



Le 8 juin 2023

Le Premier président

à

Madame Élisabeth Borne
Première ministre

Réf. : S2023-0689

Objet : Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a mené une enquête sur les compléments de rémunération des fonctionnaires affectés outre-mer. La Cour s'est attachée à vérifier la mise en œuvre des recommandations formulées en 2015 dans le cadre de son précédent rapport portant spécifiquement sur la fonction publique de l'État¹, mais aussi à analyser globalement le dispositif au sein des trois fonctions publiques (y compris les militaires) dans l'ensemble des territoires ultramarins.

La Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les principales observations et recommandations résultant de ses travaux. En effet, aucune suite n'a été donnée par le Gouvernement à ses recommandations : les constats faits antérieurement restent d'actualité.

Les compléments de rémunération accordés aux fonctionnaires servant outre-mer ont été mis en place dans les années cinquante. Composés à la fois de majorations de traitement proprement dites et de diverses indemnités associées, ils visaient principalement à :

- compenser le différentiel de coût de la vie entre la métropole et les territoires ultramarins ;
- couvrir les frais liés à l'installation et prendre en compte les sujétions propres à la vie outre-mer (conditions de vie, éloignement, isolement) ;
- développer l'attractivité des emplois, en attirant les métropolitains et les jeunes diplômés locaux afin de renforcer les effectifs de cadres dans la fonction publique.

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, Tome I. Les compléments de rémunération des fonctionnaires de l'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif, La Documentation française, février 2015, <https://www.ccomptes.fr>

Depuis sa création il y a plus de 70 ans, ce dispositif est devenu complexe, générateur d'inégalités entre les agents, mal mesuré sur le plan budgétaire et source de dérive et d'accroissement de son coût, de l'ordre de 1,5 Md€ pour les seuls fonctionnaires de l'État et les militaires, alors même qu'il ne répond qu'imparfaitement à ses objectifs initiaux.

En outre, l'attractivité des emplois publics outre-mer que ce dispositif est censé permettre ne saurait être réduite aux seules mesures financières. Une réflexion et des actions plus globales doivent être engagées afin d'assurer le maintien de l'attractivité de ces postes.

La nécessité de garantir la cohérence et l'application de mesures qui concernent beaucoup de ministères impose par ailleurs une impulsion politique forte donnée au niveau interministériel.

1. UN DISPOSITIF DEVENU ININTELLIGIBLE, INÉQUITABLE ET INSUFFISAMMENT MESURÉ SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE

1.1. Un corpus juridique foisonnant, complexe et peu lisible

Depuis sa création, le dispositif des compléments de rémunération a progressivement été rendu inintelligible : si les principes en ont été fixés en 1950, de multiples textes sont venus le compléter sans pour autant abroger les textes désormais obsolètes². Ce corpus juridique est devenu un inextricable maquis législatif et réglementaire.

La combinaison même des majorations de traitement et des indemnités est en soi un facteur de complexité. À la suite de l'adoption de mesures sectorielles et catégorielles, les modalités d'attribution et de calcul de ces compléments de rémunération varient pour les agents publics d'un même territoire en fonction de leur administration de rattachement.

Leur extension aux fonctions publiques territoriale et hospitalière a renforcé le manque de lisibilité globale du dispositif, d'autant que ni la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ni la direction générale des collectivités locales (DGCL), ne disposent d'un recensement exhaustif des textes applicables et encore moins de leurs modalités d'application.

Une simplification du régime des compléments de rémunération outre-mer demeure toujours particulièrement nécessaire. Il devra se traduire par l'adoption d'un support juridique qui permettrait de prendre en compte, de façon cohérente et équitable, la totalité du périmètre des compléments de rémunération outre-mer, y compris pour les militaires et les magistrats.

1.2. Un dispositif source d'iniquités entre les agents

La dispersion et la sédimentation des textes créent des inégalités de situation entre les agents : par exemple, au sein de la fonction publique de l'État, certains agents reçoivent outre-mer des aides au logement ou des primes spécifiques, d'autres non.

Le foisonnement des indemnités destinées à compenser les sujétions liées à la vie outre-mer (l'indemnité d'éloignement et l'indemnité de sujétion géographique) illustre les inégalités qu'il peut entraîner. Pour la première indemnité, les modalités de versement dans un même territoire sont homogènes. Pour la seconde, elles varient selon les territoires, parfois selon la commune d'affectation au sein d'un même territoire, parfois aussi en fonction du ministère de rattachement ou des métiers exercés.

Un cadrage interministériel apparaît indispensable pour préciser les critères de modulation des taux de majoration susceptibles de justifier un traitement différencié et leurs modalités d'application par les ministères.

² C'est le cas de l'index de correction encore applicable à La Réunion, lié historiquement à l'utilisation du franc CFA comme monnaie.

Cette complexité et la méconnaissance des textes applicables qu'elle engendre concernent aussi les fonctions publiques territoriale ou hospitalière, alors même que les collectivités locales d'outre-mer disposent d'une souplesse d'appréciation pour les appliquer à leurs propres agents publics. Ainsi, des pratiques locales de sur-rémunération sont susceptibles d'excéder celles auxquelles peuvent prétendre les agents de la fonction publique de l'État et met à mal le principe de parité entre fonctions publiques comme celui d'égalité de traitement entre les agents.

1.3. Un dispositif insuffisamment mesuré qui présente un risque de dérive budgétaire

La juste appréciation du coût du dispositif impose une connaissance précise des effectifs de la fonction publique affectés dans chaque territoire ultramarin. Or, si pour la fonction publique de l'État les données sont recensées dans le document de politique transversale outre-mer, il n'en va pas de même pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ainsi, les volumes d'effectifs diffèrent entre ceux communiqués par la DGAFP et ceux dont disposent la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la DGCL (données comprises entre 46 368 à 69 100 agents pour la fonction publique territoriale, et 29 832 à 30 400 pour la fonction publique hospitalière).

Au sein de la fonction publique de l'État, la croissance des effectifs affectés outre-mer (+ 9 % entre 2012 et 2020) s'est traduite par une augmentation plus de trois fois supérieure du coût des compléments de rémunération pour le budget de l'État (+ 28 %), pour atteindre un budget global de 1 511 M€ en 2020.

Pas plus qu'elles n'ont une connaissance précise des effectifs d'agents territoriaux et hospitaliers affectés outre-mer, la DGAFP, la DGOS et la DGCL ne disposent de données consolidées pour apprécier l'impact des compléments de rémunération sur les budgets des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers, alors même qu'ils constituent souvent une des raisons des difficultés budgétaires de ces organismes.

S'agissant particulièrement des agents contractuels outre-mer³ dans les trois fonctions publiques, leur augmentation fait peser un risque de dérive sur l'évolution du coût global des compléments de rémunération. Déterminée librement par les administrations, les collectivités ou les établissements publics, la rémunération d'un contractuel devrait être fixée par référence à la rémunération d'un agent titulaire exerçant les mêmes fonctions, mais rien n'interdit qu'il soit d'un montant supérieur. Disparates, non fiables et insuffisamment maîtrisées, ces dépenses, hors fonction publique de l'État, nécessitent une connaissance précise des effectifs affectés outre-mer pour permettre de mieux anticiper les coûts qu'elles induisent.

2. UN DISPOSITIF QUI NE RÉPOND QUE TROP PARTIELLEMENT À SES OBJECTIFS, RENDANT NÉCESSAIRE UNE FORTE IMPULSION POLITIQUE POUR L'ADAPTER AFIN DE MAINTENIR L'ATTRACTIVITÉ DE L'EMPLOI PUBLIC ULTRAMARIN

Depuis 2017, les administrations se sont scrupuleusement conformées à l'engagement présidentiel de ne pas toucher au régime des sur-rémunérations au profit des fonctionnaires affectés outre-mer.

Pour autant, la Cour constate que malgré les très nombreuses mesures destinées à compenser le différentiel de coût de la vie entre la métropole et les territoires ultramarins, ces compensations financières ne parviennent pas à renforcer l'attractivité des emplois outre-mer car la globalité des sujétions propres à la vie outre-mer n'est pas prise en compte.

³ La part des agents non titulaires est à peu près comparable entre l'outre-mer et la métropole pour les collectivités territoriales uniques, les départements, les régions et les services de l'État (15 % contre 14 %), elle est plus élevée pour la fonction publique hospitalière (22 % contre 17 %) et encore plus nettement marquée pour les autres structures de la fonction publique territoriale (34 % contre 20 %).

2.1. Adapter le dispositif aux réalités des territoires d'outre-mer pour le rendre efficace

L'un des objectifs des compléments de rémunération outre-mer était d'y réduire le différentiel de coût de la vie avec la métropole. Or, l'analyse des effets économiques de ce dispositif tend à montrer qu'il pourrait avoir l'effet inverse. Les compléments de rémunération créent un marché de consommation garanti, permettant aux importateurs et aux distributeurs de maintenir un niveau de prix élevé, dans un contexte de faiblesse de la concurrence due à la structure oligopolistique des secteurs de la distribution. Plutôt que de lutter contre les effets de la vie chère, l'effet des compléments de rémunération sur les prix, la part de l'emploi public dans les territoires ultramarins mais aussi l'extension progressive au secteur parapublic et à une partie du secteur privé, sont autant de facteurs qui, en augmentant le coût de la vie, vont à l'encontre de l'objectif initialement souhaité. Ils accentueraient également les inégalités sociales au sein des sociétés ultramarines, entre les salariés qui bénéficient de cette disposition et ceux qui n'y ont pas accès.

Une réponse *a minima* serait de fixer à son juste niveau le montant de ces compléments de rémunérations. Les analyses statistiques⁴ montrent qu'il est largement supérieur au différentiel réel de coût de la vie entre l'outre-mer et l'hexagone. Cet ajustement, nécessairement progressif, ne pourrait intervenir qu'après s'être assuré de la fiabilité de la mesure de ce différentiel dans chaque territoire ultramarin, qui devrait également être actualisé plus fréquemment qu'il ne l'est aujourd'hui.

Le dispositif cherche également à compenser le manque d'attractivité de ces territoires. Là encore, l'objectif n'est pas atteint, les administrations déconcentrées de l'État comme celles des collectivités peinent toujours à attirer des fonctionnaires. Mayotte et la Guyane apparaissent très largement comme les deux territoires les moins attractifs, quelles que soient les administrations, malgré l'application de dispositifs indemnitaires plus favorables qu'ailleurs. La modulation de l'indemnité de sujétion géographique devrait pourtant permettre de répondre à ces difficultés. Elle n'est toutefois applicable qu'à quelques territoires et modulable en fonction des postes occupés seulement en Guyane et à Saint-Martin. Sans remettre en cause la nécessaire modulation de cette indemnité, une harmonisation de ses conditions de versement est à rechercher. À titre d'exemple, le ministère des armées, dont les militaires ne sont pas bénéficiaires de cette indemnité, mène une réflexion sur la mise en place d'une indemnité unique visant à compenser à la fois les conditions particulières d'affectation et de résidence. Cette initiative isolée mériterait d'être partagée avec les autres ministères.

2.2. Développer les autres leviers de l'attractivité, au-delà des seuls compléments de rémunération

Le levier financier des compléments de rémunération ne suffit pas à compenser, à lui seul, le manque d'attractivité comme le montrent les difficultés de recrutement dans les territoires où les conditions de vie sont particulièrement difficiles. L'attractivité des affectations ultramarines suppose une approche plus globale qui prendrait en compte l'ensemble des aspects du mode de vie dans les territoires ultramarins : éloignement et isolement, sécurité, accès au logement, scolarisation des enfants, système de santé et accès aux soins, emploi du conjoint, valorisation du séjour outre-mer dans le parcours de carrière, etc....

Soucieuse de mettre en place des actions complémentaires au-delà des incitations financières, la direction générale des outre-mer a préparé une « charte interministérielle de la mobilité » dont la dernière version date de juin 2022. Transmise aux ministères employeurs, elle comprend une série d'engagements ayant l'ambition de traiter ces différentes composantes de l'attractivité. Pour le moment restée au stade de projet, cette initiative pourrait être une première réponse interministérielle au développement de l'attractivité des emplois publics outre-mer, sans les impacts négatifs du levier financier dont les limites sont régulièrement constatées.

⁴ Notamment celles de l'institut national des études et de la statistique (Insee)

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (DGAFP) : simplifier et unifier le régime des compléments de rémunération outre-mer en le regroupant dans un texte unique applicable aux fonctionnaires d'État, aux militaires et aux magistrats ;

Recommandation n° 2 : (DGAFP) : améliorer la connaissance des effectifs outre-mer des trois fonctions publiques en produisant annuellement une analyse consolidée des effectifs concernés ;

Recommandation n° 3 : (DGOM et DGAFP) : ajuster le taux de la majoration de traitement au différentiel de coût de la vie de chaque territoire d'outre-mer et en garantir une mesure régulière ;

Recommandation n° 4 : (DGOM) : faire évoluer le dispositif en prenant en compte l'ensemble des facteurs de l'attractivité et mettre en œuvre les dispositions du projet de la charte interministérielle de la mobilité outre-mer.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois, prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁵.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁵ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).