

N° 2667

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 février 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER ⁽¹⁾

sur le projet de loi instituant un **régime de retraite universel**

PAR

MM. MANSOUR KAMARDINE, SERGE LETCHIMY ET MME SOPHIE PANONACLE

Députés

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA SITUATION ACTUELLE : UNE DIVERSITE DE REGLES	7
A. LA RETRAITE DU PRIVÉ DANS LES DOM (SAUF MAYOTTE)	7
1. Ces collectivités ont des régimes très proches du droit commun	7
2. Un régime spécifique de réductions de cotisations et d'exonérations	7
B. LA RETRAITE DU PRIVE DANS LES AUTRES COLLECTIVITES	8
1. Le système autonome de Polynésie française	8
2. Le système des retraites en Nouvelle-Calédonie	9
3. La retraite à Wallis et Futuna.....	10
4. Retraite à Saint-Pierre-et-Miquelon.....	10
C. LE CAS TRES PARTICULIER DE MAYOTTE	12
1. La question de la convergence	13
2. Une cotisation salariale sur la voie de la convergence	15
3. Une ASPA moitié moindre que dans le reste du pays	16
II. LE DISPOSITIF ULTRA-MARIN SERA MODIFIE PAR ORDONNANCES	19
A. LES MISES EN GARDE DU CONSEIL D'ÉTAT	19
1. Des délais jugés trop brefs pour une réforme d'une telle ampleur	19
2. Une critique du recours aux ordonnances.....	19
B. LES RETICENCES DES SYNDICATS	20
1. Une opposition globale à la réforme des retraites.....	20
2. Les cotisations liées à la sur rémunération cristallisent les critiques.....	20
C. L'ARTICLE 63 DU PROJET DE LOI	21
1. Des adaptations nécessaires à l'application de la loi	21
2. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ne sont pas concernées	21
3. Les cas de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna	21
D. LES PARTICULARITES DES FONCTIONNAIRES OUTRE-MER	22
1. Une sur-rémunération qui va partiellement être soumise à cotisation.....	22
2. La bonification de la retraite des fonctionnaires.....	24
3. L'indemnité temporaire pour les retraités : un avantage en passe d'être supprimé.....	24

III. LES REVENUS DES AGRICULTEURS RETRAITES ULTRA-MARINS	25
A. LA FAIBLESSE DES RETRAITES AGRICOLES	25
1. Une différence de niveau avec l'hexagone	25
2. La retraite minimale à 1 000 euros, puis à 85 % du SMIC net	26
3. Des carrières incomplètes et des cotisations faibles	26
4. La complémentarité entre la retraite et l'ASPA.....	28
B. VERS UNE REFORME DE L'ASPA ?	29
1. Les réticences à bénéficier de cette allocation	29
2. Les particularités ultra-marines.....	30
3. Des pistes pour moderniser l'ASPA	30
CONCLUSION.....	33
RECAPITULATION DES PROPOSITIONS.....	35
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....	39
ANNEXES	41
LISTE DES AUDITIONS.....	41

INTRODUCTION

Adopté par le Conseil des ministres le 24 janvier 2020 et déposé sur le bureau de l'Assemblée le même jour, le Projet de loi instituant un système de retraite universel constitue une réforme de très grande ampleur.

Cette réforme s'appuie sur deux projets de loi : l'un, organique, compte cinq articles ; le second, ordinaire, en compte 64. C'est à ce projet que s'intéressera le présent rapport, le projet de loi organique ne comportant aucune disposition spécifique à l'outre-mer.

L'examen par la commission spéciale a débuté le 3 février pour une présentation en séance publique prévue deux semaines plus tard, à partir du 17.

Au-delà de l'orientation générale de la réforme – renforcer l'égalité de la Nation par un système universel – ce sont surtout les détails et les modalités qui attirent l'attention, tant l'organisation actuelle est complexe et son remplacement par un système entièrement nouveau.

Au milieu de cette réforme, les outre-mer ont peu fait parler d'eux. Pourtant, les actuels systèmes de retraite des territoires ultra-marins y ont aussi leurs particularités qui seront adaptées.

La vigilance sur ce sujet est d'autant plus nécessaire que le gouvernement, ne doit pas négliger certains aspects de la réforme qui auront nécessairement d'importantes répercussions sur la vie de nos concitoyens ultra-marins.

Compte tenu de l'importance du sujet qui concerne chacun d'entre nous, des modalités d'examen de la réforme et de certaines réserves émises par le Conseil d'État, la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale a estimé nécessaire de se saisir du sujet en nommant trois rapporteurs chargés d'éclairer la délégation aux outre mer sur l'impact du projet de loi instituant un système universel de retraite sur les pensions des ultra-marins. C'est l'objet du présent document.

Les trois rapporteurs appartiennent à trois groupes politiques différents :

- M. Mansour Kamardine, député Les Républicains de Mayotte ne peut pas soutenir la réforme en l'état ;

- M. Serge Letchimy, député socialiste de la Martinique, appartient à l'opposition et est opposé à la réforme des retraites ;

- Mme Sophie Panonacle, députée La République en marche de la Gironde, appartient à la majorité parlementaire et défend la réforme des retraites ;

Malgré des sensibilités politiques différentes, soucieux de la défense des populations ultramarines, ces trois parlementaires signent un rapport commun qui laisse toutefois apparaître certaines divergences.

I. LA SITUATION ACTUELLE : UNE DIVERSITE DE REGLES

Les outre-mer étant divers, les règles y sont variables. Si les départements ainsi que Saint-Martin et Saint-Barthélemy ont des règles très proches de celles existant pour le reste du pays, ce n'est pas encore tout à fait le cas pour Mayotte, engagé, depuis peu, sur la voie de la convergence.

En revanche, les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Nouvelle Calédonie et la Polynésie française ont des caisses autonomes et des règles spécifiques.

A. LA RETRAITE DU PRIVÉ DANS LES DOM (SAUF MAYOTTE)

Au regard de l'assurance vieillesse, le régime national s'applique, à quelques nuances près, dans les départements et régions d'outre-mer (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion). Mayotte, département depuis 2011, voit ses règles progressivement converger vers le régime commun. Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin relèvent également du régime national général.

1. Ces collectivités ont des régimes très proches du droit commun

Ces collectivités ayant acquis le statut de département depuis de nombreuses années, c'est le droit commun qui y est appliqué, avec quelques spécificités mineures. Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont placées sous le même régime malgré des statuts différents : cela est lié au passé de ces îles, naguère rattachées au département de la Guadeloupe.

Pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion, une caisse générale de sécurité sociale (CGSS) réunit les salariés du secteur privé, les salariés agricoles et les exploitants agricoles. La CGSS de la Guadeloupe continue de gérer Saint-Martin.

À Saint-Barthélemy, la retraite est gérée pas une caisse de prévoyance sociale qui dépend de la Mutualité sociale agricole (MSA).

De même, il existe une caisse de la Sécurité sociale des indépendants (SSI) commune aux départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, ainsi qu'une autre caisse indépendante pour La Réunion.

2. Un régime spécifique de réductions de cotisations et d'exonérations

Les départements d'outre-mer présentent toutefois quelques spécificités par rapport au reste du pays :

- des réductions de cotisations s'y appliquent pour les employeurs (pour certains secteurs et pour les entreprises de moins de onze salariés) ainsi que pour les indépendants (notamment les deux premières années) ;

- le mode de calcul du Salaire annuel moyen diffère un peu. On effectue bien la moyenne des 25 meilleures années revalorisées, dans la limite d'un plafond. Mais ce plafond diffère entre l'hexagone et les DOM pour les années antérieures à 1996 ;

- enfin, pour ce qui est des charges sociales sur les pensions de retraite, les seuils d'exonération de CSG et de CSG réduite sont plus élevés que dans le reste du pays.

B. LA RETRAITE DU PRIVE DANS LES AUTRES COLLECTIVITES

Au regard de l'Assurance vieillesse, Saint-Pierre et Miquelon, la Polynésie française, Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie ont leur propre régime de retraite.

1. Le système autonome de Polynésie française

Le régime de retraite de la Polynésie française est géré par la Caisse de prévoyance sociale (CPS), qui est compétent pour l'ensemble du système de sécurité sociale du territoire, pour les salariés comme pour les non-salariés.

Les cotisations sont prélevées sur 2 tranches, aux taux suivants (en 2019) :

- Tranche A : 13,90 % (patronale) + 6,95 % (salariale) = 20,85 % sur la part du revenu inférieure à 258 000 francs Pacifique, soit 2 167,20 euros ;

- Tranche B : 11,62 % (patronale) + 5,81 % (salariale) = 17,43 % sur la part du revenu entre 258 000 et 516 000 FCFP, soit entre 2 167,20 euros et 4 334,40 euros.

S'ajoutent les cotisations à la retraite complémentaire, gérée par l'Agirc-Arrco¹, aux mêmes taux, sur les mêmes tranches et pour la même pension que dans le reste du pays. Cette cotisation est obligatoire depuis 2003.

Le système de retraite polynésien a été modifié par la « Loi du pays » du 21 septembre 2018.

L'âge légal de départ à la retraite, fixé à 60 ans en 2019, sera augmenté de six mois par an jusqu'à atteindre 62 ans en 2023. La durée de cotisation requise, de 140 trimestres en 2019, sera augmentée de trois trimestres par an jusqu'à atteindre 152 trimestres en 2023.

La durée de cotisation minimale est de cinq ans et l'âge d'annulation de la décote est fixé à 65 ans.

1 Régime unique de retraite complémentaire pour les salariés du secteur privé (cadres et non-cadres) depuis le 1^{er} janvier 2019. Il fonctionne par points.

Il est possible de partir en retraite dès 50 ans en cas d'invalidité ou 55 ans en cas d'activité reconnue pénible. Il est également possible de partir à la retraite à partir de 57 ans, mais avec une minoration de 2 % par trimestre manquant pour atteindre l'âge légal.

Le montant de la pension de base est calculé différemment suivant les tranches :

- pour la Tranche A, ce montant est égal à 70 % du salaire moyen (moyenne des 120 meilleurs mois parmi les 180 derniers mois d'activité). Ce taux plein de 70 % est acquis si tous les trimestres requis sont validés. En deçà, la pension est proratisée ; au-delà, elle bénéficie d'une surcote de 2 % par année supplémentaire, dans la limite de 10 % ;

- Pour la tranche B, le montant de la pension est calculé en points, avec l'application éventuelle d'une décote si la retraite est prise avant l'âge d'équilibre.

Une réversion des deux tiers de la pension est versée au conjoint survivant si celui-ci était marié depuis au moins deux ans avec le défunt (sans cette condition s'ils ont eu un enfant), si l'assuré a cotisé au moins cinq ans et s'il percevait ou était en âge de percevoir une pension.

Les orphelins mineurs perçoivent une pension de dont le montant est égal à 20 % de celle que percevait ou aurait perçue le défunt.

2. Le système des retraites en Nouvelle-Calédonie

Le régime de Sécurité sociale de Nouvelle Calédonie, qui est également compétent pour le système des retraites, est géré par la Caisse de compensation des prestations familiales et des accidents du travail (CAFAT).

En 2019, les cotisations des salariés du régime de base étaient fixées à 14 % (dont 9,80 % de cotisations patronales et 4,20 % de cotisations salariales), sous un plafond à 363 700 francs pacifique, soit 3 055 euros. Ces cotisations permettent aux intéressés de cumuler des points qui permettent, en fin de carrière, de calculer le montant de la retraite.

Les cotisations de retraite complémentaire gérées par l'AGIRC-ARCCO, aux mêmes taux et pour la même pension que dans le reste du pays. Ces cotisations sont obligatoires depuis 1995.

L'âge légal de départ est de 60 ans, avec un minimum de 35 ans de cotisations pour une pension complète.

En Nouvelle-Calédonie, il est possible de prendre sa retraite à partir de 56 ans, avec une décote de 1,5 % par trimestre manquant avant 60 ans. Les personnes ayant cotisé au moins 30 ans et demi, peuvent prendre leur retraite à 57 ans et demi sans décote.

Il est aussi possible de partir dès 50 ans en cas d'inaptitude. Les personnes justifiant d'au moins deux années d'activité dangereuse pour la santé peuvent partir à la retraite avec une anticipation d'une année par année d'exposition, dans la limite de dix et donc d'un départ à 50 ans.

Le montant de la pension de base annuelle est obtenu en multipliant le nombre de points cumulés par la valeur du point, fixée en 2019 à 242,62 francs Pacifique, soit 2,038 euros.

Un complément de retraite de solidarité de 90 000 francs Pacifique (756 euros) par mois, dans la limite où il ne porte pas vos revenus mensuels au-delà de 150 000 FCFP (1 260 euros) peut être versé à certaines conditions, notamment de résidence.

Une pension de réversion de 60 % de la pension que percevait ou aurait perçue le défunt est versée au conjoint ou partenaire de pacs à condition que le défunt ait cotisé au moins quinze ans ou ait été âgé d'au moins 50 ans. Un simple concubin peut également bénéficier de la pension de réversion, mais à condition d'avoir au moins 50 ans et d'avoir vécu au moins deux ans avec l'assuré (ou d'avoir eu un enfant avec lui).

Le remariage supprime la réversion, sauf si un enfant est né de l'union. Le conjoint divorcé au moment du décès, même non remarié, n'a pas droit à réversion.

Les orphelins mineurs ont droit à une pension de 20 % de la pension que percevait ou aurait pu percevoir le parent défunt.

3. La retraite à Wallis et Futuna

Ce territoire dispose de son propre régime de retraite, géré par la Caisse de protection sociale de Wallis et Futuna (CPSWF).

Une réforme, en 2009, a porté le niveau des cotisations à 15,6 % du salaire (dont 10,4 % pour les employeurs), l'âge de la retraite de 55 à 60 ans et le nombre d'années de référence pour le calcul du salaire annuel moyen à dix ans.

4. Retraite à Saint-Pierre-et-Miquelon

La retraite à Saint-Pierre-et-Miquelon est gérée par la Caisse de prévoyance sociale (CPS).

En 2019, pour les salariés comme pour les non-salariés, les cotisations du régime de base s'élevaient à 12,94 % (dont 6,61 % de cotisations patronales et 6,33 % de cotisations salariales), sous le Plafond de la sécurité sociale (3 377 euros par mois en 2019). Ce taux (ainsi que sa répartition entre salariés et employeurs) va évoluer progressivement pour s'aligner sur celui qui est pratiqué en métropole à partir de 2026, pour la partie plafonnée, et de 2030 pour la partie non plafonnée.

Pour les régimes complémentaires, ce sont les taux de l'Agirc-Arrco qui s'appliquent aux salariés et ceux de la sécurité sociale des indépendants (SSI) complémentaire pour les non-salariés, pour une même pension complémentaire que dans l'hexagone. D'ailleurs, les travailleurs indépendants sont affiliés à la sécurité sociale des Indépendants d'Ile de France qui assure la gestion de la protection sociale obligatoire des travailleurs indépendants de Saint- Pierre-et-Miquelon (uniquement pour la retraite complémentaire obligatoire).

Le montant des cotisations est calculé de la façon suivante :

- 7 % sur la partie du revenu inférieure à un seuil (37 846 euros en 2018) ;
- 8 % sur la partie du revenu comprise entre 37 846 euros et 4 fois le plafond annuel de la sécurité sociale (121 082 euros) en 2018.

Les exonérations de cotisations patronales prévues par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 dite loi de Programme pour l'Outre-mer (« LOPOM ») sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon. Cette exonération est accordée dans la limite d'une rémunération égale à 1,3, 1,4 ou 1,5 fois le SMIC selon l'effectif et le secteur d'activité de l'entreprise.

L'ÂGE DE DÉPART À LA RETRAITE DÉPEND DE L'ANNÉE DE NAISSANCE

Année de naissance	Age minimal de la retraite
Avant 1958	60 ans
1958	60 ans et 4 mois
1959	60 ans et 9 mois
1960	61 ans et 2 mois
1961	61 ans et 7 mois
À partir de 1962	62 ans

DURÉE DE COTISATION REQUISE POUR UNE RETRAITE À TAUX PLEIN

Année de naissance	Durée de cotisation requise
Avant 1956	150
1956	152
1957	154
1958	156
1959	158
1960	160
1961	162
1962	164
1963	166
1964	167
1965	168
1966	169
1967-1969	170
1970-1972	171
À partir de 1973	172

La pension de base se calcule de la même façon que dans le reste du pays. Le salaire annuel moyen est affecté d'un taux de liquidation de 50 % (sauf décote ou surcote) multiplié par la durée de cotisation.

Le salaire annuel moyen se calculait jusqu'à présent sur l'ensemble de la carrière. Le mode de calcul évolue progressivement pour se rapprocher des règles nationales et aboutir à la moyenne des 25 meilleures années

La pension de réversion se calcule de la même façon que dans le reste du pays.

C. LE CAS TRES PARTICULIER DE MAYOTTE

Le régime de retraite des salariés du secteur privé et des salariés de droit privé du secteur public de Mayotte a été instauré par le décret n° 87-175 du 16 mars 1987, soit 57 ans après la mise en place du premier régime de retraite obligatoire en France en 1930. Il est géré par la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte.

Fin 2018, la CSSM a versée à 4 899 bénéficiaires une masse financière s'élevant à 22,7 millions d'euros de prestations vieillesse. 2 885 d'entre eux ont perçu l'ASPA et 1 980 une retraite (chiffre incluant les pensions de réversion).

À Mayotte, la retraite mensuelle moyenne ne s'élève qu'à 282,35 euros. Elle est en moyenne de 617 euros pour un assuré ayant une durée d'assurance complète.

Pourtant la branche vieillesse de la caisse de sécurité sociale de Mayotte est largement excédentaire. En effet, en 2018, le ratio pensions versées/cotisations versées s'établissait à 37,9% portant l'excédent annuel à 62,1% des sommes collectées¹.

1. La question de la convergence

Mayotte est le 101^{ème} département français depuis le 31 mars 2011. Depuis cette date, les règles de la retraite se rapprochent progressivement de celles de la métropole depuis 2018. Cependant le rythme de la convergence est considéré comme nécessitant une forte accélération et les engagements des gouvernements successifs de resserrement de l'agenda n'ont pas été tenus. À cet égard, l'actuel gouvernement s'est engagé, en avril, juin et novembre 2019 à présenter un agenda resserré de convergence avant la fin de l'année 2019,

À Mayotte, les âges de départ à la retraite évoluent progressivement à 62 et 67 ans selon les barèmes suivants :

ÂGE MINIMAL DE DÉPART À LA RETRAITE À MAYOTTE

Année de naissance	Age minimal de la retraite
1955	60 ans
1956	60 ans et 4 mois
1957	60 ans et 8 mois
1958	61 ans
1959	61 ans et 4 mois
1960	61 ans et 8 mois
À partir de 1961	62 ans

ÂGE D'OBTENTION DE LA RETRAITE À TAUX PLEIN À MAYOTTE

Année de naissance	Retraite à taux plein
1955	65 ans
1956	65 ans et 4 mois
1957	65 ans et 8 mois
1958	66 ans
1959	66 ans et 4 mois
1960	66 ans et 8 mois
À partir de 1961	67 ans

¹ En 2018, 59,9 millions d'euros de cotisations ont été encaissés et 22,7 millions d'euros redistribués. Source : Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM).

Le calcul du salaire annuel moyen prend progressivement en compte les 25 meilleures années :

NOMBRE D'ANNÉES PRISES EN COMPTE POUR LE CALCUL DE LA RETRAITE

Année de naissance	Nombre d'années prises en compte
Avant 1957	16
1957	17
1958	18
1959	19
1960	20
1961	21
1962	22
1963	23
1964	24
À partir de 1965	25

La durée de cotisation requise passe progressivement à 172 trimestres et la décote pour chaque trimestre manquant à 1,25 % :

ÉVOLUTION DE LA DURÉE DE COTISATION À MAYOTTE

Année de naissance	Durée de cotisation (trimestres)	Décote
Avant 1956	120	2,50 %
1956	124	2,50 %
1957	128	2,50 %
1958	132	2,50 %
1959	136	2,50 %
1960	140	2,50 %
1961	144	2,50 %
1962	148	2,50 %
1963	152	2,50 %
1964	156	2,375 %
1965	160	2,25 %
1966	162	2,125 %
1967	164	2,00 %
1968	166	1,875 %
1969	168	1,75 %
1970	169	1,625 %
1971	170	1,50 %
1972	171	1,375 %
1973	172	1,25 %

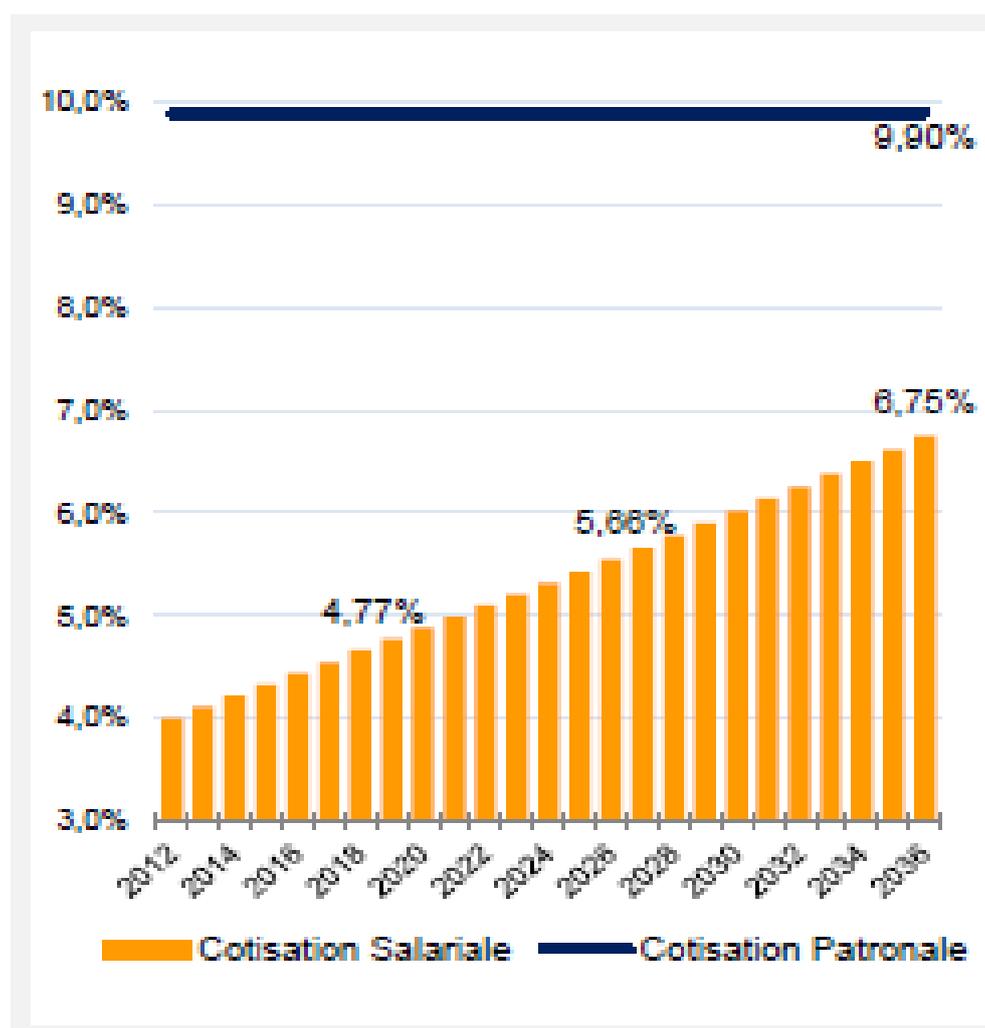
Pour valider un trimestre, il faut avoir perçu 150 fois le smic horaire pour les périodes cotisées à partir du 1^{er} janvier 2017. Or, le Smic horaire brut est moins élevé à Mayotte (7,57 euros en 2019) que dans le reste du pays (10,03 euros en 2019), soit un SMIC inférieur de 25% au droit commun. Ainsi, un revenu mensuel de 1 135,50 euros permet de valider un trimestre à Mayotte en 2019 contre 1 504,50 euros en règle générale, mais limite fortement le niveau des pensions.

2. Une cotisation salariale sur la voie de la convergence

L'assurance vieillesse, des salariés du secteur privé et des salariés de droit privé du secteur public, est assise sur les salaires dans la limite du plafond de la Sécurité sociale.

En 2019, le taux de cotisation au Régime d'assurance vieillesse d'un salarié mahorais était de 4,77 % contre 6,90 % – salaire sous le plafond – dans le reste du pays, soit un écart de -2,13 points.

TAUX DE COTISATION AU REGIME D'ASSURANCE VIEILLESSE A MAYOTTE ENTRE 2012 ET 2036



Source : article 19 du décret n° 2012-1168 du 17 octobre 2012

La cotisation salariale est augmentée chaque année pour rejoindre le niveau national depuis 2014 et doit continuer à croître jusqu'en 2036 : + 0,11 point par an de 2012 à 2026, + 0,12 point de 2027 à 2035 et + 0,13 point la dernière année.

Le taux de cotisation employeur reste stable tout au long de la période transitoire, soit 9,9 %. Il est supérieur de + 1,35 point au taux de cotisation plafonnée de 8,55 % dans le reste du pays, sans raison valable, ce qui ne favorise pas les entreprises mahoraises. Cette sur-cotisation pourrait utilement servir à compenser immédiatement plus de la moitié de l'écart de taux de cotisation des salariés et diviser par plus de deux la durée de convergence salariale.

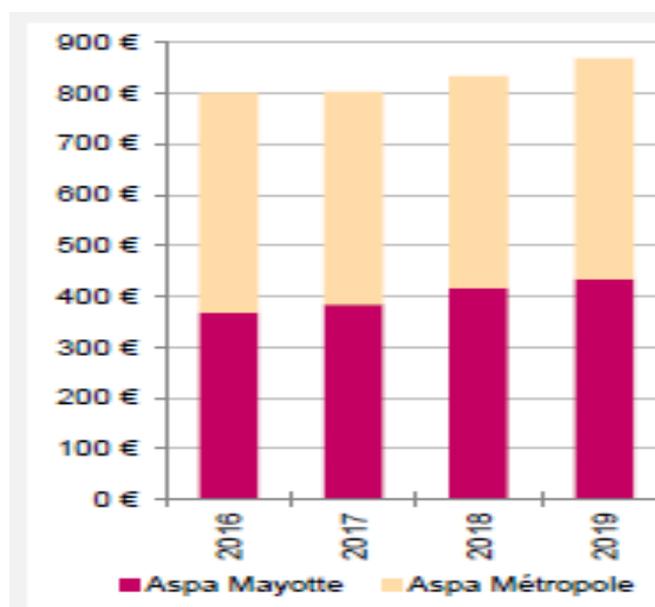
En 2019, le salarié mahorais qui gagnait un salaire mensuel supérieur ou égale au plafond de 1 814 euros, cotisait 86,53 euros au régime d'assurance retraite par mois, soit une cotisation 2,7 fois moins élevée que celle plafonnée d'un métropolitain (233 euros).

En 2018, la CSSM a encaissé 59,9 millions d'euros de cotisations vieillesse, en recul de 7,3 % par rapport à l'année précédente.

3. Une ASPA moitié moindre que dans le reste du pays

L'Allocation spéciale pour personnes âgées (ASPA) est une prestation différentielle non contributive destinée aux personnes à faibles revenus. Elle permet de garantir, sous conditions de ressources et de situation familiale, un niveau de vie minimal. Elle a succédé au minimum vieillesse.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE L'ASPA A MAYOTTE PAR RAPPORT AU RESTE DU PAYS ENTRE 2014 ET 2019



En 2020, pour prétendre à une ASPA, un mahorais vivant seul ne doit pas dépasser 5 209,20 € de ressources annuelles (8 464,02 € pour un couple). De ce fait, il peut prétendre à un montant maximum fixé à 434,10 euros par mois, c'est deux fois moins que celle perçue dans le reste du pays (868,20 euros).

Fin 2018, sur les 4 899 bénéficiaires de prestation vieillesse, 58,9 % le sont au titre d'allocation spéciale pour personnes âgées (2 885 personnes). Leur nombre augmente légèrement de 0,5 % par rapport à l'exercice 2017.

Compte tenu de la longueur jugée excessive de la durée de convergence des diverses cotisations et allocations, deux des rapporteurs, MM. Mansour Kamardine et Serge Letchimy formulent les préconisations suivante :

- 1) La durée de la période de convergence entre Mayotte et le reste des départements français pour ce qui concerne l'alignement des cotisations, des retraites, des différentes allocations, du SMIC, etc. doit être sensiblement réduite sur la base d'un agenda public et resserré.**
- 2) Le plafond annuel de la sécurité sociale et plus largement l'ensemble des assiettes des cotisations sociales des employeurs et des salariés appliqués à Mayotte doivent être alignés sur le droit commun en vigueur dans l'ensemble du pays et la sur-cotisation actuelle de la part employeur servir à compenser l'accélération de la convergence de la part salariale.**
- 3) Le code de la sécurité sociale de droit commun doit être appliqué à Mayotte dans les meilleurs délais.**
- 4) La finalisation des négociations sur la révision du niveau de la sur-rémunération à Mayotte doit précéder la réforme de retraites.**
- 5) La finalisation des négociations sur l'accès à la retraite complémentaire ARGIRC ARRCO à Mayotte doit précéder la réforme des retraites et intégrer un volet autorisant un rachat de droit dans des conditions financières adaptées à la situation locale.**

Mme Panonacle, de son côté, tout en comprenant et en partageant le souci de ses collègues de voir l'archipel mahorais aligné à terme sur le reste du pays souhaite en préalable la réalisation d'une étude sur les conséquences d'une telle accélération de la convergence avant de pouvoir se rallier – ou non – aux préconisations 1 et 2.

En conséquence, Mme Panonacle formule la proposition suivante :

- 1 bis) Le gouvernement remettra au Parlement, dans un délai de six mois, un rapport sur les conséquences qu'aurait, sur les plans économique et social, une accélération du processus de convergence entre Mayotte et le reste du pays.**
- 6) Un comité de suivi associant les acteurs sociaux et les parlementaires mahorais doit être institué par les ministères concernés pour l'élaboration des ordonnances relatives à Mayotte. Mme Panonacle s'associe à cette proposition**

II. LE DISPOSITIF ULTRA-MARIN SERA MODIFIÉ PAR ORDONNANCES

La réforme de retraites nécessitera pour l'outre-mer des adaptations qui seront prises par voie d'ordonnances et tiendront compte de la situation spécifique de chaque territoire. Pourtant, cette façon de procéder fait l'objet d'une critique du Conseil d'État compte tenu de l'importance de la réforme.

Les outre-mer sont principalement concernés par un article spécifique du projet de loi ordinaire, l'article 63, même si la plupart de autres articles (notamment les 17, 40 et 41) impacteront également ces territoires. Mais les conséquences seront variables en fonction du statut de chaque collectivité.

A. LES MISES EN GARDE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'État critique les modalités de la réforme, qu'il s'agisse des délais d'examen ou du recours aux ordonnances. En revanche, l'institution ne formule aucune réserve sur le fond de la réforme.

1. Des délais jugés trop brefs pour une réforme d'une telle ampleur

Saisi le 3 janvier 2020, le Conseil d'État n'a disposé que de trois semaines pour rendre son avis sur les deux projets (une loi organique comptant 5 articles et une ordinaire en comptant 64) que le gouvernement a, en outre, modifiés à six reprises durant cette période. Ces circonstances ne l'ont pas « *mis à même de mener sa mission avec la sérénité et les délais de réflexion nécessaires pour garantir au mieux la sécurité juridique de l'examen auquel il a procédé* », a-t-il estimé. Une « *situation d'autant plus regrettable* » qu'il s'agit d'une réforme « *inédite depuis 1945 et destinée à transformer pour les décennies à venir (...) l'une des composantes majeures du contrat social* ».

C'est ainsi que le Conseil d'État a regretté par ailleurs les « *projections financières lacunaires* » du projet et un recours aux ordonnances qui « *fait perdre la visibilité d'ensemble* ».

2. Une critique du recours aux ordonnances

Le Conseil d'État pointe notamment le choix de recourir à 29 ordonnances, ce qui « *fait perdre la visibilité d'ensemble qui est nécessaire à l'appréciation des conséquences de la réforme* ». Rappelons qu'en l'état de l'article 63 du projet de loi ordinaire, l'ensemble des mesures relatives aux outre-mer feront l'objet d'ordonnances.

Au total, le Conseil d'État a néanmoins validé la quasi-totalité des deux textes et a formulé des recommandations à l'attention du gouvernement.

B. LES RETICENCES DES SYNDICATS

La mission d'information a entendu une dizaine de syndicats : à l'Assemblée nationale pour les organisations syndicales nationales, et par vidéoconférence pour les organisations locales. Compte tenu du caractère non public des auditions réalisées, les positions reportées ci-après ont été rendues anonymes. Elles nous ont semblé représentatives de l'ensemble des propos entendus.

1. Une opposition globale à la réforme des retraites

La plupart des organisations syndicales entendues, au niveau national comme au niveau local, ont fait valoir leur opposition au projet de loi supposé provoquer « *la baisse des pensions de tous et en particulier des travailleurs* ». Les syndicats ultra-marins ont regretté la disparition du « *tiers DOM* », et mis en avant l'entrée tardive en activité en raison du fort taux de chômage chez les jeunes et, donc, l'impossibilité d'amasser le nombre de points nécessaires pour une carrière complète ainsi que l'impossibilité d'arriver à l'âge pivot. « *On va subir de plein fouet la réforme de l'âge pivot et la décote* » a-t-il été entendu.

Selon certains, le traitement en fin de carrière des fonctionnaires serait largement supérieur au revenu moyen de leur carrière. Calculer le montant de la retraite sur les six derniers mois serait donc très avantageux alors que prendre en compte l'ensemble de leur carrière fera perdre près du tiers des revenus des futurs retraités, même si on intègre les primes à l'assiette des cotisations.

Un autre syndicat a relevé que jadis, lorsqu'on devait cotiser 37,5 ans, il était possible de calculer et de prévoir le montant de sa retraite. Aujourd'hui, devant l'incertitude soulevée par une réforme qui n'est pas encore figée, ce n'est plus le cas.

2. Les cotisations liées à la sur rémunération cristallisent les critiques

Le projet de soumettre à cotisation la sur rémunération est également très discuté. « *En surcotisant, on va perdre entre 18 % et 25 % de pouvoir d'achat. Or, la vie est plus chère dans les outre-mer* ». « *On va se retrouver dans une position de paupérisation.* » a-t-il été relevé. Certains syndicats ont demandé des garanties pour le maintien du niveau des pensions et souhaitent conserver un régime spécial « *comme pour les policiers ou les sénateurs* ».

Pour une majorité d'organisations syndicales, le régime universel va établir des inégalités, notamment entre ayants droits. Un syndicat a revendiqué une pension minimale égale à 100 % du SMIC net et s'est déclaré qu'il était « *hors de question que la sur rémunération de 40 % soit soumise à la moindre cotisation* ».

Cette organisation s'est déclarée favorable à une prise en compte totale de la sur-rémunération de 40 % dans le calcul de la retraite, « *mais pas forcément sur le plan des cotisations* ».

La mise en place d'un éventuel droit d'option a été accueillie avec scepticisme. Il a été indiqué que le « *droit d'option* » ne cadrerait pas avec le caractère « *universel* » du futur régime et qu'il s'agirait alors d'un régime spécial supplémentaire. « *Le gouvernement cherche à mettre en place un régime individualisé* ». En outre, « *les 40 % ne sont pas sur rémunération, mais une indemnité liée à la vie chère* ».

Enfin, il a été mis en avant que de nombreuses collectivités ultra-marines n'arrivaient pas à payer leurs agents. Proposer que ce soit les collectivités qui cofinancent – même de manière transitoire – les cotisations de leurs employés ne semble pas réaliste.

C. L'ARTICLE 63 DU PROJET DE LOI

1. Des adaptations nécessaires à l'application de la loi

L'article 63 habilite le gouvernement à prendre par ordonnances, en concertation avec les collectivités concernées, les mesures rendues nécessaires par la loi réformant les retraites dans les départements et collectivités d'outre-mer où l'Etat est compétent en matière de retraite, afin d'assurer l'application, ou le cas échéant les modalités d'adaptation de la présente loi en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna.

Pour la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion, la Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy pour lesquelles le code de la sécurité sociale est directement applicable en application de l'article L. 111-2 sous réserve d'adaptations prévues par ce code, la présente loi s'applique de plein droit. Le présent article habilite donc seulement le gouvernement à prévoir les adaptations nécessaires pour l'application de la présente loi, spécifiquement en matière de cotisation.

2. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ne sont pas concernées

Le système universel de retraite n'a pas vocation à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, ainsi que dans les Terres australes et antarctiques françaises qui disposent d'une compétence propre et autonome en matière de protection sociale.

3. Les cas de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna

En revanche, pour ce qui concerne Mayotte, la présente loi ne lui est pas directement applicable dans la mesure où cette collectivité dispose d'une législation propre en matière de retraite, qui est en cours de convergence avec le

code de la sécurité sociale. Par conséquent, le présent article a pour objet d'habiliter le Gouvernement à appliquer le système universel de retraite à cette collectivité, en prévoyant les adaptations et transitions nécessaires tenant compte de leurs caractéristiques et contraintes particulières.

Pour ce qui concerne Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, le présent article habilite enfin le Gouvernement à prévoir les adaptations nécessaires pour tenir compte de leurs caractéristiques statutaires et de leurs contraintes particulières, notamment pour les agents publics relevant du droit national.

D. LES PARTICULARITES DES FONCTIONNAIRES OUTRE-MER

Les fonctionnaires dépendent du régime national, mais bénéficient de quelques avantages. Ils perçoivent notamment une sur-rémunération destinée à compenser la cherté de la vie ultra-marine.

1. Une sur-rémunération qui va partiellement être soumise à cotisation

Les fonctionnaires affectés outre-mer bénéficient, lorsqu'ils sont en activité, d'une « sur-rémunération », qui peut atteindre 40 % de leur traitement en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à Mayotte et 53 % à La Réunion. Pour les fonctionnaires hexagonaux, l'ensemble des primes représente en moyenne 20 à 22 % des revenus. Pour les fonctionnaires basés en outre-mer, c'est en moyenne 50 à 60 %.

Toutefois, cette sur-rémunération n'était jusqu'à présent pas soumise à cotisation. Or, la réforme des retraites rend possible, dans son article 17, l'intégration d'une partie de cette prime dans le calcul de la retraite, ce qui suppose le paiement de cotisations, ainsi que l'a confirmé la ministre des outre-mer, Mme Annick Girardin le 28 janvier dernier lors de la séance des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale.

Cet échange faisait suite à un courrier envoyé aux parlementaires le 10 janvier 2020 et dans lequel elle indiquait : « *L'intégration de la sur-rémunération dans le calcul des retraites réduira le phénomène de baisse de pouvoir d'achat lors du départ en retraite pour les fonctionnaires résidant en Outre-mer* ».

Une partie de cette sur-rémunération sera donc « *soumise à cotisation ; à l'instar des autres primes, s'agissant des cotisations salariales, elles seront mises en œuvre de manière progressive sur 15 ans, l'employeur prenant à sa charge la différence par rapport à la cotisation totale* », ajoute-t-elle dans son courrier, signé également par le secrétaire d'État chargé des retraites Laurent Pietraszewski. « *Le plafond de l'assiette de sur-rémunération sur laquelle s'appliqueront les cotisations sera fixé par décret* », a précisé la ministre lors des questions au gouvernement du 28 janvier 2020.

Une mission de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été missionnée pour présenter des propositions sur le niveau de cotisations et le mécanisme de mise en œuvre du dispositif, notamment dans sa phase transitoire.

Si cette nouvelle est globalement favorable aux intérêts à long terme des intéressés, beaucoup font remarquer que ce surcroît de cotisation va diminuer leurs ressources immédiates, d'autant que le niveau de prise en charge n'est pour l'instant pas connu et sera déterminé par ordonnance.

Cette mesure aura un impact – encore difficile à évaluer – sur « *le pouvoir d'achat* (des fonctionnaires en outre-mer) *puisque'ils cotiseront plus, mais aussi sur les collectivités territoriales, qui sont déjà en grande difficulté dans les territoires d'outre-mer et qui devront aussi cotiser* » a indiqué la ministre.

Les services du ministère de la santé font toutefois remarquer que, dans le futur système de retraites universel en cours d'instauration, la cotisation des employeurs publics baissera de moitié car elle est actuellement à un niveau double de celui des cotisations versées par les employeurs privés. En conséquence, les dépenses en rémunérations et charges sociales des collectivités locales et des hôpitaux vont baisser drastiquement.

Compte tenu de l'incertitude régnant sur ce sujet, les rapporteurs préconisent les mesures suivantes :

- 7) Les fonctionnaires concernés par la prise en compte de la sur-rémunération dans le calcul de leur retraite devront bénéficier d'un droit d'option leur permettant de déterminer quel sera leur niveau de cotisation, compris entre 0 % et 100 %.**

Madame Panonacle s'associe à cette proposition tout en souhaitant qu'un pourcentage de cotisation minimum soit déterminé.

Monsieur Letchimy, de son côté, formule la proposition suivante :

7 bis) La totalité de la sur rémunération doit être prise en compte dans le calcul de la pension mais c'est l'État qui prend en charge les cotisations salariales et patronales pendant les quinze années de transition. Une décision sera prise au bout de cette période de quinze ans pour décider de prolonger ou pas la prise en charge des cotisations. La compensation par les collectivités obéit au même principe de manière à ne pas déstabiliser les finances locales.

- 8) L'administration devra mettre à la disposition des intéressés un simulateur pour leur permettre de se déterminer en connaissance de cause.**

2. La bonification de la retraite des fonctionnaires

Pour chaque période de trois années passée en outre-mer (départements et collectivités), un fonctionnaire reçoit une année de bonification de sa durée d'assurance. Cette bonification, communément appelée « tiers DOM », sert au calcul du montant de la pension de retraite.

Elle n'est toutefois pas prise en compte pour calculer la période de 15 à 17 ans que les fonctionnaires de service actif doivent accomplir pour partir à la retraite plus tôt, ni pour la surcote.

Considérant que cette bonification est consubstantielle au statut des fonctionnaires exerçant outre-mer, les rapporteurs Mansour Kamardine et Serge Letchimy formulent la préconisation suivante :

9) La bonification dite « tiers DOM » sera maintenue pour l'ensemble des fonctionnaires, de la même manière qu'elles ont été conservées pour les agents des ministères de l'intérieur et de la défense.

3. L'indemnité temporaire pour les retraités : un avantage en passe d'être supprimé

À certaines conditions, les retraités de la fonction publique d'État pouvaient percevoir une indemnité temporaire de retraite (ITR) lorsqu'ils résidaient dans certains territoires d'outre-mer (La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Polynésie française).

Pour y avoir droit, il fallait justifier de quinze ans de services effectifs dans une ou plusieurs de ces collectivités ou remplir les critères nécessaires pour bénéficier du régime particulier de « congés bonifiés » dans le territoire en question (par exemple, en être originaire).

L'indemnité temporaire de majoration de pension était fixée à 35 % à La Réunion, 35 % à Mayotte, 40 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et 75 % en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française.

Mais ce dispositif est en cours d'extinction progressive

Pour les fonctionnaires retraités avant 2009, l'indemnité temporaire de retraite est gelée à son niveau de 2008. Depuis 2018, elle ne peut plus dépasser 10 000 euros à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon ni 18 000 euros en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française.

Pour les fonctionnaires retraités depuis 2009, le plafond va baisser progressivement jusqu'à la disparition totale de ce dispositif en 2028. Les fonctionnaires retraités avant 2028 continuent à percevoir leur indemnité, plafonnée au niveau de leur 1^{ère} année de perception, ceux qui prendront leur retraite à compter de 2028 n'en percevront plus.

III. LES REVENUS DES AGRICULTEURS RETRAITES ULTRA-MARINS

Si les revenus dans les outre-mer sont plus faibles que dans l'hexagone, c'est particulièrement le cas des retraités du monde agricole. Leur revenu se compose souvent d'une maigre retraite complétée par des allocations destinées aux personnes âgées.

A. LA FAIBLESSE DES RETRAITES AGRICOLES

Le niveau de pension des agriculteurs retraités ultra-marins est inférieur à celui de l'hexagone. Parmi les territoires ultra-marins, c'est à Mayotte, que ce montant est le plus faible.

1. Une différence de niveau avec l'hexagone

S'exprimant en particulier sur La Réunion, le ministre de l'agriculture, M. Didier Guillaume a récemment déclaré : *« La problématique de la retraite agricole fait partie des injustices qui perdurent entre la Réunion et la Métropole. Aujourd'hui, la pension moyenne des agriculteurs réunionnais est de 375 euros, un quart d'entre eux perçoit moins de 100 euros »* ajoutant qu'*« on estime à au moins 200 euros la différence du montant de retraite par rapport à la France hexagonale »*.

Selon le ministre, *« le futur système s'appliquera de plein droit à l'ensemble de ceux qui cotisent, en Outre-mer, à la Réunion comme en métropole et dans l'Hexagone »*, mais *« des adaptations seront nécessaires particulièrement par rapport aux agriculteurs de vos territoires »* et *« une ordonnance sera prise pour tenir compte (...) des contraintes particulières »* à La Réunion, a-t-il répondu à la question posée par un sénateur.

M. Guillaume a reconnu que le problème était amplifié par *« la durée de carrière dont on sait qu'elle est différente, car les cotisations dont s'acquittent les agriculteurs ultra-marins sont nettement inférieures. »* Il a indiqué travailler en concertation avec Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer et Laurent Pietraszewski, secrétaire d'État aux retraites, *« sur les modalités actuelles de détermination de ces cotisations »*.

À Mayotte, la caisse de sécurité sociale verse des retraites qui s'échelonnent de 5 à 600 euros par mois. Par comparaison, les retraités de la fonction publique, sur cet archipel, perçoivent des pensions de retraite variant entre 400 et 1 400 euros.

Point de vigilance

La mission d'information a entendu le témoignage très émouvant d'une ouvrière agricole travaillant dans une plantation de bananes qui a alerté sur la pénibilité du travail, principalement manuel.

La mission d'information attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de reconnaître la pénibilité du travail agricole dans les outre-mer, compte-tenu, notamment, des conditions topographiques et climatiques spécifiques de ces territoires ainsi que d'une différence de mécanisation.

2. La retraite minimale à 1 000 euros, puis à 85 % du SMIC net

Les articles 40 et 41 du projet de loi instaurent, à l'échelle nationale, une retraite d'un montant minimal de 1 000 euros par mois ayant vocation à atteindre rapidement 85 % du smic.

De manière transitoire, les montants seront fixés à :

- un montant brut garantissant une retraite nette de 1 000 € en 2022 ;
- un montant brut garantissant une retraite nette équivalente à 83 % du SMIC net en 2023 ;
- un montant brut garantissant une retraite nette équivalente à 84 % du SMIC net en 2024 ;
- un montant brut garantissant une retraite nette équivalente à 85 % du SMIC net à partir de 2025.

Ce dispositif s'appliquera même aux agriculteurs ayant travaillé à temps partiel : 50 heures de travail par mois suffiront.

Autre nouveauté : tous les assurés bénéficieront de droits à retraite déterminés de façon identique pour ces périodes d'interruption d'activité involontaires, quel que soit leur statut professionnel. Ainsi, les périodes de congé maternité, les périodes de congés maladie, les périodes d'invalidité les périodes de chômage ouvriront des droits à pension et seront prises en compte dans le calcul du niveau de la retraite (art. 42 du projet de loi).

3. Des carrières incomplètes et des cotisations faibles

Cette mesure, que chacun salue, ne sera toutefois accessible qu'aux personnes ayant une carrière complète, soit un minimum de 43 années de cotisations, ou 516 mois, ce qui est rarement le cas pour les populations précarisées vivant dans les outre-mer. Certaines personnes entendues ont fait remarquer que le taux de chômage élevé parmi les jeunes conduisait souvent à une

activité tardive en activité ne permettant pas de cotiser pendant les 516 mois requis. Cette disposition risque donc de ne pas être très effective pour les personnes ayant eu des carrières incomplètes et qui ne percevront ces 1 000 euros qu'au prorata de leur durée de cotisation.

L'absence de carrière complète pour beaucoup d'agriculteurs ultra-marins ne signifie pas que ceux-ci ont dissimulé leur activité pour ne pas cotiser : bien souvent, c'est la législation en vigueur qui ne leur a pas permis de cotiser, notamment à Mayotte qui a longtemps conservé un statut spécifique. Et dans beaucoup de cas, les cotisations étaient plafonnées.

Les responsables de la Direction générale des outre-mer (DGOM) que la mission d'information a reçus ont confirmé que les retraités agricoles ultra-marins comptaient en moyenne sept ans de moins de cotisation car le système de retraites avait été mis en place en 1964 seulement.

Par ailleurs, les règles de cotisations sont différentes dans les outre-mer par rapport au reste du pays : alors que les cotisations sont calculées sur les revenus sur le territoire hexagonal, elles le sont sur la surface agricole dans les outre-mer. Or, outre-mer, les surfaces agricoles moyennes sont plus faibles que dans le reste du pays. Ce mode de calcul résulte de la volonté originelle de verser de faibles cotisations, mais cela aboutit au versement de retraites qui sont, dans les outre-mer, plus faibles que dans le reste du pays.

Enfin, les agriculteurs bénéficient d'exonérations de cotisations partielles ou totales financièrement compensées par le ministère des outre-mer. Pour les exploitations d'une superficie inférieure à 40 hectares – ce qui représente 98 % des cas – l'exonération est totale. Face à ce système complexe et peu lisible, le gouvernement envisage de confier une mission à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS). Une amélioration du niveau des retraites passera probablement par un relèvement du niveau des cotisations, mais cette augmentation ne doit pas être excessive.

Considérant que les agriculteurs ultra-marins ne sont responsables ni de l'absence de cotisations qui n'ont été permises que tardivement par la législation, ni par leur niveau, les rapporteurs présentent la préconisation suivante :

- 10) L'administration mettra en place un dispositif permettant le rachat des droits à un coût raisonnable pour les agriculteurs ultra-marins n'ayant pas suffisamment cotisé parce que la législation de l'époque ne le permettait pas.**

L'absence de cotisations n'est pas uniquement liée à des incohérences législatives. Bien souvent, les travailleurs, agricoles ou autres, ne pouvaient cotiser car ils étaient payés en liquide, sans aucune trace de contrat. L'économie de survie informelle, plus subie que choisie, a occupé une place importante dans l'activité de générations d'ultra-marins. Ce « temps informel » doit être pris en compte par la réforme.

Sur ce sujet, M. Serge Letchimy formule la préconisation suivante à laquelle s'associent ses deux corapporteurs :

11) Le gouvernement s'engage à ce que soit prises en compte, dans le cadre des ordonnances prévues par le projet de loi, les activités informelles pratiquées par les ultra-marins dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du BTP, etc. Les activités en questions devront être attestées par, au moins, deux témoignages.

4. La complémentarité entre la retraite et l'ASPA

La retraite minimale, qui souvent ne s'élèvera donc qu'à quelques centaines d'euros, pourra être complétée par l'ASPA, cette allocation de solidarité aux personnes âgées dont le fonctionnement est décrit ci-après. Les deux dispositifs (pension minimale et ASPA) sont complémentaires et non pas concurrents :

- la pension minimale (les 1 000 euros ou leur proratisation) est calculée individuellement et dépend uniquement de la carrière individuelle des intéressés. Elle est le reflet de l'activité professionnelle de chacun et est financée par les cotisations. Elle n'est pas récupérable sur les successions ;

- l'ASPA, ancien minimum vieillesse, viendra en aide aux personnes n'ayant pas eu une carrière complète et dont la pension est inférieure, au 1^{er} janvier 2020, à 902 euros. Il s'agit d'une allocation différentielle qui est versée à concurrence de ce montant et qui est financé par la solidarité nationale (l'impôt) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Elle est récupérable sur les successions.

Ces deux dispositifs ont vocation à coexister car ils se complètent.

B. VERS UNE REFORME DE L'ASPA ?

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est une pension minimale destinée aux retraités modestes âgés d'au moins 65 ans. Elle a succédé au minimum vieillesse et est financée par la solidarité nationale (c'est-à-dire par l'impôt et non par des cotisations sociales). Cette allocation vient en complément de la pension perçue par le bénéficiaire indépendamment du montant des cotisations versées durant sa carrière professionnelle. Si un couple est éligible à l'ASPA, chaque membre du couple doit déposer une demande, l'allocation étant versée à titre individuel.

1. Les réticences à bénéficier de cette allocation

L'ASPA est une allocation différentielle dont le montant est calculé en fonction de l'ensemble des revenus du bénéficiaire et de la composition de son foyer. Dans l'hexagone ainsi que dans les départements ultra-marins, à l'exception de Mayotte, son montant maximal est, à compter du 1^{er} janvier 2020, égal à :

- 10 838,40 euros par an (902,78 euros par mois) pour une personne seule ;
- 16 826,64 euros par an (1 402,22 euros par mois) pour un couple.

Les revenus des intéressés viennent en atténuation de ces chiffres.

À Mayotte, pour des raisons historiques, le montant de cette allocation différentielle a été fixé à la moitié du niveau national, soit 451,39 euros pour une personne seule et 701,11 euros pour un couple.

L'ASPA fait partie des prestations sociales récupérables par l'État ou la Sécurité sociale après le décès de l'allocataire, au moment de la succession. C'est probablement une des raisons qui fait que beaucoup de personnes âgées, même dans la précarité, ne demandent pas à bénéficier de cette allocation. À Mayotte, on estime que 30 % des personnes éligibles à l'ASPA ne demandent pas à bénéficier de cette aide. La méconnaissance du dispositif et de ses exonérations est peut-être une autre explication à ce désintérêt.

Le remboursement de l'ASPA s'effectue par les ayants droits à condition que l'actif successoral net soit égal ou supérieur au seuil de recouvrement fixé à 39 000 euros dans l'hexagone et à 100 000 euros de façon temporaire dans les départements d'outre-mer. Les remboursements effectués par les héritiers directs ne peuvent excéder un plafond annuel fixé tous les ans par décret et qui varie selon la composition du foyer. En 2019, ce montant était égal à 6 939,60 euros pour une personne seule, et à 9 216,99 euros pour un couple.

En outre-mer comme en hexagone, les moyens de production des agriculteurs sont exclus de la récupération sur successions et profitent aux

héritiers. Il s'agit essentiellement des terres, du cheptel ainsi que des bâtiments agricoles.

2. Les particularités ultra-marines

Ainsi que nous l'avons vu, le seuil de recouvrement est plus élevé dans les outre-mer : en effet, la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, parue au journal officiel du 1^{er} mars 2017, a relevé le plafond de récupération sur succession de l'ASPA à 100 000 euros dans les outre-mer jusqu'au 31 décembre 2026.

Cette mesure est bénéfique pour les outre-mer puisque seules les sommes supérieures à 100 000 euros peuvent être récupérées par la collectivité : les héritiers ne sont donc pas complètement dépouillés, d'autant que les moyens de production des intéressés sont également exclus du champ de la récupération.

Toutefois, la situation dans les outre-mer est très différente de celle du reste du pays. En effet, alors que la plupart des agriculteurs hexagonaux sont propriétaires de leurs moyens de production, c'est rarement le cas dans certains les outre-mer où la terre appartient à de riches propriétaires terriens souvent descendants de colons, les fameux « békés ». Une majorité des agriculteurs ultra-marins ne sont souvent que des ouvriers agricoles utilisant les moyens de production de leur employeur. La disposition excluant ces biens de la récupération sur succession ne leur est donc d'aucun secours.

Le plus souvent, le seul bien que possèdent ces personnes est leur logement. Or les agriculteurs vivant dans l'hexagone habitent le plus souvent dans leur ferme, considérée comme faisant partie des moyens de production et donc exclue du processus de récupération sur succession. Ce n'est pas le cas les agriculteurs ultra-marins qui vivent le plus souvent au bourg, hors de l'exploitation agricole, surtout s'ils sont simples ouvriers agricoles. Leur logement est donc susceptible d'être récupéré par l'administration à leur décès, ce qui est vécu comme une véritable injustice.

La situation est encore plus inique à Mayotte où la réglementation interdit aux agriculteurs de construire leur logement sur leur domaine agricole. Dès lors, celle-ci ne peut pas être considérée comme faisant partie des moyens de production et peut être récupérée par l'administration le moment venu. Cette situation, particulièrement mal vécue, conduit beaucoup d'ultra-marins, pourtant dans le besoin, à refuser le bénéfice de l'ASPA pour ne pas léser leurs enfants.

3. Des pistes pour moderniser l'ASPA

Différentes options peuvent être proposées pour améliorer le fonctionnement de cette allocation :

- le différentiel de seuil de recouvrement entre l'hexagone et les outre-mer est, pour l'instant, provisoire. Sa pérennisation risquerait toutefois de se heurter à la censure du Conseil constitutionnel qui pourrait voir dans cette différence de traitement, si elle devenait permanente, une marque de discrimination à l'égard de l'hexagone ;

- en revanche, le seuil de recouvrement devra être augmenté de manière significative dans le but de rassurer les intéressés quant à la transmission de leurs biens principaux à leurs héritiers ;

- enfin, l'habitation principale devra être exclue du champ de recouvrement, au même titre que les biens de production, de manière à rétablir l'équité entre les agriculteurs vivant sur leur exploitation et toutes les autres personnes.

Les trois rapporteurs formulent les deux préconisations suivantes :

12) L'habitation principale doit être exclue du champ de recouvrement sur succession de l'ASPA ;

13) L'existence de cette allocation doit faire l'objet d'une plus large publicité notamment en ce qui concerne les modalités de sa récupération sur succession.

En revanche, seuls MM. Kamartdine et Letchimy formulent la préconisation suivante :

14) Le seuil de recouvrement sur succession de l'ASPA doit être augmenté de manière significative.

Mme Panonacle souhaite attendre les conclusions de la DGOM auditionnée dans le cadre de ce rapport avant de se positionner sur l'augmentation du seuil de recouvrement sur succession de l'ASPA.

CONCLUSION

Compte tenu du fait que l'adaptation dans les outre-mer de la réforme instituant un régime de retraite universel se fera en très grande partie par ordonnances, les trois rapporteurs souhaitent que le gouvernement informe et associe les parlementaires à sa réflexion ainsi qu'à l'état d'avancement de la rédaction de ces textes. Ils proposent en conséquence la création d'un comité de négociation et de suivi.

Proposition des trois rapporteurs :

15) Un comité de négociation et de suivi associant les acteurs sociaux locaux et les parlementaires ultramarins doit être institué par les ministères concernés pour l'élaboration des ordonnances, au niveau national et territoire par territoire.

RECAPITULATION DES PROPOSITIONS

Sur **Mayotte**, MM. Mansour Kamardine et Serge Letchimy formulent les préconisations suivantes :

- 1) La durée de la période de convergence entre Mayotte et le reste des départements français pour ce qui concerne l'alignement des cotisations, des retraites, des différentes allocations, du SMIC, etc. doit être sensiblement réduite sur la base d'un agenda public et resserré.
- 2) Le plafond annuel de la sécurité sociale et plus largement l'ensemble des assiettes des cotisations sociales des employeurs et des salariés appliqués à Mayotte doivent être alignés sur le droit commun en vigueur dans l'ensemble du pays et la sur-cotisation actuelle de la part employeur servir à compenser l'accélération de la convergence de la part salariale.
- 3) Le code de la sécurité sociale de droit commun doit être appliqué à Mayotte dans les meilleurs délais.
- 4) La finalisation des négociations sur la révision du niveau de la sur-rémunération à Mayotte doit précéder la réforme de retraites.
- 5) La finalisation des négociations sur l'accès à la retraite complémentaire ARGIRC ARRCO à Mayotte doit précéder la réforme des retraites et intégrer un volet autorisant un rachat de droit dans des conditions financières adaptées à la situation locale.

Mme Panonacle préfère ne pas être associée à ces préconisations par manque de données sur l'impact de ces mesures. Elle formule, de son côté, la préconisation suivante :

1 *bis*) Le gouvernement remettra au Parlement, dans un délai de six mois, un rapport sur les conséquences qu'aurait, sur les plans économique et social, une accélération du processus de convergence entre Mayotte et le reste du pays.

En revanche, les trois rapporteurs sont d'accord sur la proposition suivante :

- 6) Un comité de suivi associant les acteurs sociaux et les parlementaires mahorais doit être institué par les ministères concernés pour l'élaboration des ordonnances relatives à Mayotte.

*

Sur la **sur rémunération des fonctionnaires**, les trois rapporteurs formulent les préconisations suivantes :

7) Les fonctionnaires concernés par la prise en compte de la sur-rémunération dans le calcul de leur retraite devront bénéficier d'un droit d'option leur permettant de déterminer quel sera leur niveau de cotisation, compris entre 0 % et 100 %.

Madame Panonacle s'associe à cette proposition tout en souhaitant qu'un pourcentage de cotisation minimum soit déterminé.

Monsieur Letchimy, de son côté, formule la proposition suivante, proposition à laquelle se rallie M. Mansour Kamardine :

7 bis) La totalité de la sur rémunération doit être prise en compte dans le calcul de la pension mais c'est l'État qui prend en charge les cotisations salariales et patronales pendant les quinze années de transition. Une décision sera prise au bout de cette période de quinze ans pour décider de prolonger ou pas la prise en charge des cotisations. La compensation par les collectivités obéit au même principe de manière à ne pas déstabiliser les finances locales.

8) L'administration devra mettre à la disposition des intéressés un simulateur pour leur permettre de se déterminer en connaissance de cause.

*

Sur la **bonification du « tiers DOM »**, MM. Mansour Kamardine et Serge Letchimy formulent la préconisation suivante :

9) La bonification dite « tiers DOM » sera maintenue pour l'ensemble des fonctionnaires, de la même manière qu'elles ont été conservées pour les agents des ministères de l'intérieur et de la défense.

*

Sur **la retraite des agriculteurs ultra-marins**, les trois rapporteurs formulent la préconisation suivante :

10) L'administration mettra en place un dispositif permettant le rachat des droits à un coût raisonnable pour les agriculteurs ultra-marins n'ayant pas suffisamment cotisé parce que la législation de l'époque ne le permettait pas.

*

Sur les **activités informelles** auxquelles les ultra-marins ont pu se livrer par nécessité, M. Serge Letchimy formule la préconisation suivante à laquelle s'associent ses deux corapporteurs :

11) Le gouvernement s'engage à ce que soit prises en compte, dans le cadre des ordonnances prévues par le projet de loi, les activités informelles pratiquées par les ultra-marins dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du BTP, etc. Les activités en questions devront être attestées par, au moins, deux témoignages.

*

Sur **l'ASPA**, les trois rapporteurs formulent les deux préconisations suivantes :

12) L'habitation principale doit être exclue du champ de recouvrement sur succession de l'ASPA.

13) L'existence de cette allocation doit faire l'objet d'une plus large publicité notamment en ce qui concerne les modalités de sa récupération sur succession...

En revanche, seuls MM. Mansour Kamardine et Serge Letchimy formulent la préconisation suivante :

14) Le seuil de recouvrement sur succession de l'ASPA doit être augmenté de manière significative.

Mme Panonacle souhaite attendre les conclusions de la DGOM auditionnée dans le cadre de ce rapport avant de se positionner sur l'augmentation du seuil de recouvrement sur succession de l'ASPA.

*

Enfin, sur **l'ensemble du volet ultra-marin de la réforme**, les trois rapporteurs formulent la préconisation suivante :

15) Un comité de négociation et de suivi associant les acteurs sociaux locaux et les parlementaires ultramarins doit être institué par les ministères concernés pour l'élaboration des ordonnances, au niveau national et territoire par territoire.

EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 10 février 2019, la Délégation aux outre-mer a procédé à la présentation du rapport d'information sur le projet de loi instituant un régime de retraite universel :

La vidéo de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://assnat.fr/fw7CZi>

Puis la Délégation adopte le rapport d'information et ses propositions. Elle en autorise sa publication.

ANNEXES

LISTE DES AUDITIONS

Mardi 4 février 2020

Cabinet du secrétaire d'Etat auprès de la ministre des solidarités et de la santé, chargé des retraites

- M. Philippe LAFFON, directeur-adjoint du cabinet du secrétaire d'Etat chargé des retraites ;
- Mme Stéphanie DESCHAUME, conseillère.

Direction Générale des outre-mer

- M. Etienne DESPLANQUES, sous-directeur des politiques publiques ;
- M. Nicolas LAURAIN, sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles.

Organisations syndicales

- M. Jean-Claude BARBOUL, Confédération française démocratique du travail (CFDT) ;
- M. Jean-Marie GABRIEL, Confédération générale du travail (CGT) ;
- Mme Marthe DITE SURELLY, Confédération générale du travail (CGT) ;
- M. Nicolas CARMi, Force Ouvrière ;
- M. Michel BEAUGRAS, Force Ouvrière.

Bien que conviés à l'audition, n'ont pu être présents les représentants de :

- Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE CGC) ;
- Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) ;
- Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).

Mercredi 5 février 2020

Syndicats guadeloupéens

- M. Michel MADo, membre du Syndicat des personnels de l'éducation en Guadeloupe (SPEG) ;
- M. Gustave BYRAM, Secrétaire Général de Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) Guadeloupe ;
- M. Eddy SEGUR, Secrétaire Général de la Fédération Syndicale Unitaire (FSU) Guadeloupe.

M. Rivomalala RAKOTONDRAVELO au sujet de la situation des enseignants du 1er degré à Mayotte.

- M. Rivomalala RAKOTONDRAVELO, secrétaire départemental du Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des Écoles et PEGC (SNUIPP) Mayotte ;
- M. Henri NOUR, secrétaire académique du Syndicat National des Enseignements de Second degré (SNES) Mayotte.

Jeudi 6 février 2020

Syndicats martiniquais

- Willy DELOR, secrétaire de la CGTM territoriaux ;
- Philippe PIERRE CHARLES, secrétaire de la CDMT ;
- Karl TOUSSAINT, membre du SE UNSA ;
- Valérie VERTALE-LORIOT Co-Secrétaire académique du Snes FSU Martinique.
