



#outremer

THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER

Mars 2017

Les sur rémunérations et primes spécifiques

Intérêt du sujet

Les sur rémunérations versées aux fonctionnaires des trois fonctions publiques, étatique, territoriale et hospitalière représentent une dépense importante de 1,437 Md € en 2014 pour le seul budget de l'Etat.

Leurs objectifs initiaux, qui étaient de compenser les différences de coût de la vie entre les DOM et la métropole, mais aussi et surtout d'attirer des fonctionnaires dans des territoires avec des conditions de vie plus difficiles ou très différentes de celles de la métropole, paraissent aujourd'hui mal justifiés.

En revanche, les sur rémunérations contribuent à des revendications de hausse de l'ensemble des salaires y compris du secteur privé, pèsent lourdement sur les budgets des collectivités territoriales et créent des distorsions de niveau de vie entre secteurs public et privé et à l'intérieur même du secteur public entre fonctionnaires et non titulaires.

Une partie de ces sur rémunération pourrait opportunément être recyclée dans le financement d'investissements publics.

Situation du problème

Cette pratique des sur rémunérations existe depuis 1950 tant dans les DOM que dans les COM. Un **coefficient multiplicateur**, appliqué au traitement indiciaire brut fixé initialement par la loi à 25% pour les DOM, a été ensuite augmenté par voie réglementaire et de façon plus importante à la Réunion pour tenir compte de la disparité avec le franc CFA alors applicable dans l'île.

Dans les COM, sauf à Mayotte, le coefficient multiplicateur est appliqué sur le traitement net majoré de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement.

A Mayotte, il n'y a pas eu de majoration de traitement entre 1978 et 2013, puis une application du régime des DOM après cette date.

Le coefficient multiplicateur est accompagné d'un certain nombre de primes et indemnités :

Indemnité de sujétion géographique (ISG) pour la Guyane, Saint Martin (10 à 20 mois de traitement indiciaire brut), saint pierre et Miquelon, Saint Barthélémy (6 mois de traitement indiciaire brut), Mayotte (20 mois de traitement indiciaire brut).

Indemnité d'éloignement (IE) : versée sur la base d'un séjour de 2 ans : 18 mois du traitement indiciaire brut à Wallis et Futuna, 10 mois en Polynésie française et en Nouvelle Calédonie.

Prime spécifique d'installation (PSI) : 10 mois de traitement brut pour une première affectation en métropole pour les fonctionnaires des DOM et Saint Pierre et Miquelon.

Le coût pour l'Etat des sur rémunérations

Rappelons que le coût budgétaire de l'outre-mer, estimé par le document de politique transversale, est de 14,5Mds € pour 2016 (en autorisations d'engagement), dont 32% pour la Réunion, 16% pour la Guadeloupe, 15% pour la Martinique, 11% pour la Guyane, 8% pour la Polynésie française et la Nouvelle Calédonie.

Le titre II, relatif au frais de personnel est égal à 7,3Mds€ soit la moitié de l'ensemble, le titre 5 : investissements représente pour sa part 1,2%.

Ainsi les sur rémunérations représentent environ 10% de l'ensemble des dépenses outre-mer et 19% des seules dépenses de personnel.

Il convient aussi de noter que les sur rémunérations contribuent aussi à augmenter le PIB non marchand des départements et collectivités d'outre-mer.

Un champ d'application étendu

Le nombre de fonctionnaires dans les DOM est relativement plus important qu'en métropole puisque le taux d'administration (nombre de fonctionnaires civils équivalent temps plein des trois fonctions

publiques hors bénéficiaires de contrats aidés, pour 1000 habitants) est plus élevé qu'en métropole au 31/12/2013

	FPE	FPT	FPH	Total
Total DOM	34,4	34,6	13,9	82,9
Métropole	29,7	25,6	16,3	71,6
Guadeloupe	35,8	34,6	15,6	86,6
Martinique	34,4	38,2	21	93,6
Réunion	32,1	34,6	10,6	77,2
Guyane	39	29,2	11,6	79,8

Source : rapport de la direction générale de la fonction publique de 2015

...et le champ d'application dépasse celui des seuls fonctionnaires. Le rapport Brard de 2007 souligne que les sur rémunérations ont été élargies aux secteurs de la Poste et de France Télécom (OPT de Polynésie française et de Nouvelle Calédonie), ainsi qu'au secteur bancaire, à EDF, RFO, Air France, la sécurité sociale et l'IEDOM.

Des accords de branche ou des conventions collectives ont également reconnu ce principe dans les secteurs pétrolier (+25%), de la minoterie (+50%) de la cimenterie (+40%) et de l'hôtellerie en Guadeloupe (+25%).

Des justificatifs devenus relatifs

Il est clairement un justificatif obsolète qui est celui de la référence au franc CFA pour la Réunion.

Les autres objectifs sont plus généraux :

- **Compenser la différence de coût de la vie avec la métropole**

La dernière étude de l'INSEE sur ce point porte sur l'année 2015 et montre que le niveau des prix est globalement plus élevé dans les DOM qu'en métropole de 12,5% en Guadeloupe, de 12,3% en Martinique, de 11,6% en Guyane et de 7,1% à la Réunion selon l'indice de Fisher qui tient compte de l'adaptation de la consommation des ménages en fonction de l'offre et des prix disponibles.

Pour les ménages qui garderaient des habitudes de consommation métropolitaine, cette différence est plus importante, elle est de 17% en Martinique et en Guadeloupe, de 16% en Guyane et de 10,6% à la Réunion.

Les écarts de prix sont principalement imputables aux produits alimentaires 37% à la Réunion, 45% en Guyane, 48% en Martinique et 42% en Guadeloupe.

Il demeure cependant que l'écart de prix est globalement largement inférieur au coefficient multiplicateur, ce qui fait que les fonctionnaires d'Outre-Mer ont un pouvoir d'achat supérieur à leurs homologues de Métropole.

- **Sujétions et contraintes liées à la vie outre-mer : éloignement de la métropole, coût des voyages**

La vie outre-mer est différente de la vie en Métropole et beaucoup la trouvent même plus agréable, c'est en tout cas, une donnée subjective. L'éloignement est beaucoup moins prégnant qu'auparavant. De plus, cet argument n'est pas pertinent pour la fonction publique territoriale.

- **Assurer une attractivité des postes outre-mer :**

L'attractivité des postes outre-mer serait mieux défendue par une meilleure considération des séjours professionnels outre-mer peu « payants » jusqu'à présent dans un déroulé de carrière.

De plus, l'augmentation du niveau de qualification des Domiens permet un recrutement local (revendiqué par ailleurs) qui n'a pas besoin d'une attractivité supplémentaire.

Mais des questions bien réelles :

- Les sur rémunérations, comme le rappelle le rapport Laffineur, servent de justifications aux revendications salariales dans le secteur marchand et contribuent à diminuer sa compétitivité.
- Elles renforcent les inégalités entre salariés du secteur public et du secteur privé, et à l'intérieur même du secteur public entre fonctionnaires et non titulaires puisque ces derniers n'y ont pas droit et exercent une pression considérable sur les collectivités pour être titularisés.
- Elles détournent les diplômés du secteur privé.
- Inégalité aggravée dans une société où les sur rémunérés sont aussi ceux qui ont la garantie de l'emploi dans un contexte de chômage important.
- Elles alimentent une société de consommation et donc d'importation et l'épargne additionnelle générée ne s'investit pas ou faiblement sur place, mais repart parfois dans des proportions significatives, en métropole.
- La Cour des Comptes souligne que même si aucune étude exhaustive n'a été réalisée sur ce point, il demeure évident que les sur rémunérations ont une influence sur le niveau des prix.

Les objectifs et résultats attendus

Réduire les sur rémunérations permettrait une économie budgétaire et contribuerait à diminuer les difficultés budgétaires de la plupart des collectivités territoriales dont les budgets sont grevés par les dépenses de fonctionnement et singulièrement les dépenses de personnel.

Une étude réalisée au moment du RGEC montrait qu'un retour à une sur rémunération de 25% permettrait une économie d'environ 400M€ sur le budget de l'Etat.

Ces économies devraient bien évidemment être réinjectées dans les économies ultramarines, en créant un fonds d'investissements alimenté par les économies budgétaires de l'Etat

Les budgets des collectivités territoriales ainsi allégés seraient davantage en mesure de payer leurs commandes dans des délais conformes à la loi.

Une telle réduction doit être progressive, car une baisse brutale du salaire nominal des agents concernés risquerait de créer des problèmes dans la gestion de leurs emprunts et de leurs habitudes de consommation.

La mise en œuvre

Un telle réforme devrait être annoncée par les candidats à la présidentielle dans leurs propositions de campagne.

Elle serait ensuite mise en œuvre par voie législative et réglementaire.

L'essentiel de la réforme devrait porter sur la majoration de traitement qui est aussi le montant le plus important.

Certaines primes pourraient être préservées :

- Fusion des indemnités de sujétion géographique et d'éloignement et maintien de ces aides uniquement pour la Guyane (hors le littoral), Mayotte et Wallis et Futuna qui constituent des zones réellement difficiles et en déficit de compétences.
- D'autres fortement réduites : prime spécifique d'installation qui se veut le parallèle aux indemnités de sujétion géographique et d'éloignement

Réforme de la majoration de traitement : plusieurs solutions sont envisageables

- Une, très radicale, et donc difficilement réalisable, serait de supprimer la majoration pour tout nouvel embauché.
- Une deuxième possibilité consisterait à reprendre ce qui a été fait pour la baisse des surpensions dans les territoires du Pacifique, c'est-à-dire à aligner progressivement les sur rémunérations au niveau de celles reçues par les catégories inférieures des fonctions publiques. Ainsi les plus bas salaires ne perdraient pas de pouvoir d'achat.
- Troisième possibilité : les augmentations liées au GVT et à l'inflation sur le salaire de base continueraient à être appliquées pour l'ensemble des agents, en revanche, les augmentations liées à la seule inflation ne seraient pas prises en compte sur les majorations.

Cette piste risque cependant d'être peu efficace en période d'inflation quasi nulle.

Le montant des économies de crédits budgétaires réalisées sur les majorations de traitement serait affecté aux investissements publics au travers de l'outil Fonds exceptionnel d'investissement (voir fiche financement des investissements publics). Ces fonds seraient dédiés à des investissements non financés par ailleurs, pour éviter un désengagement de l'Etat sur d'autres financements. Cette mesure permet de préserver le montant total des sommes disponibles dans l'économie des outre-mer.

- Mesure non financière :
 - Reconnaissance d'un séjour outre-mer dans un déroulé de carrière comme une expérience susceptible de faciliter l'avancement.

Evaluation

- Rapport annuel sur les économies réalisées et les investissements financés.