

N° 2063

---

ASSEMBLÉE NATIONALE  
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 novembre 2025.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI  
*de finances pour 2026,*

TOME IV

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

PENSIONS

PAR MME KARINE LEBON,

Députée.

---

---

Voir les numéros : **1906, 1996** (annexe 37).



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i> ET DE LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i></b> .....	9
<b>I. LES CRÉDITS DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i></b> .....	9
A. LE PROGRAMME 741 <i>PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D’INVALIDITÉ</i> .....	11
1. Fonctionnaires civils .....	11
2. Militaires.....	11
3. Allocations temporaires d’invalidité.....	11
B. LE PROGRAMME 742 <i>OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L’ÉTAT</i> .....	12
C. LE PROGRAMME 743 <i>PENSIONS MILITAIRES D’INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS</i> .....	12
1. Reconnaissance de la Nation .....	13
2. Réparation.....	13
3. Les autres actions du programme 743 .....	13
<b>II. LES CRÉDITS DE LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i></b> .....	13
A. LE PROGRAMME 198 <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES</i> .....	15
1. Les pensions des anciens agents de la SNCF .....	15
2. Les pensions des anciens agents de la Régie autonome des transports parisiens...	16
3. Autres régimes .....	16
B. LE PROGRAMME 197 <i>RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS</i> .....	16

C. LE PROGRAMME 195 <i>RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SEITA ET DIVERS</i> .....	17
1. Le fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines .....	17
2. La Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française et la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris.....	17
3. Les autres régimes du programme 195 .....	18
<b>SECONDE PARTIE : LES RETRAITES OUTRE-MER</b> .....	19
<b>I. LES RÈGLES APPLICABLES AUX RETRAITES ULTRAMARINES DIFFÉRENT EN PARTIE DU DROIT COMMUN</b> .....	20
A. DANS LE SECTEUR PRIVÉ, DES RÈGLES EN MATIÈRE DE RETRAITE IDENTIQUES POUR LA PLUPART AU DROIT COMMUN .....	20
1. À l'exception des collectivités du Pacifique, les départements, régions et collectivités d'outre-mer appliquent des règles similaires .....	20
2. L'allocation de solidarité aux personnes âgées, qui concerne outre-mer essentiellement les salariés du secteur privé, suit des règles spécifiques encore insuffisantes .....	21
B. PLUSIEURS SPÉCIFICITÉS DES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE EXISTENT OUTRE-MER, EN PARTICULIER AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT .....	23
1. Les règles applicables aux retraites de la fonction publique outre-mer sont celles du droit commun à certaines exceptions .....	23
2. Outre-mer, des dispositifs spécifiques pour certains retraités de la fonction publique ont été inégalement prévus mais restent insuffisants .....	23
a. La bonification de dépaysement pour services civils rendus hors Europe et les bénéfices de campagne valorisent les périodes d'activité outre-mer dans les trois fonctions publiques.....	23
b. L'indemnité temporaire de retraite est un dispositif en voie d'extinction, qui couvre inégalement les fonctions publiques et les territoires ultramarins .....	24
c. La cotisation volontaire au régime de retraite additionnel de la fonction publique est une occasion manquée de succéder à l'indemnité temporaire de retraite dans les trois fonctions publiques et dans l'ensemble des outre-mer .....	25
<b>II. LES RETRAITES ULTRAMARINES SONT MARQUÉES PAR D'IMPORTANTES INÉGALITÉS</b> .....	27
A. LES RETRAITES ULTRAMARINES SONT D'UN MONTANT PLUS FAIBLE ET SONT SERVIES SUR UNE DURÉE PLUS COURTE .....	27
1. Les retraites ultramarines sont marquées par d'importantes inégalités avec l'Hexagone, mais également entre les territoires ultramarins.....	27
2. Les retraites des fonctionnaires outre-mer : une situation favorable en trompe-l'œil .....	29
B. CES INÉGALITÉS SONT LE REFLET DE CARRIÈRES PLUS ACCIDENTÉES ET, PLUS GÉNÉRALEMENT, DES DIFFICULTÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES TERRITOIRES ULTRAMARINS.....	30

C. LES INÉGALITÉS NE SE LIMITENT PAS AUX DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES MAIS SE TRADUISENT AUSSI EN DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT .....	31
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	35
<b>I. PRÉSENTATION DE L'AVIS BUDGÉTAIRE</b> .....	35
<b>II. EXAMEN DES CRÉDITS</b> .....	45
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	47
<b>ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	49



## AVANT-PROPOS

Les retraites sont de longue date au cœur du débat public français. Plus encore depuis la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, elles sont devenues le symbole du mépris contre la mobilisation sociale et les droits sociaux de nos compatriotes.

À l'Assemblée nationale, une majorité de députés existe pour revenir sur cette réforme. En témoigne la résolution visant à abroger la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 dite « réforme des retraites », adoptée dans le cadre de la journée d'initiative du groupe Gauche démocrate et républicaine <sup>(1)</sup>. Pourtant, les gouvernements successifs n'ont entendu ni la blessure démocratique, ni la revendication sociale portée à l'Assemblée nationale et dans la rue. Si le nouveau Gouvernement a proposé en dernière extrémité sa suspension – moins pour changer la vie des Français que pour augmenter l'espérance de la sienne –, la réforme des retraites de 2023 ne pourra être interrompue qu'au prix de l'adoption d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 portant atteinte aux fondements mêmes de notre République sociale. Mais cette politique antisociale ne se limite pas à ce seul projet de loi de financement. Elle s'étend également au projet de loi de finances pour 2026, dont le contenu fragilisera les retraités comme le montrent la suppression de l'abattement fiscal de 10 % sur les pensions de retraite ainsi que la non-revalorisation des pensions des fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires, de même que des pensions versées aux agents soumis à l'un des régimes dits spéciaux, toutes financées par la mission et le compte d'affectation spéciale qui sont l'objet du présent avis budgétaire.

Dans la première partie sont analysées les évolutions budgétaires opérées dans la mission *Régimes sociaux et de retraite* et dans le compte d'affectation spéciale *Pensions* du projet de la loi de finances pour 2026. Au regard de la décision de l'exécutif de ne pas revaloriser les pensions de retraite, la rapporteure émet un **avis défavorable** à l'adoption de ces crédits, estimant que le Gouvernement fait tristement payer aux retraités huit années d'une gestion budgétaire délétère.

Dans la seconde partie, la rapporteure a choisi de conduire une brève évaluation des retraites en outre-mer. Plus encore que leurs concitoyens qui résident dans le reste de la France, les retraités ultramarins seront en effet lésés par les arbitrages profondément injustes contenus dans ce budget.

---

(1) Texte adopté n° 133 du 5 juin 2025.





## PREMIÈRE PARTIE

### LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS* ET DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

Les crédits du compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui s'élevaient à 69,34 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025, restent stables (– 0,02 %), contrairement à l'année précédente qui avait vu une légère augmentation (+ 1,33 %). La prévision de dépenses s'établit à 69,32 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2026. Les crédits de la mission *Régimes sociaux et de retraite* décroissent quant à eux faiblement, passant de 5,99 milliards d'euros en 2025 à 5,98 milliards d'euros en 2026, soit une baisse de 0,13 %.

L'évolution des crédits présentée dans les projets annuels de performances est caractérisée par une stagnation voire une baisse préoccupante. Outre les tendances démographiques de certains régimes, **cette trajectoire résulte principalement d'une hypothèse d'absence de revalorisation des pensions de vieillesse et d'invalidité couvertes par la mission et le compte d'affectation spéciale en 2026.** Si la dernière revalorisation sur l'inflation, limitée à 1,7 %, était intervenue le 1<sup>er</sup> juillet 2025, la rapporteure alerte sur les conséquences qu'une désindexation ferait peser sur le pouvoir d'achat des retraités.

La présentation des crédits relevant de cette mission et de ce compte d'affectation spéciale vient compléter celle à laquelle procède le rapporteur spécial de la commission des finances, saisie au fond.

#### I. LES CRÉDITS DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Créé en 2006, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* regroupe les crédits des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. Il s'agit des fonctionnaires civils, des ouvriers de l'État et des militaires. Sans ici entrer dans les récents débats sur les pensions des fonctionnaires, la rapporteure rappelle qu'en l'état du droit, comme tout compte d'affectation spéciale, le CAS *Pensions* est soumis à une obligation d'équilibre : son solde budgétaire cumulé, correspondant à la différence entre les sommes des recettes et des dépenses depuis la création du compte, doit toujours être excédentaire. Ce résultat est obtenu par une gestion des recettes que sont les contributions employeurs, les cotisations salariales et, en tant que de besoin et sans limitation, les versements complémentaires issus du budget général.

Ces crédits sont répartis en trois sections correspondant chacune à un programme. Le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* est en légère augmentation de 0,14 %. Au contraire, le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* décroît de 1,24 %. Le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* accuse également une baisse de 6,36 %.

Les crédits des trois programmes du compte d'affectation spéciale dans le projet de loi de finances pour 2026, et leur évolution par rapport à la loi de finances initiale de 2025 sont répartis, en milliards d'euros, ainsi que le présente le tableau suivant.

Programmes et actions	Crédits de paiement = autorisations d'engagement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
<b>P741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</b>	<b>65,98</b>	<b>66,07</b>	<b>+ 0,14 %</b>
01 – Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	54,56	54,74	+ 0,34 %
02 – Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	11,28	11,19	– 0,82 %
03 – Allocations temporaires d'invalidité	0,14	0,14	– 1,10 %
<b>P742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État</b>	<b>2,11</b>	<b>2,08</b>	<b>– 1,24 %</b>
01 – Prestations vieillesse et invalidité	2,05	2,02	– 1,13 %
03 – Autres dépenses spécifiques	0 (133 660 €)	0 (643 061 €)	+ 381,12 %
04 – Gestion du régime	0,007	0,006	– 3,18 %
05 – Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (Ratocem)	0,06	0,05	– 5,90 %
<b>P743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</b>	<b>1,25</b>	<b>1,17</b>	<b>– 6,36 %</b>
01 – Reconnaissance de la Nation	0,50	0,46	– 8,12 %
02 – Réparation	0,66	0,62	– 6,75 %
03 – Pensions Alsace-Moselle	0,02	0,02	+ 4,12 %
04 – Allocations de reconnaissance des anciens supplétifs	0,05	0,06	+ 11,23 %
05 – Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	0 (27 206 €)	0 (15 641 €)	– 42,51 %
06 – Pensions des sapeurs-pompiers et anciens agent de la défense passive victimes d'accident	0,01	0,01	– 3,07 %
07 – Pensions de l'ORTF	0 (62 000 €)	0 (58 000 €)	– 6,45 %
<b>Totaux</b>	<b>69,34</b>	<b>69,33</b>	<b>– 0,02 %</b>

Source : projet annuel de performances 2026.

## **A. LE PROGRAMME 741 *PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE ET ALLOCATIONS TEMPORAIRES D'INVALIDITÉ***

Le programme 741 rassemble les crédits relatifs au versement des prestations de retraite des fonctionnaires civils de l'État et des militaires ainsi que de l'allocation temporaire d'invalidité. Il rassemble la majeure partie des dépenses retracées dans le compte d'affectation spéciale (96 %), soit plus de 66 milliards d'euros. Ses crédits, rapportés à ceux adoptés dans la loi de finances initiale pour 2025, sont en légère augmentation (+ 0,14 %).

### **1. Fonctionnaires civils**

L'action regroupe l'essentiel des crédits du programme (82,9 %) à hauteur de 54,74 milliards d'euros.

Après une diminution marquée sous l'effet de la réforme des retraites de 2023 (– 5 % en 2023 et – 12 % en 2024), le nombre de départs devrait poursuivre sa décline en 2025 (– 2 %). Toutefois, toutes choses égales par ailleurs, il devrait se maintenir à des niveaux similaires en 2026, 2027 et 2028. Les crédits de l'action se stabilisent en 2026 (+ 0,34 %) après une légère hausse en 2025 (+ 2,6 %). Ceci s'explique par l'absence de revalorisation des pensions d'une part, par l'équilibre attendu en 2026 du solde des dépenses liées aux entrées et aux sorties de pension d'autre part.

### **2. Militaires**

Le projet annuel de performances anticipe une légère baisse des sorties de droit direct ou dérivé en 2025 par rapport à 2024 (– 2 %), c'est-à-dire un moindre nombre annuel de décès, se stabilisant en 2026, de même qu'une baisse plus marquée des entrées de pensions de droit direct en 2025 par rapport à 2024 (– 4 %). Cette dynamique à la baisse devrait se poursuivre en 2026. Les crédits alloués à cette action décroissent (– 0,82 %) pour atteindre 11,19 milliards d'euros en 2026.

### **3. Allocations temporaires d'invalidité**

Les crédits des allocations temporaires d'invalidité, qui ne représentent qu'une très faible part des crédits du programme 741 (0,2 %), seront en baisse (– 1,10 %) en 2026.

## **B. LE PROGRAMME 742 OUVRIERS DES ÉTABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ÉTAT**

Le programme 742 retrace les dépenses et recettes de deux fonds consacrés aux prestations de retraite et d'invalidité versées aux ouvriers de l'État, tous deux gérés par la Caisse des dépôts et consignations :

- le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État ;

- le fonds gérant les rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

Le montant des crédits du programme s'établit à près de 2,08 milliards d'euros, en baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 (– 1,24 %). Ces prévisions de dépenses s'expliquent par l'hypothèse d'une non-revalorisation des pensions de vieillesse et d'invalidité pour 2026.

Le programme 742 se divise en quatre actions dont la première, *Prestation vieillesse et invalidité*, compte pour 97,1 % des crédits de l'ensemble. L'action *Autres dépenses spécifiques* observe une variation annuelle importante (+ 381,12 %), non justifiée par le projet annuel de performances mais pour des montants marginaux à l'échelle du compte d'affectation spéciale.

## **C. LE PROGRAMME 743 PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES PENSIONS**

Ce programme finance les pensions versées au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que les pensions, rentes et allocations de régimes de retraite ou équivalents dont l'État est directement redevable, notamment au titre d'engagements historiques et de reconnaissance de la Nation.

À la différence des autres programmes du CAS *Pensions*, ces dépenses sont financées exclusivement par la solidarité nationale et non selon une logique contributive. Chaque action est le miroir d'une action d'un des programmes ministériels du budget général, dit programme support, qui en supporte exclusivement les dépenses. À l'instar de l'année précédente, les crédits du programme 743 baisseront sensiblement en 2026 (– 6,36 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Ils atteindront 1,17 milliard d'euros du fait de la baisse des effectifs des populations bénéficiaires et de l'absence de revalorisation des pensions prévue dans le projet de loi de finances.

Ce programme se décline en sept actions recouvrant une diversité de pensions et de rentes.

### **1. Reconnaissance de la Nation**

Cette action représente 39,7 % des crédits du programme. La prévision de dépenses pour 2026, s'élevant à 464,7 millions d'euros, est en baisse de 8,12 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025.

Versée en témoignage de la reconnaissance nationale, la retraite du combattant s'élève à 835,64 euros annuels depuis la revalorisation du point d'indice des pensions militaires d'invalidité à 16,07 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2025. Les effectifs sont en baisse constante en raison de la structure d'âge des bénéficiaires de l'allocation de reconnaissance du combattant.

Outre la retraite du combattant, cette action comprend les traitements attachés à la Légion d'honneur et à la médaille militaire. Le faible nombre d'ayants droit de la Légion d'honneur demandant leur traitement et la modestie de ce dernier expliquent le très faible montant des dépenses afférentes (0,76 million d'euros), stable depuis plusieurs années.

### **2. Réparation**

Cette action représente 52,7 % du montant des crédits du programme. Elle regroupe les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que les allocations rattachées. Les dépenses pour 2026 sont estimées à 617,37 millions d'euros, en diminution par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 (– 6,75 %). Cette baisse s'explique principalement par la diminution du nombre de bénéficiaires, qui concerne notamment les pensions les plus élevées.

### **3. Les autres actions du programme 743**

Les cinq autres actions représentent 7,6 % des crédits du programme. Elles regroupent une diversité de pensions et de rentes telles que les pensions de certains ministres des cultes dans les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, les allocations de reconnaissance en faveur des anciens membres des formations supplétives en Algérie ou bien encore certains avantages de pensions aux anciens agents de l'Office de radiodiffusion-télévision française.

## **II. LES CRÉDITS DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE***

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe un grand nombre de régimes spéciaux de retraite : ceux notamment de la SNCF, de la Régie autonome des transports parisiens, des marins, des anciens mineurs et d'autres de moindre ampleur désormais fermés. Ils se caractérisent par une création ancienne, souvent antérieure à la sécurité sociale, et par un fort déséquilibre démographique. L'autofinancement étant impossible, il est compensé par le versement de crédits de l'État au titre de la solidarité nationale.

À ce titre, la loi n° 2023-150 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 a décidé un nouveau schéma de financement pour les régimes spéciaux fermés de la mission. Désormais, il revient au régime général de la sécurité sociale d'assurer leur équilibre. Les crédits budgétaires compensent la Caisse nationale d'assurance vieillesse à hauteur du besoin constaté.

En outre, les règles applicables à ces régimes ont progressivement été modifiées. La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a mis en extinction celui de la SNCF. Par ailleurs, la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 organise, notamment, la fermeture du régime spécial de retraite de la Régie autonome des transports parisiens pour les recrutements intervenus à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023.

Pour l'année 2026, les crédits de la mission s'élèveront à 5,98 milliards d'euros, en légère baisse de 0,13 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Cette prévision repose sur une absence de revalorisation des pensions en 2026. L'essentiel des actions de la mission connaît une baisse tendancielle des crédits, à l'exception des actions *Régime de retraite de la SEITA* (+ 0,29 %) et *Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris* (+ 6,42 %) ainsi que du programme *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* (+ 3,86 %).

En synthèse, les crédits des trois programmes de la mission dans le projet de loi de finances pour 2026, et leur évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, sont répartis, en milliards d'euros, comme le montre le tableau suivant.

Programmes et actions	Crédits de paiement = autorisations d'engagement		
	LFI 2025	PLF 2026	Évolution
<b>P198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</b>	<b>4,13</b>	<b>4,12</b>	<b>– 0,25 %</b>
03 – Régime de retraite du personnel de la SNCF	3,23	3,23	– 0,11 %
04 – Régime de retraite du personnel de la RATP	0,89	0,86	– 0,57 %
05 – Autres régimes	0,01	0,01	– 11,65 %
<b>P197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</b>	<b>0,77</b>	<b>0,80</b>	<b>+ 3,86 %</b>
01 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0,77	0,80	+ 3,86 %
<b>P195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers</b>	<b>1,09</b>	<b>1,06</b>	<b>– 2,52 %</b>
01 – Versement au fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines	0,86	0,83	– 3,38 %
02 – Régime de retraite de la SEITA	0,13	0,13	+ 0,29 %
04 – Caisse des retraites des régies ferroviaires d'outre-mer	0 (627 725 €)	0 (571 903 €)	– 8,89 %
05 – Caisse de retraite du personnel de la Comédie-Française	0,005	0,005	– 1,84 %
06 – Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris	0,02	0,02	+ 6,42 %
07 – Versements liés à la liquidation de l'ORTF	0 (59 941 €)	0 (58 000 €)	– 3,24 %
08 – Régime d'allocations viagères des gérants de débit de tabac	0,07	0,07	0 %
<b>Totaux</b>	<b>5,99</b>	<b>5,98</b>	<b>– 0,13 %</b>

Source : projet annuel de performances 2026.

## A. LE PROGRAMME 198 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

Ce programme abrite la plupart des crédits de la mission (+ 69 %). Les dépenses allouées restent stables (– 0,25 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, du fait de la non-revalorisation des pensions prévue en 2026.

### 1. Les pensions des anciens agents de la SNCF

Cette action regroupe 78,2 % des crédits du programme pour un montant relativement stable par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 (– 0,11 %), s'élevant à 3,23 milliards d'euros. Ils correspondent principalement au versement par l'État de crédits à la Caisse nationale d'assurance vieillesse qui assume le rôle d'équilibreur du régime de la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire.

En 2023, ce régime comptait 111 000 cotisants pour 229 000 retraités environ. Ce rapport démographique défavorable se dégrade encore du fait de la

fermeture du régime et de l'arrêt du recrutement au statut depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, en vertu de la loi précitée du 27 juin 2018, dans un contexte de baisse du nombre de départs à la retraite et de diminution progressive du nombre de cotisants au regard du décalage des âges d'ouverture des droits. Ce faisant, le montant de la contribution d'équilibre versée par l'État devrait croître de manière continue. La part des pensions financées par ce biais devrait passer de 63,6 % en 2022 à 90,5 % en 2050.

## **2. Les pensions des anciens agents de la Régie autonome des transports parisiens**

Selon les mêmes modalités que pour la SNCF, cette action correspond à la contribution de l'État assurant l'équilibre de la Caisse de retraite du personnel de la régie autonome des transports parisiens. Représentant 21,5 % des crédits du programme, les dépenses correspondantes baissent légèrement (– 0,57 %) pour s'établir à 885,6 millions d'euros.

En 223, ce régime comptait quelque 46 000 pensionnés pour près de 40 000 cotisants. La loi précitée du 14 avril 2023 devrait dégrader encore davantage ce rapport avec la fermeture du régime spécial pour les nouveaux embauchés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2023, malgré les effets comptables positifs pour l'année 2023 du décalage de l'âge d'ouverture des droits des assurés du régime spécial.

## **3. Autres régimes**

À la suite du transfert en 2023 au programme 203 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* des crédits afférents au congé de fin d'activité des conducteurs routiers, l'action supporte aujourd'hui les pensions des anciens agents des chemins de fer d'Afrique du Nord et outre-mer, ainsi que les pensions de certains anciens agents des chemins de fer secondaires au travers de l'ancienne Caisse autonome mutuelle de retraite. Ces dépenses comptent pour un montant d'environ 11 millions d'euros, en baisse par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 (– 11,65 %).

## **B. LE PROGRAMME 197 RÉGIMES DE RETRAITE ET DE SÉCURITÉ SOCIALE DES MARINS**

Représentant 13 % des crédits de la mission, ce programme rassemble les financements accordés par l'État au régime de sécurité sociale des marins et des gens de mer, d'une part, et la subvention versée à l'Établissement national des invalides de la marine au titre de ses charges de service public, d'autre part.

Le programme voit ses crédits augmenter par rapport à la loi de finances initiale pour 2025 (+ 3,86 %), s'établissant à 802 millions d'euros dans le projet de loi de finances, malgré la prévision de non-revalorisation des pensions de vieillesse et d'invalidité.



Ce régime recouvre une branche vieillesse et une branche maladie, accident, invalidité, maternité et décès. Il développe également des actions sanitaires et sociales à destination du monde maritime.

La branche vieillesse présente une démographie extrêmement déséquilibrée propre à la profession des marins. Celle-ci rend nécessaire une contribution de la solidarité nationale à hauteur des trois quarts des dépenses. En effet, pour la branche vieillesse, le régime comptait près de 25 000 cotisants pour plus de 100 000 pensions directes et reversions versées en 2022.

Contrairement aux régimes spéciaux de retraite de la SNCF ou de la Régie autonome des transports parisiens, le Gouvernement n'a pas souhaité supprimer le régime de retraite et de sécurité sociale des marins dans toutes ses composantes.

### **C. LE PROGRAMME 195 RÉGIMES DE RETRAITE DE LA SEITA ET DIVERS**

Les crédits diminuent (– 2,52 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Le programme comporte quatre régimes spéciaux fermés en rapide déclin démographique, voire quasiment éteints, à l'image de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines. Depuis 2024, deux nouveaux régimes y figurent : la Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française et la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris. Ce transfert résulte de la volonté de regrouper l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État au sein d'une même mission. Au total, le programme dispose de 1,06 milliard d'euros de crédits, soit 17,7 % de la mission.

#### **1. Le fonds spécial de retraite de la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines**

Ce régime, fermé depuis 2010, se caractérise par un important déséquilibre démographique : 169 283 pensionnés pour 655 cotisants en 2025. Son extinction est prévue en 2100. Les effectifs sont en diminution régulière, de même que les crédits alloués en 2026 (– 3,38 %) : ceux-ci comptent pour 78,4 % des dépenses du programme 195. Ils s'établissent à 830 millions d'euros pour 2026.

#### **2. La Caisse de retraites du personnel de la Comédie-Française et la Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris**

Les régimes spéciaux de retraite de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris sont financés par les cotisations patronales et salariales, un droit spécial provenant du « droit sur places vendues » ainsi qu'une subvention de fonctionnement, versée par l'État, destinée à assurer leur équilibre financier.

Le régime spécial de retraite de la Comédie-Française, qui regroupe ses artistes aux appointements et ses employés à traitement fixe, est géré par la Caisse

de retraite du personnel de la Comédie-Française, établissement d'utilité publique. En 2023, il comptait 438 pensionnés pour 352 cotisants.

La Caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris est un établissement privé reconnu d'utilité publique qui assure la gestion du régime spécial de retraite des personnels de l'Opéra national de Paris. Ils y sont obligatoirement affiliés lorsqu'ils sont embauchés à durée indéterminée ou également, pour les personnels artistiques, de manière temporaire. En 2024, le régime comptait 1879 cotisants pour 1915 pensionnés, soit un ratio démographique cotisant/retraité de 0,98 (0,96 en 2023). Pour autant, les crédits sont en hausse sensible pour 2026 à 23,9 millions d'euros, soit 6,42 % d'augmentation.

La subvention additionnée des deux régimes, précédemment portée par le programme 131 *Création*, s'élève à 28,7 millions d'euros. Elle progresse de 5,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, suivant une tendance haussière pour répondre à la croissance structurelle des coûts des régimes. Le régime de l'Opéra national de Paris représente 83 % des dépenses de ces deux actions.

### **3. Les autres régimes du programme 195**

Les crédits des trois autres régimes du programme 195 évoluent diversement par rapport à la loi de finances initiale pour 2025. Ces orientations contrastées s'expliquent par la démographie ainsi que par l'absence de revalorisation des pensions. Le régime de retraite du Service d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes (SEITA) ne disposait ainsi plus d'aucun cotisant au 31 décembre 2024, mais comptait alors encore 6 131 pensionnés.

L'action *Régimes d'allocations viagères des gérants de débit de tabac* s'ajoute au programme en conséquence des modifications intervenues en loi de finances initiale pour 2025 dans ses modalités de financement. En effet, ce régime disposait d'une fiscalité affectée, désormais supprimée, qu'une subvention vient compenser à hauteur de 71,4 millions d'euros pour 2026.

L'évolution des crédits pour chaque action spécifique en 2026 est décrite dans le tableau d'ensemble précédemment présenté.

## SECONDE PARTIE LES RETRAITES OUTRE-MER

Comme partout en France, les retraites sont un sujet de préoccupation majeur de nos compatriotes ultramarins. Elles le sont d'autant plus que les retraites ultramarines se distinguent à double titre de la situation nationale.

**D'une part, les retraites dans les territoires ultramarins trahissent les importantes inégalités que subissent nos compatriotes qui y vivent.** En moyenne plus faibles, les pensions sont aussi liquidées plus tardivement alors que l'espérance de vie est moindre. Une analyse plus granulaire encore aboutit à des constats du même ordre : entre les femmes et hommes, entre les retraités du régime général ou de l'un des régimes de la fonction publique, ou entre les territoires ultramarins eux-mêmes.

**D'autre part, alors que ces inégalités imposent une compréhension fine en vue de leur réduction, les travaux de la rapporteure ont révélé une connaissance encore trop partielle des retraites servies en outre-mer.** En effet, plusieurs des organisations auditionnées ont indiqué n'avoir jamais étudié ce périmètre géographique, soulignant que les outre-mer étaient « généralement absents des périmètres d'analyse » ou « l'exercice inédit » que ces travaux constituaient. En particulier, les auditions ont montré la maîtrise très partielle de la situation des collectivités du Pacifique et de Mayotte dont disposent les administrations. Pour autant, la rapporteure remercie ses interlocuteurs qui ont été particulièrement attentifs à lui fournir les données ultramarines consolidées nécessaires à ses investigations – direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) ; service des retraites de l'État ; direction de la sécurité sociale ; Caisse nationale d'assurance vieillesse ; Fonds de solidarité vieillesse. Leurs contributions ont permis d'approfondir la réflexion, non seulement en matière budgétaire mais également sur le plan socio-économique.

Pour cette double raison, la rapporteure a fait le choix d'orienter la partie thématique de son rapport sur les retraites ultramarines. Ce périmètre s'est ainsi voulu plus large que celui de la mission et du compte d'affectation spéciale que recouvre l'avis budgétaire. En effet, il englobe tant les retraites servies par le régime général que celles servies par le service des retraites de l'État, tant les régimes obligatoires de base que les régimes complémentaires obligatoires. Néanmoins, la rapporteure détaillera plus précisément certaines spécificités ultramarines, financées par les crédits du compte d'affectation spéciale *Pensions*, qui justifient à elles seules l'orientation retenue.

La rapporteure formule le vœu que ses travaux constituent un **recueil de données et d'analyses sur lequel le législateur pourra s'appuyer à l'avenir pour prendre en considération les spécificités ultramarines en matière de retraites.** Sur le plan méthodologique, elle s'est efforcée autant que faire se peut, tout au long du rapport, de préciser la nature et les périmètres géographiques des chiffres livrés à

l'analyse. À ce titre, elle souligne la différence entre des données portant sur les retraites servies au sein de l'un des outre-mer et d'autres données relatives aux retraites perçues par des natifs de l'un de ces territoires. En effet, être né outre-mer n'emporte systématiquement ni la résidence au moment de la retraite, ni la poursuite d'une carrière professionnelle, en tout ou partie, dans l'un des territoires ultramarins. Cette distinction – non des moindres – constitue une limite méthodologique que les chiffres actuellement disponibles n'ont pas toujours permis de dépasser.

## **I. LES RÈGLES APPLICABLES AUX RETRAITES ULTRAMARINES DIFFÉRENT EN PARTIE DU DROIT COMMUN**

### **A. DANS LE SECTEUR PRIVÉ, DES RÈGLES EN MATIÈRE DE RETRAITE IDENTIQUES POUR LA PLUPART AU DROIT COMMUN**

#### **1. À l'exception des collectivités du Pacifique, les départements, régions et collectivités d'outre-mer appliquent des règles similaires**

En matière de retraite, les règles applicables au secteur privé diffèrent selon le statut de la collectivité ultramarine et la compétence qu'elle exerce, ou non, en la matière. Trois situations principales existent outre-mer.

● **Dans l'essentiel des départements et régions d'outre-mer <sup>(1)</sup> ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Barthélemy**, l'État est compétent en matière de législation sur la sécurité sociale. De ce fait, **les régimes de retraite en vigueur dans les départements de droit commun, le régime général en l'espèce, y sont applicables.**

Les règles sont ainsi celles du droit commun, sous réserve de certaines spécificités tant en matière de retraite de base qu'en matière de retraites complémentaires. À titre d'exemple, les salariés agricoles relèvent dans ces collectivités du régime général et non du régime agricole, de même qu'ils ne sont pas couverts par une retraite complémentaire à La Réunion et en Guadeloupe <sup>(2)</sup>. En outre, sans évoquer la fiscalité directe plus favorable dont ces territoires bénéficient, des seuils d'exonération plus élevés qu'en Hexagone sont appliqués en matière de contribution sociale généralisée (CSG) ou de contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

● **À Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon**, si l'État dispose bien de la compétence en matière de régimes de retraite, **les deux collectivités sont régies par des lois propres**, lesquelles font montre de nombreuses similitudes avec le droit commun et convergent en tout état de cause progressivement vers lui.

---

(1) En Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, soit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution à la notable exception de Mayotte.

(2) Contribution écrite de la direction de la sécurité sociale, reçue le 2 octobre 2025.

Plus précisément, à Saint-Pierre-et-Miquelon, la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 a instauré le régime de retraite de base en matière d'assurance vieillesse. Elle a fait l'objet d'adaptations régulières dans une dynamique de convergence : l'article 90 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 met ainsi en œuvre sur l'archipel les mesures prévues par la réforme des retraites de 2023. Parmi les diverses spécificités en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon, il est à noter que les calendriers de montée en charge de l'âge de départ à la retraite, comme de durée d'assurance, y sont adaptés.

À Mayotte aussi, le régime de retraite de base a été rendu applicable aux salariés du secteur privé et aux contractuels du secteur public par l'article 98 de la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social. Si l'objectif rappelé par la direction de la sécurité sociale comme par la Caisse nationale d'assurance vieillesse reste la convergence, Mayotte dénombre encore à ce jour diverses spécificités. Par exemple, à la suite de l'adaptation de la réforme des retraites de 2023 qui y a été effectuée, le nombre d'années de référence est inférieur à celui du droit commun (entre les vingt-deux et les vingt-quatre meilleures années selon la génération au lieu des vingt-cinq meilleures années). De même, ne sont pas encore applicables à Mayotte les régimes complémentaires, Agirc-Arrco comme Ircantec, ce dernier devant l'être au plus tard en 2027 <sup>(1)</sup>.

• **Dans les collectivités du Pacifique, conformément à l'article 74 de la Constitution, l'État n'est pas compétent en matière de sécurité sociale et chaque collectivité dispose de son régime propre.** À titre d'exemple, l'âge de départ à la retraite est fixé à 60 ans à Wallis-et-Futuna, à 62 ans en Polynésie française et, à terme, à 62 ans en Kanaky-Nouvelle-Calédonie. Comme l'a précisé la direction de la sécurité sociale à la rapporteure, des décrets de coordination entre le droit commun et les régimes polynésien et calédonien existent toutefois.

## **2. L'allocation de solidarité aux personnes âgées, qui concerne outre-mer essentiellement les salariés du secteur privé, suit des règles spécifiques encore insuffisantes**

L'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), qui est une prestation mensuelle différentielle servie aux retraités vivant en France et disposant de faibles revenus, suit la même logique que celle des régimes de retraite :

– dans l'essentiel des départements et régions d'outre-mer comme à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, l'Aspa suit les règles de droit commun tout en témoignant de certains aménagements ;

– à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, les particularités de l'Aspa sont plus marquées. Le dispositif applicable à Mayotte est d'ailleurs formellement différent du mécanisme de droit commun ;

---

(1) Article 26 de la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

– dans les collectivités du Pacifique, des dispositifs propres plus ou moins similaires à l’Aspa existent.

Parmi les spécificités recensées outre-mer, deux apparaissent particulièrement notables :

– **d’une part, les montants de prestation ou les conditions de ressources peuvent être plus ou moins avantageux.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2025, alors que le montant maximum d’Aspa pour une personne seule atteignait 1 034,28 euros en droit commun, il était de 1 372,86 euros à Saint-Pierre-et-Miquelon et, au contraire, de 678,57 euros à Mayotte ;

– **d’autre part, le seuil de récupération sur succession est plus élevé :** fixé à 100 000 euros en droit commun, il est porté à 150 000 euros en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin <sup>(1)</sup>. Cette particularité est à ce jour justifiée par le coût élevé de l’immobilier. En effet, son évolution a pu être importante outre-mer au cours des dernières années ou décennies, à l’exemple du quartier des pêcheurs à Terre-Sainte à La Réunion <sup>(2)</sup>. Revalorisé annuellement en droit commun au même titre que les pensions, ce seuil s’élève à ce jour à 107 616 euros. À l’inverse, il est gelé outre-mer jusqu’au 31 décembre 2029, ce qui apparaît tout à fait injustifié alors même que les territoires concernés sont durement exposés à la hausse générale des prix.

Du reste, **la rapporteure estime cette spécificité largement insuffisante.** Elle constate l’entrave que la récupération sur succession représente pour nombre de retraités éligibles. En effet, beaucoup renoncent à faire valoir leurs droits par peur de voir leurs enfants contraints de rembourser les sommes perçues après leur décès.

Au vu des effets néfastes de la récupération sur succession, **la rapporteure préconise sa suppression.** Elle l’estime non seulement anachronique dans le paysage des prestations sociales, mais constate également son rendement modéré sur le plan budgétaire pour un effort de gestion conséquent des caisses. En 2024, vingt-et-une récupérations sur succession seulement se sont produites en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion parmi les 2 088 effectuées pour un montant de 36 millions d’euros à l’échelle nationale en 2024 <sup>(3)</sup>.

---

(1) Article 18 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 modifiant en ce sens l’article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.

(2) Audition du Medef de La Réunion, le 15 septembre 2025.

(3) Contribution écrite du Fonds de solidarité vieillesse, reçue le 15 septembre 2025.

**Recommandation n° 1 : supprimer le seuil de récupération sur succession et imaginer un dispositif d'allocation de solidarité aux personnes âgées différent selon que l'allocataire soit propriétaire ou non de son logement, à l'image du revenu de solidarité active.**

**Recommandation n° 2 : à défaut, inscrire à l'ordre du jour et adopter la proposition de loi visant à renforcer la solidarité envers les retraités pauvres de Mme Émeline K/Bidi, députée de La Réunion, excluant la résidence principale du seuil de recouvrement <sup>(1)</sup>.**

## **B. PLUSIEURS SPÉCIFICITÉS DES RETRAITES DE LA FONCTION PUBLIQUE EXISTENT OUTRE-MER, EN PARTICULIER AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT**

### **1. Les règles applicables aux retraites de la fonction publique outre-mer sont celles du droit commun à certaines exceptions**

**Quel que soit le territoire ultramarin considéré, les règles applicables aux retraites de la fonction publique définies par le code des pensions civiles et militaires de retraites y sont applicables.** La loi précitée du 14 avril 2023 a relevé progressivement l'âge d'ouverture des droits à 64 ans et la durée de cotisation à quarante-trois annuités pour les personnels des fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, au sein desquelles la pension est calculée sur le traitement indiciaire brut détenu par l'agent depuis au moins six mois.

Cependant, **ces règles de droit commun ne s'appliquent pas aux fonctionnaires employés directement par certaines collectivités d'outre-mer**, notamment celles du Pacifique, qui ne relèvent ni de la fonction publique de l'État, ni de la fonction publique territoriale ou hospitalière.

### **2. Outre-mer, des dispositifs spécifiques pour certains retraités de la fonction publique ont été inégalement prévus mais restent insuffisants**

#### ***a. La bonification de dépaysement pour services civils rendus hors Europe et les bénéfices de campagne valorisent les périodes d'activité outre-mer dans les trois fonctions publiques***

Aux termes du *a* de l'article L. 12 du code de pensions civiles et militaires de retraites, une majoration de durée d'assurance est prévue pour les fonctionnaires ayant exercé hors d'Europe. Il s'agit de la bonification de dépaysement pour services civils rendus hors d'Europe, qui inclut les outre-mer. Concrètement, l'article R. 11 du même code octroie aux fonctionnaires un an de bonification de durée d'assurance pour chaque période de trois ans de service accompli outre-mer.

Par ailleurs, comme le prévoit le *c* du même article L. 12, il en va de même pour les services militaires, notamment à la mer et outre-mer. Ces bénéfices de

---

(1) Proposition de loi n° 1344 de Mme Émeline K/Bidi visant à renforcer la solidarité envers les retraités pauvres, 22 avril 2025.

campagne sont des bonifications qui s'ajoutent dans le décompte des trimestres liquidés à des périodes de services militaires ou assimilées à des services militaires. Les modalités d'attribution de ces bénéfices de campagne sont définies aux articles R. 14 à R. 19 dudit code.

***b. L'indemnité temporaire de retraite est un dispositif en voie d'extinction, qui couvre inégalement les fonctions publiques et les territoires ultramarins***

Instituée en 1952, **l'indemnité temporaire de retraite (ITR) est un complément de pension pour les seuls fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires résidant dans certains territoires ultramarins, dont ont été exclues les Antilles et la Guyane.** Son montant, calculé en pourcentage de la pension de base, varie en fonction des taux applicables à chaque territoire, qui s'établissent :

- à La Réunion et à Mayotte, à 35 % ;
- à Saint-Pierre-et-Miquelon, à 40 % ;
- dans les collectivités du Pacifique, à 75 %.

Le versement de l'indemnité est soumis à plusieurs conditions : résidence effective de six mois de présence continue sur le territoire, intention d'y résider au moins neuf mois pour les pensionnés non originaires du territoire et nouvellement installés, centre des intérêts matériels et moraux au sein du territoire concerné. Or, entre 1989 et 2005, le nombre d'indemnités temporaires de retraite versées a triplé, engendrant une augmentation significative des dépenses associées jusqu'à 329 millions d'euros en 2009 <sup>(1)</sup>. Selon les éléments transmis par la direction de la sécurité sociale, *« en raison d'une justification de plus en plus difficile, de contrôles difficiles à effectuer et d'abus constatés et de l'impact financier croissant, le Gouvernement a engagé une réforme depuis 2008 pour mettre fin à ce dispositif d'ici 2028 »*. **Le mécanisme est ainsi mis en extinction de façon progressive.** Si les personnes éligibles à l'indemnité au moment de leur retraite la percevront à vie, son montant est depuis 2009 soumis à un plafond annuel dégressif jusqu'à son extinction. Le coût budgétaire a logiquement décliné pour s'établir à environ 260 millions d'euros en 2024. Le nombre d'entrées dans le dispositif connaît également un repli, passant de quelque 1 200 entrées en 2020 à 500 en 2024 <sup>(2)</sup>.

**La rapporteure regrette déjà l'inégale couverture par l'indemnité temporaire de retraite des trois fonctions publiques – les personnels territoriaux et hospitaliers en étant écartés – et des territoires ultramarins – les Antilles et la Guyane restant ignorées. Elle déplore une extinction sans compensation suffisante qui paupérise davantage encore les retraités ultramarins.**

---

(1) Rapport d'information n° 4413 de Stéphanie Atger, Philippe Dunoyer et Nicole Sanquer au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sur la réforme de l'indemnité temporaire de retraite, 23 juillet 2021.

(2) Contribution écrite du service des retraites de l'État, reçue le 1<sup>er</sup> octobre 2025.



*c. La cotisation volontaire au régime de retraite additionnel de la fonction publique est une occasion manquée de succéder à l'indemnité temporaire de retraite dans les trois fonctions publiques et dans l'ensemble des outre-mer*

Pour pallier la mise en extinction de l'indemnité temporaire de retraite, la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a instauré, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2024, **un dispositif de compensation au bénéfice des seuls fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires dans les collectivités du Pacifique et à Saint-Pierre-et-Miquelon, excluant de fait La Réunion et Mayotte que concernait pourtant le dispositif initial.**

Adossé au régime additionnel de la fonction publique (RAFP), ce nouveau dispositif se compose de deux volets :

– **le premier volet est un dispositif pérenne, de sur-cotisation volontaire au RAFP, dénommé cotisation volontaire au régime.** Il s'agit d'un « *dispositif de sur-cotisation (qui) repose sur le principe de contributivité et permet aux agents de cotiser volontairement au RAFP pendant la durée de leur poste dans les territoires concernés – sur les majorations de traitement ou de solde qu'ils perçoivent –, au-delà du plafond de 20 % du traitement applicable dans le cadre du RAFP obligatoire* » <sup>(1)</sup>. L'objectif poursuivi était de permettre aux agents concernés d'acquérir des droits complémentaires et d'améliorer leur taux de remplacement au moment de la liquidation de leur pension. L'agent dispose de deux mois à compter de sa prise de poste dans l'un des territoires concernés pour faire connaître son souhait d'adhérer à la cotisation volontaire, qui repose sur un taux de 10 % partagé à parts égales entre l'agent et l'employeur ;

– **le second volet est un dispositif de garantie mis en place par l'État pour permettre aux fonctionnaires de l'État, magistrats et militaires, ayant contribué à la cotisation volontaire au régime et respectant d'autres conditions, d'atteindre la somme annuelle de 4 000 euros,** déduction faite du montant de l'indemnité temporaire de retraite et de la part des prestations perçues au titre de la cotisation volontaire au RAFP.

S'il est trop tôt pour évaluer ce dispositif récent, seuls 57 bénéficiaires de la garantie minimale ont été recensés à ce jour, ce qui pourrait interroger à terme sur l'effectif déploiement du dispositif <sup>(2)</sup>. Pour autant, comme l'a indiqué la direction de la sécurité sociale, « *en l'état, l'extension du dispositif de cotisation volontaire, ainsi que celui de la garantie minimale de 4 000 € n'est pas envisagée* » <sup>(3)</sup>.

---

(1) Contribution écrite de la direction de la sécurité sociale, reçue le 2 octobre 2025.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

**La rapporteure regrette ce choix des Gouvernements successifs qui, ne tirant aucune leçon d'une indemnité temporaire de retraite au bénéfice trop limité en termes de territoires concernés (les Antilles et la Guyane en étaient exclues) et de fonctions publiques couvertes (seule la fonction publique de l'État était concernée), restreint plus encore le champ d'application de la cotisation volontaire au régime, en écartant La Réunion et Mayotte du dispositif alors même que ces départements sont éligibles à l'indemnité temporaire de retraite.**

Plus encore, la rapporteure s'inscrit en faux contre les arguments qui ont justifié un tel choix : d'une part, l'écart de prix entre l'Hexagone et les territoires non concernés par la cotisation volontaire au régime ne suffirait pas à justifier leur éligibilité ; d'autre part, le mécanisme de bonifications outre-mer permettrait en tout état de cause de le compenser une fois la retraite venue <sup>(1)</sup>.

Au contraire, selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), le niveau général des prix à la consommation était plus élevé de 16 % en Guadeloupe, 14 % en Martinique et en Guyane ou bien encore 9 % à La Réunion. Par ailleurs, ces moyennes dissimulent des écarts bien plus importants en matière de produits alimentaires et de boissons non alcoolisées, s'établissant entre plus de 30 % à Mayotte et près de 42 % en Guadeloupe<sup>(2)</sup>. En tout état de cause, ces arguments ne justifient pas la limitation de la cotisation volontaire au régime à la seule fonction publique de l'État, puisque les éventuels anciens agents hospitaliers ou territoriaux résidant dans ces territoires subissent les mêmes écarts de prix sans qu'ils leur soient compensés.

**Recommandation n° 3 : à défaut du maintien de l'indemnité temporaire de retraite, étendre la cotisation volontaire au régime à l'ensemble des territoires ultramarins précédemment concernés par ce dispositif mis en extinction.**

**Recommandation n° 4 : entamer une réflexion sur l'extension de la cotisation volontaire au régime à l'ensemble des trois fonctions publiques et à l'ensemble des territoires ultramarins.**

---

(1) *Projet de loi de finances pour 2024, exposé sommaire de l'amendement n° II-4104 déposé par le Gouvernement.*

(2) *Insee, juillet 2023, En 2022, les prix restent plus élevés dans les départements et régions d'outre-mer que dans les départements de droit commun, en particulier pour les produits alimentaires.*

## II. LES RETRAITES ULTRAMARINES SONT MARQUÉES PAR D'IMPORTANTES INÉGALITÉS

### A. LES RETRAITES ULTRAMARINES SONT D'UN MONTANT PLUS FAIBLE ET SONT SERVIES SUR UNE DURÉE PLUS COURTE

#### 1. Les retraites ultramarines sont marquées par d'importantes inégalités avec l'Hexagone, mais également entre les territoires ultramarins

Selon la direction de la sécurité sociale, **tous régimes confondus, le montant mensuel moyen d'une pension de droit direct servie dans l'un des départements ou régions d'outre-mer, hors Mayotte, est très sensiblement inférieur à celui de l'Hexagone.** Alors qu'il était en moyenne de 1 532 euros dans l'Hexagone à la fin de l'année 2020 <sup>(1)</sup>, ce montant moyen s'établissait à :

- 1 189 euros à La Réunion ;
- 1 271 euros en Guadeloupe ;
- 1 318 euros en Guyane ;
- 1 351 euros pour la Martinique.

Ces chiffres sont corroborés par ceux des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées outre-mer. En effet, alors que les pensionnés ultramarins représentent 1,8 % des bénéficiaires de pensions de droit direct <sup>(2)</sup>, ils comptent pour 8,8 % des allocataires de l'Aspa pour une proportion de 11,7 % des dépenses, tous régimes confondus, à l'échelle nationale en 2024<sup>(3)</sup>.

Proportionnellement plus nombreux à bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées – ils étaient dans les départements et régions d'outre-mer (hors Mayotte) près de 21 % en 2024 contre une moyenne nationale de 4,2 % –, les pensionnés ultramarins en perçoivent également des montants plus élevés, traduisant les pensions plus faibles servies en moyenne dans ces collectivités. À l'exception de certains départements de région parisienne, les départements et régions d'outre-mer sont les seuls à faire montre d'une telle spécificité.

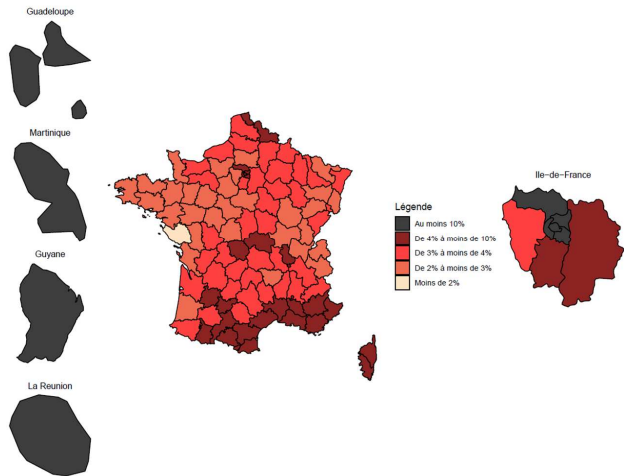
---

(1) Contribution écrite de la direction de la sécurité sociale, reçue le 2 octobre 2025.

(2) Ibid.

(3) Contribution écrite du Fonds de solidarité vieillesse, reçue le 15 septembre 2025.

PROPORTION DE RETRAITÉS BÉNÉFICIAIRES DE L'ASPA AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2024



Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).

Au-delà du montant de la pension perçue, **les assurés des départements et régions d'outre-mer (hors Mayotte) sont également proportionnellement plus nombreux à liquider leur pension au-delà de l'âge légal**, reflétant des parcours professionnels plus fragmentés. À titre d'exemple, alors qu'en France entière 43 % des assurés liquidaient leur pension après l'âge légal de départ à la retraite, ils étaient 73 % en Guadeloupe et 81 % en Guyane dans ce cas <sup>(1)</sup>.

PROPORTION DE DÉPART SELON L'ÂGE LÉgal ET L'ÂGE DU TAUX PLEIN EN FRANCE EN 2023, TOUS RÉGIMES CONFONDUS

	Départ avant l'âge légal	Départ à l'âge légal	Départ entre l'âge légal et l'âge du taux plein	Départ à l'âge du taux plein (67 ans)	Départ après l'âge du taux plein
Guadeloupe	1 %	27 %	39 %	16 %	18 %
Martinique	1 %	29 %	38 %	18 %	14 %
Guyane	2 %	17 %	42 %	14 %	25 %
La Réunion	3 %	33 %	33 %	22 %	10 %
France entière	16 %	40 %	25 %	12 %	6 %

Source : commission des affaires sociales d'après les données de la direction de la sécurité sociale.

Or, si les ultramarins partent plus tardivement à la retraite, ils vivent aussi en moyenne moins longtemps. En 2024, alors que l'espérance de vie à la naissance était de 80 ans pour les Français et de 85,6 ans pour les Françaises <sup>(2)</sup>, la rapporteure rappelle qu'elle s'établissait en Guyane et à La Réunion, respectivement, à 76 ans et à 78 ans pour les hommes, et à 81,9 ans et à 84 ans pour les femmes <sup>(3)</sup>.

(1) Contribution écrite de la direction de la sécurité sociale, reçue le 2 octobre 2025.

(2) Insee, janvier 2025, Bilan démographique 2024.

(3) Ibid.

Le même constat, dans une mesure plus contenue, peut être dressé au travers de l'analyse de l'espérance de vie à 65 ans communiquée par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, présentant en 2018 des écarts allant jusqu'à 1,3 an pour les femmes et 2,2 ans pour les hommes entre la moyenne hexagonale et la Martinique par exemple. **Ainsi, si les assurés ultramarins partent en moyenne plus tardivement à la retraite que leurs compatriotes d'Europe, les premiers décèdent également plus tôt que les seconds.**

Finalement, **en moyenne**, les retraités ultramarins perçoivent des **montants inférieurs de pension** sur des **durées plus courtes** et font face à un **coût de la vie plus élevé**.

## **2. Les retraites des fonctionnaires outre-mer : une situation favorable en trompe-l'œil**

Le constat tous régimes confondus posé pour les outre-mer se doit d'être nuancé s'agissant de la fonction publique, notamment de la fonction publique de l'État.

En effet, en 2024, la pension moyenne des retraités de la fonction publique de l'État servie dans l'Hexagone était de 2 214 euros, mais elle atteignait 2 741 euros pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer, soit 19,2 % de plus <sup>(1)</sup>. De même, les pensions des agents des fonctions publiques hospitalière et territoriale sont plus élevées outre-mer que dans le reste de la France, entre 8 % et 17 % supplémentaires respectivement en Guadeloupe et en Guyane <sup>(2)</sup>.

Pour autant, cette situation – conjoncturellement plus favorable – dissimule un double aspect :

– **la mise en extinction de l'indemnité temporaire de retraite devrait mathématiquement conduire à la dégradation des pensions moyennes** perçues par les fonctionnaires de l'État dans les territoires ultramarins, sans que la cotisation volontaire au régime apparaisse en mesure de compenser les inégalités vécues par ces pensionnés ;

– **les velléités de longue date de mettre fin au dispositif de bonification en outre-mer**. Ainsi, à propos de la bonification de dépaysement, la Cour des comptes écrivait jadis : *« Face à ce constat d'un système anachronique et profondément inadapté, nombreux sont les aménagements envisageables : ciblage géographique beaucoup plus strict excluant notamment les DOM et TOM [...]. Mais la Cour estime qu'avant d'envisager de simples aménagements aux règles actuelles, il convient de s'interroger sur le principe même du maintien pour l'avenir d'un dispositif de ce type. Y a-t-il lieu, pour l'État employeur, au regard des conditions*

---

(1) Contribution écrite du service des retraites de l'État, reçue le 1<sup>er</sup> octobre 2025.

(2) Contribution écrite de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, reçue le 1<sup>er</sup> octobre 2025.

*actuelles d'exercice à l'étranger et des diverses mesures – indemnitaires et fiscales – prises pour faciliter cet exercice pendant la période d'activité, de consentir en outre un avantage différé sous forme de droits supplémentaires à pension ? » <sup>(1)</sup>.*

Tant selon le service des retraites de l'État que d'après la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales, les bonifications et, le cas échéant, l'indemnité temporaire de retraite, expliquent la différence de montant entre les pensions des retraités de la fonction publique d'outre-mer et les autres. Pour la rapporteure, porter atteinte à ces spécificités serait d'autant plus délétère aux territoires ultramarins et au tissu économique local que les retraités des trois fonctions publiques sont surreprésentés outre-mer. À titre d'exemple, la part des affiliés au service des retraites de l'État en 2020 était de près de 17 % dans les départements et régions d'outre-mer (hors Mayotte) alors qu'elle se limitait à 9,6 % dans le reste du pays. De même, la part des affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales était de 9,6 % dans les mêmes territoires, contre 6,5 % en France hexagonale <sup>(2)</sup>. Enfin, si les administrations auditionnées n'ont pas été en mesure de fournir des évaluations de l'impact spécifique de la réforme des retraites de 2023 sur les territoires ultramarins, la rapporteure souligne qu'elle pourrait logiquement engendrer des effets néfastes, par exemple pour les assurés qui, en l'état du droit antérieur, auraient pu bénéficier d'une surcote.

## **B. CES INÉGALITÉS SONT LE REFLET DE CARRIÈRES PLUS ACCIDENTÉES ET, PLUS GÉNÉRALEMENT, DES DIFFICULTÉS SOCIO-ÉCONOMIQUES DES TERRITOIRES ULTRAMARINS**

L'ensemble des inégalités ultramarines en matière de retraite sont plus généralement le reflet des carrières des travailleurs ultramarins. Celles-ci sont marquées par des difficultés d'ordre socio-économique propres aux outre-mer.

**D'une part, les carrières professionnelles sont plus fragmentées** outre-mer. En effet, les assurés y disposent de durées de cotisation moyennes plus faibles, expliquant la part de retraités aux carrières complètes plus faible et, par conséquent, une proportion à partir au-delà de l'âge légal de retraite plus importante.

Cette fragmentation des carrières est intimement liée au marché du travail, plus dégradé outre-mer. Selon les données transmises par la direction de la sécurité sociale, en 2022, alors que le taux de chômage en France hexagonale était de 7,1 %, il s'établissait entre 12,5 % en Martinique et 18,6 % en Guadeloupe. De même, les femmes participent moins au marché du travail outre-mer, occasionnant un taux d'activité plus faible. Comme l'indiquait l'Insee dans une étude de 2022, *« la fragilité sociale des retraités dans les DOM est notamment à mettre en lien avec les caractéristiques du marché du travail dans ces territoires. En effet, beaucoup de ces*

---

(1) *Cour des comptes*, avril 2003, rapport au président de la République sur les pensions des fonctionnaires civils de l'État.

(2) *Contribution écrite de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)*, reçue le 26 septembre 2025.

*retraités ont été confrontés au chômage, au temps partiel subi, voire au travail informel, entraînant ainsi des niveaux de pension réduits.* » <sup>(1)</sup> Sur ce dernier point, l'ensemble des auditionnés ont rappelé la place plus importante du travail informel outre-mer, sans qu'une quantification satisfaisante et récente ait pu en résulter.

**DURÉE COTISÉE MOYENNE EN TRIMESTRES DES RETRAITÉS RÉSIDANT  
EN FRANCE ET VIVANT AU 31 DÉCEMBRE 2020**

Lieu de résidence	Femmes	Hommes	Ensemble
France hexagonale	113	150	130
Drom (hors Mayotte)	114	127	120
Guadeloupe	120	130	124
Martinique	126	130	128
Guyane	117	111	114
La Réunion	100	125	112

*Source : commission des affaires sociales d'après les données de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).*

**D'autre part, la convergence sociale des territoires ultramarins avec le reste du pays a été tardive**, ce qui pèse encore largement dans le calcul des pensions des plus anciennes générations. À ce titre, la mise en place du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) dans les départements et régions d'outre-mer a pris longtemps. En effet, ce n'est que *« depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996 (que) le SMIC évolue selon les mêmes principes dans l'Hexagone que dans les territoires ultramarins »* <sup>(2)</sup>.

De ce fait, le montant des pensions reflète non seulement des parcours professionnels fragmentés, plus souvent marqués par des périodes de chômage, d'inactivité, de temps partiel subi ou de travail informel, mais également des écarts de rémunération persistants, aujourd'hui et plus encore dans le passé.

**Recommandation n° 5 : soutenir les économies ultramarines afin de soutenir l'emploi des actifs et à terme les retraités, au travers des dispositifs devant être confortés tels que ceux issus de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodeom).**

**C. LES INÉGALITÉS NE SE LIMITENT PAS AUX DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES MAIS SE TRADUISENT AUSSI EN DIFFÉRENCES DE TRAITEMENT**

Au-delà des données chiffrées analysées par la rapporteure, ses auditions ont permis de révéler des inégalités de traitement persistantes subies par les retraités ultramarins. Deux exemples se sont révélés particulièrement représentatifs.

- D'une part, sur le plan du service rendu aux usagers, la rapporteure s'interroge sur la qualité de service offert aux pensionnés ou futurs pensionnés

*(1) Insee, juillet 2022, La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM.*

*(2) Contribution écrite de la direction de la sécurité sociale, reçue le 2 octobre 2025.*

ultramarins au regard de la norme nationale. En effet, dans son rapport sur la caisse générale de sécurité sociale de La Réunion <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes faisait le constat d'une « *qualité du service rendu variable selon les branches, avec des difficultés notables dans la branche vieillesse* ». Dans ce même rapport, la Cour notait des difficultés de traitement des dossiers de retraite. Le délai moyen a sensiblement augmenté, de 106 jours en 2019 à 182 jours en 2024 pour les seules attributions de droit propre. Sans nier les difficultés concrètes auxquelles la caisse de La Réunion est confrontée, le taux de satisfaction des usagers s'en voit affecté, passant d'un niveau supérieur à 90 % avant 2022 à 72,4 % en 2024.

De même, la rapporteure s'est intéressée au niveau de service rendu aux retraités et futurs retraités de la fonction publique de l'État à La Réunion, par le biais de la direction régionale des finances publiques. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les pensions ne sont plus versées localement. Outre la diminution du plafond d'emplois de la direction régionale de La Réunion à hauteur de quatre équivalents temps plein que cette réforme a occasionnée, l'administration a mis en avant « *la modernisation profonde des modalités de gestion et de l'offre de service aux usagers, avec en particulier de nouveaux accès numériques offerts aux pensionnés et des démarches simplifiées* » <sup>(2)</sup>. Pour autant, la rapporteure regrette que la direction régionale de La Réunion n'ait pas pu porter à sa connaissance tout élément sur la dégradation ou l'amélioration du service aux usagers, rappelant que la numérisation des procédures ne signifie pas nécessairement l'amélioration du service rendu, surtout envers une population plus âgée.

● D'autre part, sur le plan de l'ouverture des droits, la rapporteure a pu constater certaines inégalités de traitement envers les retraités ultramarins. À titre d'exemple, la Défenseure des droits, dans une décision n° 2020-217 du 29 octobre 2020, a établi que des gendarmes réunionnais étaient « *victimes d'une discrimination fondée sur l'origine et le lieu de résidence* » du fait du refus de l'octroi des bénéfices de campagne, au titre de leur affectation à La Réunion, que leur opposaient le service des retraites de l'État et la gendarmerie nationale. La note de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), sur le fondement de laquelle ce refus était opposé, a certes été abrogée, permettant « *aux gendarmes natifs de La Réunion (de disposer) désormais du bénéfice de campagne au titre de leur affectation sur ce territoire* » <sup>(3)</sup>. Cependant, la rapporteure regrette qu'un certain nombre de gendarmes se heurtent aujourd'hui encore à un délai de forclusion dans leur demande de révision de pension en lien avec cette discrimination <sup>(4)</sup>.

---

(1) Cour des comptes, La caisse générale de sécurité sociale de La Réunion, juillet 2025.

(2) Contribution écrite de la direction régionale des finances publiques de La Réunion, reçue le 18 septembre 2025.

(3) Contribution écrite de la direction générale de la gendarmerie nationale, reçue le 13 octobre 2025.

(4) Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique du 17 janvier 2023 à la question écrite n° 3419 de Mme Karine Lebon du 22 novembre 2022.



En définitive, ces difficultés pratiques sont autant d'entraves que rencontrent les pensionnés ultramarins au moment de leur retraite, lesquelles s'additionnent aux autres inégalités généralement subies.

\*

\* \*

Au terme de ses travaux, bien que les droits des assurés ultramarins convergent avec ceux des assurés hexagonaux, la rapporteure constate que les retraites en outre-mer sont encore marquées par d'importantes inégalités. Malgré certains dispositifs adaptés aux spécificités ultramarines, mais insuffisants dans les faits, les pensions y demeurent plus faibles, sont liquidées plus tardivement, servies moins longtemps et, souvent, d'une façon moins satisfaisante. Paradoxalement, il est établi que le coût de la vie y est largement supérieur.

Si les territoires du Pacifique disposent de régimes propres, ces inégalités sont également prégnantes entre les territoires ultramarins eux-mêmes. Certes, dans ce paysage alarmant, les retraites des agents de la fonction publique font encore figure d'exception, mais elles devraient en toute logique converger avec les retraites du secteur privé, à mesure qu'il sera mis fin aux dispositifs spécifiques.

En définitive, la rapporteure estime que l'égalité entre les retraités hexagonaux et ultramarins n'implique pas l'uniformité. Elle suppose au contraire une prise en compte durable et adaptée aux particularités ultramarines, tout en soutenant l'économie et l'emploi locaux, seuls à même d'assurer à long terme la convergence des situations socio-économiques, pour enfin passer d'une égalité de droit à une égalité de fait.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. PRÉSENTATION DE L'AVIS BUDGÉTAIRE

*Lors de sa réunion du mercredi 5 novembre 2025, la commission examine le l'avis de la rapporteure sur la mission Régimes sociaux et de retraite et le compte d'affectation spéciale Pensions du projet de loi de finances pour 2026 (seconde partie) (n° 1906).*

**Mme Karine Lebon (GDR).** Je propose d'abord d'analyser les évolutions budgétaires opérées dans la mission *Régimes sociaux et de retraite* et le compte d'affectation spéciale *Pensions*, puis d'approfondir le sujet que j'ai choisi de traiter cette année : les retraites en outre-mer.

Les crédits budgétaires sont répartis entre, d'une part, la mission *Régimes sociaux et de retraite*, et d'autre part, le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe différents régimes spéciaux de retraite et d'invalidité, souvent antérieurs à la création de la sécurité sociale. Il s'agit de régimes spéciaux maintenus ouverts, tels que le régime spécial des marins ou celui de la Comédie-Française, mais également de régimes fermés, tels que ceux de la SNCF ou de la RATP.

Les crédits de la mission correspondent à des compensations financières versées par l'État à ces régimes très déficitaires au titre de la solidarité nationale. Dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, moins de 6 milliards d'euros de crédits de paiement sont ainsi ouverts, en légère baisse – 0,1 % – par rapport à 2025.

Le compte d'affectation spéciale *Pensions* concerne quant à lui les régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge, c'est-à-dire ceux des fonctionnaires civils, des magistrats, des militaires et des ouvriers de l'État.

Sans entrer ici dans le récent débat sur les pensions des fonctionnaires, lors duquel la commission avait notamment entendu le premier président de la Cour des comptes, je rappelle qu'en l'état du droit, le CAS *Pensions*, comme tout compte d'affectation spéciale, est soumis à une obligation d'équilibre. Ses crédits s'établissent ainsi à plus de 69 milliards d'euros dans le PLF 2026, en légère hausse de plus de 1 % par rapport à la loi de finances pour 2025.

Outre les tendances démographiques des régimes, ces montants résultent principalement d'une hypothèse d'absence de revalorisation des pensions de vieillesse et d'invalidité couvertes par la mission et le compte d'affectation spéciale

en 2026. À côté d'autres mesures prévues par le Gouvernement, comme la suppression de l'abattement fiscal de 10 % sur les pensions de retraite, cette absence de revalorisation préfigure un budget de casse sociale, auquel je ne peux me résoudre. Si le Premier ministre a annoncé vendredi dernier l'abandon de cette mesure, les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale devront encore être revalorisés en conséquence.

Pour cette raison, en l'état, j'émets un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

Je vais maintenant vous présenter les travaux thématiques que j'ai conduits.

Les retraites constituent l'une des préoccupations les plus importantes de nos concitoyens ultramarins. Elles cristallisent les inégalités qui traversent nos territoires et révèlent à quel point la République reste à deux vitesses lorsqu'il s'agit de garantir à chacun une vieillesse digne.

En effet, les retraites outre-mer se distinguent à double titre de la situation nationale : par leurs injustices, et par l'oubli dans lequel elles demeurent trop souvent confinées.

D'abord, les retraites dans nos territoires trahissent des écarts considérables. Malgré quelques dispositifs censés tenir compte de nos spécificités, les pensions versées dans les outre-mer restent plus faibles, plus tardives, plus courtes et, trop souvent, plus fragiles.

Pendant ce temps, le coût de la vie y est bien plus élevé, les produits de première nécessité plus chers, et l'accès aux soins plus difficile. C'est donc une double peine qui s'abat sur les retraités ultramarins : celle de la précarité et celle de l'injustice.

À ces inégalités s'ajoute un manque criant de connaissance. Trop d'organismes nationaux l'avouent eux-mêmes : les outre-mer sont « absents des périmètres d'analyse ». Autrement dit, nous sommes invisibles dans les chiffres, oubliés dans les études, négligés dans les décisions.

Cette double raison de l'inégalité et de l'invisibilité m'a conduite à orienter cette partie du rapport sur les retraites en outre-mer. Je vous propose donc d'examiner d'abord l'état du droit applicable aux retraites ultramarines, avant d'en venir aux inégalités structurelles qui persistent.

Les règles de retraite dans nos territoires sont, pour l'essentiel, calquées sur le droit commun. Mais cette uniformité de façade masque des différences significatives.

Dans le secteur privé, l'État conserve la compétence en matière de législation sociale dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. En apparence, les règles sont les mêmes qu'en Hexagone mais,

dans les faits, elles produisent des effets différents, tant pour la retraite de base que pour la retraite complémentaire.

À Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, les régimes propres, bien que proches du droit commun, traduisent aussi des adaptations inachevées. Dans les collectivités du Pacifique, conformément à l'article 74 de la Constitution, chaque territoire gère son propre système, avec des logiques parfois éloignées du modèle national.

Parmi les dispositifs spécifiques, je souhaite insister sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Certes, le seuil de récupération sur succession est un peu plus élevé outre-mer, notamment en raison de la forte croissance des prix de l'immobilier. Mais cette différence reste bien dérisoire face aux obstacles réels. Cette récupération sur succession est vécue comme une humiliation : elle dissuade les plus modestes d'y avoir recours et perpétue une inégalité d'accès à une aide vitale.

Je recommande donc d'en finir avec cette mesure anachronique. Je plaide pour la suppression de la récupération sur succession ou, à défaut, pour l'exclusion de la résidence principale du calcul, comme le proposait notre collègue Émeline K/Bidi. Cette disposition avait été adoptée dans notre commission.

Dans la fonction publique, les règles du code des pensions civiles et militaires s'appliquent globalement mais, là encore, certaines particularités s'imposent. Trois spécificités méritent d'être soulignées.

D'abord, la bonification de dépaysement et les bénéfices de campagne reconnaissent le service rendu outre-mer par une bonification d'assurance d'un an tous les trois ans. Ces dispositions traduisent une forme de reconnaissance.

Ensuite, l'indemnité temporaire de retraite (ITR), complément historique de pension pour les fonctionnaires de l'État résidant outre-mer, a été mise en extinction depuis 2009 au nom d'une logique purement budgétaire. Sa disparition progressive, sans réelle compensation, appauvrit chaque année un peu plus les retraités ultramarins. Je le déplore profondément.

Enfin, la cotisation volontaire au régime additionnel de la fonction publique, créée en 2024 pour remplacer l'ITR, n'est qu'un pis-aller, une solution fautive de mieux. En excluant La Réunion et Mayotte de son champ, alors même que ces deux départements sont éligibles à l'ITR, le Gouvernement a fait le choix de l'injustice. Cette exclusion arbitraire contredit le principe d'égalité républicaine. Je formule donc, dans le rapport, plusieurs recommandations pour rendre ce dispositif véritablement équitable.

Au-delà des textes, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le montant moyen d'une pension versée dans un département ou une région d'outre-mer est nettement inférieur à celui de l'Hexagone : autour de 1 200 euros à La Réunion contre plus de 1 500 euros en moyenne en France continentale, alors même que le coût de la vie y

est plus élevé, de 16 % en Guadeloupe, 14 % en Martinique et en Guyane, 9 % à La Réunion, où les prix des biens alimentaires sont en moyenne supérieurs de 37 %. Par conséquent, plus d'un retraité ultramarin sur cinq dépend de l'Aspa, contre seulement 4,2 % en moyenne nationale. Ce chiffre illustre, à lui seul, l'ampleur de la fracture sociale.

Les inégalités se jouent aussi dans le moment de la retraite : 73 % des assurés guadeloupéens et 81 % des assurés guyanais partent après l'âge légal, contre 43 % en moyenne nationale.

Et, quand ils partent enfin, ils vivent moins longtemps. En 2024, l'espérance de vie était de 76 ans pour les hommes et 78 ans pour les femmes en Guyane, contre respectivement 80 et 85 ans en Hexagone. Moins de revenus, plus tardifs, pour une vie plus courte : voilà le visage concret de l'injustice sociale que nos territoires subissent.

Ces chiffres traduisent concrètement des carrières hachées, des emplois précaires, des périodes d'inactivité subies et un chômage structurel plus élevé. Ils disent le poids de décennies d'inégalités économiques et sociales.

À ces injustices s'ajoute parfois la discrimination pure. La Défenseure des droits l'a rappelé en 2020 : des gendarmes réunionnais ont été privés des bénéfices de campagne en raison de leur affectation sur leur propre territoire. C'est une forme de mépris institutionnel qu'aucune République ne devrait tolérer.

Même si cette inégalité a été corrigée, d'autres persistent : les recours des agents lésés se heurtent à des délais de forclusion absurdes. Je demande que l'administration fasse preuve de justice et de discernement.

L'égalité entre les retraités de l'Hexagone et ceux des outre-mer ne saurait se réduire à une égalité de texte. Elle doit devenir une égalité réelle, vécue, tangible, qui tienne compte de nos réalités sociales, de nos prix, de nos carrières, de nos espérances de vie, de nos parcours de vie.

Nous devons reconnaître ces spécificités. Nous devons admettre que la justice sociale suppose parfois des politiques différenciées, adaptées, justes. Nous devons soutenir nos économies locales, encourager l'emploi, et donner aux retraités ultramarins la même dignité qu'à tous les autres.

C'est à cette condition que nous passerons d'une égalité de droit à une égalité de fait entre l'Hexagone et les outre-mer.

**M. Nicolas Turquois, président.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Anchya Bamana (RN).** Je confirme les propos de Mme la rapporteure pour avis et regrette que les acteurs concernés par ce sujet à Mayotte pas n'aient pas été auditionnés, alors que je l'avais expressément demandé. Les bénéficiaires d'une

retraite ne sont que 3 500 à Mayotte. Revaloriser cette pension, pour permettre aux gens de vivre dignement, ne serait que justice sociale.

Après le passage de l'ouragan Chido, Mayotte est à terre et la population vit une situation difficile. Revaloriser les pensions de 3 500 bénéficiaires pour remédier à cette injustice sociale ne devrait pas ruiner la France.

**Mme Joséphine Missoffe (EPR).** La mission *Régimes sociaux et de retraite* joue un rôle essentiel. Elle permet à l'État de compenser le régime général de la sécurité sociale pour les régimes spéciaux fermés, afin de garantir la continuité des droits à pension pour les assurés qui ne cotisent plus.

Ces régimes historiques concernent notamment la SNCF, la RATP, les marins, les anciens mineurs, la Société d'exploitation industrielle des tabacs et allumettes, les régimes de la Comédie-Française et de l'Opéra de Paris, ou encore les anciens agents de l'Office de radiodiffusion-télévision française.

Pour 2026, le budget total de la mission s'élève à près de 6 milliards d'euros, en légère baisse de 0,13 %. Cette évolution s'explique principalement par l'absence de revalorisation des pensions de vieillesse et d'invalidité, mesure qui s'inscrit dans un contexte de faible inflation et contribue à l'effort partagé de maîtrise de la dépense publique.

Le programme 198 concentre l'essentiel des crédits : 3,23 milliards d'euros pour la SNCF et 885,6 millions pour la RATP, dans la continuité des conventions d'objectifs et de gestion.

Le programme 197, relatif aux marins, prévoit 802 millions d'euros. En 2026, il sera marqué par la renégociation de la convention d'objectifs et de gestion de l'Établissement national des invalides de la marine, pour définir ses orientations stratégiques pour les prochaines années.

Enfin, le programme 195 regroupe des régimes quasiment éteints, dont la Caisse nationale d'assurance vieillesse assure désormais l'équilibre avec un objectif : améliorer ses indicateurs de gestion et de pilotage. Cette mission, à la fois technique et indispensable, est au cœur de notre solidarité nationale. Son équilibre pourra évoluer au fil de l'examen budgétaire à venir.

**M. Hadrien Clouet (LFI-NFP).** Madame la rapporteure pour avis, cet excellent rapport pourrait se lire comme un plaidoyer de plus pour l'abrogation de la réforme des retraites de 2023. Même si vous ne l'avez pas formulé ainsi, je sais que nous partageons cette conviction profonde. Il comporte de nombreux éléments d'intérêt majeur et collectif, et l'ensemble des parlementaires, des partenaires sociaux et de tous celles et ceux qui réfléchissent aux rapports économiques centre-périphérie devraient en prendre connaissance. Des logiques de droit distinctes entre les populations et des logiques d'appareils productifs différents prescrivent les

régimes de retraite, puisque c'est la répartition de la valeur ajoutée qui permet d'alimenter ces caisses et ces régimes.

S'agissant de la situation des outre-mer, vous soulignez un effet ciseau déplorable, entre un âge de départ effectif à la retraite plus élevé et des niveaux de pension plus faibles. La jonction de ces deux phénomènes dégrade les conditions d'existence et de niveau de vie de nos compatriotes ultramarins.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) en cours de discussion risque d'aggraver cet état de fait. L'année blanche pourrait en particulier toucher des prestations ou des dispositions comme l'Aspa, pour laquelle le taux de non-recours s'élève déjà à 50 % et qui sera en plus gelée par le Gouvernement, s'il parvient à ses fins, ce dont je doute – je contribuerai à ce que cela ne se réalise pas.

J'ajouterai deux questions. Le 10 mars 2023, M. Dussopt, alors ministre du travail, avait promis la saisie du Conseil d'orientation des retraites pour la création d'un groupe de travail concernant les pensions dans les outre-mer. Même avec la dissolution et les changements de ministre toutes les vingt-quatre heures, la continuité de l'État justifierait pourtant la création de ce groupe de travail, promis depuis deux ans et demi. Avez-vous reçu des informations à ce sujet ?

Ma seconde interrogation concerne les écarts d'espérance de vie, de niveau de pension et d'âge de départ entre les populations ultramarines et hexagonales. Confirmez-vous qu'à cotisation identique, le volume de pension versé à nos compatriotes ultramarins est inférieur de 25 % à celui versé pour la même carrière professionnelle en Hexagone, en raison d'un nombre inférieur d'années passées à la retraite ? Pour égaliser les régimes, une majoration de 20 à 25 % des pensions de retraite touchées en outre-mer serait nécessaire.

**M. Fabien Di Filippo (DR).** Le CAS *Pensions* a connu en 2025 un solde déficitaire de 2,5 milliards d'euros. Pour remettre les choses en perspective, on a le sentiment d'une forme d'anachronisme, l'impression d'arriver au bout d'un système. Ainsi, le Fonds de réserve pour les retraites est ponctionné par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, qui rembourse essentiellement des dépenses de maladie. Tous ces transferts rendent la situation illisible. Il faut remettre à plat les financements des différents régimes. Chaque branche doit étudier les moyens de son propre équilibre.

Certes, les crédits du CAS *Pensions*, plus de 69 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2025, restent stables, avec une légère diminution de 0,02 %, alors qu'ils avaient augmenté en 2025, mais les régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge – fonctionnaires civils, ouvriers d'État ou militaires – connaissent un déséquilibre croissant. C'est vrai aussi pour les collectivités.

La question n'est donc pas forcément celle du devenir des régimes spéciaux, qui vont se réguler avec le temps, mais celle de l'équilibre du système. Comme dans le privé, les systèmes par répartition sont à bout de souffle, touchés par les évolutions



démographiques. Des problèmes que l'on effleure actuellement se poseront dans vingt ans dans des proportions dramatiques. Cette mission se chiffre ainsi en dizaines de milliards d'euros : c'est vertigineux. Quelques centaines de millions dans un sens ou dans un autre ne résoudront rien.

Le pouvoir d'achat des retraités, dans les outre-mer ou dans l'Hexagone, est certes une problématique sociale forte. Mais tout euro rajouté sera à crédit, emprunté avec des taux en augmentation, à la charge des générations futures. J'invite donc à élargir notre réflexion sur les conditions du financement de notre système de retraite.

**M. Hendrik Davi (EcoS).** L'examen de la mission *Régimes sociaux et de retraite* est l'occasion d'évoquer le CAS *Pensions*. Créé en 2006, celui-ci regroupe les crédits des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. Cela représente 54 milliards d'euros pour les fonctionnaires de l'État. Ce budget est stable mais le déséquilibre entre retraités et agents s'accroît car le nombre de fonctionnaires diminue, notamment du fait de recrutements massifs de contractuels. Par conséquent, comme pour 2025, le taux de contribution employeur au CAS *Pensions* sera relevé de 4 points, passant de 78,6 % à 82,6 %.

Cette mesure se traduira, pour les organismes de recherche et les universités, par une augmentation mécanique de leurs charges de personnel et réduira d'autant leurs marges budgétaires. Un point très important n'est pas abordé dans ce rapport : alors que le coût de cette mesure est évalué à près de 200 millions d'euros par France Universités, le PLF ne prévoit sa compensation qu'à hauteur de 80,9 millions. Pour les organismes de recherche, c'est la même histoire : la compensation prévue s'élève à 11 millions, bien en deçà du coût réel de la mesure, estimé à 67,7 millions. Déjà fragilisés par l'inflation et des mesures salariales non compensées, les organismes de recherche et les universités sont contraints de puiser dans leur trésorerie.

Les directions des organismes et des universités que j'ai pu auditionner en tant que rapporteur pour avis de la mission *Recherche et enseignement supérieur* m'ont fait part de leur inquiétude. Cette non-compensation se traduira par des suppressions de postes dans la recherche et dans les universités, alors même que la France ne cesse de reculer concernant l'investissement en recherche et développement (R&D). Alors qu'elle figurait à la quatrième place parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques en matière de recherche, en 1993, elle a reculé pour s'établir à la quinzième place. La part du financement R&D public comme privé stagne à 2,19 % du produit intérieur brut (PIB) – cela n'a pas bougé depuis vingt ans –, bien en deçà de l'effort fourni par l'Allemagne, à 3,3 %, ou le Japon. Il est donc absolument indispensable que l'augmentation de la contribution au CAS *Pensions* soit intégralement compensée dans les dotations des organismes de recherche et les universités. C'est vrai également dans l'ensemble de la fonction publique.

**M. Nicolas Turquois, président.** Pour l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, que je connais bien, le fait de devoir assumer les retraites affecte très fortement son budget.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** Les montants des crédits que nous examinons sont à analyser avec prudence dans la mesure où ils prennent en compte le gel des pensions de retraite prévu dans le PLFSS 2026, mesure sur laquelle le Gouvernement s'est déclaré ouvert à des aménagements et qui a été, au demeurant, rejeté par notre commission.

L'ampleur de nos déficits publics nous oblige néanmoins à regarder en face le caractère structurellement déficitaire de ces régimes, non pas en incriminant les retraités eux-mêmes, qui ne sauraient être rendus responsables du déséquilibre très prononcé du ratio entre les cotisants et les retraités. Ainsi, fin 2023, 1 970 000 fonctionnaires d'État cotisaient à leur régime de retraite pour 2 060 000 pensionnés. Cela représente un ratio de moins d'un cotisant pour un pensionné, contre 1,7 cotisant pour un retraité pour le régime général, ce qui est déjà insoutenable. Nous ne pouvons pas faire l'impasse sur le déficit « caché » ou les subventions d'équilibre, entre 40 et 55 milliards d'euros, liées à la surcotisation de l'État en tant qu'employeur.

Alors que les retraites représentent 14,7 % de notre PIB, contre 12,3 % dans les autres pays européens, ce qui représente 254 euros pour 1 000 euros de dépenses publiques, nous devrions pouvoir nous retrouver sur le constat du caractère insoutenable du poids des retraites dans notre budget, aujourd'hui et pour les décennies à venir, et enfin réfléchir à long terme et non pas avoir une approche court-termiste sur le sujet. C'est une question de survie pour notre système de retraite. Le groupe Les Démocrates appelle donc à la plus grande vigilance quant à l'évolution de ces comptes.

**M. François Gernigon (HOR).** Le CAS *Pensions* mobilise en 2026 près de 70 milliards d'euros, un montant stable par rapport à 2025. Cette prévision repose sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation des pensions et sur la montée en charge de la réforme des retraites de 2023. La mission *Régimes sociaux et de retraite* voit également ses crédits se stabiliser à près de 6 milliards, en très légère baisse par rapport à 2025 selon les mêmes hypothèses de non-revalorisation et d'ajustement progressif des régimes spéciaux. Ces crédits ont été construits sur l'hypothèse d'une non-revalorisation des pensions et d'une montée en charge de la réforme des retraites de 2023. Or ces deux hypothèses ne sont plus valables. Le Gouvernement a annoncé la suspension de la réforme et la fin du gel des pensions. Le budget que nous examinons ne reflète donc plus la réalité politique et financière actuelle.

Au-delà du débat politique sur ces mesures, la situation implique deux exigences : la sincérité des documents budgétaires et la soutenabilité du modèle de retraite. Nous devons savoir comment ces décisions affecteront l'équilibre des missions et quelles compensations l'État prévoit pour maintenir la trajectoire des finances publiques.

Par ailleurs, votre rapport rappelle à juste titre les disparités ultramarines dans le versement et la prise en compte des pensions. Cette spécificité mérite d'être mieux intégrée dans la réflexion nationale, non pas comme une exception, mais

comme un levier d'équité territoriale. Le groupe Horizons & Indépendants restera donc attentif à la sincérité des crédits, à la transparence des ajustements à venir et à la pérennité du financement des retraites, qui sont au cœur du pacte social de notre pays.

**M. Éric Michoux (UDR).** Madame la rapporteure pour avis, vous avez parlé des territoires ultramarins avec beaucoup de passion, et il y a certainement une part de vérité dans ce que vous dites : on peut parler d'inégalité, tout au moins d'iniquité.

Cependant, je peux vous parler de la même manière des territoires ultraruraux, parce que les problèmes sont plus ou moins les mêmes. Vous évoquez la faiblesse des pensions, qui s'établissent à 1 000 ou 1 100 euros par mois par rapport à une moyenne nationale métropolitaine qui serait de 1 500 euros ; dans les territoires ultraruraux, leur montant est de 900 euros. Vous parlez des problèmes de mobilité et de la difficulté de vivre : nous avons échappé à la zone à faibles émissions, qui nous empêchait carrément de nous déplacer. On nous impose les voitures électriques ; nous ne pourrions plus circuler. La vie est tout aussi difficile dans les territoires ruraux en métropole : il n'est pas nécessaire de se rendre à des milliers de kilomètres pour constater qu'il existe un problème structurel.

La retraite par répartition a été instaurée pendant les Trente Glorieuses avec quatre actifs pour un inactif. Il faut regarder les choses en face : le système ne marche plus. Désormais, le ratio est de 1,4 cotisant pour un retraité et sera, en 2070 – ce n'est pas si loin –, de 1,2 cotisant pour un retraité. On peut toujours discuter à la marge ; en fait, il faut changer le système.

L'UDR est favorable à l'introduction d'une part de capitalisation dans la retraite. Pour l'instant, cela déplaît à beaucoup de monde mais cette solution est testée depuis 2003 par l'administration puisque la retraite additionnelle de la fonction publique intègre une forme de capitalisation. Pourquoi ne pas se fonder sur ce système, qui fonctionne ? Il faut reconnaître que l'État, s'agissant de ses retraités, s'en occupe bien. Pourquoi ne pourrait-on pas, dans le privé, instaurer le même type de retraite, sachant que son rendement est de 4,2 % ? Il faut traiter le problème en revoyant complètement le mode de gestion de la retraite et en autorisant la capitalisation.

**Mme la rapporteure pour avis.** Madame Bamana, je suis d'accord avec vous : il est dommage que ce rapport ne contienne aucune contribution concernant Mayotte. Je l'avais pourtant demandé : tous les acteurs dont vous m'aviez transmis les noms ont été sollicités mais ils n'ont pas pu nous donner de créneau pour une audition. De plus, le 24 septembre dernier, je leur avais envoyé des questions écrites auxquelles ils n'ont pas daigné répondre. Je vous encourage à les interroger parce que, en ce qui me concerne, j'estime que tout a été fait pour inclure Mayotte dans ce rapport, et je regrette autant que vous que cela n'ait pas pu être pas le cas.

Madame Missoffe, votre présentation ne comportait pas de question. Je regrette qu'il n'y ait pas eu un mot sur le thème des outre-mer. Quand on dénonce un oubli institutionnel, c'est un peu dommage.

Monsieur Clouet, ce rapport montre en effet que la réforme de 2023 n'a pas résolu les inégalités. Suspendre ne suffit pas : il faut abroger et reconstruire un système plus juste, notamment pour les femmes et pour les territoires ultramarins. Je risque de vous surprendre fortement, mais les promesses d'Olivier Dussopt sont restées lettre morte – les promesses n'engagent que ceux qui les croient...

Monsieur Di Filippo, au-delà du système par répartition, il faut poser la question de l'augmentation du nombre de contractuels qui ne cotisent pas au régime, car cela n'arrange rien.

Madame Bergantz et monsieur Gernigon, je l'ai dit dans mon propos : le décalage de la réforme des retraites a été annoncé mais cela ne se voit pas dans le texte. Je ne me prononce pas sur ce qui est dit – ce serait comme croire aux promesses de M. Dussopt, qui n'ont pourtant pas donné de résultats – mais sur ce qui est écrit et, en l'état, je ne valide pas. Vous dites que les caisses sont vides : elles le sont pour les retraités, mais elles sont pleines pour les niches fiscales et les dividendes ! Quand un gouvernement se montre généreux avec le CAC40 mais radin avec les anciens, c'est qu'il a perdu le sens des priorités.

Monsieur Michoux, je ne nie pas les difficultés des territoires ruraux hexagonaux. Le vieillissement, la désertification médicale, le coût du carburant et l'isolement sont des réalités que je connais et que je partage en partie, mais la comparaison a ses limites. Les territoires ultramarins cumulent toutes les difficultés des zones rurales – isolement, faibles revenus, déserts médicaux – avec, en plus, un coût de la vie supérieur de 10 % à 40 %, une espérance de vie plus courte de plusieurs années, un chômage deux à trois fois plus élevé et des retraites plus faibles en moyenne de 200 à 400 euros mensuels. Ce n'est pas une hiérarchie de souffrances : c'est une hiérarchie d'inégalités. De plus, si un soin n'existe pas dans mon territoire, je dois faire 10 000 kilomètres en avion, avec un billet qui coûte 1 500 euros, sans compter le choc thermique. C'est donc différent.

Par ailleurs, la proportion de retraités bénéficiaires de l'Aspa figure en page 27 du rapport. Vous pourrez constater que, hormis un département de la petite couronne, tous les départements ultramarins sont largement au-dessus des départements de l'Hexagone, ruraux compris.

Le rôle du Parlement est de corriger ces écarts, pas de mettre en concurrence la France rurale et la France ultramarine. Ce discours d'opposition ne sert qu'à diviser les oubliés de la République. La vérité, c'est que les mêmes politiques d'austérité frappent partout : les retraités de la Creuse – département qui a une histoire commune avec La Réunion – souffrent d'un même désengagement de l'État. La différence tient à l'intensité du cumul des inégalités.

Pour conclure, il était important pour moi de parler des retraites outre-mer – étant élue de La Réunion, je me sens forcément concernée. Les pensions de l'État ne sont pas hors-sol : elles concernent tous les citoyens. Invisibiliser les territoires ultramarins dans un rapport budgétaire revient à institutionnaliser l'oubli.

**M. Nicolas Turquois, président.** Madame Lebon, je vous remercie pour la présentation de votre avis.

## **II. EXAMEN DES CRÉDITS**

*Lors de sa réunion du jeudi 13 novembre 2025, la commission examine, pour avis, les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte d'affectation spéciale Pensions du projet de loi de finances pour 2026 (seconde partie) (n° 1906).*

**Mme Émeline K/Bidi, suppléant Mme Karine Lebon, rapporteure pour avis (Régimes sociaux et de retraite et Pensions).** Mme Lebon, qui vous prie de l'excuser de son absence, avait émis la semaine dernière un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale.

### **Article 49 et état B : Crédits du budget général**

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite **non modifiés**.*

### **Article 51 et état D : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**

*La commission émet un avis **favorable** à l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale Pensions **non modifiés**.*



## **ANNEXE N° 1**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

*(par ordre chronologique)*

➤ **Mouvement des entreprises de France (Medef) Réunion\*** – **Mme Kathy Hoarau**, présidente, et **Mme Virginie Goraud**, manager de transition

➤ **Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de La Réunion** – **M. Benoît Serio**, directeur général

➤ **Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de La Réunion** – **M. Ludovic Robert**, directeur

➤ **Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** – **M. Frédéric Favié**, président du conseil d'administration

➤ **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)** – **Mme Julie Labarthe**, sous-directrice de l'observation de la solidarité, **M. Bertrand Marc**, chef du bureau des retraites, et **M. Pierre Cheloudko**, adjoint au chef du bureau des retraites

➤ **Ministère des outre-mer – Direction générale des outre-mer (DGOM)** – **Mme Emilia Havez**, sous-directrice des politiques internationales, sociales et agricoles, **Mme Corinne Locatelli-Jouans**, adjointe au chef du bureau de la cohésion sociale, de la santé, de l'enseignement et de la culture, et **Mme Aurore Bourdenx**, chargée de mission

➤ **Ministère du travail, de la santé, des solidarités et des familles – Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **Mme Delphine Chaumel**, sous-directrice des retraites et des institutions de protection sociale complémentaires, **M. Benoît Rogeon**, chef du bureau des régimes de retraite de base, **M. Guillaume Ravier**, adjoint au chef du bureau des régimes spéciaux, **Mme Fatene Oussaief**, chargée de mission, **Mme Christine Labat**, cheffe de projet outre-mer et mines, et **Mme Estelle Violette**, chargée de mission au bureau des régimes spéciaux en charge des régimes de la fonction publique

➤ **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)** – **M. Renaud Villard**, directeur général, **Mme Valérie Albouy**, directrice Statistiques, prospective et recherche, et **M. Alain Margalef**, directeur de la mission d'appui aux caisses d'outre-mer

➤ *Table ronde :*

– **Direction générale des finances publiques (DGFîP) – Service des retraites de l’État** – **M. Philippe Merle**, chef du service des retraites de l’État, **M. Arthur Cazaubiel**, chef du bureau financier et des statistiques, et **Mme Marie-Anne Roncière**, chef du bureau des affaires juridiques

– **Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)** – **M. Ronan Mahieu**, directeur adjoint de la gestion financière et des statistiques au sein de la direction des politiques sociales, et **Mme Eva Catrin**, conseillère relations institutionnelles

*\* Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s’engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l’Assemblée nationale.*



**ANNEXE N° 2**  
**CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE PAR LE RAPPORTEUR**

➤ **Direction générale de la gendarmerie**