de l'indemnité temporaire de retraite (en €)**



Si, en 2009, le niveau du montant versé à La Réunion est plus élevé qu'en 2008, on constate toutefois une hausse moins élevée qu'entre 2007 et 2008.

Néanmoins, il n'y a aucune rupture de flux financier.

**Montant mensuel versé en Polynésie française au titre de l'indemnité temporaire de retraite (en €)**

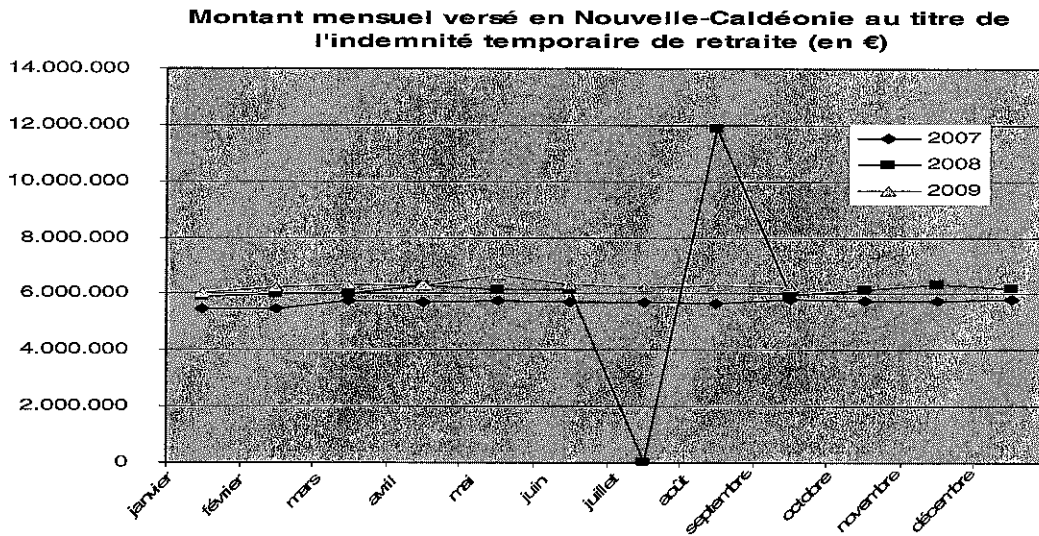


Le montant versé au titre de l'indemnité temporaire de retraite en Polynésie française n'appelle pas de commentaire particulier : le niveau 2009 est légèrement plus élevé qu'en 2008, mais l'écart est moins marqué qu'entre 2007 et 2008.

Ce résultat peut s'expliquer de deux manières :

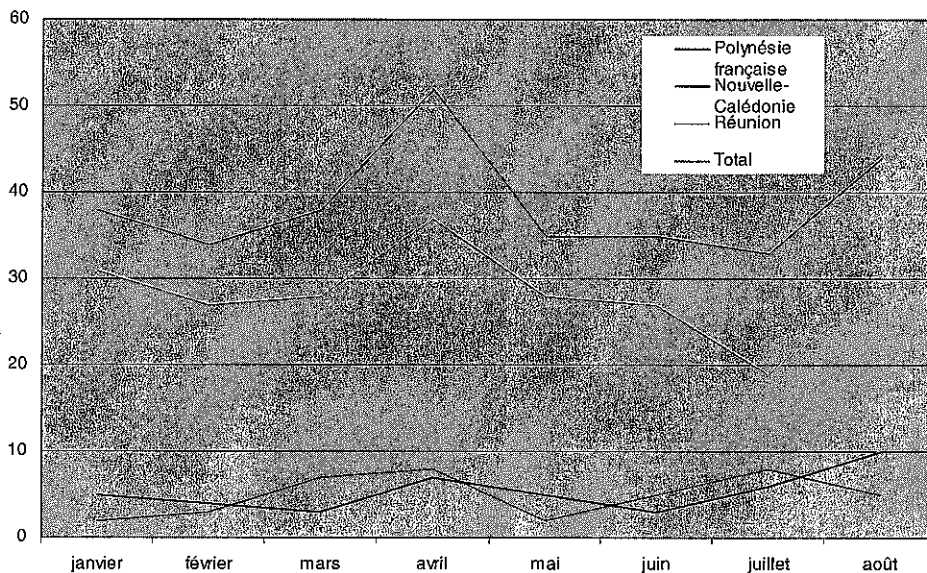
- d'une part par l'application aux primo-bénéficiaires de la règle des six mois au titre de la période probatoire ;
- d'autre part, par le resserrement du lien entre le bénéficiaire et le territoire de résidence. Toutefois, là encore, il n'y a aucune rupture de flux financier.

A noter que la diminution des versements constatée en juillet 2008 est totalement compensée en août, et s'explique par des problèmes techniques rencontrés au niveau local.



S'agissant du flux de nouvelles liquidations sur les 9 premiers mois de 2009, le caractère hétérogène de l'année 2009, qui induit un chevauchement de flux régi par l'ancien régime et de flux « nouveau régime », ne permet pas de dégager une tendance.

**Flux des admissions d'indemnité temporaire de retraite à titre personnel sur les premiers mois de l'exercice 2009 dans les trois principaux territoires de résidence (en termes de bénéficiaires)**



Dès lors, ces données et les conclusions qu'elles permettent d'en tirer, montrent que **les effets de la réforme répondent bien à l'objectif fixé au moment de sa définition**. Bien préparée, la réforme se met en œuvre conformément aux principes qui ont été présentés lors des débats au Parlement, et produit dès lors les effets qui en étaient attendus. Orientée vers une extinction très progressive, elle agit dans ce sens sans rupture ni à-coup.

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

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

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

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

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

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

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

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

De même, tout nouveau dispositif de différenciation sur un même territoire ultra marin, à conditions de vie comparables, conduirait également à créer une autre rupture d'égalité, entre les retraités issus du secteur privé et ceux issus de la fonction publique. Il serait très difficile de justifier que des écarts, qui seraient compris (sur la base des propositions des représentants des retraités) entre 40% et 75 % du montant de la pension principale, puissent non seulement être maintenus là où l'ITR les avaient instaurés, mais aussi créés là où ils n'ont jamais été mis en place.

**Du point de vue de la faisabilité technique, la mise en place d'un dispositif de retraite complémentaire spécifique aux territoires ultra-marins se heurte à de nombreuses difficultés.** Pour ne citer que quelques unes d'entre elles :

- l'absence de corrélation entre le taux de la majoration de la pension et le nombre d'années de service outre-mer : le montant maximal serait atteint dès la 15<sup>ième</sup> année et inchangé quelle que soit la durée de cotisation ; *a contrario*, le versement des cotisations salariales pour les durées inférieures à 15 ans n'ouvrirait aucun droit à retraite ;
- la faible acceptabilité de la mise en place d'une cotisation complémentaire pour les personnels en activité outre-mer, qui serait donc obligatoire, y compris pour ceux qui n'ont aucune intention de s'établir outre-mer au moment de leur retraite. La condition de résidence outre-mer ne serait pas compatible avec ce mécanisme.

**Du point de vue de la dépense publique**, la proposition des représentants des retraités portant sur une retraite complémentaire majorant la pension principale de 40 % à 75 % (selon les territoires), conduirait à une dépense annuelle de l'ordre de 1 milliard d'€ (sur la base des cotisations employeurs afférentes : 850 M€ pour la Fonction publique d'État (FPE) et 150 M€ pour la Fonction publique territoriale (FPT) et la Fonction publique hospitalière (FPH), avec une assiette de majorations de traitement de 1,2 milliard d'€ dans la FPE et de 600 M€ pour la FPT et la FPH). Ce coût est à comparer à la dépense liée au versement de l'ITR avant réforme : 313,8 M€ en 2008.

Alors même que le dispositif ne s'éteindra qu'en 2028, et que tous les attributaires avant cette date en conserveront un bénéfice viager, il ne paraît ni raisonnable ni pertinent d'envisager le financement sur des fonds publics d'une mesure dérogatoire de prise en charge d'un régime complémentaire de retraite des fonctionnaires résidant outre-mer. Cet objectif ne résulte d'ailleurs pas des débats parlementaires intervenus lors de l'examen de la réforme de l'ITR.

**Il convient d'ailleurs de préciser à cet égard que le régime additionnel de la fonction publique (RAFP) s'applique, depuis son origine, à l'ensemble des agents de la fonction publique des DOM (y compris à Mayotte au fur et à mesure de leur intégration), ainsi qu'aux agents de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer.**

Il est important de mentionner que les compléments de rémunération spécifiques dont bénéficient les fonctionnaires en activité outre-mer entrent dans le périmètre de calcul de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP).

En effet, même si les agents publics retraités dans l'un des six territoires concernés par l'indemnité temporaire de retraite n'y ont pas tous effectué leur carrière, de nombreux



bénéficiaires de l'indemnité temporaire de retraite ont perçu, au cours de leur carrière, ces différents compléments de rémunération.

Les agents en activité outre-mer bénéficient en effet d'une assiette de cotisation plus large qui permet de **maximiser l'impact du RAFP**, en saturant plus facilement le plafond de 20% du traitement indiciaire brut total perçu au cours de l'année considérée. Ainsi, entre dans cette assiette, outre les primes résultant du régime indemnitaire, la majoration du traitement net ou brut selon les cas, elle-même majorée de l'indemnité de résidence, éventuellement, du supplément familial de traitement.

Le tableau *infra* récapitule les différents taux en vigueur applicables aux agents de l'Etat (civils et militaires) dans chacun des six territoires concernés par l'indemnité temporaire de retraite, ainsi que les montants versés en 2009.

**Majoration de traitement mensuel dans les collectivités concernées par l'indemnité temporaire de retraite**

Territoire	Champ d'application	Coefficient de majoration et assiette	Montant versé en 2009 (en €)
Wallis-et-Futuna	ensemble du territoire	105% du traitement net, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	13.393.534
Polynésie française	Iles du Vent et Sous le vent	84% du traitement net, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	143.779.770
	autres subdivisions	108% du traitement net, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	
Nouvelle-Calédonie	communes de Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Piiita	73% du traitement net, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	124.617.602
	autres communes	94% du traitement net, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	
Saint Pierre et Miquelon	ensemble du territoire	75% du traitement brut, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	800.768
La Réunion	ensemble du territoire	53% du traitement brut, augmenté de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement	347.317.992

Source : direction du Budget

De plus, certains agents publics bénéficient d'une prise en compte dans le calcul de la retraite complémentaire de l'indemnité d'éloignement visée par le décret n° 96-1028 du 27 novembre 1996 relatif à l'attribution de l'indemnité d'éloignement aux magistrats et aux fonctionnaires titulaires et stagiaires de l'État en service à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna. Cette indemnité concerne plus précisément les agents de métropole en poste dans les territoires d'outre-mer. Une part de ces agents peut choisir de prendre sa retraite dans ces territoires et bénéficier de l'ITR.

**Indemnité d'éloignement dans les collectivités concernées par  
l'indemnité temporaire de retraite**

Territoire	Montant
Wallis-et-Futuna	18 fois le traitement indiciaire brut
Polynésie française	10 fois le traitement indiciaire brut
Nouvelle-Calédonie	10 fois le traitement indiciaire brut
Mayotte	23 fois le traitement indiciaire net

Source : direction du Budget/ décret n° 96-1028.

A noter que :

- le bénéfice de cette indemnité d'éloignement est limitée à 4 ans ;
- le versement se fait en deux temps : au départ du fonctionnaire vers le territoire et à l'issue du séjour.

Le montant cumulé de l'indemnité d'éloignement pour les collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Mayotte) s'est élevé à 134,6 M€ en 2009.

Enfin, il convient de noter que les agents publics travaillant à Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'une indemnité particulière de sujétion et d'installation, égale à 16 mois du traitement indiciaire de l'agent (coût 2009 : 738.039 €).

Les représentants des retraités ont également évoqué, lors de leurs travaux, la **bonification** d'un an pour cinq ans d'activité au bénéfice des fonctionnaires de police, estimant que l'existence d'un tel dispositif spécifique pouvait justifier la création d'un régime de retraite complémentaire dérogatoire.

Il convient toutefois de rappeler que, **les personnels qui ont servi outre-mer, bénéficient également de bonifications**, dans des proportions nettement plus favorables. Cette bonification, dite pour « services hors d'Europe », est égale au **tiers de la durée** des services effectifs (et parfois même à la moitié dans certains territoires). Elle permet de majorer la durée réelle d'activité et se traduit donc par un départ à la retraite plus précoce et une majoration du montant de la pension. Le dispositif préconisé par les représentants des retraités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ferait donc double emploi.

Près de 15 % des pensionnés de l'Etat bénéficient d'une bonification pour services hors d'Europe. Le dispositif est également ouvert aux agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale.

Plus de 23.000 pensionnés domiciliés sur les territoires ultra-marins en bénéficiaient au 31 décembre 2007. Les retraités qui résident outre-mer bénéficient très largement du dispositif de bonification de dépaysement (97 % des retraités de l'Etat en Guyane, 96 % à Saint-Pierre-et-Miquelon, 92 % en Réunion, 87 % en Martinique et en Guadeloupe).

Les retraités qui résident en métropole bénéficient d'une durée moyenne de bonification de 10 trimestres. La durée moyenne de bonification est bien plus importante pour les retraités qui résident outre-mer : par exemple, 33 trimestres à La Réunion, 37 trimestres en Polynésie française et 34 trimestres en Nouvelle-Calédonie.

Chaque année, près de 30 % des nouveaux pensionnés atteignent le taux plein grâce à la bonification.

L'impact financier annuel sur les pensions du stock est en moyenne de 1.500 euros. Il est bien supérieur outre-mer (entre 2.200 et 2.800 euros), en raison d'une durée plus longue de bonification.

S'agissant des policiers, les représentants des retraités ont également mentionné que les indemnités de sujétions spéciales, sont, depuis 1983, très progressivement prises en compte pour le calcul de la pension. Il convient de préciser que ces indemnités, liées au risque des métiers de la sécurité, sont assimilées à du traitement indiciaire, et calculées en proportion de ce traitement indiciaire. Elles sont intrinsèques à l'emploi occupé, tout comme l'est la NBI (nouvelle bonification indiciaire) pour les agents publics qui exercent en dehors des secteurs de la sécurité, laquelle est incorporée dans l'assiette de la pension.

Enfin, il faut souligner que les fonctionnaires bénéficient d'ores et déjà de la possibilité de constituer une retraite complémentaire dans des dispositifs spécifiques (PREFON, CGHOS notamment) et de droit commun (comme le PERP) comme l'ensemble des salariés. Lorsque ces fonctionnaires ont exercé dans les territoires ultra-marins, ils bénéficient de majorations de traitement comprises entre 40 % et 105 % du traitement brut, augmentant ainsi de manière substantielle leur capacité contributive à ces dispositifs. Leurs comportements face à l'épargne montrent qu'ils disposent de marges de manœuvre facilitant la constitution d'une telle épargne retraite.

De l'ensemble des observations qui précèdent, il convient de conclure que les contreparties sont déjà contenues dans la réforme de l'ITR : elles permettent, grâce à sa progressivité, de tenir compte des engagements financiers des personnes concernées qui ont acquis un droit viager. Ainsi, la forte progressivité de la réforme, tant pour les actuels bénéficiaires que pour les nouveaux entrants, ainsi que l'objectif de fermeture à long terme de ce dispositif en 2028, ne permettent pas de mettre en évidence une rupture de régime qui serait susceptible de justifier de mesures substitutives ou compensatrices.

Dans son principe, l'objectif de traitement égal des assurés est consubstantiel à la réforme de l'ITR. Vouloir créer un nouveau dispositif, qui avantagerait une catégorie de citoyens, ne serait ni conforme aux objectifs qui ont prévalu lors de la définition de la réforme, ni souhaitable au regard de la dépense publique qui en découlerait.

\*  
\*       \*

## Conclusion

---

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

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

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

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

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

\*  
\*       \*