

1

Les compléments de rémunération des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif

PRÉSENTATION

Les fonctionnaires de l'État affectés outre-mer bénéficient de compléments de rémunération qui se décomposent en majorations de traitement et diverses indemnités associées. Relevant des « indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire », prévues par l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, elles se distinguent du traitement principal et de l'indemnité de résidence.

Les principes de ces « sur-rémunérations » ont été fixés par deux lois, toujours en vigueur, remontant à 1950¹⁴². Depuis, de multiples décrets et arrêtés sont venus préciser et affiner ce dispositif, qui constitue désormais un inextricable maquis législatif et réglementaire.

Environ 91 000 fonctionnaires civils de l'État, soit 4,2 % de l'effectif total, sont concernés par ce régime particulier, dont près des deux tiers relèvent de l'Éducation nationale. Pour les seuls fonctionnaires civils, la charge budgétaire de ces « sur-rémunérations » s'élevait à 1,18 Md€ en 2012.

¹⁴² Loi du 3 avril 1950 pour les départements d'outre-mer (DOM) et loi du 30 juin 1950 pour les collectivités d'outre-mer (COM).

Dans le prolongement des travaux conduits en 2003 et 2007 sur l'indemnité temporaire de retraite applicable outre-mer, qualifiée plus communément de « sur-retraite »¹⁴³, la Cour a souhaité examiner la pertinence et l'efficacité de ces compléments de rémunération. Ses investigations n'ont porté que sur les agents civils de l'État en activité, à l'exclusion des militaires, qui bénéficient d'un régime propre, et des agents appartenant à la fonction publique territoriale ou hospitalière. De même, le système des congés bonifiés, applicable aux fonctionnaires ayant leur résidence habituelle dans un département d'outre-mer ou à Saint-Pierre-et-Miquelon et qui exercent en métropole, n'a pas été analysé.

Au fil des années, le cadre juridique des « sur-rémunérations » est devenu de plus en plus complexe (I), tandis que, dans le même temps, ses justifications ont perdu pour partie de leur pertinence (II). Compte tenu de son poids budgétaire pour l'État et de ses conséquences sur les finances des collectivités territoriales ultramarines (III), une refonte du système s'avère aujourd'hui souhaitable (IV).

¹⁴³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les pensions des fonctionnaires civils de l'État*. La Documentation française, avril 2003, 280 p., et *Rapport public annuel 2007*, Tome I. Les pensions des fonctionnaires de l'État, p. 253-276. La Documentation française, février 2007, 332 p., disponibles sur www.ccomptes.fr. Ce système a été réformé par la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 et son décret d'application du 30 janvier 2009, qui prévoient une extinction progressive du dispositif d'ici à 2028.

I - Un cadre juridique inextricable

Loin d'être homogène, le régime des « sur-rémunérations » outre-mer comprend de multiples spécificités. Ses dispositions sont distinctes entre, d'un côté, les départements d'outre-mer (DOM)¹⁴⁴, auxquels s'ajoutent les trois collectivités d'outre-mer (COM)¹⁴⁵ de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, et, de l'autre, les autres COM, soit la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, la Nouvelle-Calédonie et les terres australes et antarctiques françaises (TAAF). En outre, pour chaque territoire, les droits des agents résultent de la combinaison d'un ensemble de textes, législatifs et réglementaires, aussi nombreux que complexes.

A - Un maquis législatif et réglementaire

Dans les DOM, le régime applicable à La Réunion se singularise par une base juridique irrégulière pour une partie des « sur-rémunérations », tandis que dans les COM, les fondements des indemnités perçues à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin demeurent les mêmes qu'en Guadeloupe malgré leur changement de statut par la loi organique de 2007.

¹⁴⁴ Les départements d'outre-mer (DOM) s'entendent ici des départements et régions d'outre-mer de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, ainsi que du Département de Mayotte, collectivité unique exerçant les compétences d'un département et d'une région d'outre-mer.

¹⁴⁵ Les sept collectivités regroupées ici sous le vocable de collectivités d'outre-mer (COM) englobent les cinq collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution (la Polynésie Française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon et les Îles Wallis et Futuna), les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) relevant de l'article 72-3 de la Constitution, et la Nouvelle-Calédonie, régie par le titre XIII de la Constitution.

1 - Les compléments de rémunération dans les DOM

En vertu de la loi du 3 avril 1950¹⁴⁶, les fonctionnaires affectés en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane et à La Réunion bénéficient d'une majoration de traitement de 25 %. S'y ajoute, depuis un décret du 22 décembre 1953, un complément dit « temporaire », fixé d'abord à 5 %, puis porté à 15 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane par un décret du 28 janvier 1957. Ainsi, dans ces trois DOM, la « sur-rémunération » est de 40 % du traitement brut de base pendant la durée du séjour outre-mer.

S'agissant de La Réunion, le décret précité de 1953 a prévu que « le complément [temporaire était] payé à sa contre-valeur en monnaie locale », c'est-à-dire en franc CFA, monnaie qui avait cours dans l'île jusqu'en 1975. Par la suite, un décret du 15 mars 1957 a porté ce complément à 10 % et a institué un « index de correction » visant à couvrir le risque de dévaluation du franc CFA par rapport au franc métropolitain. Puis un décret du 22 juin 1971 a étendu cet index à l'ensemble de la rémunération (majoration de traitement et complément temporaire compris). Sa valeur a été fixée à 1,138 par deux arrêtés de 1979. Depuis, la majoration totale du traitement brut de base d'un fonctionnaire affecté à La Réunion est de 53,63 %.

Outre le caractère abscons de ce système, qui nécessite de se référer à pas moins d'une loi, quatre décrets et deux arrêtés pour être en mesure de calculer la majoration applicable à La Réunion, la Cour constate que l'index de correction précité n'a plus de base légale depuis l'abandon du franc CFA le 1^{er} janvier 1975¹⁴⁷. Alors que le coût annuel de l'application de l'index de correction s'est élevé à 85,64 M€ en 2012, cette irrégularité ne saurait perdurer.

¹⁴⁶ Loi 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, de la Guyane et de La Réunion.

¹⁴⁷ Cette anomalie avait déjà été soulignée dans une communication du Procureur général près la Cour des comptes adressée le 29 juin 1989 au ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, et restée sans suite.

2 - Les compléments de rémunération dans les COM

En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), la loi du 30 juin 1950¹⁴⁸ prévoit un dispositif à deux étages au profit des fonctionnaires qui y sont affectés, à savoir : d'une part, un « complément spécial proportionnel à la solde » et, d'autre part, une « indemnité destinée à couvrir les sujétions résultant de l'éloignement pendant le séjour et les charges afférentes ».

La mise en œuvre du complément spécial a été précisée par un décret du 23 juillet 1967, qui le définit comme un « coefficient de majoration propre à chaque territoire », dont le montant est fixé par arrêté interministériel. En application d'un arrêté du 28 juillet 1967, la majoration est de 105 % à Wallis et Futuna et varie entre 65 et 73 % pour les TAAF. Les taux ont été revalorisés pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française par un arrêté du 12 février 1981 : ils sont désormais respectivement compris entre 73 et 94 % et entre 84 et 108 %, selon les subdivisions administratives.

L'indemnité d'éloignement est, quant à elle, régie par un décret du 27 novembre 1996. Elle s'élève à 10 mois (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie) et 18 mois (Wallis et Futuna) du traitement indiciaire brut de l'agent, pour une période d'affectation de deux ans, renouvelable une fois. Toutefois, ce décret ne s'applique pas aux TAAF ; pour ces derniers, seule une lecture combinée des décrets des 2 mars 1910, 5 mai 1951 et 6 octobre 1952 permet de s'assurer de la base réglementaire en vigueur, alors même que les deux premiers décrets ont été abrogés pour les autres COM par celui de 1996. Il en résulte une inutile complexité juridique, accentuée par le fait que les TAAF ne sont pas désignés en tant que tels par les textes mais seulement à travers leur rattachement de l'époque au gouvernement général de Madagascar. Cette seule précision suffit à justifier l'urgence d'un élémentaire toilettage des textes qui n'a jamais été effectué.

Enfin, bien que collectivités d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin relèvent de régimes différents. Saint-Pierre-et-Miquelon est régie par un décret spécifique du

¹⁴⁸ Loi 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.

10 mars 1978, qui renvoie également au régime applicable « dans les collectivités territoriales des Antilles », alors même qu'elle est toujours explicitement visée par l'arrêté du 28 juillet 1967 applicable aujourd'hui aux COM et pris en application du décret du 23 juillet 1967 précité. Saint-Barthélemy et Saint-Martin continuent quant à elles à se voir appliquer le régime des DOM, comme à l'époque où elles étaient encore rattachées à la Guadeloupe, en application de l'article 18 de la loi organique du 21 février 2009 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

B - Une complexité accentuée par de récentes évolutions

Les récentes adaptations du dispositif ont constitué autant d'occasions manquées de le réformer, tant au moment de la suppression partielle de l'indemnité d'éloignement dans les DOM que lors de l'extension du bénéfice des « sur-rémunérations » aux fonctionnaires affectés à Mayotte.

1 - La suppression partielle de l'indemnité d'éloignement des DOM

Une seule réforme importante a été menée depuis les lois de 1950 : la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et le décret du 20 décembre 2001 ont supprimé l'indemnité d'éloignement qui existait dans les DOM depuis 1953.

Toutefois, le décret du 20 décembre 2001 a aussitôt créé une nouvelle indemnité¹⁴⁹ qui devait être « temporaire » : l'indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI), applicable en Guyane, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Un second décret du même jour a étendu le bénéfice de l'IPSI à Saint-Pierre-et-Miquelon. Uniforme, l'IPSI s'élevait partout à 16 mois de traitement indiciaire brut de base de l'agent, fractionnés en trois versements étalés sur la durée d'un séjour de quatre ans.

¹⁴⁹ Elle ne devait initialement exister que pendant cinq ans, mais a plusieurs fois été prorogée.

Le décret du 15 avril 2013 a institué à sa place une nouvelle indemnité permanente : l'indemnité de sujétion géographique (ISG), applicable dans les mêmes quatre territoires¹⁵⁰. Ces nouvelles dispositions viennent en contradiction avec la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000, qui avait prévu la suppression complète de l'indemnité d'éloignement pour les DOM. La rationalisation alors envisagée n'a finalement été que partielle, seuls les fonctionnaires affectés à la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion ayant définitivement perdu le bénéfice de l'indemnité d'éloignement.

Si l'ISG est applicable sur les mêmes territoires que l'IPSI, elle repose toutefois sur une logique diamétralement opposée. Une étude conduite en 2010 au profit de la délégation générale de l'outre-mer (DéGéOM) ayant conclu à son « efficacité limitée à compenser le déficit d'attractivité des territoires », ont été prévues, pour la Guyane et Saint-Martin, des fourchettes (entre 10 et 20 mois de traitement indiciaire de base pour la Guyane et entre 10 et 16 mois pour Saint-Martin), que des arrêtés interministériels précisent pour chaque ministère¹⁵¹.

Ainsi, le choix de la modulation partielle par territoire et par ministère conduit à ajouter sept nouveaux arrêtés à un édifice réglementaire déjà très étoffé. Par ailleurs, alors que l'étude commandée par la DéGéOM préconisait la suppression de l'IPSI, compte tenu de son « absence d'efficacité », et recommandait en contrepartie l'augmentation de la majoration de traitement, l'adoption de l'ISG a constitué une occasion manquée de clarifier les objectifs de chacune des multiples strates des « sur-rémunérations ».

2 - L'extension des « sur-rémunérations » à Mayotte

Malgré le changement de statut de Mayotte, devenue DOM le 31 mars 2011, le régime des rémunérations des fonctionnaires affectés dans l'archipel est resté régi par les règles applicables aux COM jusqu'à fin 2013. Deux décrets du 28 octobre 2013 ont institué une majoration de 40 % du traitement indiciaire de base¹⁵², alors qu'il n'en existait plus

¹⁵⁰ Un DOM (Guyane) et trois COM (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon), les deux premières étant devenues des COM après la création de l'IPSI.

¹⁵¹ Des taux fixes de six mois ayant été retenus pour Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹⁵² La montée en charge se fait progressivement, commençant à 5 % pour atteindre 40 % en 2017.

depuis 1978. Ces textes ont également remplacé l'indemnité d'éloignement par l'ISG, avec un taux fixe de 20 mois du traitement indiciaire de base.

Si la mise en cohérence des « sur-rémunérations » à Mayotte avec son nouveau statut de DOM est logique, la Cour constate néanmoins qu'aucune étude d'impact n'a été menée avant l'adoption de ces décrets, notamment pour évaluer leurs conséquences économiques et budgétaires sur Mayotte et pour l'État. Ainsi, l'adoption des deux décrets de 2013 constitue une nouvelle occasion manquée de réexaminer la pertinence et l'efficacité des « sur-rémunérations » dans l'ensemble des DOM.

Avec l'adoption des arrêtés de mise en œuvre de l'ISG et les deux décrets relatifs à Mayotte, pas moins de deux lois, treize décrets et onze arrêtés sont aujourd'hui en vigueur. Si l'on rapporte cette profusion de textes au nombre de bénéficiaires concernés (91 000 environ), il se confirme que la sédimentation de textes successifs a atteint ses limites. Une simplification et un regroupement des normes applicables apparaissent désormais indispensables.

II - Une pertinence et une efficacité en question

Les justifications des « sur-rémunérations » s'appuient sur trois piliers : la compensation du surcoût de la vie, la prise en compte des sujétions spécifiques et l'attractivité des affectations. Toutefois, ces éléments ont progressivement perdu de leur cohérence et de leur pertinence.

A - Des objectifs à clarifier

Trois arguments principaux sont aujourd'hui avancés pour justifier le régime des « sur-rémunérations ».

D'abord, il entend compenser le différentiel du coût de la vie avec la métropole. Ce premier objectif concerne *a priori* la majoration de traitement dans les DOM et le complément spécial dans les COM, souvent appelés « prime de vie chère » par ceux qui en bénéficient.

Ensuite, il vise à prendre en compte des sujétions et des contraintes particulières liées à la vie outre-mer : éloignement de la métropole et de la

famille, coût des voyages pour rentrer en métropole, sentiment d'isolement, etc. L'indemnité d'éloignement et l'ISG auraient vocation à couvrir ces sujétions, mais si l'ISG repose, au moins pour certains territoires, sur des taux différenciés, tel n'est pas le cas de l'indemnité d'éloignement des COM et de la Nouvelle-Calédonie. À l'inverse, les compléments spéciaux en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie sont différenciés en fonction des subdivisions territoriales, renforçant le sentiment que le rôle joué par chaque élément des « sur-rémunérations » n'est aujourd'hui pas clarifié.

Enfin, le dispositif est censé assurer l'attractivité des postes outre-mer, variable d'un territoire et d'un secteur d'emploi à l'autre. Or, si des difficultés récurrentes ont été relevées pour pourvoir les postes d'enseignants à Mayotte ou dans les communes isolées de Guyane, à l'inverse, les demandes d'affectation à La Réunion n'ont pas pu être toutes satisfaites à la rentrée 2014. Par ailleurs, en dehors de la problématique particulière des enseignants, les postes de catégorie B et C ne souffrent pas de déficit d'attractivité, les demandes de retour d'agents ultramarins étant très nombreuses et générant plutôt un phénomène de « files d'attente ». Pour les agents de catégorie A et A +, en revanche, le diagnostic est nuancé, la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur ne relevant pas de difficultés systématiques de recrutement dans les préfetures, tandis que la police nationale reconnaît que des postes d'encadrement des directions départementales de sécurité publique sont difficiles à pourvoir aux Antilles, en Guyane et à Mayotte, compte tenu du contexte sécuritaire sur place. En tout état de cause, la nécessité de maintenir une attractivité des emplois d'agents de l'État outre-mer doit être prise en compte, de manière modulable, dans toute évolution du système.

B - Un écart avec les justifications originelles

L'examen de l'exposé des motifs et des débats parlementaires ayant précédé l'adoption des deux lois de 1950 révèle que l'argument du différentiel de prix a été déterminant dans l'adoption de la majoration de traitement de 25 % dans les DOM, celui de l'attractivité étant également, bien que dans une moindre mesure, évoqué. En revanche, il n'a jamais été dans l'intention du législateur de couvrir par cette majoration les sujétions tenant à l'éloignement de la métropole.

À l'inverse, le complément spécial de rémunération dans les collectivités d'outre-mer devait, initialement, compenser la dureté de la

vie, tandis que l'indemnité d'éloignement devait couvrir les frais spécifiques engendrés par un départ outre-mer, sans constituer en tant que tel un complément de rémunération (d'où son versement fractionné au départ et à l'issue du séjour).

Un glissement s'est ainsi opéré au fil du temps, la compensation de la « vie chère » ayant, par exemple, été attribuée comme objectif au complément spécial dans les COM, alors que le législateur ne l'avait jamais évoqué.

Aujourd'hui les compléments de rémunération sont présentés comme un élément important de l'attrait des fonctions outre-mer.

C - Des fondements en débat

1 - Un différentiel de prix inférieur aux « sur-rémunérations »

Concernant les DOM, l'INSEE a réalisé une étude de fond en 1985, renouvelée en 1992 et 2010, avec des méthodologies néanmoins différentes, ce qui nécessite de relativiser les comparaisons.

En utilisant un indice dit de Fisher, qui permet de faire des comparaisons de prix moyens en tenant compte du fait que les ménages adaptent leur panier de consommation aux prix et donc aux habitudes locales, les écarts de prix apparaissent modérés et plutôt en recul depuis 1992, sauf en Martinique :

Tableau n° 1 : écarts de prix entre la métropole et les DOM en 1985 – 1992 – 2010 (indice de Fisher)

(%)	1985	1992	2010
Martinique	+ 4,6	+ 8,4	+ 9,7
Guadeloupe	+ 3,8	+ 10	+ 8,3
Guyane	+ 6,7	+ 20,5	+ 13,0
La Réunion	+ 6,3	+ 15,6	+ 6,2

Source : Cour des comptes d'après INSEE

Si l'on fait l'hypothèse que les familles métropolitaines gardent leurs habitudes de consommation, les écarts de prix restent nettement inférieurs aux majorations de traitement, puisqu'ils étaient, en 2010, de

16,9 % à la Martinique, 14,8 % en Guadeloupe, 19,6 % en Guyane et 12,4 % à La Réunion.

Ces écarts globaux s'expliquent principalement par les écarts de prix sur les produits alimentaires : en 2010, les prix étaient inférieurs en métropole de 9 % à 22 %, respectivement par rapport à la Guadeloupe et à la Guyane, avec une structure de consommation tenant compte des habitudes locales. Avec un panier métropolitain, les écarts de prix allaient de + 34 % en Guadeloupe à + 49 % en Guyane.

Concernant la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie, les études de l'organisme Comptes économiques rapides de l'outre-mer (CEROM)¹⁵³ font ressortir que les écarts de prix avec la métropole étaient, en 2012, de + 34 % en Nouvelle-Calédonie, en utilisant l'indice de Fisher, et + 49 % avec un panier de consommation métropolitain. Ces chiffres étaient respectivement de + 25,9 % et + 51 % en Polynésie française. Comme dans les DOM, les écarts étaient particulièrement marqués pour les produits alimentaires : ainsi, en 2010, avec un panier privilégiant les produits locaux, les prix étaient inférieurs en métropole de 10,6 % par rapport à la Polynésie française et de 30,8 % par rapport à la Nouvelle-Calédonie. Avec un panier métropolitain, les écarts allaient de + 75,3 % en Polynésie française à + 89,3 % en Nouvelle-Calédonie. En revanche, des études comparables n'ont pas été menées pour Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ou encore Saint-Pierre-et-Miquelon.

Bien qu'incomplets, les divers travaux de mesure effectués au cours des cinq dernières années font apparaître sans ambiguïté que, pour les DOM comme pour les COM, la majoration de traitement et le complément spécial font plus que compenser le différentiel de prix existant entre ces territoires et la métropole¹⁵⁴. Le rapport parlementaire du député Marc Laffineur aboutissait déjà à une conclusion identique en 2003, notant que « la réalité du différentiel de coût de la vie est sans rapport avec l'ampleur des sur-rémunérations »¹⁵⁵.

¹⁵³ Qui regroupe divers organismes publics, dont l'INSEE, l'institut d'émission d'outre-mer (IEOM) et l'institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM).

¹⁵⁴ Entre 27 et 58 points de pourcentage en plus, respectivement en Guyane et en Polynésie française.

¹⁵⁵ Laffineur Marc, *Rapport d'information sur la fonction publique locale outre-mer*, déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2003, p. 30.

2 - Des conditions de vie outre-mer en forte évolution

Comme l'écrivait déjà en février 1999 Mme Éliane Mossé dans son rapport remis au secrétaire d'État à l'outre-mer¹⁵⁶, les conditions de vie outre-mer « ont considérablement changé depuis [1950] : il fallait plus de trois semaines de bateau pour se rendre à La Réunion en 1950, il faut à présent dix heures d'avion ; dans tous les DOM, les infrastructures routières sont de très bonne qualité et les équipements publics se sont considérablement améliorés ».

Le temps de trajet de la métropole n'est en rien comparable à ce qu'il était lors de l'instauration des divers éléments des sur-rémunérations dans les années 1950 et 1960. En outre, les moyens modernes de communication réduisent le sentiment d'isolement au cours d'une affectation.

Néanmoins, les spécificités du service outre-mer demeurent et les sujétions propres à certains territoires particulièrement distants (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française) ou isolés (Mayotte, Wallis et Futuna, certaines communes de Guyane) ne peuvent être ignorées.

3 - Des motivations diverses pour un départ outre-mer

Dans le rapport commandé par la DéGéOM à un consultant extérieur sur l'évolution de l'IPSI se trouvent les résultats d'une enquête effectuée sur un échantillon représentatif d'agents bénéficiant à l'époque de cette indemnité. Ces résultats révèlent que, si les sur-rémunérations viennent en général conforter une volonté de partir, elles ne jouent pas un rôle déterminant dans la décision. Le manque d'information des candidats au départ est également souligné, ouvrant une piste d'amélioration possible de la part des administrations centrales pour rendre plus attractive une affectation outre-mer.

Si chacune des justifications des sur-rémunérations conserve une certaine pertinence, l'absence de clarté sur les objectifs poursuivis par chacun des compléments de rémunération en vigueur tend à fragiliser leur légitimité. Aussi une refonte du système apparaît-elle aujourd'hui hautement souhaitable.

¹⁵⁶ Mossé Éliane, *Quel développement économique pour les départements d'outre-mer*, La Documentation française, février 1999, p. 47.

III - Une charge budgétaire pour l'État et un impact sur le budget des collectivités territoriales ultramarines

Alors que les « sur-rémunérations », dont le coût s'élevait en 2012 à 1,18 Md€, constituent une charge importante pour l'État, l'information du Parlement au moment de l'adoption du budget est entachée d'erreurs depuis plusieurs années. De plus, étendues à la fonction publique territoriale, les « sur-rémunérations » contribuent à grever les finances des collectivités ultramarines.

A - Un coût important pour le budget de l'État

Selon les documents budgétaires présentés au Parlement pour le budget 2014, l'effectif des fonctionnaires civils de l'État affectés outre-mer s'élevait, fin 2012, à 90 612 agents. 63 % d'entre eux relevaient de la mission « enseignement scolaire », la mission « sécurité » se plaçant en deuxième position avec 10 % de l'effectif. Rapportée au nombre d'habitants, la proportion de fonctionnaires civils de l'État est outre-mer supérieure à celle de la métropole (3,4 % contre 2,6 %), avec des ratios plus élevés à Saint-Pierre-et-Miquelon (10,7 %), Wallis et Futuna (5,2 %), et en Guadeloupe et dans les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin (4,4 %). Si l'on considère les trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale), le taux d'administration est également plus élevé qu'en métropole (8,6 % pour les seuls DOM contre 7,7 % en métropole en 2011 d'après la DGAFP).

D'un point de vue budgétaire, les dépenses de personnel représentent plus de la moitié des dépenses budgétaires de l'État outre-mer (7,1 Md€ en 2012). Parmi celles-ci, les compléments de rémunération des agents civils de l'État constituaient 8,4 % des dépenses budgétaires outre-mer en 2012, comme l'indique le tableau n° 2 :

Tableau n° 2 : rémunérations de l'État outre-mer 2008-2012

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012
Titre 2	NC	NC	6 957,70	7 087,62	7 045,34
dont compléments	1 294,46	1 287,99	1 272,45	1 260,60	1 177,52
Compléments/T2	-	-	18,3 %	17,7 %	19,2 %
Dépense budgétaire	12 955,47	13 660,55	13 557,64	13 626,91	14 052,30
T2/Dépense budgétaire	NC	NC	51,5 %	52,0 %	50,1 %
Compléments / Dépense budgétaire	10,0 %	9,4 %	9,4 %	9,2 %	8,4 %

Nota : toutes missions incluses, y compris Mission défense.

Source : Cour des comptes d'après données DPT Outre-mer 2013 et 2014

En termes absolus, les sur-rémunérations représentent donc une dépense budgétaire de 1 178 M€ en 2012. D'après le document de politique transversale sur l'outre-mer, annexé au projet de loi de finances pour 2014, cette dépense aurait baissé de manière constante, bien que modérée, depuis 2008, avant de décrocher en 2012. Cependant, les données antérieures à 2012 sont sujettes à caution (cf. *infra*).

Parmi les sur-rémunérations, ce sont la majoration de traitement et le complément spécial qui représentent la part la plus importante, soit 88 % de la dépense budgétaire en 2012.

Enfin, dans la mesure où les sur-rémunérations relèvent du régime indemnitaire des fonctionnaires, elles ne sont pas prises en compte dans les cotisations au compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions, ni dans le calcul des pensions versées par ce même CAS. En revanche, elles sont intégrées dans les cotisations et le calcul de la retraite additionnelle de la fonction publique. Toutefois, il n'est pas possible d'isoler la part liée spécifiquement aux sur-rémunérations dans les versements effectués par l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique, qui doit néanmoins être marginale compte tenu de la règle de plafonnement¹⁶.

¹⁶ L'ensemble des indemnités, sur-rémunérations comprises, sont pris en compte dans la limite de 20 % du montant du traitement indiciaire brut annuel.

Tableau n° 3 : évolution des compléments de rémunération par nature

(en M€)	2008	2009	2010	2011	2012
Majoration et indexation de traitement	1 044,78	1 043,87	1 036,22	1 032,59	1 035,27
Prime spécifique d'installation	14,36	11,07	10,45	10,00	142,25
Indemnité d'éloignement	156,98	152,41	159,05	158,91	
IPSI	23,38	23,43	21,40	26,41	
Indemnité logement outre-mer	54,97	53,21	45,32	32,69	
Total	1 294,46	1 283,99	1 272,45	1 260,60	1 177,52

Note : la prime spécifique d'installation, correspondant à 12 mois de traitement indiciaire brut est perçue par les agents des DOM affectés pour la première fois en métropole.

Source : Cour des comptes d'après données DPT 2013 et 2014 partiellement retraitées par la direction du budget

B - Une information parlementaire incomplète

À compter de 2008, une information relative aux sur-rémunérations a été introduite dans le document de politique transversale (DPT) consacré à l'outre-mer et annexé au projet de loi de finances (PLF). Les données se sont progressivement étoffées et affinées, constituant un indéniable progrès dans l'information du Parlement, même si la description des fondements légaux et réglementaires est restée très parcellaire jusqu'au projet de loi de finances pour 2014.

En raison de contraintes techniques de divers ordres (liées à Chorus, le système d'information financière de l'État, et à la localisation des comptables chargés de verser les sur-rémunérations), il demeure néanmoins impossible d'assurer une restitution complète de la répartition géographique des sur-rémunérations, déficit d'information qui concerne un peu moins de 10 % de la dépense budgétaire concernée.

Plus critiquable en revanche est la comptabilisation erronée des sur-rémunérations des militaires au titre des sur-rémunérations des fonctionnaires civils de l'État dans le DPT, plusieurs années de suite,

tantôt dans les DOM, tantôt dans les COM. Le document annexé au projet de loi de finances pour 2014 est entaché d'une simple erreur matérielle, mais l'analyse approfondie des versions antérieures du DPT a révélé que des erreurs d'imputation comptables avaient été commises, consistant à imputer des dépenses liées aux militaires sur des comptes pourtant réservés aux civils.

Si les données cumulées des fonctionnaires civils et des militaires sont fiables, et si le problème repose sur la distinction entre ces deux catégories de personnels, il n'en demeure pas moins qu'il est impossible de disposer d'un chiffrage fiable du coût des sur-rémunérations des seuls fonctionnaires civils de l'État pour les années antérieures à 2012. Dans ces conditions, l'information du Parlement au moment du débat budgétaire ne peut être considérée comme correctement assurée. La fiabilité des données budgétaires du DPT devra être rétablie à l'avenir.

C - Un impact significatif sur le budget des collectivités locales

Comme le permet la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les « sur-rémunérations » ont été élargies au fil du temps aux agents de la fonction publique territoriale par décisions des assemblées locales. Le nombre des agents concernés était de plus de 75 000 pour les seuls DOM en 2011, avec des taux de « sur-rémunération » comparables à ceux de la fonction publique d'État. Or le taux d'administration dans les collectivités locales outre-mer est assez nettement supérieur à ce qu'il est en métropole, puisqu'il s'établit à 3,31 en moyenne pour 1 000 habitants dans les DOM contre 2,54 en France métropolitaine¹⁵⁷.

En conséquence, le ratio entre les dépenses de personnel et les dépenses réelles de fonctionnement est nettement supérieur dans les collectivités ultramarines par rapport à la métropole :

- pour les régions, le ratio moyen en France métropolitaine est de 16,9 %, contre 25,8 % pour les quatre régions d'outre-mer ;
- pour les départements, l'écart est moins marqué, allant de 20,4 % en moyenne en métropole à 22,3 % dans les DOM ;

¹⁵⁷ Chiffres de la direction générale de l'administration et de la fonction publique arrêtés au 31 décembre 2011.

- pour les communes enfin, la différence demeure substantielle, le ratio étant de 52 % en France métropolitaine et 62,3 % outre-mer.

Ainsi, les « sur-rémunérations » dans la fonction publique territoriale pèsent sur les finances des collectivités ultramarines, altérant leur capacité d'investissement et le développement économique de ces territoires¹⁵⁸. Pourtant, les agents locaux ne sont pas soumis aux contraintes particulières liées à l'éloignement et à l'isolement, propres aux agents de l'État venant de métropole.

En outre, le bénéfice des sur-rémunérations étant juridiquement réservé aux agents titulaires, les collectivités ultramarines ont moins tendance à titulariser les agents contractuels, conduisant à leur surreprésentation par rapport à la métropole (37 % d'agents non titulaires en moyenne dans les DOM contre 19 % en métropole). Dans certains territoires, les « sur-rémunérations » tendent à créer une fonction publique « à deux vitesses ».

Des conséquences peu documentées sur les économies locales

Les études portant sur les conséquences économiques des « sur-rémunérations » sont assez rares. Toutefois, une étude de 2000 d'une unité mixte de recherche de l'université Paris Dauphine (Développement et insertion internationale – DIAL) centrée sur La Réunion¹⁵⁹ évoquait la constitution d'une « économie de rente » provoquée par l'afflux artificiel de capitaux extérieurs, qui entraînerait une « hausse des prix dans les secteurs protégés [i.e. le secteur non marchand, les services et le BTP] et du prix relatif par rapport au secteur exposé », ce qui conduirait à « l'éviction des activités consacrées aux biens ou services exportables ».

Les rapports parlementaires du député Marc Laffineur, du député Jean-Pierre Brard ou encore des sénateurs Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Felix Desplan vont également dans le même sens¹⁶⁰, le premier

¹⁵⁸ Comme la Cour l'a évoqué, dans Cour des comptes, *Rapport public thématique : Situation financière des communes des départements d'outre-mer*. La Documentation française, juillet 2011, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵⁹ Développement et insertion internationale (DIAL), unité mixte de recherche de l'université Paris-Dauphine, *Effets des sur-rémunérations des agents des administrations sur l'économie de La Réunion*, décembre 2000, pp. 8-9.

¹⁶⁰ Brard Jean-Pierre, *Rapport d'information relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer*, déposé le 13 mars 2007, et Sueur, Cointat et Desplan, *Services publics, vie*

notant par exemple que « l'importance des sur-rémunérations dans la sphère publique pèse sur les prix et alimente l'inflation ».

Enfin, dans sa lettre introductive au rapport annuel de la Banque de France pour 2012, son gouverneur indiquait que « les caractéristiques propres aux rémunérations et retraites versées outre-mer contribuent à entretenir un niveau élevé des prix et de coûts salariaux et nuisent donc à leur compétitivité ».

Dans la mesure où ces travaux sont soit parcellaires soit datés, il serait utile qu'une étude exhaustive sur les conséquences économiques des « sur-rémunérations » soit réalisée par un organisme public compétent, afin de disposer d'un diagnostic partagé par tous.

IV - Une réforme indispensable, à accompagner de mesures de compensation

Depuis vingt ans, de nombreux rapports administratifs et parlementaires ont traité de ce sujet¹⁶¹, avec souvent une tonalité critique, appelant à une évolution du système. Pourtant, jusqu'à présent, aucun processus n'a été engagé en vue d'une adaptation du régime. Un temps envisagée au titre de la révision générale des politiques publiques, la réforme a finalement été laissée sans suite.

En outre, la dispersion actuelle des responsabilités entretient une certaine inertie : ainsi, la direction générale des outre-mer ne dispose d'aucune autorité directe dans ce domaine, n'étant compétente, sur le plan budgétaire, que pour les programmes de la mission « outre-mer ». La direction générale de l'administration et de la fonction publique n'est chargée que du suivi des textes législatifs et réglementaires relatifs aux indemnités, tandis que la direction du budget, qui pourrait intervenir au titre des économies potentielles à faire, s'est jusqu'à présent limitée à prôner la modération des compléments de rémunération.

Afin d'avancer sur ce sujet, la désignation d'une administration chef de file sera nécessaire.

chère, emploi des jeunes : La Réunion à la croisée des chemins, déposé le 18 juillet 2012.

¹⁶¹ Notamment les rapports Mosse, Laffineur, Brard, et Sueur, Cointat et Desplan, précédemment cités.

A - Une indispensable réforme du régime

Compte tenu du manque de clarté des objectifs sous-jacents du système des « sur-rémunérations », ceux-ci doivent être redéfinis, ouvrant ainsi la voie à une refonte plus complète du dispositif.

En conséquence, trois niveaux de sur-rémunérations pourraient être retenus, répondant chacun à un objectif précis : un premier niveau visant à compenser les écarts de prix avec la métropole, un deuxième à couvrir les frais spécifiques d'installation outre-mer et un dernier ayant pour finalité de compenser les sujétions propres à la vie outre-mer (éloignement, pénibilité), afin de veiller à maintenir l'attractivité des postes.

Dans cet esprit, il pourrait être envisagé de :

- réduire les majorations de traitement à un niveau représentatif du différentiel de coût de la vie ;
- créer une prime unique couvrant les frais d'installation spécifiques de l'agent (déménagement, achats particuliers, etc.) ;
- fusionner l'indemnité de sujétion géographique et l'indemnité d'éloignement dans un dispositif unique, qui serait réservé aux affectations dans des résidences administratives relevant de zones géographiques susceptibles d'être moins attractives (exemples : communes isolées de Guyane, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, extérieur du Grand Nouméa en Nouvelle-Calédonie, archipels autres que ceux des Îles du Vent en Polynésie française, Wallis et Futuna). Dans la logique de l'indemnité de sujétion géographique, ce dispositif devrait être modulable et révisé régulièrement en fonction de l'offre et de la demande d'emplois, afin de répondre au mieux à l'enjeu de l'attractivité.

D'un point de vue juridique, le nouveau système se fonderait sur une architecture simplifiée : un décret unique serait adopté, qui abrogerait dans le même temps l'ensemble des textes législatifs¹⁶² et réglementaires antérieurs ; en complément, des arrêtés préciseraient, pour chaque ministère, le montant de l'indemnité de troisième niveau.

¹⁶² En application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution, le régime de rémunération des fonctionnaires relevant, sous la V^e République, du pouvoir réglementaire et non plus législatif.

Une telle réforme aurait pour effet de rééquilibrer les besoins de maintien de l'attractivité, au détriment de la compensation du coût de la vie, aujourd'hui excessive. Elle devrait intégrer une période transitoire, préservant les droits des agents en fonction, diminuant très progressivement le montant des majorations de traitement¹⁶³ et assurant la bonne information des fonctionnaires en voie d'être affectés au moment de la mise en œuvre de la réforme.

B - Des économies possibles, sous réserve de mesures d'accompagnement

Les majorations de traitement dans les DOM et le complément spécial dans les COM faisant plus que compenser le surcoût de la vie dans ces territoires, il conviendrait de réviser les coefficients qui remontent, pour les plus récents d'entre eux, au début des années 1980. En retenant comme nouvelle base pour le calcul des coefficients le différentiel réel du coût de la vie tel que calculé par l'INSEE ou le CEROM, l'économie potentielle est, pour les six principaux territoires¹⁶⁴, présentée dans le tableau suivant.

À cette différence de l'ordre de 850 M€ s'ajouterait celle résultant d'une réduction de l'ampleur de l'indemnité d'éloignement, dans le cadre de sa fusion avec l'indemnité de sujétion géographique et de sa limitation à certaines parties des territoires des COM, et dont le montant s'élevait en 2012 à 142 M€.

Toutefois, en raison de la sensibilité du sujet et de l'impact économique potentiellement récessif de telles mesures sur les économies locales, des dispositions d'accompagnement devraient nécessairement être prises. Dans la mesure où l'objectif n'est pas de réduire à due proportion les moyens publics mis en place pour l'outre-mer, les économies générées créeraient des marges de manœuvre pouvant, le cas échéant, servir au financement d'autres projets dans les territoires ultramarins.

¹⁶³ Sur le modèle précité de la réforme de la « sur-retraite », la réforme de 2008-2009 ayant prévu une extinction du dispositif à l'échéance de vingt ans.

¹⁶⁴ Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française, représentant 88 % du montant indemnitaire total outre-mer.

Tableau n° 4 : simulation d'ajustement des compléments de rémunération

Territoire	Majoration en vigueur (a)	Différentiel de coût de la vie 2010 (b)	Dépense 2012 (M€) (c)	Dépense corrigée (M€) (d) = (c) x (b) / a
Guadeloupe	40 %	8,3 %	157,8	32,74
Guyane	40 %	13,0 %	100	32,50
Martinique	40 %	9,7 %	144	34,92
La Réunion	53,63 %	6,2 %	349,2	40,37
Nouvelle-Calédonie	73 à 94 %	34 %	133,7	24,71
Polynésie française	84 à 106 %	25,9 %	152,6	20,27
Total	-	-	1037,3	185,51

Source : Cour des comptes, à partir de données INSEE et CEROM pour les prix et montants figurant au DPT 2014 pour les montants servis

En outre, afin de maintenir l'attractivité des postes, des mesures autres que financières devraient être prises, pour répondre aux contraintes propres des fonctionnaires souhaitant partir outre-mer : mise en place de cellules d'aide à l'emploi des conjoints sur le plan national et local, d'une cellule au sein de l'administration chargée de faciliter les formalités diverses des fonctionnaires nouvellement affectés, d'un mécanisme d'assurance permettant, par exemple, la prise en charge des retours imprévus liés à la situation d'un membre de l'entourage familial, prise en compte du calendrier scolaire dans les mutations et choix préférentiel de l'affectation ou du poste lors du retour en métropole.

Enfin, une attention particulière devra être portée à la formation des fonctionnaires originaires d'outre-mer : des bourses d'études permettant aux lauréats des concours nationaux de la fonction publique (instituts régionaux d'administration, par exemple) pourraient être mises en place, afin de mieux couvrir le coût de leur séjour en métropole, tandis que les bourses régionales de l'emploi public devraient être développées et régulièrement actualisées, afin d'améliorer le recrutement local de fonctionnaires de l'État. Dans le même ordre d'idées, la régionalisation des concours pourrait être développée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le dispositif des compléments de rémunération outre-mer est aujourd'hui à bout de souffle : bâti sur une architecture juridique d'une grande complexité et comportant des failles, reposant sur des justifications devenues confuses, pesant lourdement sur le budget de l'État et des collectivités territoriales, sa pertinence et son efficacité sont désormais en question.

Pourtant, même si les conditions de vie outre-mer ont considérablement évolué depuis l'instauration des sur-rémunérations au début des années 1950, les principaux enjeux d'attractivité des postes et de compensation du surcoût de la vie demeurent.

Dans ces conditions, une réforme d'envergure aurait un double avantage : en refondant le système sur des bases saines et robustes, elle en garantirait la légitimité, tout en générant des économies ; en dégagant des marges de manœuvre budgétaires pour d'autres projets en faveur des territoires, elle contribuerait à leur développement économique et permettrait de les aider à sortir progressivement de leur dépendance aux transferts financiers en provenance de la métropole.

Aussi la Cour recommande-t-elle de :

- 1. simplifier le régime des compléments de rémunération en le refondant sur une nouvelle architecture réglementaire structurée autour d'un décret unique et d'arrêtés ministériels ;*
 - 2. réserver les indemnités spécifiques à la compensation des frais d'installation et de l'affectation en zone géographique difficile ;*
 - 3. compléter l'incitation financière à l'affectation de fonctionnaires outre-mer par des dispositifs d'incitation non financiers et une animation de l'offre locale d'emploi ;*
 - 4. substituer de manière progressive aux taux en vigueur depuis 1981 des taux correspondant au différentiel de coût de la vie dans chaque territoire.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétariat d'État chargé du budget.....	344
Réponse de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique	345
Réponse de la ministre des outre-mer	346

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Je partage votre constat d'une complexité juridique et d'une ancienneté des dispositifs régissant les différents régimes indemnitaires et de sur-rémunération outre-mer. Une harmonisation juridique et une clarification des objectifs poursuivis par ces dispositifs (remédier aux difficultés de recrutement, compensation du différentiel de coût de la vie, compensation des difficultés liées aux conditions de vie) apparaissent souhaitables.

À ce titre, l'indemnité de sujétion géographique, mise en œuvre depuis le 1^{er} octobre 2013, constitue une amélioration dans la mesure où elle fait l'objet d'une modulation permettant de réserver les taux maximaux aux communes d'affectation où les sujétions sont les plus fortes. La fusion de l'ISG et de l'indemnité d'éloignement en un dispositif unique et modulable, telle qu'évoquée par la Cour mérite ainsi un examen approfondi.

En outre, la Cour insiste sur la nécessité de mettre un terme à la dérogation dont bénéficie, pour des raisons historiques, le département de la Réunion (soit un sur-traitement de 1,53 au lieu de 1,40 pour les autres départements). Cette recommandation est intéressante et mériterait un examen approfondi.

Globalement, sans négliger la difficulté des ajustements proposés par la Cour, je partage les recommandations concernant la nécessité de revoir le niveau des sur-rémunérations pour l'adapter au différentiel effectif du coût de la vie.

La Cour souligne également que la connaissance des informations budgétaires sur les compléments de rémunération en outre-mer peut être améliorée. La fiabilisation du document de politique transversale d'outre-mer est une nécessité à laquelle mes services veilleront. Conformément aux demandes de la Cour, l'inventaire des fondements juridiques a été repris et intégré dans le document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2015. De même, les difficultés relatives aux extractions de données relatives aux compléments de rémunération des militaires ont été identifiées et corrigées dans ce même document.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION ET DE
LA FONCTION PUBLIQUE**

Ce rapport, qui identifie bien les justifications, réelles, des sur-rémunérations ainsi que les enjeux d'une clarification de leur mise en œuvre, n'appelle pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES OUTRE-MER

La première recommandation de la Cour vise à simplifier le régime des compléments de rémunération.

J'entends rappeler que les compléments de rémunération ont été créés pour tenir compte des spécificités territoriales et de la difficulté à pourvoir des postes implantés outre-mer. Aussi, la recherche d'une éventuelle lisibilité ne me semble pas devoir être guidée par de simples considérations légistiques, sans tenir compte des réalités, parfois complexes, des territoires concernés et des raisons historiques qui ont conduit à fixer les compléments aux taux actuels.

Ainsi, la Cour relève que Saint-Pierre-et-Miquelon, devenu collectivité d'outre-mer en 1985 après avoir été département de droit commun, bénéficie encore de la sur-rémunération de 40 % applicable dans les autres DOM. Une remarque similaire concerne Saint-Martin et Saint-Barthélemy, communes de Guadeloupe jusqu'en 2007 devenues depuis lors collectivités d'outre-mer.

Il me semble que les avantages financiers doivent conserver leur caractère géographique. Faire bénéficier les fonctionnaires affectés à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy de la compensation de la cherté de la vie propre à la zone Antilles me paraît relever d'une politique publique responsable et soucieuse des réalités. Il serait en effet très discutable de les faire bénéficier d'une majoration de salaire de 73 à 108 %, identique à celle des autres collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, alors même qu'ils résident à quelques centaines de kilomètres des départements français d'Amérique, soumis au régime des 40 %, dont ils partagent un grand nombre de contraintes et de caractéristiques.

Il me semble, en conséquence, que cette philosophie doit être préservée et continuer à guider toute réforme pour ne pas freiner la mobilité des agents.

La deuxième recommandation a trait aux indemnités spécifiques, que la Cour propose de réserver à la compensation du coût inhérent à l'affectation des fonctionnaires outre-mer.

Plus précisément, la Cour recommande de retenir désormais trois niveaux : l'un destiné à compenser les écarts de prix ; l'autre à couvrir les frais spécifiques d'installation ; le dernier à compenser les sujétions spécifiques.

Je tiens à rappeler que la politique menée en ce domaine par le Gouvernement s'inscrit déjà pleinement dans l'esprit de la recommandation de la Cour.

Ainsi, tout en maintenant les compléments de rémunération, un travail de renforcement des mesures d'accompagnement a été entrepris depuis quelques années.

Une indemnité particulière de sujétion et d'installation (IPSI) avait été instituée au bénéfice des magistrats et fonctionnaires métropolitains affectés en Guyane, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy afin de garantir l'indispensable attractivité des postes offerts dans ces ressorts territoriaux où les conditions de vie s'avèrent complexes, suite à la suppression de l'indemnité dite « d'éloignement » jusqu'alors servie dans ces territoires, en Guadeloupe et en Martinique.

Le décret du 15 avril 2013 l'a récemment remplacée par une indemnité de sujétion géographique (ISG), étendue à Mayotte, qui tient compte, de manière fine et pragmatique, des difficultés liées à l'exercice des fonctions sur des postes identifiés. Ce choix, relativement récent, est guidé par une approche que vous appelez aussi de vos vœux, visant à compenser les spécificités intra-territoriales et la difficulté à pourvoir des postes localement. La complexité « légistique » de ce dispositif est le corollaire d'un choix visant à en permettre l'ajustement aux réalités locales et administratives. Ce choix a précisément été fait dans le souci d'une juste compensation des contraintes liées au service et du maintien de son attractivité, garante de la qualité de la fonction publique dans ces territoires éloignés de la République.

Une troisième recommandation de la Cour consiste à compléter l'incitation financière par des dispositifs non financiers.

J'appelle votre attention sur le fait que le Gouvernement s'emploie d'ores et déjà, plus particulièrement depuis 2012, à mettre en place des dispositifs complémentaires pour favoriser la mobilité des fonctionnaires.

Des travaux ont été conduits en ce sens par différentes administrations. À titre d'exemple, on peut citer la gendarmerie nationale qui, concomitamment à l'affectation outre-mer, s'engage sur le poste qui sera pourvu en métropole au retour.

J'ajoute que la direction générale des outre-mer a, au cours de l'année 2013, animé des réunions de travail sur ce thème, qui ont nourri une étude et des recommandations.

Si la réflexion engagée appelle à être poursuivie, comme le suggère justement la Cour, le coût potentiel et le haut niveau de

complexité de ces dispositifs nécessitent préalablement de procéder à un état exhaustif des besoins suscités dans le cadre de ces mobilités, tels que l'emploi du conjoint, les aides au logement ou la scolarisation des enfants. De tels dispositifs ne pourraient en tout état de cause qu'appeler une déclinaison propre à chaque territoire et de manière différenciée selon les administrations d'emploi.
