

N° 299

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mai 2003

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer,*

**(Urgence déclarée)**

Par Mme Valérie LÉTARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gilbert Chabroux, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, Georges Mouly, *vice-présidents* ; M. Paul Blanc, Mmes Annick Bocandé, Claire-Lise Champion, M. Jean-Marc Juillard, *secrétaires* ; MM. Henri d'Attilio, Gilbert Barbier, Joël Billard, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Jean Chérioux, Mme Michelle Demessine, M. Gérard Dériot, Mme Sylvie Desmarescaux, MM. Claude Domeizel, Michel Esneu, Jean-Claude Étienne, Guy Fischer, Jean-Pierre Fourcade, Serge Franchis, André Geoffroy, Francis Giraud, Jean-Pierre Godefroy, Mme Françoise Henneron, MM. Yves Krattinger, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, André Lardeux, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mmes Valérie Létard, Nelly Olin, Anne-Marie Payet, M. André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente, MM. Bernard Seillier, André Vantomme, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vézinhel.

**Voir les numéros :**

**Sénat : 214, 292, 293, 296, 298 (2002-2003)**

---

**Outre-mer.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	4
<b>I. MALGRÉ UN REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE RÉEL, L'OUTRE-MER RESTE CONFRONTÉ À UNE SITUATION SOCIALE PRÉOCCUPANTE, À LAQUELLE LA LOI D'ORIENTATION DU 13 DÉCEMBRE 2000 N'A PAS SU EFFICACEMENT REMÉDIER</b> .....	6
<b>A. LES RÉCENTES AVANCÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES TÉMOIGNENT D'UN RATTRAPAGE RÉEL</b> .....	6
1. <i>Des handicaps structurels permanents, aux sources de l'inégalité entre l'outre-mer et la métropole</i> .....	6
2. <i>Le progrès économique et social à marche forcée</i> .....	7
<b>B. CEPENDANT, LA LOI D'ORIENTATION DU 13 DÉCEMBRE 2000 N'AYANT PAS PORTÉ SES FRUITS, LA SITUATION SOCIALE RESTE PRÉOCCUPANTE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER</b> .....	9
1. <i>Le bilan en demi-teinte de la loi d'orientation pour l'outre-mer</i> .....	9
2. <i>Une situation sociale préoccupante</i> .....	11
<b>II. FACE À LA NOUVELLE DONNE QUI SE DESSINE OUTRE-MER, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME, DONT LE BUDGET 2003 AVAIT POSÉ LES BASES, APPORTE DES RÉPONSES ÉQUILIBRÉES</b> .....	14
<b>A. LA NOUVELLE DONNE, QUI SE DESSINE ACTUELLEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, PLACE CELLES-CI À LA CROISÉE DES CHEMINS</b> .....	14
<b>B. EN RÉPONSE, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME, PORTÉ PAR UN BUDGET AMBITIEUX, APPORTE DES SOLUTIONS ÉQUILIBRÉES</b> .....	14
1. <i>Un projet de loi de programme dans la continuité du budget 2003 pour l'outre-mer</i> .....	14
2. <i>Des réponses équilibrées au service d'un développement à long terme</i> .....	15
a) <i>Les mesures d'allègement du coût du travail</i> .....	16
b) <i>Les mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes</i> .....	18
c) <i>La simplification des formalités administratives des entreprises</i> .....	19
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	20
• <i>Article premier (art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale) Exonération de cotisations sociales patronales en faveur des entreprises des départements d'outre-mer</i> .....	20
• <i>Article 2 (art. L. 762-4 du code rural) Exonération de cotisations sociales patronales en faveur des exploitations agricoles des départements d'outre-mer</i> .....	31
• <i>Article 3 (article 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer) Exonération de cotisations sociales patronales en faveur des marins créateurs ou repreneurs d'entreprises</i> .....	34

• Article 4 <b>Non-cumul et évaluation triennale des exonérations de charges sociales des articles premier à 3</b> .....	36
• Article 5 (art. L. 121-1 du code du service national et L. 101-1 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires) <b>Extension du service militaire adapté et définition des conditions de mise en œuvre de la formation</b> .....	38
• Article 6 (art. L. 812-1 du code du travail) <b>Modification du régime du titre de travail simplifié</b> .....	42
• Article 7 (art. L. 832-2 du code du travail) <b>Renforcement de l’attractivité du contrat d’accès à l’emploi</b> .....	45
• Article 8 (art. L. 832-7-1 du code du travail) <b>Institution d’un dispositif de soutien à l’emploi des jeunes diplômés dans les petites entreprises</b> .....	50
• Article 9 (art. L.325-2-1 nouveau du code du travail applicable à Mayotte) <b>Institution d’une prime à la création d’emploi en faveur des jeunes à Mayotte</b> .....	53
• Article 10 (article 15 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d’orientation pour l’outre-mer) <b>Congé-solidarité</b> .....	57
• Article 43 <b>Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances</b> .....	61
• Article 44 <b>Ratification d’ordonnances</b> .....	73
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	84
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	90

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Lors de l'examen du budget 2003 pour l'outre-mer, le Gouvernement avait annoncé une loi de programme ambitieuse pour l'outre-mer, répondant ainsi aux préoccupations exprimées depuis de longues années par votre commission. C'est donc avec satisfaction que celle-ci accueille aujourd'hui le présent projet de loi de programme pour l'outre-mer. Le Gouvernement se donne ainsi les moyens de répliquer efficacement, et de manière pérenne, aux défis que doivent relever les collectivités d'outre-mer.

Budgets et programmations pluriannuelles se sont succédé ces dernières années sans jamais guérir complètement les maux économiques et sociaux de l'outre-mer. Le réalisme ne doit pas, pour autant, céder au fatalisme. Car, l'outre-mer manifeste des signes de redressement. Il a lancé des initiatives fortes dont aujourd'hui s'inspire la métropole, comme le revenu minimum d'activité et le titre de travail simplifié, il a été le terrain privilégié de nombreuses expérimentations, comme les mesures en faveur de la mobilité professionnelle et de l'insertion des jeunes dans le secteur marchand. Cette réactivité est, en grande partie, à l'origine du mouvement général de baisse du chômage, particulièrement celui des jeunes et de l'augmentation continue de la population active.

Mais, chaque étape dans le progrès social est venue buter sur des handicaps structurels lourds, quasiment inconnus en métropole : dynamisme démographique, insularité des territoires, environnement concurrentiel, chômage de longue durée, faiblesse de la formation initiale. Les réponses ont été diverses : décentralisation, relèvement des dotations budgétaires, y compris communautaires, renforcement de la continuité territoriale, traitement social du chômage, politique de l'offre. Mais le rattrapage espéré est resté en-deçà des attentes.

En privilégiant la politique de l'offre, seule voie durablement efficace en matière de lutte contre le chômage et d'insertion professionnelle, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 aurait pu apporter les réponses attendues. Mais, comme le soulignait alors votre commission, elle a laissé une impression d'inachevé, le Gouvernement ayant préféré s'arrêter au milieu du gué, quand on attendait de lui d'agir vite et fort. Ce chantier reste donc prioritaire.

Porté par les engagements ambitieux du Président de la République en faveur de l'outre-mer, le Gouvernement propose, d'une part, de relancer opportunément une politique de l'offre à bout de souffle (« *logique d'activité* ») et, d'autre part, d'apporter des solutions vigoureuses au traditionnel traitement social du chômage (« *logique de responsabilité* »). En ce sens, le présent projet de loi de programme est un texte équilibré. Soucieux de donner à l'outre-mer les moyens d'un développement économique à long terme, le Gouvernement suggère donc d'inscrire sa stratégie sur quinze années, conformément aux vœux de votre commission. En ce sens, le projet de loi de programme est un texte d'envergure.

Votre commission, qui a toujours porté un vif intérêt à l'outre-mer, a tenu à se saisir pour avis de l'important dispositif social de ce texte, comportant les articles premier à 10 ainsi que des demandes d'habilitation de l'article 43 et des demandes de ratification de l'article 44 en ce qu'ils interviennent dans le domaine social.

## **I. MALGRÉ UN REDRESSEMENT ÉCONOMIQUE RÉEL, L'OUTRE-MER RESTE CONFRONTÉ À UNE SITUATION SOCIALE PRÉOCCUPANTE, À LAQUELLE LA LOI D'ORIENTATION DU 13 DÉCEMBRE 2000 N'A PAS SU EFFICACEMENT REMÉDIER**

### ***A. LES RÉCENTES AVANCÉES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES TÉMOIGNENT D'UN RATTRAPAGE RÉEL***

#### **1. Des handicaps structurels permanents, aux sources de l'inégalité entre l'outre-mer et la métropole**

Traditionnellement, la situation économique et sociale de l'outre-mer inspire des analyses alarmistes. Il est vrai que ces collectivités, aussi diverses soient-elles, connaissent des handicaps structurels dont la permanence et l'acuité sont sans commune mesure avec l'environnement métropolitain.

Les déséquilibres observés tiennent à plusieurs facteurs, bien connus.

Sur le plan géographique, l'éloignement de la métropole, l'insularité de la plupart de ces collectivités, les conditions physiques et climatiques, parfois extrêmes, l'étroitesse de leurs territoires handicapent l'activité économique. Ainsi, l'éloignement avec la métropole est à l'origine du coût particulièrement élevé du transport aérien, qui a pour effet de réduire la mobilité professionnelle des travailleurs d'outre-mer.

Sur le plan démographique, l'exiguïté des territoires, essentiellement dans les départements d'outre-mer, se concilie difficilement avec un dynamisme démographique, quatre fois supérieur à celui de la métropole<sup>1</sup> (densité élevée au km<sup>2</sup>, problèmes de logement et d'aménagement du territoire, raréfaction des terres agricoles exploitables..).

Ces handicaps structurels, difficilement maîtrisables, ont nourri des difficultés socio-économiques telles que l'existence d'une base agricole peu diversifiée, une faible complémentarité des productions, un taux de chômage important et une place prépondérante du secteur public dans l'économie.

---

<sup>1</sup> Ainsi, au 8 mars 1999, la population dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte s'élevait à 1.803.081, soit une croissance de près de 2% par an.

## 2. Le progrès économique et social à marche forcée

Pour autant, l'outre-mer ayant été l'objet permanent d'un traitement différencié, on peut, aujourd'hui, mesurer le résultat des efforts engagés en faveur de l'égalité économique et sociale par rapport à la métropole.

Ainsi, depuis 1997, le retour de la croissance a sensiblement bénéficié à l'ensemble des collectivités d'outre-mer, où le taux de chômage a diminué de plus de 10 %. Contrairement à l'évolution générale constatée en métropole, cette tendance s'est poursuivie en 2002, puisque, entre le début et la fin de l'année, le chômage a nettement baissé, comme le montre le tableau suivant.

**Evolution du nombre de demandeurs d'emploi  
dans les départements d'outre-mer**

	1998	1999	2000	2001	2002	2001/02
<b>Guadeloupe</b>	52.425	54.255	47.842	45.372	44.937	-1 %
<b>Martinique</b>	49.993	48.667	43.521	40.233	39.522	-1,8 %
<b>Guyane</b>	13.073	12.791	11.695	11.251	11.830	5,1 %
<b>La Réunion</b>	97.769	94.921	91.999	88.692	81.852	-7,7 %
<b>Total</b>	211.260	210.634	195.057	185.548	178.141	<b>-4 %</b>
<b>Métropole</b>	2.986.586	2.583.600	2.164.800	2.201.000	2.306.800	<b>4,8 %</b>

*Source : Ministère de l'outre-mer*

Parallèlement, le nombre de créations d'emploi a augmenté selon une progression de l'ordre de 4,18 % entre 2000 et 2001 (contre 1,7 % en métropole).

Ces évolutions positives s'expliquent par une conjonction de facteurs favorables :

- parmi les facteurs structurels, on peut citer le ralentissement de la croissance démographique, celle-ci s'étant réduite d'un demi-point durant la décennie 90 par rapport à la décennie précédente du fait de la baisse de l'indice de fécondité ;

**La population dans les départements d'outre-mer (1990-1999)**

	<b>Guadeloupe</b>	<b>Martinique</b>	<b>Guyane</b>	<b>La Réunion</b>	<b>Total</b>
<b>Population (1990)</b>	3 86.987	359.572	114.678	597.823	1.459.060
<b>Population (1999)</b>	422.496	381.427	157.213	706.300	1.667.436
<b>Variation 1990-1999</b>	35.509	21.855	42.535	108.477	208.376
<i>due au solde naturel(%)</i>	44.181	32.930	32.256	91.814	201.376
<i>due au solde migratoire(%)</i>	- 8672	- 11.075	10.279	16.663	7.195
<b>Taux de variation (%)</b>	0,98	0,66	3,59	1,86	1,59
<i>dû au solde naturel(%)</i>	1,22	0,99	2,72	1,57	1,54
<i>dû au solde migratoire(%)</i>	- 0,23	- 0,33	0,87	0,29	0,05

- parmi les facteurs conjoncturels, les politiques d'allégement du coût du travail dans les collectivités d'outre-mer, initiées avec la *loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon*, ont eu un effet décisif sur la progression de la population active outre-mer par le biais d'une régularisation des emplois non déclarés.

**Bilan des allègements de charges prévus par la loi du 25 juillet 1994**

Les allègements de charges sociales patronales prévus par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 *tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon* concernaient les entreprises privées des secteurs de l'agriculture et de la pêche, de l'industrie, de l'hôtellerie-restauration, de la presse et de la production audiovisuelle.

Il s'agissait d'une exonération de cotisations patronales plafonnée à un salaire équivalent du SMIC. Au-delà de l'abaissement du coût du travail, ces allègements avaient trois objectifs : favoriser le développement de l'emploi, réorienter le développement des économies des collectivités visées et maintenir l'activité en milieu rural. La réduction du coût du travail par rapport aux entreprises de la métropole équivalait à 26 % d'un salaire au niveau du SMIC, soit une aide moyenne de 1.846 francs par mois et par salarié. L'effet global de cette réduction représentait 18 % de l'ensemble de la masse salariale des entreprises bénéficiant effectivement de ces exonérations. Cette mesure a donc permis une amélioration de la compétitivité des entreprises concernées. Le coût total a régulièrement augmenté depuis la mise en place du dispositif, passant de 131 à 163 millions d'euros en 2000 ; en même temps que le nombre de salariés concernés progressait de 37.383 à 43.245 dans 4.275 entreprises.

*Source : Ministère de l'outre-mer  
Réponse au questionnaire de votre rapporteur*



Dès lors, afin de poursuivre le redressement amorcé, de fortes attentes étaient nourries à l'occasion de l'adoption de la *loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*. Force est de constater que ses résultats ne sont pas encore à la hauteur des promesses affichées.

***B. CEPENDANT, LA LOI D'ORIENTATION DU 13 DÉCEMBRE 2000 N'AYANT PAS PORTÉ SES FRUITS, LA SITUATION SOCIALE RESTE PRÉOCCUPANTE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER***

**1. Le bilan en demi-teinte de la loi d'orientation pour l'outre-mer**

Partant de la nécessité d'accroître la compétitivité des entreprises, et d'enrayer la montée de l'exclusion, la loi d'orientation s'est articulée autour de quatre axes :

- la baisse du coût du travail ;
- la création d'emplois pour les jeunes ;
- la lutte contre les exclusions ;
- l'égalité sociale.

S'agissant de la **baisse du coût du travail**, la loi d'orientation, en s'inscrivant très largement dans le prolongement de la loi du 25 juillet 1994 précitée, n'a apporté que de faibles améliorations, quand on attendait des mesures d'une ampleur bien plus grande.

Elle a relevé la base de l'exonération à 1,3 SMIC et élargi le champ d'application à l'ensemble des entreprises de moins de 11 salariés et à l'ensemble des entreprises, quel que soit leur effectif, dont l'activité se situe dans les secteurs dits exposés auxquels elle a ajouté les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les énergies renouvelables. Le secteur du bâtiment était également concerné mais le taux d'exonération qui lui était appliqué était inférieur de moitié à celui appliqué aux entreprises de moins de 11 salariés. Un allègement supplémentaire de 1372,041 euros par salarié, a été, en outre, consenti aux entreprises au titre de la réduction du temps de travail.

La loi d'orientation a également prévu des mesures spécifiques d'allègement de charges pour les employeurs et travailleurs indépendants et les exploitants agricoles ainsi qu'un plan d'apurement de dettes sociales et fiscales pour les entreprises en difficulté.

Toutefois, le mécanisme dégressif introduit dans le dispositif d'exonérations de charges sociales s'est révélé particulièrement pénalisant pour les entreprises dépassant de seuil de 10 salariés.

S'agissant de **l'emploi des jeunes**, le dispositif proposé était particulièrement modeste, resserré autour du *projet-initiative jeunes* (PIJ)<sup>1</sup>, du congé-solidarité<sup>2</sup>, des primes à la création d'emplois et du revenu de solidarité. Dès le premier trimestre 2002, l'utilisation du PIJ s'est avérée nettement en retrait de celle attendue (3.507 ont été conclus au lieu de 10.000), diverses contraintes en limitant la portée. De même, on attendait 800 conventions de congé-solidarité au lieu des 572 constatés. Quant aux primes, seul le département de la Réunion a présenté environ 45 dossiers en 2002.

Au titre des **mesures de lutte contre l'exclusion**, l'*allocation de retour à l'activité* (ARA)<sup>3</sup>, le titre de travail simplifié et le renforcement du volet insertion du revenu minimum d'insertion ont été mis en place. Or, la mise en oeuvre de l'ARA a connu des difficultés au démarrage du fait d'un écart important entre le nombre de bénéficiaires potentiels et les demandes enregistrées. Quant aux autres mesures, elles apparaissent davantage comme des expérimentations, légitimes, qui auraient, toutefois, gagné à être moins contraignantes dans leurs modalités de mise en œuvre. Ainsi, le dispositif du titre de travail simplifié commence à peine à produire ses effets en raison des nombreuses conventions que les organismes de sécurité sociale sont tenus, au préalable, de signer.

S'agissant de **l'égalité sociale**, il était proposé un alignement du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé ainsi que la révision des conditions de versement de l'allocation logement.

Ces mesures étaient supposées représenter un « *effort sans précédent* », susceptible de « *sortir l'outre-mer du cycle du pessimisme et de l'assistance pour entrer dans celui du développement*<sup>4</sup> ». Force est de constater que, malgré les efforts engagés et les innovations introduites, la situation sociale de l'outre-mer est restée source d'inquiétudes.

---

<sup>1</sup> Le PIJ est une aide au projet professionnel accordée aux jeunes de moins de 30 ans ou ayant terminé un emploi-jeune depuis moins de trois mois, qui créent une entreprise dans un département d'outre-mer ou qui veulent suivre une formation hors du département.

<sup>2</sup> Le congé-solidarité est un dispositif de préretraite pour les salariés de plus de 55 ans en contrepartie d'embauches en nombre équivalent de jeunes de moins de 30 ans grâce à un cofinancement de l'Etat, du conseil général ou régional et l'entreprise.

<sup>3</sup> L'ARA est une aide incitative accordée pendant deux ans aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation de solidarité spécifique qui se réinsèrent sur le marché du travail, en particulier en utilisant le titre de travail simplifié.

<sup>4</sup> M. Jean-Jacques Queyranne, secrétaire d'Etat à l'outre-mer, devant la commission des Affaires sociales du Sénat le 30 mai 2000.

## 2. Une situation sociale préoccupante

L'ensemble des améliorations constatées plus haut n'ont pas permis à l'outre-mer d'atteindre - loin de là - l'égalité économique et sociale avec la métropole. La loi d'orientation, dont on attendait un effet décisif sur l'emploi outre-mer, a produit des effets limités.

- En matière d'emploi, des écarts persistants avec la métropole

D'une part, depuis 2002, on constate une **reprise du chômage de longue durée** en Martinique (+ 1,8 %), en Guadeloupe (+ 5,5 %) et en Guyane (+ 19 %), qui, au total, reste supérieur au nombre de chômeurs de longue durée constaté en métropole.

### Part des chômeurs de longue durée parmi les demandeurs d'emploi (en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Guadeloupe</b>	49,5 %	55,7 %	56,3 %	50,9 %	47,9 %	51 %
<b>Martinique</b>	55,5 %	49,0 %	62,1 %	53,1 %	47,9 %	49,6 %
<b>Guyane</b>	40,3 %	44,3 %	32,1 %	33,4 %	31,4 %	35,5 %
<b>La Réunion</b>	45,0 %	47,7 %	47,1 %	44,0 %	44,6 %	41,7 %
<b>DOM</b>	/	52,1 %	52,0 %	47,1 %	45,3 %	45,4 %

Source : ministère de l'outre-mer

D'autre part, le **taux de chômage des jeunes**, au sens du BIT, reste à des niveaux de loin supérieurs à ceux observés en métropole.

### Taux de chômage des jeunes au sens du BIT (en %)

	1997	1998	1999	2000
<b>Guadeloupe</b>	54,4	61,4	61	57,5
<b>Guyane</b>	51,2	56,2	49,5	44,6
<b>Martinique</b>	63,1	57,8	60,1	49,3
<b>La Réunion</b>	62,2	57,9	60,9	60,8
<b>Métropole</b>	28,1	25,4	25,2	20,7

Source : ministère de l'outre-mer

Globalement, le **rythme de la décrue du chômage** s'est ralenti dans les départements d'outre-mer, passant de - 2 points en 2000 et 2001 à - 1 point en 2002, le taux de chômage se maintenant à un niveau élevé de 25 %. A Mayotte, entre 2001 et 2002, le nombre de demandeurs d'emplois a connu un rebond de 5,5 %, le taux de chômage progressant de 29,7 % à 31,3 %.

• En matière d'insertion, les impasses du traitement social du chômage

La montée de l'exclusion confirme qu'il n'est guère efficace de centrer la politique d'insertion sur le traitement social du chômage. De fait, il a résulté du ralentissement de la décrue du chômage une nouvelle augmentation du nombre de titulaires du *revenu minimum d'insertion* (RMI). Dans les départements d'outre-mer, ils sont désormais près de 135.000 en 2001, soit une hausse de 2,5 % par rapport à 2000, alors qu'ils baissaient d'autant en métropole durant la même période. Le RMI a, de fait, acquis un poids considérable dans les sociétés ultramarines, sans commune mesure avec la métropole.

**Évolution du nombre de bénéficiaires  
du RMI entre 2001 et 2002**

<b>La Réunion</b>	+ 0,1 %
<b>Martinique</b>	+ 4,4 %
<b>Guyane</b>	+ 12,7 %
<b>Guadeloupe</b>	+ 2,7 %
<b>Métropole</b>	- 2,5 %

*Source : ministère de l'emploi*

L'importance du secteur public témoigne en outre de la dépendance des populations vis-à-vis des **emplois aidés**, dont le nombre a augmenté de 10 % depuis 1995.

**Nombre de bénéficiaires de contrats aidés financés par le FEDOM**

<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
57 500	66 500	64 000	62 000	66 000	67 500	70 000	72 000

*Source : ministère de l'outre-mer*

Enfin, le **travail clandestin** demeure une réalité inquiétante.

### **Travail clandestin dans les départements d'outre-mer**

Deux enquêtes ont été menées par l'INSEE pour tenter de cerner les réalités du travail illégal dans les DOM, l'une à la Réunion en 1995, l'autre aux Antilles et en Guyane en 1997.

L'enquête menée en 1995 à la Réunion évaluait à 27.000 le nombre des actifs concernés par le travail illégal, les uns (6.000) parce qu'ils exerçaient à leur compte une activité non déclarée, les autres en qualité de salariés non déclarés par leurs employeurs (21.000). Un tiers travaillait dans les services domestiques aux particuliers (soit un effectif équivalent à celui des salariés déclarés) et 21 % dans le BTP (21 % des actifs). On peut noter, à titre de comparaison, que cet ensemble d'actifs non déclarés (27.000) correspondait en volume aux effectifs des deux principaux secteurs d'activité du département à la même date : le commerce (20.000) et le BTP (10.000). Sur cet ensemble, 18.000 travaillaient à plein temps toute l'année. Les autres étaient occupés à temps partiel sur une durée moyenne de 60 jours par an, mais qui, pour la moitié, se réduisait à moins de 30 jours par an.

L'enquête montre aussi que 9.000 d'entre eux étaient illégalement embauchés par des entreprises légalement établies. Neuf fois sur dix, ceux-là étaient employés à plein temps, pour un salaire moyen équivalent au SMIC net plus 10 %. Il ne s'agissait donc pas d'un simple « petit boulot ». Avec pour référence de rémunération le SMIC, ces activités procurent des revenus annuels appréciables, lorsqu'elles sont exercées à plein temps : environ 80.000 francs par an pour ceux qui travaillent à leur compte et 62.000 francs pour les salariés illégalement embauchés. Sur cette base - et en soulignant la probabilité d'une forte sous-estimation des résultats obtenus - l'INSEE évaluait à 1,2 milliard de francs les revenus du travail illégal en 1995, dont la moitié est constituée des salaires payés aux salariés dissimulés par des entreprises elles-mêmes régulièrement déclarées.

Les enquêtes menées aux Antilles-Guyane en 1997 montrent une situation apparemment moins favorable. Plus des deux tiers (67 %) des actifs non déclarés n'avaient qu'un emploi occasionnel et un sur dix était affecté à des tâches saisonnières (essentiellement dans l'agriculture). Seul un sur quatre occupait un emploi durable. Leur revenu apparaît en conséquence nettement inférieur à celui évalué pour la Réunion. Il est en moyenne - toutes activités confondues - de 22.000 francs par an. Cette moyenne recouvre évidemment des réalités très hétérogènes et masque des différences très sensibles selon le secteur et le département. Ce sont les transports et l'artisanat qui semblent offrir les meilleurs niveaux de rémunération et les services domestiques les moins bons. L'écart entre les deux est de plus de 75 %, de sorte que, avec un quart des actifs non déclarés, les premiers (transports et artisanat) assurent 40 % des revenus ainsi distribués. C'est en Guadeloupe que le niveau du salaire horaire apparaissait le plus élevé (supérieur au niveau du SMIC à la date de l'enquête) et donc proche de la situation observée à la Réunion. Ce résultat ne se vérifie ni en Martinique ni en Guyane. Il peut s'expliquer par l'importance dans le total du travail non déclaré en Guadeloupe de l'ensemble « artisanat/transports ».

*Source : Ministère de l'outre-mer*

*Réponse au questionnaire de votre rapporteur*

Malgré des tendances lourdes encourageantes, l'outre-mer continue donc d'accuser un retard important avec la métropole, à un moment où il doit se préparer à affronter de nouveaux défis, prémices d'une nouvelle donne dans les sociétés ultramarines.

## **II. FACE À LA NOUVELLE DONNE QUI SE DESSINE OUTRE-MER, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME, DONT LE BUDGET 2003 AVAIT POSÉ LES BASES, APPORTE DES RÉPONSES ÉQUILIBRÉES**

### ***A. LA NOUVELLE DONNE, QUI SE DESSINE ACTUELLEMENT DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER, PLACE CELLES-CI À LA CROISÉE DES CHEMINS***

L'outre-mer est à la croisée des chemins. A la gestion des handicaps traditionnels, s'ajoute celle de défis nouveaux, sur le plan institutionnel, social et économique :

- *les enjeux de la décentralisation*. La loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République tend, en effet, à reconnaître les collectivités d'outre-mer dans la diversité de leur statut, ce qui entraîne un traitement diversifié de chaque territoire ;

- *la dégradation - avérée ou non - du climat social*. La crise du tourisme et la multiplication des conflits sociaux témoignent de la concurrence de plus en plus vive que doivent subir les collectivités d'outre-mer de la part de leurs voisins directs, ce qui repose la question d'une meilleure intégration dans leur zone géographique ;

- *la question du maintien en l'état des aides communautaires après 2006*. A la suite du conseil européen de Séville, la Commission européenne est appelée à redéfinir les critères d'éligibilité à l'objectif 1 des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, dont font partie les départements d'outre-mer<sup>1</sup>.

### ***B. EN RÉPONSE, LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME, PORTÉ PAR UN BUDGET AMBITIEUX, APPORTE DES SOLUTIONS ÉQUILIBRÉES***

#### **1. Un projet de loi de programme dans la continuité du budget 2003 pour l'outre-mer**

Avant d'exposer l'économie générale des mesures pour l'emploi proposées par le présent projet de loi de programme, il convient de rappeler que ses bases ont été posées à l'occasion de l'adoption du budget 2003 de l'outre-mer.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de notre excellent collègue, Jean-Paul Virapoullé, sénateur de la Réunion, remis au Premier ministre le 12 mars 2003.

En effet, le budget 2003 est articulé autour de deux axes :

- *l'insertion des jeunes et des exclus* : dans un souci de réadaptation et de consommation des crédits, le Gouvernement avait réparti les 477 millions d'euros consacrés à l'emploi entre les traditionnelles mesures d'insertion et le service militaire adapté, tout en annonçant des mesures nouvelles fortes, telles que le passeport-mobilité ;

- *les prémisses d'un rééquilibrage entre le secteur marchand et non marchand*. Dans un objectif de paix sociale, le Gouvernement avait préservé les contrats aidés du secteur non marchand, tout en se donnant les moyens d'une réorientation des crédits vers les emplois du secteur privé.

Les mesures proposées dans le présent projet de loi de programme visent à mettre en œuvre ces deux priorités, notamment à travers son titre premier, sur lequel porte le présent avis.

## **2. Des réponses équilibrées au service d'un développement à long terme**

Le projet de loi de programme pour l'outre-mer comporte **44 articles** déclinés en **six titres** axés sur les priorités suivantes :

- encourager la création d'emplois, notamment en faveur des jeunes et des exclus (*titre premier*) ;
- favoriser la relance de l'investissement privé par la défiscalisation (*titre II*) ;
- améliorer les mesures en faveur du logement (*titre III*) ;
- renforcer les capacités financières des collectivités locales (*titre IV*) ;
- garantir la continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole (*titre V*) ;
- actualiser le droit de l'outre-mer (*titre VI*)<sup>1</sup>.

Votre commission s'est saisie pour avis du volet social de ce projet de loi de programme, c'est-à-dire des articles premier à 10 du titre premier<sup>2</sup> relatif aux mesures en faveur de l'emploi.

Le volet social examiné s'articule autour de trois priorités.

---

<sup>1</sup> Au titre IV, votre commission s'est saisie, au I de l'article 43 (habilitations), du 1<sup>o</sup>b), c) et d), du 4<sup>o</sup>b), du 5<sup>o</sup>a) et du 6<sup>o</sup>b) ; à l'article 44 (ratifications), des 1<sup>o</sup> à 4<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> du I et du 1<sup>o</sup> du III. Ces dispositions font l'objet des commentaires d'articles ci-après.

<sup>2</sup> Les articles 11 et 12 sont examinés par notre excellent collègue, M. Victor Reux, au nom de la commission des Affaires culturelles.

a) *Les mesures d'allégement du coût du travail*

Sous ce chapitre, peuvent être regroupés les articles premier (*exonération de cotisations sociales patronales*), 2 (*exonération de cotisations sociales patronales des exploitants agricoles*), 3 (*exonération de cotisations sociales patronales des marins en début d'activité*) et 4 (*régime du cumul et évaluation périodique des allègements, extension des exonérations à Saint-Pierre-et-Miquelon*).

Ils visent à renforcer la compétitivité des entreprises ultramarines, soumises à une vive concurrence de la part de leurs voisins.

**Coût du travail (équivalent SMIC)**

<b>Madagascar</b>	<b>Cuba</b>	<b>Ile Maurice</b>	<b>DOM</b>
34 €	14 €	220 €	2000 €

*Source : rapport de M Jean-Paul Virapoullé remis au Premier ministre le 12 mars 2003*

**• Les exonérations de charges sociales en faveur des entreprises (article premier)**

Afin de ne pas pénaliser les entreprises de 10 salariés au plus, le mécanisme dégressif introduit par la loi d'orientation du 13 décembre 2000 sera supprimé. Désormais, lorsqu'elles viennent à franchir ce seuil, ces entreprises continueront de bénéficier d'une exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 fois le SMIC mais l'exonération ne sera alors logiquement consentie que dans la limite de 10 salariés. La mesure est étendue aux entreprises du BTP de moins de 50 salariés (le taux d'exonération étant réduit de 50 % uniquement pour celles dont l'effectif dépasse ce seuil) ainsi qu'aux entreprises privées de transport aérien, maritime ou fluvial desservant l'outre-mer.

Pour certains secteurs, l'allégement des exonérations de cotisations patronales est accentué, quel que soit l'effectif de l'entreprise :

- de 1,3 à 1,4 SMIC pour les entreprises des secteurs dits « exposés »<sup>1</sup> ;

- de 1,3 à 1,5 SMIC pour les entreprises du secteur de l'hôtellerie, du tourisme et de la restauration de tourisme classée.

---

<sup>1</sup> *Industrie, restauration, à l'exception de la restauration de tourisme classée, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, pêche, nouvelles technologies de l'information et de la communication, cultures marines, aquaculture, agriculture.*



Ces mesures, très attendues, avaient été annoncées par le Gouvernement lors de l'examen du budget de l'outre-mer pour 2003.

Beaucoup plus volontaristes que celles de la loi d'orientation, elles ont vocation à relancer les emplois marchands par une politique de l'offre que votre commission n'a eu cesse d'appeler de ses vœux dans ses avis budgétaires passés. Au demeurant, elles ont reçu un accueil globalement favorable des élus de l'outre-mer ainsi que des syndicats.

La part consacrée aux mesures d'exonération de charges sociales est la plus importante du volet social (37,5 millions d'euros en année pleine).

**• Les exonérations de charges sociales en faveur des exploitants agricoles (article 2)**

Parallèlement, les exploitants agricoles dont la superficie des terrains dépasse les 40 hectares conserveront cette exonération, dans la limite de 40 hectares, pendant une période de cinq ans, à partir du moment où l'exploitant souhaite diversifier sa production ou mettre en valeur des terres incultes ou sous-exploitées.

Cet article, qui vient combler les lacunes de la loi d'orientation, témoigne de la volonté du Gouvernement de soutenir le secteur agricole qui, dans les départements d'outre-mer (DOM), occupe une place essentielle.

**• Les exonérations de charges sociales en faveur des marins créateurs ou repreneurs d'une entreprise (article 3)**

Les marins qui souhaitent créer ou reprendre leur entreprise bénéficieront d'une exonération totale de charges sociales pendant 24 mois. Là encore, le projet de loi de programme complète la loi d'orientation, qui s'était contentée de mettre en place une telle mesure en faveur des employeurs et travailleurs indépendants.

L'ensemble de ces exonérations ne sont pas cumulables avec d'autres exonérations totales ou partielles de charges sociales. En outre, elles feront l'objet d'une évaluation triennale qui conditionnera leur maintien.

De manière novatrice, alors que la commission des comptes créée par la loi d'orientation ne prévoyait qu'un suivi statistique des allègements de charges, l'évaluation périodique des mesures ci-dessus permettra de garantir l'efficacité des mesures proposées grâce à une réorientation éventuelle des taux d'exonération en fonction de leurs résultats, notamment en termes d'emplois (**article 4**).

*b) Les mesures en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes*

Ce chapitre organise, de manière inédite, l'insertion des jeunes ultramarins dans le secteur marchand. Il conforte le succès du service militaire adapté auprès des jeunes, en lui donnant une base légale (**article 5**). Plus spécifiquement, il prévoit des mesures d'insertion professionnelle pour les jeunes diplômés (**article 8**) et les jeunes Mahorais (**article 9**). Enfin, facilitant la transition intergénérationnelle au sein de l'entreprise, il renforce l'attractivité du congé-solidarité (**article 10**).

- *Le service militaire adapté (SMA)* est étendu à l'ensemble des collectivités d'outre-mer, à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises, et les conditions de mise en oeuvre de la formation qu'il dispense, précisées (**article 5**). Par cette reconnaissance juridique, le SMA aura les moyens de conforter son succès grandissant auprès de la jeunesse ultramarine.

- Les modalités d'exécution du *contrat d'accès à l'emploi* sont renouvelées, afin d'en faire un outil privilégié d'insertion professionnelle dans le secteur marchand. D'une part, il devient une voie de sortie pour les titulaires de contrats emploi-jeunes, au terme de leur contrat. D'autre part, il a vocation à être un moyen de retour à l'activité pour les titulaires du RMI : transformés en contrats à durée indéterminée (CDI) pour ces populations, ils font, en outre, l'objet d'un allègement de charges sociales renforcé et étendu de 24 à 30 mois. Leurs titulaires disposent de garanties supplémentaires, comme le maintien de leur ancienne protection sociale complémentaire et, sous certaines conditions, le cumul du revenu d'activité avec l'allocation de retour à l'activité. (**article 7**).

- *Les jeunes chômeurs diplômés de niveau bac + 2 des départements d'outre-mer (DOM) et de Saint-Pierre-et-Miquelon âgés de 18 à 30 ans*, embauchés par une entreprise de moins de 20 salariés, donneront lieu, pour l'entreprise qui les embauchera en contrat à durée indéterminée, à une aide de l'Etat de 292 euros par mois, cumulable avec les exonérations de charges sociales prévues à l'article premier (**article 8**). C'est l'une des spécificités de ce dispositif, la plupart des autres mesures d'insertion professionnelle des jeunes reposant le plus souvent sur des contrats de travail à durée déterminée (CES, CEC, CIE, emplois-jeunes...) et correspondant la plupart du temps à des emplois dont la qualification est inférieure au niveau de formation du jeune.

- A Mayotte, un *dispositif particulier favorisera l'insertion professionnelle des jeunes chômeurs de 16 à 25 ans dans le secteur marchand*. Une *prime* sera versée au plus pendant trois ans à l'employeur qui les embauchera en contrat à durée indéterminée et, qui éventuellement, leur dispensera une formation (**article 9**) ;

- *Le congé-solidarité* est aménagé afin d'alléger les contraintes qui limitent son efficacité : ainsi, l'entreprise voit ses obligations réduites (par

exemple, suppression de la condition de réduction de temps de travail, possibilité d'embauche de deux jeunes à temps partiel plutôt qu'un à temps complet) et les modalités d'exécution de la convention du congé-solidarité assouplies (**article 10**).

*c) La simplification des formalités administratives des entreprises*

Limité par la loi d'orientation aux entreprises de moins de 11 salariés, le recours au *titre de travail simplifié* (TTS), véritable outil de simplification administrative pour les employeurs qui embauchent, est étendu dans l'espace, à Saint-Pierre-et-Miquelon, et, dans le temps, au-delà des 100 jours de travail par an pour devenir un contrat à durée indéterminée. Les titulaires d'un tel contrat se verront logiquement appliquer le régime de droit commun des congés payés. La mesure devrait permettre de renforcer la transparence des emplois occasionnels et clandestins (**article 6**).

\*

\* \*

Sous réserve des amendements qu'elle vous propose et qui tendent à clarifier, à préciser et à assouplir les dispositifs proposés, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption du volet social du présent projet de loi de programme pour l'outre-mer.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

*(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)*

### **Exonération de cotisations sociales patronales en faveur des entreprises des départements d'outre-mer**

*Objet : Cet article prévoit un allègement renforcé des exonérations de cotisations sociales patronales pour les entreprises des départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, afin de rendre le coût du travail plus compétitif dans un environnement économique particulièrement concurrentiel.*

#### **I - Le dispositif proposé**

##### **A. État des lieux**

L'existence d'un dispositif de cotisations sociales patronales propre à l'outre-mer se justifie par l'importance du chômage, notamment parmi les salariés à faible rémunération dont le coût total pour l'entreprise (salaires et cotisations sociales) constitue un frein à leur embauche, et par l'ampleur du travail illégal.

Dans son avis relatif au projet de finances pour 2003, votre commission avait dressé un état des lieux du marché de l'emploi outre-mer dont elle attribuait la précarité essentiellement au coût du travail.

Certes, il est très difficile de comparer les coûts salariaux outre-mer avec ceux de leurs voisins (problèmes d'assiettes de charges sociales différentes, modalités de prélèvements, droits annexes...). On peut cependant estimer que les coûts salariaux à l'île Maurice sont en moyenne 3 à 4 fois moins élevés qu'à la Réunion et 50 fois moins élevés à Madagascar et aux Comores.

Ainsi, dans la zone Caraïbe, les coûts salariaux sont les plus bas en Haïti et à Cuba. À Sainte-Lucie, au Surinam, à Trinidad et Tobago, ils sont 3 à 4 fois moins élevés que dans les DOM voisins.

Afin de rendre les économies « domiennes » plus concurrentielles, un dispositif d'allègement de charges sociales spécifique à l'outre-mer a donc été mis en place depuis 1994, qui a permis un développement sensible de l'emploi outre-mer.

#### **Bilan des politiques générales de baisse des coûts du travail depuis 1994**

La loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer ont institué un important dispositif visant à abaisser le coût du travail.

Une étude de l'évolution des effectifs salariés du secteur privé dans les DOM a été menée pour mesurer l'impact des exonérations sectorielles de la loi du 25 juillet 1994 sur le marché de l'emploi local. Les conclusions permettent de constater un effet globalement positif des exonérations sur les effectifs, surtout en début de période et dans certains secteurs (hôtellerie-restauration et agriculture, en particulier en Martinique).

L'étude souligne toutefois que la loi de 1994 sur la création d'emploi a été neutralisée par la politique de rattrapage du SMIC. De 1990 à 1996, le SMIC a augmenté de 26 % dont 14 % sur 1995-1996.

L'économie des charges sociales aurait ainsi compensé l'augmentation du SMIC. Le rapport Fragonard a également souligné que le dispositif d'exonération de la loi de 1994 a permis de régulariser par ailleurs les emplois jusqu'alors non déclarés.

Avec l'entrée en vigueur de la loi d'orientation pour l'outre-mer, les entreprises du secteur exposé bénéficient d'une exonération de 100 % des charges patronales de sécurité sociale dans la limite de 1,3 SMIC. L'économie annuelle est d'environ 5.013 euros par salarié. Ce dispositif concerne l'ensemble du secteur concurrentiel : industrie, tourisme, hôtellerie, restauration, presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, nouvelles technologies de l'information et de la communication, pêche, conchyliculture, aquaculture et agriculture. En ce qui concerne le bâtiment et les travaux publics, cette exonération est réduite à 50 %. En sus des exonérations sectorielles, ce dispositif concerne toutes les entreprises, quel que soit le secteur d'activité, dont l'effectif est inférieur à 11 salariés. Les exonérations et allègements bénéficient aux employeurs et travailleurs indépendants ainsi qu'aux exploitants agricoles (seuil d'exonération porté de 20 ha à 40 ha pondérés).

L'objectif est de favoriser la création et le développement durable d'entreprises indépendantes dans le commerce, l'artisanat et la pêche, notamment, tout en luttant contre le travail dissimulé : exonération de cotisations sociales pendant 24 mois suivant une création d'entreprise, exonération des cotisations pour les revenus les plus bas, réduction de 50 % de l'assiette des revenus dans la limite du plafond de la sécurité sociale. Mises en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, ces exonérations de la loi du 13 décembre 2000 ont concerné 24.911 entreprises et 97.217 salariés ; elles représentent pour l'année 2001 un montant global de 399 millions d'euros. Au total, l'application aux entreprises des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale de la loi d'orientation pour l'outre-mer a permis une augmentation des créations d'emploi de 4,18 % contre 1,7 % en métropole en 2000 et 2001.

Source : Ministère de l'outre-mer  
Réponse au questionnaire de votre rapporteur

Cependant, le dispositif actuel d'allégement de charges sociales comporte des insuffisances qui justifient, aujourd'hui, sa relance :

- le mécanisme dégressif introduit par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer s'est révélé particulièrement pénalisant pour les entreprises dépassant le seuil de 10 salariés. Pour celles-ci, l'exonération des 10 premiers salariés n'était maintenue que durant un an, puis progressivement supprimée sur 5 ans, selon un rythme de dégressivité de 80 %, 60 %, 40 % et 20 %. Les entreprises renoncent ainsi souvent à recruter le 11<sup>ème</sup> salarié ;

- le travail clandestin demeure une réalité que les lois de 1994 et 2000 n'ont pas suffi à enrayer ;

- les emplois non marchands connaissent encore une dynamique de croissance toujours plus forte que celle des emplois marchands.

### **B. Les modifications proposées**

Le présent article réécrit le début de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale relatif à l'allégement des charges sociales introduit par la loi d'orientation du 13 décembre 2000.

Le nouveau dispositif s'en inspire toutefois directement en retenant le principe d'un double type d'exonération : selon la taille de l'entreprise et selon le secteur d'activité.

Mais il apparaît beaucoup plus volontariste, notamment en faveur des secteurs dits « exposés » directement à la concurrence régionale, du bâtiment et des travaux publics ainsi que du transport aérien, maritime et fluvial.

### Comparaison Loi d'orientation pour l'outre-mer/Loi de programme

Base SMIC (01/07/2002)	Salaire Euros/mois	Salaire annuel	Montant annuel des charges <sup>(1)</sup>	Montant des exonérations LOOM	Montant annuel des exonérations loi de programme
SMIC	1.154,27	13.851	4.016	4.016	4.016
1,1	1.269,69	15.228	4.416	4.416	4.416
1,2	1.385,12	16.621	4.820	4.820	4.820
1,3	1.500,55	18.000	5.220	5.220	5.220
1,4	1.615,97	19.391	5.623	5.220	5.623
1,5	1.731,40	20.776	6.025	5.220	6.025
1,6	1.962,00	22.161	6.426	5.220	6.025

(1) Calculé sur une base moyenne de 29 % de charges patronales de sécurité sociale  
Source : Ministère de l'outre-mer.

#### • Les collectivités concernées

L'allègement de charges proposé par le présent article est applicable dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion. L'article 4 (cf. ci-après) du présent projet de loi étend également le dispositif à Saint-Pierre et Miquelon.

#### • Cotisations sociales ouvrant droit à la réduction

Il s'agit de l'ensemble des cotisations de droit commun dues par les employeurs au titre de la législation de la sécurité sociale et qui sont afférentes aux salaires et rémunérations des salariés employés dans les entreprises concernées :

- allocations familiales ;
- assurance maladie, maternité, décès ;
- assurance vieillesse ;
- accidents du travail et maladies professionnelles.

#### • Les secteurs d'activité concernés

Dans la rédaction proposée par le présent article, l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale énumère les entreprises des différents secteurs d'activités éligibles au bénéfice d'une exonération de cotisations sociales patronales sur les salaires dans la limite d'un montant de rémunération qui s'échelonne de 1,3 à 1,5 SMIC.

Le **paragraphe I** vise les trois catégories d'employeurs qui peuvent prétendre à une exonération de 100 % du montant des cotisations sociales dans la limite d'un montant de rémunération égal à **1,3 SMIC** :

- les entreprises, employeurs et organismes occupant dix salariés au plus mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail. Il s'agit des professions industrielles et commerciales, professions agricoles employant des salariés, professions libérales, offices publics ministériels, employés de maison, concierges et gardiens d'immeubles à usage ou non d'habitation ou à usage mixte, aux travailleurs à domicile, aux assistantes maternelles, personnel des sociétés civiles, syndicats professionnels, sociétés mutualistes, organismes de sécurité sociale qui n'ont pas le caractère d'établissements publics, associations ou tout organisme de droit privé quel que soit sa forme et son objet, entreprises publiques, établissements publics à caractère industriel et commercial, établissements publics qui assurent tout à la fois une mission de service public à caractère administratif et à caractère industriel et commercial, ateliers protégés, centres de distribution du travail à domicile ;

- les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics occupant 50 salariés au plus, les entreprises de ce secteur comptant plus de 50 salariés conservant le bénéfice d'une exonération de 50 % (au lieu de 100 %) des cotisations dans la même limite de 1,3 SMIC ;

- pour la première fois, les entreprises privées de transport aérien, maritime ou fluvial assurant la liaison ou la desserte entre la métropole et les départements d'outre-mer ou Saint-Pierre-et-Miquelon, ou assurant la liaison entre les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, ou assurant la desserte intérieure de chacune de ces collectivités. Aucune condition d'effectif n'est exigée.

Néanmoins, deux conditions sont posées : d'une part, les entreprises de transport aérien doivent desservir les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon ; d'autre part, seuls les effectifs exclusivement employés à la desserte de l'outre-mer seront concernés par cette exonération. Ces mesures nouvelles contribuent à donner une réalité au renforcement du principe de continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole mais aussi entre collectivités. Après le passeport mobilité mis en place en septembre 2002, ces mesures ont vocation à participer au développement de l'offre de transports.

Au **paragraphe II**, un dispositif d'allégement de charges renforcé, égal à 100 % du montant des cotisations patronales, sans aucune condition d'effectif, mais dans la limite d'un montant de rémunération égal **1,4 SMIC** (et non plus seulement 1,3) est prévu pour les secteurs dits « productifs ». Il s'agit de :

- l'industrie ;
- la restauration, à l'exception de la restauration de tourisme classée ;
- la presse ;
- la production audiovisuelle ;



- les énergies renouvelables ;
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- la pêche ;
- les cultures marines ;
- l'aquaculture ;
- l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et les sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, les coopératives maritimes et leurs unions.

Au **paragraphe III**, l'allégement de charges est renforcé pour certains secteurs particulièrement exposés à la concurrence puisque le plafond de rémunération qui donne droit à une exonération totale de charges patronales est alors porté de 1,3 à **1,5 SMIC**, à savoir :

- le tourisme ;
- la restauration de tourisme classée ;
- l'hôtellerie.

Cet effort supplémentaire en faveur des activités touristiques se justifie également par le rôle essentiel joué par le tourisme dans les économies ultramarines.

• *Les modalités d'exonérations de charges proposées.*

Pour les entreprises mentionnées à l'article L. 131-2 du code du travail, l'exonération est intégrale dans la limite de 1,3 SMIC, cette exonération portant sur tous les salaires même ceux au-delà de 1,3 SMIC. En outre, contrairement à la loi d'orientation qui instituait un mécanisme dégressif sur cinq ans dès que l'effectif de l'entreprise dépassait 10 salariés au cours de l'année, le présent article permet aux entreprises dont l'effectif vient à dépasser cet effectif de continuer à bénéficier de l'exonération, cette exonération n'étant alors toutefois consentie que dans la limite de dix salariés.

Plus largement, l'exonération de charges sociales décrite au I du présent article est étroitement liée au respect d'une condition d'effectif, dont l'appréciation est précisée au 7<sup>e</sup> alinéa de ce paragraphe. Ainsi, dans le cas où l'entreprise compte plusieurs établissements, l'effectif pris en compte est celui qui est employé dans la totalité des établissements de l'entreprise dans le département ou la collectivité. L'alinéa précise également la manière dont est appréciée, au sein de l'entreprise, la condition d'effectif au regard des dispositions des articles L. 421-1 et L. 421-2 du code du travail.

La référence à l'article L.421-1 est nouvelle par rapport à la loi d'orientation. L'Assemblée nationale avait pourtant vainement déploré que la référence à l'article L. 421-2 ne soit pas combinée avec celle de l'article L. 421-1. En effet, le tissu économique des DOM étant particulièrement fragile, les effectifs employés varient fréquemment, notamment dans le bâtiment et les travaux publics. C'est désormais chose faite au présent article : selon les termes du deuxième alinéa de l'article L. 421-1, l'effectif de l'entreprise n'est réputé avoir franchi le seuil des dix salariés que s'il se

maintient au-dessus de celui-ci pendant douze mois au cours des trois années précédentes.

Classiquement, aux termes de l'article L. 421-2, l'effectif est ainsi calculé :

- prise en compte intégrale des salariés sous contrat à durée indéterminée, des travailleurs à domicile, des travailleurs handicapés employés des entreprises, des ateliers protégés ou des centres de distribution de travail à domicile ;

- prise en compte au prorata de leur temps de présence au cours des douze mois précédents des salariés sous contrat à durée déterminée, des travailleurs sous contrat de travail intermittent, des travailleurs mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure, y compris les travailleurs temporaires (sauf les travailleurs en contrat à durée déterminée, intérimaires ou mis à disposition qui remplacent un salarié absent ou un salarié dont le contrat est suspendu) ;

- prise en compte au prorata de leur temps de travail des salariés à temps partiel, quelle que soit la nature de leur contrat.

Il est par conséquent possible, pour toutes les entreprises visées à l'article premier, d'être totalement exonérées de leurs charges sur les salaires supérieurs, dans un cas, à 1,3 SMIC, dans un autre, à 1,4 SMIC et dans un autre à 1,5 SMIC, la seule limitation étant que le montant de l'exonération est plafonnée à ces différents niveaux selon la catégorie de l'entreprise.

**Tableau comparatif des dispositifs d'allègements de charges sociales  
prévues dans la loi d'orientation et dans le projet de loi de  
programme pour l'outre mer**

	<b>Loi d'orientation pour l'outre-mer 2000</b>	<b>Projet de loi de programme pour l'outre-mer 2003</b>
Collectivités visées	Départements d'outre-mer	Départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon
<b>Champ d'application du dispositif global</b>	<p>Exonération de 100% des cotisations patronales plafonnées à un montant égal au SMIC majoré de 30%.</p> <p>1) Entreprises de dix salariés au plus. Au-delà de ce seuil et dans la limite de dix salariés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- avant le 31 décembre 2001, l'exonération est dégressive jusqu'en 2006 ;</li> <li>- après le 31 décembre 2001, l'exonération est totale pendant 1 an puis dégressive.</li> </ul> <p>Un décret fixe les conditions dans lesquelles l'exonération est acquise lorsque l'effectif de l'entreprise passe en deçà de 11 salariés.</p> <p>Lorsque l'entreprise compte plusieurs établissements, l'effectif pris en compte est l'effectif global de l'entreprise dans le département.</p> <p>Extension du dispositif ci-dessus aux entreprises artisanales répertoriées au répertoire des métiers.</p> <p>2) Entreprises des secteurs dits exposés</p> <p>3) Etendue aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics de 50 salariés au plus, l'exonération est toutefois limitée à 50%.</p>	<p>Exonération de 100% des cotisations patronales plafonnées à un montant égal au SMIC majoré de 30%.</p> <p>1) Entreprises de dix salariés au plus. <b>Au-delà de ce seuil, l'exonération est maintenue</b> dans la limite de dix salariés.</p> <p>Un décret fixe les conditions dans lesquelles l'exonération est acquise lorsque l'effectif de l'entreprise passe en deçà de 11 salariés.</p> <p>2) Entreprises des secteurs dits exposés (à l'exception de l'hôtellerie, du tourisme, de la restauration de tourisme classée, et de la conchyliculture) : exonération de 100 % des cotisations patronales plafonnées à un montant égal au SMIC <b>majoré de 40 %.</b></p> <p>Entreprises de l'hôtellerie, du tourisme et de la restauration de tourisme classée : exonération de 100 % des cotisations patronales plafonnées à un montant égal au SMIC <b>majoré de 50 %.</b></p> <p>3) Etendue aux entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics, <b>l'exonération est portée à 100 % pour celles de 50 salariés au plus et à 50 % pour celles de plus de 50 salariés.</b></p>

		<p><b>4) Etendue aux entreprises privées de transport aérien ainsi que de desserte maritime ou fluviale dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'exonération est prévue dans les mêmes conditions que celle applicables aux entreprises visées par l'article L. 131-2 précitée, et dans des conditions particulières relatives aux transports.</b></p> <p>Lorsque l'entreprise compte plusieurs établissements, l'effectif pris en compte est l'effectif global de l'entreprise dans le département.</p> <p><b>Condition d'effectif appréciée en référence aux articles L. 421-1 et L. 421-2 du code du travail.</b></p> <p>Extension du dispositif ci-dessus au <b>secteur artisanal.</b></p>
<b>Dispositifs spécifiques</b>	Allègement de charges supplémentaire et dérogatoire pour les entreprises qui passent à 35 heures, sous réserve que le total des allègements ne dépasse pas un plafond. Droit d'option entre différents types d'allègements de charges.	
<b>Champ d'application</b>	Le cas échéant, l'exonération est applicable aux salariés employés dans chacune des activités de l'entreprise.	Le cas échéant, l'exonération est applicable aux salariés employés dans chacune des activités de l'entreprise.
<b>Conditions de cumul</b>	Impossibilité de cumuler ce dispositif d'exonération avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations sociales.	Impossibilité de cumuler ce dispositif d'exonération avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations sociales ( <i>article 4 du projet de loi de programme pour l'outre-mer</i> ).
<b>Sanctions</b>	Suppression de la mesure en cas de fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre.	Suppression de la mesure en cas de fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre ( <i>article 4 du projet de loi de programme</i> ).

Le **paragraphe IV** reprend l'essentiel du principe posé à l'actuel article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, selon lequel l'exonération est applicable dans chacune des activités exercées par l'entreprise ou l'établissement qui compte plusieurs entreprises.

Les **paragraphes V et VI** de l'article L. 752-3-1 actuellement en vigueur restent inchangés, tant en ce qui concerne la suppression des exonérations et allègements de cotisations sociales en cas de fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre qu'en ce qui concerne le renvoi à un décret du conseil d'État pour les modalités d'application de l'article.

## **II - La position de votre commission**

Dans son avis relatif au projet de budget de l'outre-mer pour 2003, votre commission s'était félicitée de l'annonce d'une loi de programme sur 15 ans fondant une politique de l'offre audacieuse.

Elle est aujourd'hui satisfaite de la réponse apportée par le Gouvernement. De fait, les élus de l'outre-mer, consultés sur ce texte conformément aux prescriptions de l'article 74 de la Constitution, ont accordé, dans leur large majorité, un avis favorable au dispositif du présent article.

Jusqu'à présent, toutes les propositions mises en œuvre pour assurer un développement économique durable dans les départements d'outre-mer ont, en effet, montré de sérieuses limites, en particulier le traitement social du chômage, outil privilégié de l'action économique dans les DOM. Elles se sont donc révélées inefficaces soit par manque d'ambition, soit du fait d'une mauvaise appréciation des réalités économiques.

L'effort consenti est significatif, surtout pour le BTP. De fait une partie importante de l'enveloppe financière consacrée au présent projet de loi est affectée aux exonérations nouvelles de cotisations sociales, soit 37,2 millions d'euros en année pleine répartis comme suit<sup>1</sup> :

- 19,6 millions d'euros pour le bâtiment et les travaux publics ;
- 6,8 millions d'euros pour les transports ;
- 5,7 millions d'euros pour les secteurs dits « exposés » ;
- 4,9 millions d'euros pour le tourisme et l'hôtellerie.

Incontestablement, le Gouvernement, en privilégiant une « logique d'activité », a choisi d'abaisser durablement le coût du travail et, par la même occasion, de favoriser la compétitivité des entreprises ultramarines dans une

---

<sup>1</sup> Source : ministère de l'outre-mer.

optique plus volontariste que celle retenue pour la loi d'orientation pour l'outre-mer.

Plus spécifiquement, votre commission se félicite que bon nombre des mesures qu'elle avait proposées lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer par la voix de son rapporteur, M. Jean-Louis Lorrain, aient été retenues, s'agissant notamment de la suppression du mécanisme dégressif, du traitement réservé au BTP, aux transports aériens, et aux secteurs exposés.

Votre commission propose sept amendements au présent article.

Votre commission vous propose en premier lieu de codifier les dispositions du paragraphe III de l'article 4 relatives à l'extension de l'ensemble des allègements de cotisations sociales à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est suggéré de préciser cette extension dès l'article premier. De même, vous propose-t-elle d'intégrer à cet article les dispositions du paragraphe I de l'article 4 relatives au régime de non-cumul des exonérations de cotisations sociales. Ce faisant elle souhaite également autoriser les marins et les exploitants agricoles à cumuler les allègements de charges sociales prévus aux articles 2 et 3 (*cf. ci-après*) avec d'autres exonérations de cotisations sociales, en compensation d'un dispositif moins favorable que celui accordé aux entreprises visées au présent article.

Votre commission vous propose en second lieu d'élargir l'allègement de cotisations sociales prévu au paragraphe II du présent article aux centres d'appel. En effet, la circulaire d'application de la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 avril 2001 ne retient pas les centres d'appel dans sa définition du secteur des nouvelles technologies de l'information et de la communication. En effet, les centres d'appel n'existaient pas dans la nomenclature « INSEE-NAF » de 1993 qui lui a servi de référence. Il serait regrettable de négliger cette activité pourvoyeuse de nombreux emplois dans les collectivités d'outre-mer.

Deux autres amendements ont pour objet d'intégrer les liaisons avec Mayotte dans les champs d'application de l'exonération de cotisations sociales relatives aux transports. Ainsi, les liaisons aériennes, fluviales et maritimes, vers Mayotte ne doivent pas être négligées dans le dispositif d'allègement de cotisations sociales proposé. Par exemple, Mayotte et la Réunion, îles voisines, développent des relations touristiques et commerciales de plus en plus importantes et qui contribuent à la coopération régionale au sein de cette zone. Il conviendrait d'encourager ce phénomène par des mesures d'allègement de cotisations sociales incitatives.

Enfin, votre commission vous propose de maintenir, au profit des entreprises qui en bénéficiaient jusqu'à présent, l'allègement renforcé de cotisations sociales lié à la réduction du temps de travail. En effet, la loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement

de l'emploi, en abrogeant les articles L. 241-13-1 et L. 711-13-1, issus de la loi du 19 janvier 2000 a privé de base légale le III de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale qui prévoyait un allégement supplémentaire de cotisations sociales. L'amendement proposé prévoit donc de maintenir cette disposition jusqu'au 30 juin 2005 pour les entreprises qui en bénéficiaient jusqu'à présent. 1.109 établissements occupant 13.273 salariés des DOM seraient concernés. Le maintien temporaire de cet allégement qui était lié à la réduction anticipée du temps de travail par les entreprises permettra notamment à ces dernières de faire face aux revalorisations progressives du SMIC à venir prévues par la « loi Fillon » afin d'harmoniser les différents niveaux de SMIC en vigueur en fonction de leur date de passage aux 35 heures.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

#### *Article 2*

*(art. L. 762-4 du code rural)*

### **Exonération de cotisations sociales patronales en faveur des exploitations agricoles des départements d'outre-mer**

***Objet : Cet article vise à permettre aux exploitants agricoles dont la superficie de l'exploitation vient à dépasser 40 ha pondérés de continuer à bénéficier, sous conditions, des mesures d'exonérations de charges sociales.***

## **I - Le dispositif proposé**

### **A. L'agriculture outre-mer**

L'agriculture constitue un secteur fondamental dans le développement économique des collectivités d'outre-mer.

Malheureusement, l'exiguïté des marchés, le caractère accidenté du relief, les catastrophes climatiques, les difficultés d'accès au financement des investissements, et l'insuffisante complémentarité entre les productions ont donné à l'outre-mer une base productive agricole assez étroite. Il en a résulté une activité productive spécialisée dans trois productions (bananes, rhum, sucre) essentiellement tournées vers l'exportation. Les inquiétudes sur l'avenir des productions domiennes, telles que la banane et le sucre, dans le cadre des échanges communautaires et de la renégociation des OCM, continuent à être exprimées très vivement. A cette incertitude, s'ajoutent des difficultés

spécifiques aux départements d'outre-mer, qui placent les agriculteurs dans une situation identique à celle des chefs d'entreprise.

Cette situation appelle donc des mesures actives de soutien à laquelle le Gouvernement répond en préconisant le renforcement de l'allégement de charges sociales en vigueur en faveur des exploitants agricoles.

### **B. Les améliorations proposées**

Le présent article propose de compléter l'article L. 762-4 du code rural relatif aux mesures d'exonérations de charges sociales en faveur des exploitants agricoles.

L'article 4 de loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 avait déjà proposé une nouvelle rédaction de l'article L. 762-4 du code rural tendant à permettre aux exploitants agricoles de bénéficier d'exonérations de charges sociales liées à leur activité, à partir du moment où l'exploitation ne dépasse pas 40 hectares pondérés.

Tout en maintenant le texte introduit par la loi d'orientation pour l'outre-mer, le présent article 2 complète l'article L. 762-4 par un second alinéa tendant à étendre, sous conditions, les exonérations de cotisations sociales prévues à cet article aux exploitants agricoles dont les terres dépassent 40 hectares pondérés au cours d'une année civile, soit vingt hectares de canne à sucre, dix de bananes ou deux d'ananas.

Deux précisions sont apportées :

- la première porte sur la **nature des cotisations sociales** applicables aux exploitants agricoles. Il s'agit de celles destinées au financement de leur propre régime de protection sociale, c'est-à-dire les cotisations relatives à l'assurance vieillesse et les cotisations d'allocations familiales, ainsi que les cotisations relatives à l'assurance maladie, l'invalidité et la maternité. N'entrent pas, en revanche, dans ce champ les cotisations patronales dues en raison de l'emploi de salariés, à savoir les cotisations d'assurance veuvage visées à l'article L. 1142-25, la contribution sociale généralisée (CSG) visée à l'article L. 136-4 du code de la sécurité sociale et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) définie à l'article 14 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale ;

- la seconde concerne les **conditions qui ouvrent droit au maintien de l'exonération**, lorsque la surface de l'exploitation pour laquelle il y a exonération intégrale, dépasse 40 hectares pondérés : ainsi, le dépassement du seuil doit être justifié par la « *diversification de la production* » ou la « *mise en œuvre de terres incultes, de terres laissées à l'abandon ou de terres insuffisamment exploitées* » dont la superficie est relativement importante dans les DOM (13.196 ha sur une surface agricole utilisée de 140.571 ha, soit près



de 10 %) ; l'exonération reste intégrale mais elle est limitée à une période de cinq ans dans la limite de 40 hectares pondérés à compter de l'année civile de réalisation du dépassement de ce seuil dans des conditions fixées par décret.

## **II - La position de votre commission**

Dans les DOM, l'espace utile est compté, en particulier à la Réunion. L'urbanisation rapide raréfie les terrains tout en réduisant la superficie des meilleures terres exploitables, du fait de l'occupation des plaines par les villes et les bourgs. De plus, l'exiguïté des territoires et la densité de la population accentuent la dégradation de l'environnement (épuisement des sols, décharges sauvages, pollutions diverses...).

En permettant le maintien de l'exonération de charges sociales lorsqu'une exploitation accroît sa superficie dans le cadre d'une diversification de sa production ou de la mise en valeur de terres incultes, laissées à l'abandon ou insuffisamment exploitées, le Gouvernement accorde non seulement un allègement des charges qui incombent aux exploitants mais, en outre, favorise une revitalisation des sols et des territoires.

L'impact financier d'une telle mesure est au demeurant limité puisque, selon l'étude d'impact du présent projet de loi, *« le coût serait, si tous les bénéficiaires potentiels dépassent effectivement le seuil, de 1,2 million d'euros par an. Dans la pratique, il est probable que certains exploitants restent en deçà de ce seuil ; en outre, cette évolution se fera dans la durée, le coût sera donc nettement inférieur en année moyenne »*.

Comme elle l'a fait à l'article premier, votre commission vous propose, par amendement, d'étendre le dispositif du présent article à Saint-Pierre-et-Miquelon, cette extension n'étant réalisée par le projet de loi qu'à l'article 4.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 3*

*(article 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000  
d'orientation pour l'outre-mer)*

**Exonération de cotisations sociales patronales en faveur  
des marins créateurs ou repreneurs d'entreprises**

**Objet :** *Cet article a pour objet de permettre aux marins créateurs ou repreneurs d'une entreprise d'être exonérés des charges sociales dont ils sont redevables pendant une période de vingt-quatre mois après la création ou la reprise de cette entreprise.*

**I - Le dispositif proposé**

Le présent article propose de compléter le deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer par un troisième alinéa.

**A. Le dispositif antérieur**

Il faut ici rappeler qu'au moment de l'examen du projet de loi d'orientation, seules les mesures d'exonérations en faveur des employeurs et travailleurs indépendants (ETI) avaient été étendues aux marins. Mais, les mesures d'exonération en faveur des ETI en début d'activité (*article L. 756-5 du code de la sécurité sociale*) n'avaient pas été étendues, à l'époque, aux marins embarqués.

En son second alinéa, l'article L.756-5 du code de la sécurité sociale dispose actuellement que :

*« Par dérogation aux dispositions du sixième alinéa de l'article L. 131-6, la personne débutant l'exercice d'une activité non salariée non agricole est exonérée des cotisations et contributions pour une période de vingt-quatre mois à dater de la date de création de l'activité. »*

Le présent article s'inspire de ce dispositif en proposant d'étendre aux marins propriétaires embarqués le bénéfice de la réduction de charges, appliqué aux employeurs et travailleurs indépendants débutant l'exercice d'une activité.

**B. Les modifications proposées**

• *Durée de l'exonération*

La période d'exonération en faveur des marins propriétaires embarqués est identique à celle appliquée aux ETI, à savoir vingt-quatre mois, afin de ne pas introduire une inégalité de traitement entre les ETI et les marins.

• *Les charges sociales exonérées*

De même, les charges sociales visées sont les « cotisations » mais aussi les « contributions » les concernant. À l'exception de cette dernière précision, le présent article 3 reprend la même formulation que celle qui est appliquée aux ETI à l'article L. 756-5 du code de la sécurité sociale. La mention faite des contributions vise la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), qui sont donc exonérées également. Quant aux cotisations de sécurité sociale qui peuvent faire l'objet d'une exonération, il s'agit de celles payées au titre des assurances maladie, vieillesse et des allocations familiales.

• *Le champ d'application de la mesure*

Enfin, l'exonération prévue pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises, qu'ils soient ETI ou marins s'applique uniquement dans les départements d'outre-mer, cités à l'article L. 751-1 du code de la sécurité sociale (Martinique, Guadeloupe, Guyane et la Réunion) et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission se réjouit de la volonté du Gouvernement de combler les lacunes de la loi d'orientation, en étendant aux marins l'ensemble des mesures d'allègement de charges sociales appliquées aux ETI.

A cet article votre commission vous propose deux amendements. Le premier tend à insérer dans le texte même de la loi du 13 décembre 2000 les dispositions de l'article du présent projet de loi relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon. Le second vise, dans un souci de cohérence, à étendre aux ETI de cette dernière collectivité, les exonérations de cotisations sociales applicables aux ETI des départements d'outre-mer.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

#### Article 4

### **Non-cumul et évaluation triennale des exonérations de charges sociales des articles premier à 3**

**Objet :** *Cet article interdit, d'une part, tout cumul des exonérations prévues aux articles précédents avec un autre dispositif d'exonération totale ou partielle des cotisations patronales de sécurité sociale, et d'autre part, prévoit une évaluation triennale de ces exonérations.*

#### **I - Le dispositif proposé**

Le présent article comporte trois paragraphes dont les dispositions sont communes aux articles premier à 3 relatifs aux exonérations de cotisations patronales.

Le **paragraphe I** interdit tout cumul entre les exonérations de cotisations patronales prévues aux articles premier à 3 et d'autres exonérations totales ou partielles de cotisations patronales de sécurité sociale.

Cette disposition reprend le principe de non-cumul formulé à l'article 2 de la loi d'orientation pour l'outre-mer. Mais ce principe semble restrictif au regard du droit du cumul actuellement en vigueur :

- d'une part, le présent article 4 interdit le cumul tant aux entreprises qu'aux exploitants agricoles et aux marins, alors que la loi d'orientation pour l'outre-mer n'interdisait le cumul que pour les entreprises et, par ailleurs, autorisait le cumul des exonérations spécifiques aux DOM avec les aides incitatives à la réduction du temps de travail ;

- d'autre part, même la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, tout en posant la règle générale de non-cumul, ne ferme pas toute possibilité de cumuler puisqu'elle permet le cumul avec les aides incitatives à la réduction du temps de travail<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - *L'aide incitative accordée aux entreprises ayant conclu un accord ou une convention sur le fondement de l'article 3 de la loi n° 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail (dite loi « Aubry I ») ;*

- *l'aide incitative dite « de Robien » (articles 39 et 39-1 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (allègement dégressif des cotisations patronales sur cinq ans dont le taux varie selon l'importance de la réduction du temps de travail) ;*

- *la réduction forfaitaire des cotisations sociales patronales prévues par l'article L. 241-14 du code de la sécurité sociale au titre de l'obligation de nourriture dans le secteur de l'hôtellerie-restauration ;*

Le **paragraphe II** prévoit une évaluation tous les trois ans des exonérations de cotisations prévues aux articles premier à 3. Cette évaluation permettra de vérifier si les exonérations accordées ont permis des créations d'emplois et le cas échéant de revoir leurs niveaux. En conditionnant les niveaux d'exonération aux emplois créés, le Gouvernement vise à évaluer efficacement les politiques publiques menées dans les départements d'outre-mer, en matière d'allègements de charges sociales et à les adapter aux leçons de l'expérience.

Le **paragraphe III** étend les dispositions des articles premier à 3 à Saint-Pierre-et-Miquelon.

## **II - La position de votre commission**

Par coordination avec les amendements qu'elle vous propose aux articles premier, 2 et 3 (*cf. ci-dessus*), votre commission vous propose deux amendements de suppression, respectivement des paragraphes I (*règles de cumul des exonérations*) et III (*application des articles 1 à 3 à Saint-Pierre-et-Miquelon*).

S'agissant du paragraphe II, l'évaluation a semblé indispensable à votre commission pour mesurer l'efficacité et garantir le bon usage des fonds publics. Toutefois, bien que le Gouvernement ait annoncé que ce dispositif n'est pas une simple déclaration de principe, ses modalités ne sont pas explicitées au présent article.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le Gouvernement aurait l'intention de créer un comité de pilotage, composé des représentants de la DARES, de la DREES, de la DGEFP, de l'INSEE, de l'ANPE, de l'ACOSS et du ministère de l'outre-mer. Ce comité aurait la charge d'établir des rapports publics d'études avant 2006 sur la base desquels serait mise en place une instance d'évaluation chargée définir la méthode, d'élaborer le cahier des charges et de déterminer l'organisme évaluateur.

Elle vous propose, à ce paragraphe, un amendement précisant que les conclusions des évaluations seront transmises au Parlement.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

### Article 5

(art. L. 121-1 du code du service national et L. 101-1 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires)

## **Extension du service militaire adapté et définition des conditions de mise en œuvre de la formation**

**Objet :** *Cet article a pour objet d'étendre à la quasi-totalité des collectivités d'outre-mer le service militaire adapté et de préciser les conditions de mise en œuvre de la formation dispensée aux stagiaires du SMA.*

### **I - Le dispositif proposé**

#### **A. État des lieux**

Le service militaire adapté (SMA) est une réponse au chômage et à la marginalisation des jeunes ultramarins. Il comporte un volet éducatif et un volet sur la formation professionnelle, étroitement liés. Les missions du SMA consistent notamment à préparer les stagiaires à l'insertion dans la vie active en leur assurant une formation professionnelle, mais également à les faire participer à la mise en valeur des collectivités d'outre-mer ainsi qu'à l'exécution des plans de défense, de secours et d'aide au service public. Symbole de la présence de l'État en outre-mer, il a également un rôle de prévention des tensions sociales en ce qu'il répond directement aux préoccupations exprimées par les collectivités locales en matière de chômage.

La loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 portant réforme du service national, en mettant fin à l'appel obligatoire sous les drapeaux pour les jeunes nés à partir de 1979, a entraîné une réforme en profondeur du service militaire adapté qui fait désormais appel au volontariat des jeunes ultramarins. La professionnalisation du SMA, qui a débuté progressivement en 1999, est supposée s'achever au cours de l'année 2003.

Ainsi, l'article L. 121-1 du *code du service national*, relatif au volontariat dans les armées, complété par l'article 52 de la *loi n° 99-894 du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire et du service de défense*, fixe le cadre général dans lequel s'inscrit le SMA. Il dispose ainsi que les Français âgés de plus de 18 ans et de moins de vingt-six ans peuvent servir avec la qualité de militaire comme volontaires des armées. Le volontariat est conclu pour une durée de douze mois (qui peut être fractionnée si la nature de l'activité le permet) renouvelable sans excéder soixante mois.

Son cinquième alinéa, relatif au SMA, précise qu'il est ouvert à l'ensemble des jeunes nés ou qui ont leur résidence habituelle dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, qui peuvent

alors demander à recevoir une formation professionnelle. Ils servent alors en tant que stagiaires du SMA. La même disposition a été intégrée à l'article L. 101-1 de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires.

### **B. Les améliorations proposées**

Le présent article 5 comporte trois paragraphes dont l'objet est de réformer le SMA.

Le **paragraphe I** comprend deux mesures nouvelles :

D'une part, il étend à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte le service militaire adapté, qui y existe déjà. Il s'agit donc de lui donner une base légale dans ces territoires.

Aujourd'hui, les effectifs du SMA dans ces territoires augmentent régulièrement pour se situer à 3000 stagiaires, témoignant ainsi de son succès grandissant (71% de taux d'insertion en 2002), surtout à Mayotte où le taux d'insertion des recrues est particulièrement élevé. En 2002, le groupement de SMA de Mayotte comptait 276 membres. Si en Nouvelle-Calédonie, le taux d'insertion est plus faible, c'est en raison de la structure tribale de la société qui encourage les jeunes formés à retourner auprès de leurs tribus plutôt que d'entrer sur le marché du travail.

#### **Bilan du SMA en 2001 en matière de formation professionnelle en outre-mer**

	Martinique	Guadeloupe	Guyane <sup>1</sup>	Réunion	<i>Mayotte</i>	<i>Nouvelle-Calédonie</i>	TOTAL
Effectifs de recrues formées	292	227	145	501	<b>159</b>	<b>102</b>	1426
Emploi à l'issue du service	140	89	100	228	<b>131</b>	<b>46</b>	734
Poursuite de formation	39	55	8	97	<b>3</b>	<b>1</b>	203
Total inséré	179	144	108	325	<b>134</b>	<b>47</b>	937
% inséré	61,3 %	63,44 %	74,48 %	64,87 %	<b>84,28%</b>	<b>46,08%</b>	65,7%

Source : Ministère de l'outre-mer

---

<sup>1</sup> Pour le seul groupement du SMA.

D'autre part, le paragraphe I comporte une autre mesure nouvelle, tendant à préciser le contenu de la formation du SMA. Ces précisions, introduites dans un 2° nouveau de l'article L. 121-1 du code du service national, viennent combler les lacunes du texte en plusieurs points :

- le **contenu de la formation** : les stagiaires sont appelés à participer à des « chantiers d'application » non rémunérés. Comme le relève l'étude d'impact du présent projet de loi, cette absence de rémunération évitera d'exposer le SMA à des contentieux relatifs au droit de la concurrence. Ces chantiers d'application sont mis en oeuvre par les stagiaires à partir des connaissances acquises lors de la formation théorique dispensée pendant les premiers mois du stage à partir de projets proposés par les collectivités publiques en fonction de leurs besoins<sup>1</sup>.

- les **auteurs de la formation** : les actions de formation sont déterminées et dirigées par « les unités du service militaire adapté ». Il s'agit de moniteurs, sous-officiers et officiers, presque exclusivement issus de l'armée de terre et volontaires. Ils sont actuellement au nombre de 499, chargés de dispenser, en fonction de leur spécialisation, des formations dans 42 filières aussi diverses que l'agriculture, l'hôtellerie, la sécurité civile ou encore les travaux publics ;

- les **initiateurs de la formation** : celle-ci est demandée par l'État, les collectivités publiques d'outre mer, leurs établissements publics et les associations à but non lucratif déclarées d'utilité publique. Les collectivités locales, qui participent au financement du SMA, à hauteur de 20 %, sont particulièrement impliquées dans ce dispositif ;

- les **conditions de renouvellement** du volontariat : le SMA peut être renouvelé pour une période de deux à douze mois. Il s'agit là d'une mesure spécifique par rapport aux règles qui régissent le volontariat de droit commun, d'une durée de douze mois, renouvelable chaque année sans pouvoir excéder soixante mois. Ce prolongement de la formation doit permettre aux stagiaires d'achever la totalité de leur formation dans de meilleures conditions.

Par coordination, le **paragraphe II** introduit les dispositions ci-dessus (extension du SMA à la Nouvelle-Calédonie et à Mayotte, fixation des conditions de renouvellement de la formation) dans la loi du 13 juillet 1972 portant statut général des militaires, en complétant son article 101-1. Pour autant, ce paragraphe n'est pas symétrique au précédent. Les dispositions relatives aux chantiers d'application ne sont pas reprises.

---

<sup>1</sup> Parmi les chantiers réalisés entre 2000 et 2002, figurent la construction de blocs sanitaires et l'amélioration de l'habitat au profit des tribus en Nouvelle-Calédonie, la réhabilitation de plusieurs écoles au Vanuatu dans le cadre de la coopération régionale, le bétonnage des routes communales, l'aménagement de la piste de BREL et la rénovation du poste de secours d'Amamu en Polynésie française, déracinement et éradication du *Miconia* en Polynésie, plante particulièrement vivace dont la prolifération menaçait le patrimoine naturel local, ou encore lutte contre les feux de forêts dans la province nord de la Nouvelle-Calédonie.



Le **paragraphe III** dispose que le présent article est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et à Mayotte à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission se réjouit tout particulièrement que le Gouvernement conforte le fondement législatif du SMA en outre-mer et en précise les modalités de fonctionnement.

Depuis sa création, le succès du SMA ne s'est pas démenti. Il a ainsi participé à la formation d'environ 100.000 jeunes ultramarins.

De plus, le nombre de jeunes insérés à l'issue du SMA a crû régulièrement depuis 1998 dans l'ensemble des DOM-TOM.

Dans son avis relatif au projet de budget 2003, votre commission s'était particulièrement félicitée de cette évolution. De fait, le rapport Fragonard, rendu en juillet 1999 au Premier ministre, avait également considéré que le maintien du service militaire adapté, qui a fait la preuve de son efficacité, devait être préservé.

Toutefois, votre commission estime que cette reconnaissance doit s'accompagner de moyens humains et matériels à la hauteur des ambitions affichées.

En effet, entre 1994 et 2000, le SMA a vu ses crédits fortement diminués. Ce dispositif serait menacé si les concours de fonds européens n'étaient venus compenser les coupes budgétaires. Votre commission se félicite cependant que le Gouvernement ait remédié à cette tendance dans le budget 2003 en relevant les crédits de près de 14 % par rapport à 2002. Sans une réelle prise de conscience, le SMA, un des rares dispositifs dont le succès est incontestable, pourrait être menacé.

Votre commission vous propose un amendement à cet article. Il tend, d'une part, à améliorer la clarté du droit relatif au SMA. Ainsi, il apparaît préférable de préciser le champ des collectivités d'outre-mer, concernées par le SMA, en les mentionnant par leur dénomination géographique plutôt que par leur statut, selon la règle posée par la loi constitutionnelle du 17 mars 2003. Parmi ces collectivités, il n'y a guère de raison, en outre, de ne pas y intégrer les Terres australes et antarctiques françaises. L'amendement proposé tend, d'autre part, à ne pas donner un caractère impératif à la mise en place des chantiers d'application du SMA. Celui-ci doit conserver la souplesse qui a fait son succès et son adaptation dans les collectivités d'outre-mer.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 6*

*(art. L. 812-1 du code du travail)*

**Modification du régime du titre de travail simplifié**

**Objet :** *Cet article a pour objet d'élargir le titre de travail simplifié à Saint-Pierre-et-Miquelon et d'en préciser le régime.*

**I - Le dispositif proposé**

**A. Le dispositif antérieur**

La loi n° 96-63 du 29 janvier 1996 avait créé, à l'article L. 129-2, le chèque-emploi service<sup>1</sup> qui, néanmoins, ne s'appliquait pas aux départements d'outre-mer. Pour ceux-ci, la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 avait créé, à l'article L. 812-1 du code du travail, un dispositif expérimental qui s'en inspirait largement : le titre de travail simplifié (TTS).

**« Chèque-emploi » et « titre-emploi »**

Sont actuellement en vigueur :

**Le chèque-emploi services**, permettant à un particulier employeur de rémunérer un salarié employé à son domicile, pour une aide occasionnelle à caractère familial ou domestique, et de s'acquitter de la déclaration et du paiement des charges sociales correspondantes.

**Le titre emploi simplifié agricole (TESA)**, pouvant être utilisé par les employeurs de la production agricole (exploitants agricoles, entreprises de travaux agricoles, forestiers, coopératives employant moins de onze salariés permanents, CUMA) afin d'effectuer, au moyen d'un document unique remis par leur caisse de mutualité sociale agricole, dix formalités liées à l'embauche et à l'emploi de leurs salariés saisonniers (sous contrats à durée déterminée).

**Dans les départements d'outre-mer uniquement : le titre de travail simplifié (TTS)** qui s'adresse aux entreprises de moins de 11 salariés, et pour les emplois dont la durée n'excède pas cent jours par an.

Par ailleurs, la création d'un «**chèque-emploi entreprises**» qui servira à la fois de bulletin de salaire, de formulaire de déclaration d'embauche et de déclaration des charges sociales est prévue dans le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

---

<sup>1</sup> *Le chèque-emploi services permet à un particulier employeur de rémunérer un salarié employé à son domicile, pour une aide occasionnelle à caractère familial ou domestique, et de s'acquitter de la déclaration et du paiement des charges sociales correspondantes(art. L. 129-2 du code du travail).*

A la fois contrat de travail, bulletin de paie et moyen de déclarations sociales, le TTS vise à simplifier les démarches administratives des employeurs (entreprises/particuliers) qui embauchent des salariés sous contrat à durée déterminée et, d'autre part, met en place un quasi-statut de salarié occasionnel permettant une régularisation progressive du travail dissimulé. Il s'accompagne d'un allègement de charges sociales.

Peuvent en bénéficier, sous réserve de leur accord, les personnes dans les entreprises de moins de 11 salariés dans la limite de 100 jours (correspondant à quatre mois de travail par an) par an dans la même entreprise et les personnes employées au domicile des particuliers. En effet, le travail dissimulé concerne majoritairement les entreprises de moins de dix salariés et les particuliers employeurs. L'activité des personnes ainsi employées étant réputée être salariée, ce dispositif inclut les personnes dans le champ légal du code du travail et leur permet d'avoir une garantie de rémunération égale au SMIC net ainsi qu'une attestation d'emploi permettant de justifier de leurs droits aux prestations de sécurité sociale, d'assurance chômage et de retraite complémentaire.

De fait, l'employeur et l'employé sont dispensés d'un certain nombre de démarches administratives. En effet, ceux-ci sont réputés satisfaire aux obligations suivantes :

- rédaction d'un CDD comportant la définition précise de son motif (*article L. 122-3-1 du code du travail*) ;

- rédaction d'un contrat de travail à temps partiel (*article L. 212-4-3 du code du travail*) ;

- déclaration nominative par l'employeur du salarié auprès des organismes de protection sociale préalablement à l'embauche (*article L. 320 du code du travail*) ;

- déclaration au titre de la médecine du travail ;

- déclaration au titre du régime des prestations de garantie de ressources des travailleurs privés d'emploi (*article L. 351-1 du code du travail*).

S'agissant des modalités de rémunération, il est prévu que le TTS inclut une indemnité forfaitaire de 10 % pour les congés payés prévue aussi par le chèque-service, qui, toutefois, ne s'applique pas dans les professions où existe une caisse de congés payés.

S'agissant du calcul des cotisations de sécurité sociale, il se fait sur une base forfaitaire réduite, sauf si, de manière dérogatoire, le salarié et l'employeur privilégient, d'un commun accord, un calcul sur une base réelle.

Enfin, la charge de l'émission et de la délivrance du TTS est confiée, comme pour le chèque-service, aux établissements de crédit ou aux institutions ou services énumérés à l'article 8 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit qui ont passé convention avec l'État (agences bancaires, bureaux de postes, correspondants du trésor public et caisses d'épargne).

Le dispositif a démarré tardivement en raison des délais nécessaires à la publication des textes d'application, des conventions à passer avec le système bancaire, ainsi que des adaptations informatiques. Ainsi, l'article L. 812-1 du code du travail prévoyait que les organismes compétents (dont les caisses, les administrations et l'ACOSS) adoptent un accord sur les modalités de gestion et de répartition du versement unique des cotisations sociales entre les caisses avant le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Or, en ce qui concerne, l'ARCCO et l'UNEDIC, les conventions n'ont pas encore été passées.

A la fin du mois de mars 2002, 3.636 TTS ont été créés dans les DOM, dont 2.831 pour les employeurs particuliers (77,8 %) et 805 pour les entreprises (22,2 %).

## **B. Les modifications apportées**

Le présent article, qui conforte le dispositif existant, en élargit le champ d'application et en précise les modalités de rémunération.

Concernant le champ d'application du TTS, d'une part, le 1° de l'article l'étend à Saint-Pierre-et-Miquelon, d'autre part, le 2° donne la possibilité à l'employeur d'y recourir pour une durée supérieure à 100 jours annuels, mais dans ce cas, le TTS est assimilé à un contrat à durée indéterminée.

Concernant ses modalités de rémunération, le 12° (nouveau), introduit à l'article L. 812-1 du code du travail, prévoit que les cotisations afférentes à la rémunération seront calculées sur une base réelle et non plus forfaitaire. Il s'agit d'une contrepartie à cet avantage supplémentaire accordé aux entreprises. Toutefois, l'indemnité de 10 % de congés payés prévu pour les bénéficiaires du TTS ne s'applique pas aux contrats à durée indéterminée, auxquels il sera appliqué le régime de droit commun des congés payés.

Ces modifications visent donc à la fois à alléger les contraintes de gestion des employeurs et à renforcer les garanties offertes aux salariés.

## **II - La position de votre commission**

Au cours de ces dernières années, divers « chèques-emploi » ou « titres-emploi » ont été créés afin de simplifier les formalités administratives et sociales liées à l'embauche.

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer, votre commission, dont notre excellent collègue Jean-Louis Lorrain était rapporteur, avait ainsi souhaité que la démarche de simplification soit menée jusqu'à son terme.

C'est pourquoi votre commission propose deux amendements :

- le premier étend le TTS à Mayotte ;
- le deuxième vise à lever toute ambiguïté quant au point de départ à compter duquel le contrat de travail est réputé à durée indéterminée.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

#### *Article 7*

*(art. L. 832-2 du code du travail)*

### **Renforcement de l'attractivité du contrat d'accès à l'emploi**

*Objet : Afin de faire du contrat d'accès à l'emploi le moyen privilégié du retour des populations en difficulté dans le secteur marchand, cet article prévoit un renforcement des mesures incitatives en faveur du recours au contrat d'accès à l'emploi, en particulier pour les titulaires d'emplois-jeunes et les titulaires du revenu minimum d'insertion.*

#### **I - Le dispositif proposé**

Le présent article comporte six paragraphes, le premier tendant à faciliter le recours au *contrat d'accès à l'emploi* (CAE) pour les titulaires d'emplois-jeunes en fin de contrat, les autres celui des populations en difficulté.

Le CAE a démontré son succès en permettant aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux bénéficiaires du RMI, aux travailleurs handicapés et aux jeunes en grande difficulté d'être embauchés en contrat à durée déterminée d'au moins douze mois ou à durée indéterminée par une entreprise, moyennant une prime et une exonération de charges patronales.

Par la modification de l'article L. 832-2 du code du travail, le **paragraphe I** vise à favoriser la transition entre les contrats emplois-jeunes et les CAE, en permettant **l'insertion dans le secteur marchand des bénéficiaires de contrats emplois-jeunes arrivant au terme de leur contrat avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008.**

Les craintes qui s'expriment aujourd'hui dans les DOM avec les sorties du dispositif d'emplois-jeunes à partir de novembre 2002 annonçaient une aggravation de la situation de l'emploi outre-mer. Ainsi, 3.500 sorties sont prévues pour la fin de l'année 2003 sur les 12.000 emplois théoriquement ouverts et 9.000 sorties supplémentaires sont envisagées d'ici à la fin de l'année 2007.

Pour répondre à la demande d'emplois qui s'exprime au sein de la jeunesse ultramarine, le Gouvernement a déjà prévu l'application dans les DOM du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, mis en place par la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002, ainsi que du futur *contrat d'insertion dans la vie sociale* (CIVIS).

Une telle ouverture est nécessaire car les jeunes sortant du dispositif emplois-jeunes, sont, pour la plupart, âgés de plus de 26 ans et ne constituent pas les publics prioritaires auxquels s'adresse le CAE.

#### **Le dispositif « nouveaux services - emplois jeunes » dans les DOM**

Le dispositif « nouveaux services-emplois-jeunes » créé par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 a été applicable dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon en même temps et dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Le financement en est assuré par le FEDOM<sup>1</sup> qui prend toutefois en charge uniquement les emplois-jeunes créés par les employeurs visés à l'article L. 332-4-18 du code du travail (les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de droit privé à but non lucratif et les organismes en charge d'une mission de service public).

Le financement des emplois-jeunes recrutés par les ministères de l'éducation nationale et de l'intérieur est assuré par ces ministères.

A la date du 31 décembre 2001, 11.431 emplois-jeunes ont été créés dont 3.575 dès la mise en place effective du programme au cours de l'année 1998, et 3.304 en 1999. La Réunion compte le plus grand nombre d'emplois-jeunes en outre-mer.

A ces emplois-jeunes, s'ajoutent ceux pris en charge par le ministère de l'éducation nationale (4.106 aides-éducateurs) ainsi que ceux financés par le ministère de l'intérieur (377 adjoints de sécurité), soit au total 15.914 emplois.

La répartition par type d'employeurs pour les embauches effectuées (au 31 décembre 2001) démontre la part importante des associations : 60,14 %. Les collectivités locales et essentiellement les communes ont recruté 25,91 % de l'effectif total. Les établissements publics : 10,10 % et enfin les mutuelles, syndicats, comités d'entreprises et les personnes morales chargées de la gestion d'un service public représentent le solde, soit 3,85 %.

La part des collectivités locales est moins forte qu'en métropole où elle représente 32,14 % des emplois-jeunes créés.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 97-1255 du 29 décembre 1997 a permis au FEDOM d'assurer le financement des dépenses emplois-jeunes.

Il faut cependant souligner que les conseils généraux et régionaux, essentiellement en Martinique et à la Réunion, ont cofinancé de manière importante les emplois créés par les associations et les communes, même s'ils ne sont pas employeurs directs.

Le type de tâches effectuées concerne principalement les secteurs :

- du domaine santé-solidarité qui regroupe 16,60 % des emplois créés ;
- de l'éducation et du sport avec 15,15 % et 13,35 % de l'effectif global ;
- puis ceux de l'environnement, de la culture ou encore du logement et de la vie du quartier avec respectivement 11,35 %, 10,34 % et 9,33 %.

La répartition entre ces différents secteurs d'activités est à peu près semblable à celle de la métropole où le secteur des actions éducatives reste un peu plus en retrait que dans les DOM, (9,53 % des emplois créés).

Outre l'extension du CAE à ces nouveaux bénéficiaires, le Gouvernement propose au **paragraphe II** du présent article d'en renforcer l'attractivité par une **augmentation de 1 à 1,3 SMIC du plafond de rémunération donnant lieu à une exonération des cotisations patronales**.

En contrepartie, il est proposé au **paragraphe IV** d'assortir le droit accordé aux employeurs de conclure des CAE à la condition d'être à jour de leurs obligations sociales et fiscales.

Les catégories d'employeurs visées sont les suivantes :

- les employeurs soumis à une obligation d'assurance chômage de leurs salariés (*article L.351-4 du code du travail*) ;
- les employeurs des entreprises, sociétés et organismes définis au a) du paragraphe I de l'article 164 de l'ordonnance portant loi de finances pour 1959 (*n° 58-1374 du 30 décembre 1958*), des établissements publics à caractère industriel et commercial, des collectivités territoriales, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles ces collectivités ont une participation majoritaire (*3° de l'article L. 351-12*) ;
- les employeurs des chambres de métiers, des services à caractère industriel et commercial gérés par les chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture, des établissements et services d'utilité agricole de ces chambres (*4° de l'article L. 351-12*) ;
- les employeurs des entreprises de pêche maritime non couverts par les articles du code précités, à l'exception des employeurs des salariés définis à l'article L. 773-1 du code du travail, à savoir les assistantes maternelles qui accueillent chez elles des mineurs à garder moyennant rémunération.

Plus spécifiques, les autres dispositions de ce paragraphe ainsi que les quatre suivants visent à encourager le recours aux CAE pour les bénéficiaires du RMI. En effet, le nombre de ces derniers n'a cessé d'augmenter pour s'élever à 320.319 personnes, soit près de 20 % de la population « domienne » contre 3,1 % en métropole.

Premièrement, il est prévu que les contrats conclus avec des bénéficiaires du RMI ne peuvent être que des **contrats à durée indéterminée (paragraphe III)**.

Deuxièmement, il est proposé **l'extension de 24 à 30 mois** de la période durant laquelle l'exonération de cotisations patronales est accordée aux entreprises qui concluent des CAE au profit de bénéficiaires du RMI (**paragraphe II**).

Troisièmement, le **paragraphe V** propose une nouvelle rédaction du paragraphe IV de l'article L. 832-2 du code du travail, tendant à préciser les conditions dans lesquelles ce dispositif est applicable.

Dès lors qu'il signe un CAE avec un employeur, le bénéficiaire du RMI n'a plus droit au bénéfice de l'allocation, mais il conserve le bénéfice de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire qu'il a acquise au titre de ce revenu jusqu'à expiration de la période initiale de bénéfice de ce droit.

Enfin, le paragraphe rappelle que les titulaires du RMI signataires d'un CAE bénéficient de **l'allocation de retour à l'activité (ARA)**, dont le montant est égal à 60 % du RMI en vigueur, soit 247 euros par mois au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Ce bénéfice est cependant subordonné aux conditions prévues à l'article L. 832-9 du code du travail, à savoir :

- le titulaire du CAE doit lui-même faire la démarche pour demander à bénéficier de l'ARA ;

- le bénéficiaire a droit au versement de l'ARA par l'État dans deux cas : lorsque l'intéressé crée ou reprend une entreprise ou lorsqu'il exerce une activité au domicile ou en entreprise (comme le titulaire du CAE) ;

- la durée du versement, les modalités et le montant de l'allocation sont définis par décret en Conseil d'État. Son montant évolue comme le RMI en métropole et sa gestion est confiée à la caisse générale de sécurité sociale ;

- l'ARA n'est pas cumulable avec une autre aide à l'emploi, à l'exception des exonérations de cotisations patronales en cas d'embauche en contrat de travail ordinaire, des CAE, des aides perçues en application de l'article L. 351-24 (relatif aux aides aux personnes en difficulté) et de l'avantage prévu à l'article L. 812-1 en matière de calcul des cotisations sociales ;

- l'accès à cette allocation met fin de plein droit au bénéfice du RMI, de l'allocation de solidarité spécifique ou de l'allocation de parent isolé.

Le **paragraphe VI** propose un allongement de **deux ans à trente mois** de la durée pendant laquelle les titulaires du RMI bénéficiaires d'un CAE ne sont pas pris en compte dans le calcul de l'effectif et de l'entreprise pour l'application des dispositions législatives et réglementaires qui se réfèrent à une condition d'effectif minimum de salariés. Cette disposition permettra notamment d'assouplir les conditions d'effectif exigées des



entreprises qui souhaiteraient bénéficier de certaines mesures d'aide à l'emploi.

## **II - La position de votre commission**

Les mesures proposées dans le présent article ont le mérite de répondre concrètement à deux questions cruciales qui pèsent actuellement sur le marché de l'emploi outre-mer, à savoir les voies de sortie au dispositif des emplois-jeunes et l'insertion durable des populations exclues du marché du travail. Aussi votre commission approuve-t-elle la teneur du dispositif qui, selon l'étude d'impact fournie par le Gouvernement, représenterait un coût de 7,2 millions d'euros en 2003.

Outre deux amendements visant à rectifier des erreurs matérielles, votre commission vous propose un amendement visant à accorder aux bénéficiaires du RMI qui reprennent un emploi l'intéressement accordé en cas de reprise d'activité, c'est-à-dire la possibilité de cumuler revenu minimum et revenu d'activité. La rédaction du présent article ne permet pas un tel cumul, lorsque le titulaire du RMI conclut un CAE, ce qui semble d'autant plus inéquitable que ce cumul est permis pour les titulaires d'autres minima sociaux, telles l'allocation parent isolé, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation veuvage. De plus, au 31 décembre 2001, on comptait seulement 7 % de titulaires du RMI bénéficiaires de l'intéressement dans les départements d'outre-mer (soit 187 euros en moyenne) alors qu'ils sont 13 % en métropole (soit 220 euros en moyenne). L'intéressement pourrait donc, à travers cet amendement, être redynamisé dans les collectivités d'outre-mer et l'attractivité du CAE lui-même, renforcée.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

*Article 8*

*(art. L. 832-7-1 du code du travail)*

**Institution d'un dispositif de soutien à l'emploi  
des jeunes diplômés dans les petites entreprises**

***Objet : Cet article élargit les contrats jeunes en entreprise aux jeunes chômeurs diplômés des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon, et tend à inciter les petites entreprises à les embaucher, moyennant une exonération de charges sociales patronales.***

**I - Le dispositif proposé**

L'application des contrats-jeunes en entreprise, issus de la loi n° 2002-1095 du 29 août 2002 *portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise*, dans les collectivités d'outre-mer est apparue comme une des réponses à la fin progressive des emplois-jeunes et, plus largement, à l'insertion professionnelle des jeunes peu qualifiés sur le marché du travail.

Le présent article vise à compléter les mesures en faveur de l'embauche des jeunes peu qualifiés - applicables tant en métropole que dans les collectivités d'outre-mer - par des mesures en faveur des jeunes qualifiés spécifiques aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

**A. Le dispositif antérieur**

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2002, le dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise s'adresse aux jeunes de 16 à 22 ans les moins qualifiés (n'ayant pas le niveau du baccalauréat), auxquels il est proposé un contrat de travail à durée indéterminée, soit à temps partiel, soit à temps plein, dans une entreprise privée ou une association, à l'exception des particuliers employeurs. L'entreprise bénéficie alors d'une aide forfaitaire, équivalente à une exonération de charges sociales patronales quasi-intégrale pendant deux années consécutives à partir de la date d'embauche, puis d'un abattement de 50 % appliqué à son montant au titre de la troisième année du contrat. Cette mesure est cumulable avec d'autres allègements de charges existants<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> - l'exonération de cotisations d'allocations familiales visée à l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale ;

- la réduction unique de cotisations sociales patronales sur les bas salaires (« ristourne Juppé »), visée à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale ;

- l'allègement de charges sociales patronales lié à la réduction de la durée hebdomadaire du travail à 35 heures (« allègements Aubry II ») visée à l'article L. 241-13-1 du code de la sécurité sociale ;

Le caractère récent du dispositif explique que seuls 53 contrats ont été conclus dans les collectivités d'outre-mer. Le présent article propose sa relance, en faveur, cette fois, des jeunes diplômés. Il apporte, du même coup, une réponse au déficit d'encadrement observé dans les petites entreprises.

### **B. Les modifications proposées**

Le nouvel article L. 832-7-1 dans le code du travail propose plusieurs mesures d'incitation.

Il ouvre ainsi l'aide forfaitaire aux petites entreprises recrutant des jeunes diplômés en contrat à durée indéterminée. Il détermine le champ des employeurs visés, à savoir les entreprises de moins de 20 salariés. Plus des deux tiers des entreprises ultramarines sont potentiellement concernés. Il désigne également les publics visés. Trois critères sont ici définis :

- un **critère d'âge** : de 18 à 30 ans révolus. Ce critère est donc plus élevé que celui exigé pour les jeunes peu qualifiés, de deux ans pour les plus jeunes et de huit ans pour les plus âgés ; 2.250 jeunes devraient être concernés sur la période 2003-2005 ;

- un **critère de niveau de formation** : le jeune doit être titulaire d'un diplôme sanctionnant deux ans au moins de formation post secondaire. En effet, parmi les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, 25.000 sont des diplômés parmi lesquels 8.500 (soit 34 %) sont titulaires d'un diplôme bac + 2. Parallèlement, une nouvelle voie de sortie est offerte aux titulaires d'emplois-jeunes arrivant en fin de contrat ;

- un **critère statutaire** : le jeune doit être inscrit comme demandeur d'emploi depuis plus de six mois dans une agence pour l'emploi locale. Toutefois, pour les titulaires de contrats emplois-jeunes arrivant au terme de leurs contrats, la condition d'inscription comme demandeur d'emploi n'est pas exigée. Cet ajout s'explique par le fait que de nombreux jeunes qualifiés sont occupés dans des emplois-jeunes.

Cette aide forfaitaire est cumulable avec l'allégement de charges institué à l'article premier du projet de loi.

Il fixe également les **conditions de recrutement du jeune**. L'aide n'est ainsi accordée que si le contrat de travail est un contrat à durée indéterminée, conformément au dispositif de contrat-jeunes en entreprise, pour un emploi et des fonctions correspondant à leurs diplômes. C'est l'une des spécificités de ce dispositif, la plupart des autres mesures d'insertion professionnelle des jeunes reposant le plus souvent sur des contrats de travail à durée déterminée (CES, CEC, CIE, emplois-jeunes...) et correspondant la

---

*- la réduction de cotisations patronales de sécurité sociale liée à l'obligation de nourriture dans le secteur professionnel des hôtels, cafés, bars et restaurants.*

plupart du temps à des emplois dont la qualification est inférieure au niveau de qualification du jeune.

## **II - La position de votre commission**

Dans les collectivités d'outre-mer, un nombre élevé de jeunes qualifiés et diplômés ne parviennent pas à s'insérer durablement dans des emplois correspondant à leur niveau de qualification.

De plus, à partir de 2003, plus de 10.000 jeunes, dont une partie importante ont un niveau de qualification élevé, seront amenés à quitter le dispositif des emplois-jeunes. Paradoxalement, de nombreuses entreprises souffrent d'un déficit d'encadrement.

Votre commission se félicite qu'il soit ainsi ouvert une nouvelle voie de sortie et d'insertion dans le secteur marchand pour les titulaires d'emplois-jeunes, qui, de par leur caractère temporaire, ne constituent en aucune façon une solution durable à la résorption du sous-emploi des jeunes. En ce sens, le dispositif proposé participe de l'esprit qui anime l'ensemble du projet de loi, à savoir la relance d'une politique dynamique de l'offre.

L'État prévoit de verser au titre de cette mesure dont le coût unitaire est estimé à 3.504 euros :

- 1,75 million d'euros en 2003, correspondant à 500 aides ;
- 2,63 millions d'euros en 2004, correspondant à 750 aides ;
- 3,5 millions d'euros en 2005 correspondant à 1000 aides.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

### Article 9

(art. L.325-2-1 nouveau du code du travail applicable à Mayotte)

#### **Institution d'une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes à Mayotte**

**Objet : Les contrats jeunes en entreprise, issus de la loi portant création d'un dispositif de soutien à l'emploi des jeunes en entreprise, n'étant pas applicables à Mayotte, cet article propose l'institution d'une prime à la création d'emplois spécifiques pour l'embauche des jeunes Mahorais.**

#### **I - Le dispositif proposé**

Le présent article insère un article L. 325-2-1 dans le code du travail applicable à Mayotte, à la suite de l'article L. 325-2<sup>1</sup> relatif à la création d'une prime à la création d'emplois par les petites entreprises.

##### **A. La situation de l'emploi à Mayotte**

Globalement, la population mahoraise a augmenté de 5,7 % par an durant la décennie 90, à un rythme comparable à celui de la Guyane. Les jeunes de moins de 20 ans représentent 60 % de la population.

Plus spécifiquement, la situation du marché de l'emploi y est difficile à apprécier en raison de la part importante de l'emploi informel, des habitudes d'autoconsommation et, pendant longtemps, de l'absence d'assurance chômage<sup>2</sup>. Certes, le taux de chômage à Mayotte (17 %, soit 13.000 personnes) est plus faible que la moyenne enregistrée dans les DOM (26 %) mais c'est en raison de l'importance des salariés du secteur public, aussi nombreux que dans le secteur privé. Si le taux de chômage des moins de 25 ans poursuit sa baisse amorcée en 1999 (29 %), cette population représente 22 % des demandeurs d'emploi.

S'il existe aujourd'hui de nombreuses mesures de soutien à l'emploi des jeunes à Mayotte, la plupart n'ont été mises en place que très récemment :

- définition d'un cas spécifique de recours aux CDD pour les chômeurs ;
- ouverture de dérogations de la durée légale du temps de travail pour le développement de l'emploi ;

---

<sup>1</sup> Cet article est relatif à la création d'une prime à la création d'emplois, versée sur 3 ans et de manière dégressive, dans les entreprises de moins de onze salariés embauchant un demandeur d'emploi en CDI ou en CDD d'au moins un an.

<sup>2</sup> S'il est vrai que pendant longtemps Mayotte ne disposait ni d'assurance chômage ni d'un service placement pour l'emploi, cette lacune a été corrigée par l'ordonnance n° 2002-242 du 21 février 2002 relative au droit du travail et de l'emploi à Mayotte prise en vertu de la loi d'habilitation du 12 juin 2001 et dont le Gouvernement demande la ratification à l'article 44 du présent projet de loi.

- développement des contrats d'insertion (contrat emploi-solidarité (CES), contrat emploi-consolidé (CEC), chantiers de développement local, contrats d'orientation et de qualification ;

- projets initiatives-jeunes ;
- primes à la création d'emplois dans les petites entreprises ;
- aides de l'État pour création ou reprise d'entreprise ;
- stages d'insertion et de formation à l'emploi.

## **B. Les modifications proposées**

Sur le modèle des contrats-jeunes en entreprise qui n'a pas été étendu à Mayotte en raison de l'inorganisation du marché du travail dans cette collectivité, le dispositif proposé se veut une réponse à l'insertion professionnelle des jeunes dans le secteur marchand.

Le nouvel article L. 325-2-1 du code du travail applicable à Mayotte prévoit qu'une prime à la création d'emplois sera accordée aux entreprises recrutant des jeunes en contrat à durée indéterminée.

Il détermine d'abord **les publics visés**. Deux critères sont ici définis :

- un **critère d'âge** : de 16 à 25 ans révolus. Le critère minimal d'âge est identique à celui exigé pour les contrats jeunes en entreprise et inférieur de deux ans à celui applicable pour les jeunes qualifiés des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais l'âge maximum requis est plus élevé de trois ans que celui retenu pour les contrats jeunes en entreprise et inférieur de cinq ans à celui applicable pour les jeunes qualifiés des DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- un **critère statutaire** : le jeune doit être un demandeur d'emploi inscrit auprès du service chargé de l'emploi. Contrairement à l'article 8 (*cf. ci-dessus*), il n'est toutefois pas imposé de durée d'inscription. Cette obligation d'inscription ne sera pas sans effet sur le rôle que pourrait jouer le service de placement de Mayotte dans le développement de l'emploi.

Aucun critère de niveau de formation n'est ici fixé en raison du bas niveau de la formation. En effet, près de la moitié des chômeurs déclarés ont un niveau de formation inférieur ou égal au CM2 (52 % en 2000). Chez les jeunes chômeurs de moins de 25 ans, 64 % ont un niveau équivalent au cours moyen de deuxième année, les bacheliers s'élevant à peine à 6 %.

Ensuite, il définit le **champ des entreprises concernées** ainsi que les conditions **d'attribution** de la prime. Sont éligibles à la prime les entreprises qui remplissent les conditions suivantes :

- leur siège social et leur établissement principal doivent être situés à Mayotte ;

- elles ne doivent avoir procédé à aucun licenciement pour cause économique depuis au moins un an ;

- elles sont tenues d'être à jour du versement de leurs cotisations et contributions sociales ;

- le jeune embauché ne doit pas avoir travaillé chez l'employeur dans les douze mois précédant cette embauche, sauf s'il était titulaire d'un CDD ;

- l'aide est retirée si l'effectif de l'entreprise diminue par rapport à celui déclaré lors de l'embauche ou s'il est constaté que l'entreprise n'est pas à jour de ses obligations fiscales ou sociales.

Il fixe également les **conditions de recrutement** du jeune. L'aide n'est ainsi accordée que si le contrat de travail est un CDI, exclusivement à temps complet. Encore une fois, c'est l'une des spécificités de ce dispositif, la plupart des autres mesures d'insertion professionnelle des jeunes reposant le plus souvent sur des contrats de travail à durée déterminée (CES, CEC, CIE, emplois-jeunes...). En outre, le bénéfice de l'aide est conditionné à une création nette d'emploi par rapport à l'effectif moyen de l'année civile précédente. Cette disposition vise à éviter qu'une entreprise licencie ses salariés pour embaucher des jeunes à des conditions attractives, profitant ainsi d'un effet d'aubaine.

Il précise la **nature de l'aide** qui est attribuée sous forme d'une prime à la création d'emploi financée par l'État, accordée par le représentant de l'État à l'occasion du recrutement du jeune. L'aide est versée pendant trois ans au plus, le cas échéant, de façon dégressive. Le montant de la prime est calculé en pourcentage de la rémunération horaire minimale prévue à l'article L. 141-2 (fixée par arrêté du représentant du Gouvernement à Mayotte après avis de la commission consultative du travail), multipliée par le nombre d'heures correspondant à la durée légale du travail par an (1.156 euros selon l'étude d'impact).

Par ailleurs, il est dérogé à la règle selon laquelle la **rupture du contrat de travail** par le salarié suppose un préavis : le salarié pourra rompre sans préavis le contrat de travail si cette rupture a pour objet de lui permettre de signer un contrat de qualification, tel qu'il est prévu à l'article L. 711-5<sup>1</sup>, ou de suivre la formation qualifiante prévue à l'article L. 324-9<sup>2</sup> relative à l'aide accordée aux jeunes qui poursuivent hors de Mayotte une formation professionnelle, ou à l'article L. 711-2 relatif à la formation professionnelle continue (adaptation, promotion, préparation à un changement d'activité, acquisition, entretien ou perfectionnement des connaissances...).

---

<sup>1</sup> L'article L. 711-5 est issu de l'ordonnance n° 2000-285 du 30 mars 2000 portant actualisation et adaptation du droit du travail de l'outre-mer, qui fait l'objet d'une demande de ratification à l'article 44 du présent projet de loi.

<sup>2</sup> L'article L. 324-9 est issu de l'ordonnance n° 2002-242 du 21 février 2002 relative au droit du travail et de l'emploi à Mayotte, qui fait également l'objet d'une demande de ratification à l'article 44 du présent projet de loi.

Le présent article interdit également tout **cumul** de cette prime avec les autres aides à l'emploi attribuées par l'État.

Il envisage qu'un accord collectif interprofessionnel puisse prévoir les conditions dans lesquelles les salariés ainsi embauchés peuvent bénéficier d'**actions de formation**.

Enfin, il renvoie à un décret en Conseil d'État la fixation des modalités d'application du présent article.

Ce dispositif présente moins d'analogies avec le contrat jeunes en entreprise qu'il n'en présente avec la prime à la création d'emploi prévue à l'article L. 325-2 du code du travail applicable à Mayotte, introduit par l'ordonnance du 21 février 2002.

**Comparaison entre la prime à la création d'emploi de l'article L. 325-2 du code du travail applicable à Mayotte et celle de l'article 9 du projet de loi de programme**

	<b>Article L. 325-2</b>	<b>Article 9 du projet de loi</b>
<b>Entreprises concernées</b>	Entreprises de <b>moins de 11 salariés</b> dont le siège social et l'établissement principal sont situés à Mayotte et n'ayant procédé à aucun licenciement économique depuis 1 an.	Entreprises dont le siège social et l'établissement principal sont situés à Mayotte et n'ayant procédé à aucun licenciement économique depuis 1 an, <b>qui sont à jour du versement de leurs cotisations, qui n'ont pas employé le salarié les 12 mois qui précèdent et dont l'activité présente un intérêt pour le développement de Mayotte.</b>
<b>Public visé</b>	Demandeurs d'emploi inscrits.	Demandeurs d'emploi <b>de 16 à 25 ans</b> inscrits.
<b>Nature du contrat</b>	CDI/ <b>CDD d'au moins 1 an.</b>	CDI à temps complet. <b>Sans préavis</b> pour la rupture du contrat.
<b>Nature de l'aide</b>	Prime de 3 ans dégressive.	Prime de 3 ans <b>le cas échéant</b> dégressive.
<b>Régime du cumul</b>	Cumul autorisé.	Pas cumulable.
<b>Formation</b>	Néant.	Actions de formation possibles.



## **II - La position de votre commission**

Votre commission se félicite de ce que le Gouvernement ait prévu dans des délais brefs des mesures de soutien à l'emploi des jeunes Mahorais. Les quelque 130.000 habitants de la collectivité départementale doivent pouvoir eux aussi bénéficier des mesures mises en œuvre tant en métropole que dans les autres collectivités de l'outre-mer. Les particularismes du marché du travail mahorais ne doivent pas occulter la nécessité de doter cette collectivité de dispositifs adaptés, à un moment où elle connaît des réformes structurelles importantes, dont témoigne le contenu des ordonnances précitées. L'urgence d'une politique active à Mayotte est non seulement justifiée par le principe d'égalité mais aussi par la nécessité de répondre aux conséquences du dynamisme démographique.

Pour l'État, l'objectif de 500 primes versées représenterait une dépense raisonnable de 190.000 euros en 2003 et 578.000 euros en 2004 et en 2005.

Votre commission vous propose de supprimer la large redondance existant entre la prime à la création d'emplois instituée à l'article L. 325-2 du code du travail applicable à Mayotte, introduit par l'ordonnance du 21 février 2002, et celle prévue au présent article, le premier dispositif n'ayant jamais été, de surcroît, appliqué.

**Votre commission propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 10*

*(article 15 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000  
d'orientation pour l'outre-mer)*

### **Congé-solidarité**

***Objet : Le dispositif du congé-solidarité n'ayant pas encore produit à ce jour les effets escomptés, cet article vise à en redéfinir les conditions d'application dans les départements d'outre-mer.***

## **I. Le dispositif proposé**

Le présent article modifie substantiellement l'article 15 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer relatif au congé-solidarité.

## **A. Le dispositif antérieur**

Le congé-solidarité a été créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer afin de «favoriser l'embauche de jeunes dans les départements d'outre-mer par la cessation d'activité de salariés âgés». Spécifique aux DOM, il s'apparente à un dispositif de préretraite contre embauche, permettant à tout salarié adhérant à une convention de congé-solidarité de cesser par anticipation son activité professionnelle en contrepartie de l'embauche d'un jeune d'au plus 30 ans, le salarié bénéficiant alors d'une allocation de congé-solidarité financée par l'État, les collectivités locales et l'entreprise jusqu'à ce qu'il bénéficie d'une retraite à taux plein et au plus tard jusqu'à 65 ans.

Si cette mesure apparaît aujourd'hui inadaptée en métropole en raison de la remise en cause de la politique de préretraite dans les entreprises, elle peut être, en revanche, plus appropriée au contexte des DOM dont la pyramide démographique et l'ampleur du chômage permettent un remplacement obligatoire des salariés les plus âgés par de nouvelles embauches.

Le dispositif prévu à cet article est en fait un dispositif à deux étages :

- Au niveau départemental, l'État, le conseil régional ou le conseil général et les partenaires sociaux peuvent conclure une convention-cadre prévoyant la mise en place du congé-solidarité dans le département.

Cette convention-cadre prévoit notamment :

- les engagements respectifs de l'État et des collectivités locales ;
  - le choix de l'organisme gestionnaire de l'allocation de congé-solidarité ;
  - les modalités d'ouverture du droit à l'allocation ;
  - les contreparties de la mise en oeuvre du congé-solidarité en termes de durée collective du travail, d'embauche et de stabilité des effectifs ;
  - les modalités de financement de l'allocation.
- Au niveau de l'entreprise, l'État et l'entreprise peuvent conclure une convention de congé-solidarité qui définit les conditions de mise en oeuvre de celle-ci et les engagements respectifs des contractants.

## **B. Les modifications proposées**

Le présent article propose de modifier les paragraphes IV et VIII de l'article 15 de la loi d'orientation pour l'outre-mer.

S'agissant du paragraphe IV, il est proposé la modification des dispositions relatives aux contreparties minimales auxquelles sont tenues les entreprises signant un congé-solidarité.

Actuellement, ces contreparties sont au nombre de trois :

- une *durée collective de travail d'au plus 35 heures* hebdomadaires ou 1.600 heures annuelles ;

- une *embauche d'un jeune d'au plus 30 ans* en contrat à durée indéterminée pour remplacer le bénéficiaire du congé-solidarité ;

- une *obligation de stabilisation* de l'effectif de l'entreprise pendant une durée minimale de deux ans.

Le **paragraphe I** du présent article réduit à deux les contreparties auxquelles sont tenues les entreprises signataires du congé-solidarité.

Il supprime d'abord la *référence aux 35 heures hebdomadaires ou à 1.600 heures annuelles*. Cette suppression est logique étant donné que, conformément à l'esprit de la nouvelle loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 *relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi*, cette durée légale ne doit plus constituer une condition pour bénéficier des mesures pour l'emploi.

Quant aux deux autres contreparties, elles font l'objet de substantielles modifications. En particulier, la *condition d'embauche* est rendue plus favorable à l'emploi grâce à :

- la possibilité donnée à l'employeur d'embaucher non seulement un jeune en CDI et à temps complet mais aussi plusieurs jeunes dont les durées de travail cumulées équivalent à un temps complet, c'est-à-dire à temps partiel. Il est, en outre, précisé que ces jeunes doivent être âgés, non pas « d'au plus 30 ans » mais de 16 à 29 ans révolus. Néanmoins, la condition d'âge ne peut être opposée aux titulaires d'emplois jeunes dont les contrats arrivent à échéance ;

- en contrepartie, le délai pendant lequel l'entreprise signataire de la convention est tenue de procéder à ces embauches est ramené de six à trois mois.

La troisième contrepartie, relative à la *condition de stabilité de l'effectif* est modifiée : l'effectif de référence est apprécié non plus à la date de la dernière embauche à laquelle est tenue l'entreprise mais à la date de la signature de la convention.

En second lieu, le **paragraphe II** du présent article ajoute un alinéa et modifie le troisième alinéa du paragraphe VIII de l'actuel dispositif, qui porte

sur les mesures applicables en cas de non-respect par l'employeur des engagements qu'il a pris en signant la convention précitée.

Actuellement, l'employeur qui ne respecte pas ses engagements voit sa contribution financière majorée et toute nouvelle possibilité d'adhésion refusée. Il est également tenu de souscrire une assurance auprès de l'Assurance pour la gestion du régime d'assurance des créances du salarié (AGS) en vue de garantir la poursuite du versement de sa contribution en cas de redressement ou de liquidation judiciaire.

Le présent article propose d'ouvrir aux organismes gestionnaires du dispositif la possibilité de recourir aux procédures normales de recouvrement (*article L. 351-6 du code du travail*) des sommes non versées par l'employeur, au titre de sa contribution au congé-solidarité et de faire ainsi appel aux ASSEDIC lorsqu'ils assurent la gestion du dispositif.

En outre, les modalités de souscription d'une garantie par l'entreprise pour sécuriser le versement de sa contribution en cas de redressement ou de liquidation judiciaire seraient revues pour rendre enfin opérant la législation actuelle.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, un décret porterait de deux à cinq ans le délai dans lequel la participation financière de l'entreprise au dispositif doit être versée, sous réserve que l'entreprise ait satisfait à la condition d'assurance.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission approuve pleinement la teneur du présent article qui correspond aux propositions qu'elle avait formulées lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer.

Elle vous propose d'y apporter toutefois deux amendements.

Le premier tend à alléger les contraintes liées à l'utilisation du congé-solidarité par les entreprises et les salariés. Votre commission propose à ce titre que l'indemnité de départ volontaire versée au salarié qui accepte de quitter son emploi au profit d'un jeune soit soumise au même régime social et fiscal que celui appliqué à l'indemnité de licenciement.

Le second tend à élargir les possibilités d'assurance ouvertes aux entreprises, en leur permettant de garantir le versement des contributions liées au congé-solidarité auprès d'organismes financiers locaux.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.**

### *Article 43*

## **Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnances**

***Objet : Cet article énumère les différentes matières sociales pour lesquelles le Gouvernement a souhaité être habilité à prendre par ordonnances les mesures nécessaires à l'adaptation du droit social dans les collectivités d'outre-mer, désigne les autorités locales dont l'avis est nécessaire et fixe les délais de prise des ordonnances et de leur ratification.***

### **I – Le dispositif proposé**

Dans le cadre du présent avis, votre commission a examiné au I du présent article, les paragraphes b), c) et d) du 1<sup>o</sup>, le paragraphe b) du 4<sup>o</sup>, le paragraphe a) du 5<sup>o</sup> et le paragraphe b) du 6<sup>o</sup>.

#### **A – Le régime législatif applicable aux collectivités d'outre-mer**

Le droit métropolitain ne s'applique qu'avec retard dans les collectivités d'outre-mer.

En effet, les spécificités de l'outre-mer impliquent des adaptations législatives et réglementaires.

De plus, le régime législatif particulier applicable à certaines de ces collectivités, supposant la consultation préalable des assemblées locales et donc la prise en considération des délais correspondants dans le calendrier d'élaboration des textes, ne favorise pas non plus une évolution concomitante du droit métropolitain et du droit applicable outre-mer.

#### ***1. Le régime de l'assimilation législative***

Le principe dit de l'assimilation législative s'applique aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ainsi, les lois métropolitaines y sont de plein droit applicables, l'article 73 de la Constitution prévoyant seulement que « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ». C'est pourquoi, dans le cadre de la présente demande d'habilitation, le 3<sup>o</sup> du paragraphe II de l'article 43 prévoit que, lorsque les projets d'ordonnances concernent les DOM, ils seront soumis pour avis « *aux conseils généraux et aux conseils régionaux intéressés, dans les conditions prévues aux articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales* ». Ces articles prévoient, en effet, la consultation des conseils précités « *sur les projets de loi,*

*d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative* » de ces départements ou de ces régions.

Ces mesures d'adaptation ne sauraient cependant être d'une ampleur telle qu'elles tiendraient en échec le principe d'assimilation : le Conseil constitutionnel vérifie ainsi qu'elles n'ont pas « *pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière, prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer* » (décision n° 82-152 DC du 2 décembre 1982).

Par ailleurs, s'agissant de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, l'adoption de dispositions expresses d'extension est parfois requise, en dehors des mesures d'adaptation fondées sur la spécificité de leur situation, concernant les textes antérieurs à 1946, dès lors qu'avant la loi de départementalisation du 19 mars 1946, ces collectivités étaient soumises au régime de spécialité législative.

Il est de même pour Saint-Pierre-et-Miquelon pour l'extension des dispositions antérieures à 1977. A Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité territoriale depuis 1985, les lois sont applicables de plein droit, à l'exception de celles qui relèvent de la compétence du conseil général (urbanisme et fiscalité). Le principe de l'assimilation législative n'exclut pas pour autant la consultation des assemblées locales, en particulier des conseils généraux de chaque DOM et de Saint-Pierre-et-Miquelon. C'est pourquoi, lorsqu'ils concernent Saint-Pierre-et-Miquelon, le 5° du paragraphe II du présent article prévoit que les projets d'ordonnances soient soumis à l'avis du conseil général dans les conditions prévues à l'article 28 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.

## ***2. Le régime de la spécialité législative***

En revanche, les territoires d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et Mayotte sont régis par le principe de spécialité législative.

L'application des textes législatifs dans ces collectivités est subordonnée à l'adoption d'une disposition expresse d'extension. Seules les lois de souveraineté s'appliquent automatiquement. Une circulaire du Premier ministre du 21 avril 1988 fait ainsi référence aux lois qui, « *en raison de leur objet sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République* », et fournit une liste non exhaustive comprenant les lois constitutionnelles, les lois organiques ou les lois relatives au statut civil des personnes. Cette obligation d'extension expresse vaut également pour toute modification d'une disposition précédemment rendue applicable (*Conseil d'État, Elections municipales de Lifou, 9 février 1990*).

Ce principe trouve son fondement à l'article 74 de la Constitution aux termes duquel « *les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République* » et « *les autres modalités (que les aspects statutaires) de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée* ». Le Conseil constitutionnel a, par sa décision n° 92-342 DC du 7 juillet 1994 précisé les dispositions législatives devant faire l'objet d'une extension expresse et qui nécessitent en principe une consultation préalable, sauf lorsque la disposition concernée « *n'introduit, ne modifie ou ne supprime aucune disposition spécifique* ».

Bien que n'étant plus un territoire d'outre-mer depuis la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, la Nouvelle-Calédonie, devenue collectivité *sui generis*, continue à être régie par ce même principe de spécialité : l'article 90 de la loi organique statutaire du 19 mars 1999 prévoit l'obligation de consulter le congrès de Nouvelle-Calédonie sur les projets de loi et d'ordonnances modifiant des dispositions spécifiques à cette collectivité. En l'occurrence, le 1° du paragraphe II du présent article prévoit cette consultation, lorsque les projets d'ordonnances concernent la Nouvelle-Calédonie.

En vertu de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1976, le principe de spécialité législative s'applique également à la collectivité territoriale de Mayotte. Certes, la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 a fait de Mayotte une « collectivité départementale », qui doit accéder au statut départemental plein et entier à l'horizon 2010. Mais elle reste soumise au principe de spécialité législative dans certaines matières. Au demeurant, la notion de lois de souveraineté est pour Mayotte plus étendue puisque seraient concernés les lois, ordonnances et décrets portant sur la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités, le droit pénal, la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, les postes et télécommunications et le droit électoral. Devraient également être applicables à Mayotte à compter du renouvellement du Conseil général en 2007 les lois, ordonnances et décrets portant sur l'organisation et l'administration des conseils généraux et les règles relatives aux juridictions financières, ainsi que les dispositions législatives modifiant le code de commerce, à quelques exceptions près. C'est pourquoi, le 4° du paragraphe II du présent article prévoit de soumettre les projets d'ordonnances relatifs à Mayotte à l'avis du conseil général de Mayotte, dans les conditions prévues à l'article L. 3551-12 du code général des collectivités territoriales.

Concernant la Polynésie française, le 1° du paragraphe II du présent article prévoit que soit sollicité l'avis des autorités compétentes, conformément à la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Concernant Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, les avis seront renvoyés respectivement à l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna et au conseil consultatif du territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

## **B. Le recours aux ordonnances**

Le recours aux ordonnances suppose une autorisation du législateur qui accepte ainsi de se dessaisir au profit de l'exécutif : l'habilitation doit cependant être temporaire et correctement délimitée.

En effet, aux termes de **l'article 38, la Constitution** dispose que « *le Gouvernement peut pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ».

Le juge constitutionnel a tout d'abord exigé du Gouvernement qu'il spécifie la finalité des mesures qu'il entend prendre sur le fondement de l'habilitation. Dans sa décision, n° 77-72 DC du 12 janvier 1977 (élections des députés du territoire des Ifars et Issas), le Conseil constitutionnel énonce ainsi l'obligation faite au Gouvernement « *d'indiquer avec précision au Parlement lors d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* ». Cependant, ainsi que le Conseil l'a précisé dans sa décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, le Gouvernement ne peut être « *tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra* ». Le Conseil constitutionnel a ensuite exclu du champ de la délégation les mesures relevant de la loi organique. Cette limite doit être particulièrement mentionnée concernant la législation relative à l'outre-mer dans la mesure où les statuts des territoires d'outre-mer, en vertu de l'article 74 de la Constitution, relèvent de lois organiques.

Ainsi, les ordonnances ne sauraient comporter de « *dispositions qui définissent les compétences des institutions propres du territoire, les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement de ces institutions, y compris les modalités selon*

*lesquelles s'exercent sur elles les pouvoirs de contrôle de l'État ainsi que les dispositions qui n'en sont pas dissociables* » (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996).

Parallèlement, l'article 38 de la Constitution ne conçoit la possibilité de la délégation que pour un délai limité. La loi d'habilitation doit fixer la date avant l'expiration de laquelle les ordonnances devront être prises.

En l'espèce, pour les ordonnances prévues au 1° du I de l'article 43, le présent projet de loi d'habilitation fixe ce terme « *au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois commençant après la promulgation de la présente loi* » et, pour les autres ordonnances, « *au plus tard le dernier jour du vingt-quatrième mois suivant la promulgation de la présente loi* ». En outre, la loi d'habilitation doit indiquer la date de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances. A défaut d'un tel dépôt, dans les délais ainsi fixés, les ordonnances deviendraient caduques. Le présent projet de loi propose de fixer ce délai « *au plus tard six mois à compter de la publication* » des ordonnances.

### **C. La portée de l'habilitation demandée**

1) Relatif à l'ensemble des collectivités d'outre-mer (départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises), le **paragraphe 1°** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures d'actualisation et d'adaptation du droit applicable dans trois matières :

- droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (1°b) ;
- droit de la santé (1°c) ;
- droit de la sécurité sociale et de la protection sanitaire et sociale (1°d).

#### a. Le droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle dans les collectivités d'outre-mer (1°b)

L'État est compétent dans le domaine du droit du travail dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer à l'exception de la *Polynésie française* où la compétence est partagée avec le territoire et de la *Nouvelle-Calédonie* où, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, en application des dispositions de l'article 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, l'État n'est plus compétent en matière de droit du travail.

Les ordonnances prévues au 1° b pourront donc modifier les dispositions de droit du travail applicables en métropole :

- dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- à Mayotte ;
- en Polynésie française (avec les réserves précitées) ;
- à Wallis-et-Futuna ;
- et dans le territoire des Terres australes en antarctiques françaises.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, deux ordonnances seraient prises en vertu de la présente habilitation :



• **une première ordonnance** porterait sur la modification des dispositions du droit du travail applicables dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Pour les **DOM**, il serait prévu de modifier le code rural et le code du travail sur deux points :

- Modification des dispositions du code rural relatives à la médecine du travail dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

En effet, dans ces collectivités, il n'existe pas de services de médecine du travail agricole. La médecine du travail agricole est assurée par les services de la médecine du travail de droit commun, selon les termes de l'article 5 de l'ordonnance n° 2000-285 du 30 mars 2000 portant actualisation du droit du travail de l'outre-mer<sup>1</sup>.

- Précisions relatives au champ d'application géographique du code du travail applicable dans les départements de métropole et d'outre-mer.

A ce jour, plus d'une trentaine d'articles du code du travail «métropolitain» qui méritent des précisions quant à leur champ d'application géographique ont été recensés. Ils intéressent tous les domaines du droit du travail : congé de solidarité international, congé d'adoption, publicité des offres et demandes d'emploi, travail dissimulé, main d'œuvre étrangère, prestation de services d'entreprises «françaises» à «l'étranger» ou d'entreprises «étrangères» en «France» (sans précision pour les entreprises des territoires d'outre-mer, de Mayotte ou de la Nouvelle-Calédonie), office national des migrations, comités d'entreprise de groupe ou européen, investissement et participation, prud'hommes, VRP, journalistes, agents artistiques, etc.

L'ordonnance préciserait que les articles susmentionnés de ce code ne trouvent application que dans les départements de métropole, d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon et énumérerait limitativement, le cas échéant, en les adaptant, les articles qui doivent s'appliquer aux entreprises françaises de Mayotte, des territoires d'outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie, ou à leurs salariés lorsqu'ils interviennent dans les départements français ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour **Mayotte**, il serait prévu de modifier le code du travail applicable dans cette collectivité sur plusieurs points :

- Harmonisation du champ d'application du code du travail, et notamment exclusion de l'application du statut civil de droit local dans les relations du travail, précisions relatives au droit pénal et aux règles applicables aux salariés détachés à Mayotte.

L'ordonnance compléterait le titre préliminaire du code du travail de Mayotte de deux dispositions, l'une relative au champ d'application personnel du code du travail (application des règles du droit commun, y compris lorsque les parties au contrat relèvent d'un droit civil local et disposition spécifique relative au droit de la femme mahoraise d'exercer librement une profession indépendante ou salariée), l'autre à l'application du droit pénal prévu par le code du travail (non-application de plein droit à Mayotte des dispositions de droit pénal du code du travail métropolitain).

---

<sup>1</sup> Il faut noter que le Gouvernement demande logiquement à l'article 44 du présent projet de loi la ratification de cette ordonnance et notamment de son article 5.

- Modification de l'article L. 121-3 relatif au contrat de travail, notamment en ce qui concerne les salariés détachés à Mayotte.

L'ordonnance abrogerait certaines des dispositions de l'article L. 121-3 du code du travail de Mayotte relatives au droit du travail applicable aux contrats de travail exécutés à Mayotte. Elle les reprendrait, en les améliorant, au livre préliminaire du même code, aux fins de préciser les dispositions applicables aux salariés métropolitains ou réunionnais exécutant leur contrat de travail à Mayotte.

- Procédure de licenciement (assistance du salarié par un tiers).

L'ordonnance modifierait les articles L. 122-27 et suivants du code du travail de Mayotte pour améliorer les dispositions relatives à la procédure préalable au licenciement, notamment par l'introduction de dispositions permettant l'assistance du salarié au cours de cet entretien ainsi que la fixation de délais permettant au salarié de préparer sa défense.

- Reprise des dispositions du code du travail applicables en métropole relatives à la corruption et à la violation des secrets de fabrique.

- Détermination du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) et des salaires conventionnels minima.

Il pourrait être envisagé de transférer de l'échelon préfectoral à l'échelon ministériel le soin de fixer la rémunération horaire minimale interprofessionnelle garantie applicable à Mayotte et l'extension des accords et conventions collectifs de travail qui contiennent le plus souvent des dispositions relatives aux rémunérations ainsi que l'élargissement des accords et conventions.

Les dispositions de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 qui confiaient au représentant de l'État le soin de fixer le salaire minimum et d'étendre les accords conventionnels de salaires ne se justifient plus.

Dans le cadre de l'évolution statutaire de Mayotte, seul le Gouvernement peut organiser le rapprochement ou maintenir l'écart entre le salaire minimum interprofessionnel garanti de Mayotte et le salaire minimum interprofessionnel de croissance applicable dans les départements de métropole et d'outre-mer. Enfin, il est nécessaire de souligner que l'évolution du salaire minimum applicable à Mayotte a maintenant un rapport économique et social étroit avec le régime général de sécurité sociale mis en place depuis peu dans cette collectivité dont les cotisations et prestations sont fixées par le Gouvernement.

- Interdiction des bureaux de placement privé, ainsi que les sanctions en cas d'infraction à cette interdiction.

- Intervention du *Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles* (CNASEA) en matière de politiques de l'emploi et de formation professionnelle.

- Hygiène et sécurité des conditions de travail.

Il serait prévu de conférer aux inspecteurs du travail de Mayotte des pouvoirs identiques à ceux introduits en décembre 1991 dans le code du travail métropolitain.

Dans un souci de prévention des accidents du travail, des dispositions seraient prises en matière de sécurité des salariés amenés à réaliser de grands ouvrages d'infrastructure.

- Election et pouvoirs des délégués du personnel.

Les mesures envisagées, inspirées de celles des titres II et III du livre IV du code du travail applicable en métropole, auraient pour effet d'abaisser le seuil des effectifs des établissements à partir duquel l'élection de délégués du personnel est obligatoire de 20 salariés (seuil actuellement applicable à Mayotte) à 11 salariés (seuil applicable en métropole) et de doter les délégués du personnel de certains des pouvoirs dévolus en métropole aux comités d'entreprise dont la création ne serait pas envisagée au regard du très faible nombre d'établissements comptant plus de 50 salariés à Mayotte.

- Durée des mandats des assesseurs du tribunal de travail.

Seraient modifiées les dispositions de la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer relatives au tribunal du travail de Mayotte, et notamment celles de son article 185 pour porter la durée du mandat des assesseurs du tribunal du travail d'un à deux ans.

- Modernisation des dispositions relatives à la formation professionnelle, et notamment celles concernant les stagiaires de la formation professionnelle, les organismes publics et privés de formation professionnelle et correction d'erreurs matérielles.

Pour la **Polynésie française**, le Gouvernement envisagerait de modifier ou de compléter certaines dispositions de la loi n° 86-845 du 17 juillet 1986 :

- énumération des lois de police applicables aux salariés des prestataires de services établis hors de la Polynésie française ;

- reprise des dispositions des articles L. 152-6 et L. 152-7 du code du travail applicables en métropole relatives à la corruption et à la violation des secrets de fabrique ;

- reprise des dispositions du code du travail applicables en métropole, relatives au travail des jeunes et à l'emploi d'enfants dans une entreprise de spectacle, de l'audiovisuel ou pour exercer l'activité de mannequin, en les adaptant pour tenir compte de la répartition des compétences entre l'État et la Polynésie française ;

- insertion d'une procédure d'arrêt de chantier par l'inspection du travail ;

- instauration d'une obligation d'emploi des personnes handicapées ;

- possibilité pour la réglementation territoriale de fixer un régime d'intéressement et d'épargne salariale.

• une **seconde ordonnance**, spécifique à **Wallis-et-Futuna** et aux **Terres australes et antarctiques françaises**, mettrait à jour les dispositions du code du travail applicables dans ces territoires.

Sur le fondement de l'article 80 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposant que « *tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer* », les ressortissants des territoires d'outre-mer se sont vu appliquer le code du travail applicable en métropole par la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952.

Très rapidement, l'assise géographique de ce principe s'est réduite du fait de l'indépendance de la totalité des territoires d'outre-mer d'Afrique, de la transformation du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la mise en place d'un code du travail spécifique à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Mayotte.

A ce jour, le code de 1952 ne trouve plus effet que dans les Terres australes et antarctiques françaises et dans les îles Wallis-et-Futuna ainsi que dans la collectivité départementale de Mayotte pour quelques-uns de ses articles.

Paradoxalement, ce code est aussi indispensable aux relations de travail dans les deux territoires d'outre-mer précités que malaisé d'application. Ces deux territoires, auparavant réputés inaptes à toute vie sociale, soit du fait de leurs conditions climatiques ou de leur retard économique, connaissent un relatif développement.

Les difficultés d'application du code du travail résident dans plusieurs facteurs :

- Le code de 1952 apparaît comme vieilli pour une première raison qu'il n'a été modifié qu'à la marge. Ce code se fait largement l'écho des préoccupations de son temps, notamment de la protection de la main-d'œuvre locale à travers des mesures aussi inopérantes qu'anticonstitutionnelles.

- Son absence de rénovation l'éloigne également des engagements internationaux de la France. Ainsi, il reste en deçà des stipulations de la plupart des conventions ratifiées par la France et applicables dans les territoires d'outre-mer.

- Les décrets d'application ont été inégalement pris. Ainsi le seul et dernier arrêté gubernatorial relatif aux salaires minimaux applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises date de 1953 et a été pris par le gouverneur de Madagascar compétent pour ce qui deviendra, trois ans plus tard, le territoire des Terres australes et antarctiques françaises. Le régime général de sécurité sociale dont le code prévoyait la mise en place n'a pas connu le moindre commencement de réalisation dans les Terres australes et antarctiques françaises.

L'ordonnance prise en vertu de la présente habilitation aurait donc pour objet de :

- rendre le code de 1952 le plus adéquat possible avec les engagements internationaux de la France, que ceux-ci touchent le droit international public ou privé ;

- purger du code de 1952 les aspects anticonstitutionnels constitués, par exemple, par les atteintes à la liberté d'aller et de venir et à la vie privée que sont les autorisations administratives nécessaires aux salariés métropolitains qui souhaitent travailler dans les territoires d'outre-mer ;

- faire disparaître du code de nombreuses références institutionnelles ou administratives obsolètes. Il en est ainsi de l'Union européenne française, du Conseil de la République, du ministère de la France d'outre-mer ;

- rendre le code praticable par des professions diverses (industrielles, commerciales, agricoles ou armement maritime) dont chacune renvoie à des catégories distinctes de salariés (ouvriers d'industrie, agricoles, personnel embarqué sur les navires, etc.) en assurant un régime minimal du travail pour les salariés sans juxtaposer dans ce code rénové une succession de statuts particuliers propres à telle profession ou catégorie de salariés.

b. Le droit de la santé dans les collectivités d'outre-mer (1° c)

L'habilitation prévue au c) du 1° du paragraphe I du présent article vise à poursuivre l'effort de modernisation du droit de la santé applicable dans les collectivités d'outre-mer.

• Pour les **DOM**, il serait prévu :

- une meilleure prise en compte par la pharmacopée française des plantes médicinales des départements d'outre-mer, permettant leur distribution dans les pharmacies d'officine des départements de métropole et d'outre-mer ;

- la création d'une chambre de discipline régionale de l'ordre des médecins à la Réunion compétente pour les médecins de ce département et de Mayotte et adaptation des dispositions du code de la santé publique relatives aux conseils régionaux de ces collectivités<sup>1</sup>.

• Pour **Mayotte**, il serait envisagé :

- l'extension et l'adaptation à Mayotte des dispositions du code de la santé publique relatives à la création de laboratoires d'analyses de biologie médicale et plus largement des établissements de santé publics et privés.

L'ordonnance aurait pour objet de permettre l'intervention de l'autorité administrative, en cas de création de laboratoires d'analyses de biologie médicale et d'établissements de santé, publics ou privés, au travers d'une procédure d'autorisation jusqu'alors inexistante dans la collectivité départementale.

**Cette habilitation correspond aux 9° et 10° de l'article 16 du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Votre rapporteur a donc, à titre personnel, proposé au Sénat un amendement renvoyant les habilitations prévues dans le projet de loi précité au présent article 43 du projet de loi de programme pour l'outre-mer.**

- l'extension et l'adaptation à Mayotte des dispositions du code de la santé publique relatives à la responsabilité des établissements de santé, publics ou privés, à l'égard des biens des personnes accueillies ;

---

<sup>1</sup> Cces dispositions figurent à l'article 2 de l'ordonnance n° 2000-189 du 2 mars 2000 pour lequel le Gouvernement n'a pas demandé, à l'article 44 du présent projet de loi, de ratification.

- l'extension et l'adaptation des règles du code de la santé publique relatives à l'organisation générale ou financière et aux marchés publics des établissements publics de santé ;

- l'extension, l'adaptation ou la modification des dispositions modificatives du code de la santé publique parues depuis le 15 juin 2000.

Le 15 juin 2000 est la date de publication de l'ordonnance n° 2000-548 relative à la partie législative du code de la santé publique dont certaines dispositions sont consacrées à Mayotte. Postérieurement à cette date, un certain nombre de lois ou d'ordonnances sont venues modifier des dispositions du code de la santé publique applicables dans les départements de métropole et d'outre-mer sans avoir tenu compte de l'application de ce code à Mayotte.

- l'adaptation des dispositions du code de la santé publique applicables à Mayotte dont la version métropolitaine renvoie aux codes de l'environnement et de la consommation et correction d'erreurs matérielles.

- la clarification des relations entre les dispensaires et l'établissement public de santé territorial de Mayotte (intégration ou rattachement) et partant modification de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 ;

- l'extension des mesures conservatoires prévues dans le cadre des dispositions pénales du titre V du livre III de la troisième partie du code de la santé publique (L. 3354-1).

• Pour les **Terres australes et antarctiques françaises**, le Gouvernement envisagerait notamment l'extension et l'adaptation des principales dispositions du code de la santé publique non applicables aux terres australes et antarctiques françaises.

• Pour la **Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française**, des dispositions spécifiques sont prévues aux paragraphes 4° et 5° du I du présent article (*cf ci-dessous*).

c. **Le droit de la sécurité sociale et de la protection sanitaire et sociale (1° d)**

Les ordonnances porteraient sur :

- concernant les **DOM**, la modification de l'article L. 758-3 du code de la sécurité sociale en ce qu'il range Mayotte dans la partie du code de la sécurité sociale consacrée aux départements d'outre-mer ;

- concernant les **DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon**, l'affirmation du caractère alimentaire du RMI et partant son caractère incessible et insaisissable ;

- concernant **Mayotte**, des modifications à l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale (corrections d'erreurs, réécriture de certains articles, ajouts de certains articles, régime

d'assurance vieillesse des praticiens hospitaliers), une extension d'articles du code de la sécurité sociale qui sont le nécessaire soutien de l'ordonnance du 27 mars 2002, la modification du I de l'article 23 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 ratifiée par la loi n° 98-144 du 6 mars 1998 aux fins de permettre une meilleure représentation des employeurs au sein du conseil d'administration de la caisse de prévoyance sociale et l'extension à Mayotte de certaines dispositions de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale ;

- concernant la **Nouvelle-Calédonie**, certains articles du code de l'action sociale et des familles seront étendus à ce territoire.

2) Spécifiques à la **Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française**, le **b) du paragraphe 4°** et le **a) du paragraphe 5°** portent habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures d'adaptation et d'actualisation du droit applicable en matière de santé publique dans ces territoires.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, seraient envisagées :

- des mesures conservatoires prévues dans le cadre des dispositions pénales du titre V du livre III de la troisième partie du code de la santé publique ;

- une extension et une adaptation des dispositions du code de la santé publique relatives aux hospitalisations psychiatriques, en ce qu'elles relèvent de la compétence de l'État ;

- une extension, une adaptation ou une modification des dispositions modificatives du code de la santé publique parues depuis le 15 juin 2000 ;

- la correction d'erreurs matérielles, notamment renvois fautifs, imprécisions de rédaction, absence d'adaptations, rectifications de numérotation.

3) Spécifique à **Mayotte**, le **b) du paragraphe 6°** concerne l'habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relatives à l'adaptation et à l'actualisation du droit de la prévention et de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT/MP).

Seule tentative de l'État central pour doter les territoires d'outre-mer d'un régime de base de sécurité sociale, le décret du 24 février 1957 sur la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer, ne trouve plus effet que dans la collectivité départementale de Mayotte et les territoires des Terres australes et antarctiques françaises et des îles Wallis-et-Futuna

Sa rédaction est vieillie, voire obsolète, en ce qu'elle renvoie à une réalité politico-constitutionnelle disparue : l'Union française. Il a été décidé d'entreprendre la rénovation de la version applicable dans la collectivité de Mayotte, eu égard au

développement progressif de ses activités économiques, à la modernisation continue de son droit du travail depuis une décennie et à la récente création d'un régime général de sécurité sociale propre à la collectivité.

Pour l'essentiel, les modifications ici proposées du décret du 24 février 1957 visent à l'adapter aux nouvelles réalités institutionnelles de la collectivité départementale de Mayotte, à faire disparaître un certain nombre de mentions hors d'âge ou inutiles, et à assurer son application par des mesures réglementaires adéquates à la répartition entre la loi et le règlement dans une collectivité gouvernée par l'article 72 de la Constitution et non plus par son article 74. La question de son application effective est au cœur de la réforme entreprise. L'ensemble des dispositions sus-rappelées est devenu lettre morte ; les tableaux de maladies professionnelles ne sont jamais parus, l'inspection du travail n'est pas rendue destinataire par la caisse de prévoyance sociale des déclarations d'accidents du travail, son rôle de prévention étant des plus discrets. De ce fait, le régime AT/MP à Mayotte se limite pour l'essentiel au service des rentes ou indemnités liées aux incapacités permanentes ou temporaires. Encore faut-il préciser que ce service est loin de refléter la réalité des accidents du travail survenus dans la collectivité, eu égard à leur sous-déclaration généralisée. L'absence de tableaux des maladies professionnelles par nature ne permet pas leur reconnaissance et partant leur indemnisation.

Il est rappelé pour mémoire qu'une modernisation du décret du 24 février 1957 a été envisagée par le 5° de l'article 2 de la loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer en matière de protection sanitaire et sociale et en matière de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles<sup>1</sup>.

Ce projet n'a pas vu le jour au motif que le champ matériel de cette habilitation se limitait à la seule réparation des AT/MP excluant leur prévention.

## **II - La position de votre commission**

Votre commission relève que des liens étroits existent entre le présent article et l'article 44 ci-après. En effet, de nombreuses ordonnances citées à l'article 44 seront complétées, voire modifiées en profondeur, par les nouvelles ordonnances issues de la présente habilitation. Compte tenu de la complexité de la matière, elle se félicite que le présent projet de loi puisse à tout le moins réunir l'ensemble des habilitations dans le domaine de l'outre-mer, un moment éclaté entre le présent projet de loi et le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit examiné parallèlement par le Parlement.

---

<sup>1</sup> Voir l'article 44 du présent projet de loi.



Votre commission vous propose, à cet article, de compléter l'habilitation relative à Mayotte en autorisant le Gouvernement à prendre des mesures adaptant à cette collectivité la législation relative aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Le caractère sommaire de la législation qui leur est actuellement applicable entrave aujourd'hui leur fonctionnement.

**Au bénéfice des informations et observations qui précèdent, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé pour ses dispositions relatives au droit social.**

#### *Article 44* **Ratification d'ordonnances**

***Objet : Cet article vise à ratifier, dans le domaine social, un certain nombre d'ordonnances prises en application des lois n° 99-899 du 25 octobre 1999 et n° 2001-503 du 12 juin 2001.***

#### **I - Le dispositif proposé**

Dans le cadre du présent avis, votre commission a examiné les paragraphes 1° à 4° et 7° du I du présent article ainsi que le 1° de son III.

Le **paragraphe I** porte ratification de tout ou partie des cinq ordonnances de nature sociale prises en application de la **loi d'habilitation n° 99-899 du 25 octobre 1999** :

- *L'ordonnance n° 2000-28 du 13 janvier 2000* relative à la santé publique de Mayotte et portant modification des ordonnances n° 92-1070 du 1<sup>er</sup> octobre 1992 et n° 96-1122 du 20 décembre 1996 modifiée (**I, 1°**) ;

- *L'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000* relative au statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer et modifiant la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (**I, 2°**) ;

- *L'article 4 de l'ordonnance n° 2000-189 du 2 mars 2000* portant extension et adaptation du titre Ier du livre IV du code de la santé publique relatif aux professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme aux départements d'outre-mer, aux collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte et aux territoires d'outre-mer des îles Wallis-et-Futuna et des Terres australes et antarctiques françaises (**I, 3°**) ;

- L'article 5 de l'ordonnance n° 2000-190 du 2 mars 2000 relative aux chambres de discipline des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française(I, 4°) ;

- L'ordonnance n° 2000-285 du 30 mars 2000 portant actualisation et adaptation du droit du travail de l'outre-mer(I, 7°).

Le **paragraphe III** porte ratification d'une ordonnance prise en application de la **loi d'habilitation n° 2001-503 du 12 juin 2001** : l'ordonnance n° 2000-242 du 21 février 2002 relative au droit du travail et de l'emploi à Mayotte (**III, 1°**).

Comme il est d'usage, ces projets de loi d'habilitation avaient été renvoyés à la commission des Lois et rapportés par nos excellents collègues :

- M. Jean-Jacques Hyst (*rapport n° 3 (1999-2000) en date du 6 octobre 1999*) ;

- et M. José Balarello (*rapport n° 295 (2000-2001) en date du 2 mai 2001*).

La loi d'habilitation du 25 octobre 1999 avait fixé le délai de dépôt du projet de loi de ratification des ordonnances « *au plus tard le dernier jour du neuvième mois commençant après la promulgation* » de la loi et la loi d'habilitation du 12 juin 2001, « *au plus tard le dernier jour du douzième mois commençant après la promulgation* » de la loi, soit dans un cas comme dans l'autre, trois mois après la date butoir de publication des ordonnances.

De fait, **les projets de loi de ratification des ordonnances qui ont été, dans le domaine social, renvoyés à votre commission, ont été déposés respectivement les 13 juillet 2000** (projet de loi Sénat n° 462 [1999-2000]) **et 20 juin 2002** (projet de loi Sénat n° 335 [2001-2002]), mais n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour du Parlement<sup>1</sup>. Il revient au présent projet de loi de procéder à ces ratifications et de donner, comme l'indique son exposé des motifs, aux textes concernés « *pleine valeur législative, ce qui renforcera la sécurité et la cohésion du droit qui en est issu* ».

On observe que le Gouvernement ne demande pas la ratification de deux autres ordonnances n° 2002-411 du 27 mars 2002 et n° 2002-149 du 7 février 2002, relatives à la protection sociale à Mayotte. Elles doivent en effet être modifiées dans le cadre des habilitations demandées à l'article 43 ci-dessus pour permettre une adaptation plus efficace de l'organisation de la sécurité sociale, encore trop embryonnaire à Mayotte. Il ne demande pas non plus la ratification de l'ordonnance n° 2000-29 du 13 janvier 2000 portant

---

<sup>1</sup> Votre commission avait alors désigné respectivement M. Jean-Louis Lorrain le 4 octobre 2000 et votre rapporteur le 2 octobre 2002 pour rapporter ces deux projets de loi.

création d'une agence de santé à Mayotte, cette ordonnance ayant été ratifiée par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. Il en a été de même de certaines dispositions de l'ordonnance n° 2000-189 du 2 mars 2000.

**1. Ratification des ordonnances prises en vertu de la loi d'habilitation n° 99-899 du 25 octobre 1999 (paragraphe I de l'article 44)**

L'article premier de la **loi d'habilitation n° 99-899 du 25 octobre 1999** énumère les douze matières pour lesquelles le Gouvernement a été habilité à prendre des ordonnances parmi lesquelles quatre touchent au domaine social :

- *le statut des agences d'insertion dans les DOM (1°) ;*
- *en matière de santé, les conditions d'exercice des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et sage-femme dans les DOM, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, aux îles Wallis-et-Futuna et dans les terres australes et antarctiques françaises ; l'organisation et le fonctionnement d'une agence de santé aux îles Wallis-et-Futuna ; la lutte contre les maladies mentales à Mayotte ; le financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte (6°) ;*
- *les juridictions ordinaires des médecins, des chirurgiens-dentistes, des sages-femmes et des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française (7°) ;*
- *le droit du travail, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la médecine du travail (8°)<sup>1</sup>.*

En vertu de cette habilitation, le Gouvernement a pris les cinq ordonnances précitées (*cf. ci-dessus*), dont les paragraphes 1° à 4° et 7° du I du présent article proposent la ratification en tout ou partie.

**a) Statut des agences d'insertion dans les DOM**

Le 1° de l'article premier de la loi d'habilitation du 25 octobre 1999 invitait le Gouvernement à actualiser et adopter le statut des agences d'insertion dans les DOM. L'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 précitée correspond à cette habilitation.

En effet, en 2003 les agences départementales d'insertion (ADI) sont entrées dans leur huitième année de fonctionnement. Mais il a fallu trois lois complétées par l'ordonnance précitée pour leur donner un environnement

---

<sup>1</sup> *La médecine du travail a été intégrée, par voie d'amendement, dans le champ d'application de la loi d'habilitation, au motif que l'inapplicabilité dans les DOM des dispositions du titre IV du livre II du code du travail créait un vide juridique qu'il convenait de combler, et ce contre l'avis du Gouvernement.*

juridique favorable à leur bon fonctionnement. Les ADI sont des structures locales ayant pour mission de participer à l'insertion des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI).

La loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 relative au RMI instituait en effet un conseil d'insertion dans chaque département, chargé par l'intermédiaire des commissions locales d'insertion, d'établir avec le titulaire du RMI un contrat d'insertion qui conditionne le versement de l'allocation. Puis, complétant le titre III de la loi de 1988, l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 *tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte* a adapté le dispositif métropolitain à chaque DOM par la création des ADI, établissements publics nationaux placés sous la tutelle du ministère de l'outre-mer, en remplacement des conseils départementaux d'insertion.

Ensuite, l'article 19 de la loi d'orientation contre les exclusions n° 98-657 du 29 juillet 1998 a apporté trois modifications :

- la transformation des agences départementales d'insertion (ADI) en établissements publics locaux à caractère administratif et le renforcement de leur participation au financement des logements sociaux ;

- le renforcement de la composante « locale » du conseil d'administration des ADI ;

- la modification du mode de désignation du directeur, désormais nommé par arrêté du ministre des affaires sociales et du ministre de l'outre-mer.

Cependant, malgré des succès incontestables, notamment en matière de coordination de l'action sociale, la montée du chômage et des exclusions a mis en lumière les incohérences et les insuffisances des ADI dont la gestion a été jugée trop lourde par les élus locaux et la tutelle de l'administration centrale trop pesante.

C'est pourquoi une troisième étape de la réforme du statut des ADI est franchie avec l'adoption de l'*ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000* dont le I, 2° du présent article 44 propose la ratification. Elle tire les conséquences du fonctionnement départementalisé des ADI.

Son *article premier* rénove la composition et les missions confiées aux ADI.

- Le président du conseil général préside désormais seul le conseil d'administration et a autorité sur les personnels de l'agence. Le préfet qui auparavant présidait conjointement le conseil d'administration se voit confier la fonction de commissaire du Gouvernement auprès de l'agence. Quant au conseil d'administration lui-même, les représentants des établissements

publics de coopération intercommunale peuvent en faire partie aux côtés des représentants de l'État, de la région, du département et des communes et des personnalités qualifiées (dont les membres ne sont plus choisis parmi les administrations territoriales).

Enfin, le statut et le rôle du directeur de l'agence sont précisés.

• Le rôle du conseil d'administration de l'ADI, son rôle est mieux défini. Il délibère sur les orientations générales de l'action des ADI, le programme département d'insertion, le programme annuel des tâches d'utilité sociale, le budget, l'organisation et le fonctionnement général de l'agence. Les ressources des ADI traditionnellement limitées aux participations de l'État et à un crédit du département sont complétées par une nouvelle participation de l'État aux contrats d'insertion par l'activité et celle d'autres organismes, les revenus des immeubles, les dons et legs, les subventions et toutes les ressources légalement autorisées. En contrepartie, les contrôles administratifs, financiers, budgétaires et comptables sont renforcés notamment le contrôle du préfet.

Toutefois, pour des raisons de sécurité juridique, *l'article 2* de l'ordonnance pérennise les contrats des directeurs et agents des ADI antérieurs à la présente ordonnance et garantit la continuité des biens, droits et obligations entre les anciennes ADI et les nouvelles, dérogeant ainsi aux principes de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Dans le cadre de la mise en place du revenu minimum d'activité, le projet de loi, actuellement en instance d'examen au Sénat<sup>1</sup>, prévoit de poursuivre cette réforme du statut des ADI à l'article 33 et crée une commission d'insertion à Saint-Pierre-et-Miquelon. **Les dispositions ici ratifiées seront donc à nouveau profondément modifiées avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi.**

#### **b) Mesures en faveur de l'amélioration des conditions sanitaires en outre-mer**

En application du 6° de l'article premier de la loi d'habilitation du 25 octobre 1999, le précédent gouvernement avait adopté deux ordonnances : les ordonnances précitées n° 2000-28 du 13 janvier 2000 et n° 2000-189 du 2 mars 2000.

---

<sup>1</sup> *Projet de loi Sénat n° 282 (2002-2003) portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.*

En premier lieu, le **1° du I** du présent article 44 porte ratification de l'ordonnance n° 2000-28 du 13 janvier 2000 :

- l'article premier de l'ordonnance modifie l'article 22 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1992 qui avait déjà étendu à Mayotte les dispositions relatives aux droits des personnes hospitalisées pour élargir l'ensemble du livre II de la 3<sup>e</sup> partie du code de la santé publique à Mayotte<sup>1</sup>. On peut se demander pourquoi l'ordonnance précédente n'avait pas effectué cet élargissement en une seule opération ;

- l'article 2 de l'ordonnance vise « à pérenniser le système dérogatoire de financement de l'hôpital de Mayotte ». En effet, l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996, ratifiée par la loi n° 98-144 du 6 mars 1998 avait institué à Mayotte un régime d'assurance maladie-maternité très favorable aux Mahorais. Cette ordonnance avait mis en place un mécanisme dérogatoire de financement de l'hôpital pour permettre la prise en charge des personnes ne pouvant faire la preuve de leur nationalité française ou de la régularité de leur séjour. Dans l'attente d'une remise en ordre de l'état civil, il est apparu nécessaire de reconduire, pour une durée de cinq ans, ce dispositif initialement présenté comme transitoire. L'article 2 de l'ordonnance a pour objet d'assurer jusqu'en 2004 « dans les conditions prévues chaque année par la loi de finances » le financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte que l'ordonnance du 20 décembre 1996 limitait aux années 1997, 1998 et 1999<sup>2</sup>.

En deuxième lieu, le **3° du I** du présent article 44 porte sur la ratification de l'article 4 de l'ordonnance n° 2000-189 du 2 mars 2000. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ne sont pas concernées dans la mesure où ces dispositions relèvent de la compétence statutaire des autorités locales.

L'article 4 de l'ordonnance abroge les articles 31 à 34 de l'ordonnance n° 90-1070 du 1<sup>er</sup> octobre 1992 c'est-à-dire la législation sur les professions de santé (article 31), les conditions d'exercice des professions visées par l'habilitation (article 32), l'exercice illégal de la médecine (article 33), la représentation de Mayotte au sein du conseil national de l'ordre (article 34). Il abroge aussi le décret n° 52-964 du 28 juillet 1952 relatif aux conditions d'exercice des professions visées à compter de l'entrée en vigueur des décrets d'application de la présente ordonnance à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises.

---

<sup>1</sup> Droits des personnes hospitalisées, hospitalisation sur demande d'un tiers, hospitalisation d'office, dispositions pénales, organisation des établissements.

<sup>2</sup> Des adaptations supplémentaires sont prévues dans les ordonnances qui seront prises en vertu de l'habilitation de l'article 43 du présent projet de loi.

Les dispositions abrogées ont été remplacées par les autres articles de l'ordonnance dont le Gouvernement ne demande pas la ratification, car elle a déjà eu lieu pour partie à l'occasion du vote de la *loi n° 2002-3003 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé*.

Ces dispositions font, en outre, l'objet d'une nouvelle habilitation au titre de l'article 43 du présent projet de loi (*cf. ci-dessus*).

### **c) Réglementation des juridictions ordinaires de médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française**

Le 7° de l'article premier de la loi d'habilitation du 25 octobre 1999 autorisait le Gouvernement à adapter le droit applicable aux « *juridictions ordinaires des médecins, chirurgiens-dentistes, sages-femmes et pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française* ».

En effet, « *le titre III de l'ordonnance n°98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon insère au titre Ier du livre IV du code de la santé publique des dispositions créant en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française une chambre territoriale de discipline de l'ordre des chirurgiens-dentistes, une telle création relevant, aux termes des lois statutaires, de la compétence de l'État. Il est envisagé de créer les mêmes juridictions ordinaires de première instance en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française pour les médecins et les sages-femmes et de mettre ainsi fin à la compétence disciplinaire des conseils des sections locales de l'ordre des médecins du Pacifique et de l'Océanie. Cette réforme permettra de séparer l'exercice des compétences administratives de celui des compétences juridictionnelles<sup>1</sup>* ».

L'ordonnance n° 2000-190 du 2 mars 2000, prise en vertu de cette habilitation, comporte six articles. Le **4° du I** du présent article propose seulement la ratification de l'article 5 relatif aux juridictions ordinaires des pharmaciens.

Celui-ci transfère aux chambres de discipline de l'ordre des pharmaciens de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française les litiges portés devant le conseil central de la section F de l'ordre des pharmaciens, lorsqu'ils mettent en cause des pharmaciens exerçant dans ces territoires. Ce transfert devait avoir lieu dès la mise en place de ces chambres, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

Les autres articles de l'ordonnance pour lesquelles aucune ratification n'est demandée comportent des dispositions relatives aux chambres de discipline des ordres des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes

---

<sup>1</sup> *Rapport précité de Jean-Jacques Hyest.*

(*article premier*) ainsi que des pharmaciens (*article 3*). *L'article 4*, quant à lui, prévoit qu'une convention détermine la nature des relations entre le conseil national de l'ordre des pharmaciens et la chambre de discipline de l'ordre de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Le Gouvernement n'a pas souhaité en demander la ratification pour la même raison que celle invoquée précédemment pour l'ordonnance n° 2000-189 du 2 mars 2000.

#### **d) Droit du travail outre-mer**

Le 8° de l'article premier de la loi d'habilitation du 25 octobre 1999 autorisait le Gouvernement à prendre des mesures d'adaptation du « *droit du travail, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la médecine du travail* ».

Dans son rapport sur le projet de loi d'habilitation, M. Jean-Jacques Hyest énumérait ainsi les matières concernées par l'habilitation :

- permettre aux partenaires sociaux de **négoier des accords d'annualisation du temps de travail** à Mayotte et aux îles Wallis-et-Futuna ;
- mettre en place un **droit d'option de juridiction** pour les salariés ayant travaillé outre-mer et ne résidant plus sur le lieu d'exécution de leur contrat de travail après la rupture de celui-ci ;
- étendre aux îles Wallis-et-Futuna les **règles de base du droit d'hygiène et de sécurité des travailleurs** ;
- confier au **directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle** de chaque département d'outre-mer et au chef du service du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon les compétences actuellement dévolues au directeur régional dans la perspective de la suppression de cette direction régionale installée à Créteil et compétente pour l'ensemble de l'outre-mer ;
- étendre la **législation de la médecine du travail** dans les départements d'outre-mer.

Le 7° **du I** du présent article 44 porte ratification de *l'ordonnance n° 2000-285 du 30 mars 2000* prise en vertu de cette habilitation.

*L'article premier* vise à développer l'emploi à Mayotte en permettant le recours aidé à différents types de contrats de travail (nouveaux contrats à durée déterminée, contrats-emploi solidarité, contrats-emploi consolidés, contrats de retour à l'emploi) et en mettant en place un dispositif de formation professionnelle dans le respect de la législation (interdiction du prêt de main-d'œuvre illicite, renforcement des mesures d'hygiène et de sécurité).



*L'article 2* institue un dispositif dérogatoire pour Mayotte, s'agissant de la durée du mandat des délégués du personnel par rapport à la durée en vigueur dans les autres collectivités d'outre-mer<sup>1</sup>.

*L'article 3* applicable à Mayotte, à Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises, instaure un droit d'option de juridiction pour les salariés, qui ont travaillé en outre-mer et ne résidant plus sur le lieu d'exécution du contrat de travail, par la modification des lois du 17 juillet 1986 et du 15 décembre 1952 ainsi que l'ordonnance du 13 novembre 1985.

Dans la perspective de maintenir ou de développer l'emploi, *l'article 4* de l'ordonnance qui modifie la loi du 15 décembre 1952, prévoit un dispositif dérogatoire à la durée légale du travail, tout en renforçant les règles d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise à Wallis-et-Futuna.

*L'article 5* abroge les dispositions relatives à la médecine du travail agricole dans les départements d'outre-mer, devenues inadaptées au code du travail. En remplacement, une nouvelle ordonnance pour laquelle le Gouvernement demande une habilitation au 1° b) du I de l'article 43 du présent projet de loi viendra compléter les dispositions relatives à la médecine du travail agricole.

## ***2. Ratification des ordonnances prises en vertu de la loi d'habilitation n° 2001-503 du 12 juin 2001 (paragraphe III de l'article 44)***

Tout en prenant le soin de rappeler que la compétence organique devait être respectée, la *loi d'habilitation n° 2001-503 du 12 juin 2001* autorisait le Gouvernement à intervenir dans huit matières, parmi lesquelles deux, spécifiques à Mayotte, touchent au domaine social et visent :

- au 5°, la « *protection sanitaire et sociale à Mayotte en matière d'allocations et de prestations familiales, d'aide à la famille, d'aide aux personnes âgées et handicapées, d'assurance vieillesse, de prise en charge des dépenses de santé et d'organisation des soins, de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles ; mesures d'organisation et d'administration correspondantes* ». Sur la base de cette habilitation, deux ordonnances ont été prises, l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et à la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale de la collectivité départementale de Mayotte et l'ordonnance n° 2001-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. Toutefois, le Gouvernement n'en demande pas la ratification car elles doivent être modifiées, en vertu d'une nouvelle habilitation prévue à l'article 43 du présent projet de loi ;

---

<sup>1</sup> Cette disposition sera complétée par l'ordonnance prévue dans l'habilitation demandée par le Gouvernement à l'article 43 du présent projet de loi par des mesures abaissant le seuil des effectifs nécessaires à l'élection des délégués et étendant les pouvoirs de ceux-ci.

- au 6° , le « *droit du travail et de l'emploi à Mayotte en matière d'aide à la création d'emploi, de maintien de l'exploitation agricole familiale, de formation, de création d'entreprise, d'instauration d'un régime d'indemnisation du chômage, de congé de maternité, d'organisation et de développement des activités d'utilité sociale* ». Le rapport précité du Sénat sur le projet de loi d'habilitation mentionnait plus particulièrement trois domaines d'intervention selon les informations fournies alors par le Gouvernement: la mise en place d'un régime conventionnel d'indemnisation du chômage, alors inexistant ; l'extension des emplois jeunes dans l'archipel et l'application des dispositions du code du travail relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs à Mayotte.

Le **1° du III** du présent article 44 porte ratification de l'*ordonnance n° 2002-242 du 21 février 2002* prise en vertu de cette habilitation.

- Consacré au développement de l'emploi des jeunes à Mayotte, l'*article premier* de l'ordonnance permet à l'État, par le biais de conventions pluriannuelles, de financer les projets d'activité des jeunes, certains contrats d'insertion et les projets initiative-jeunes. En outre, la procédure de suspension ou de rupture de ces contrats est allégée afin de faciliter le passage à des emplois durables ;

- Relatif à l'encouragement à la création d'entreprises à Mayotte, l'*article 2* crée une prime à la création d'emplois dans les petites entreprises de Mayotte et institue un établissement public chargé de développer des emplois pour les besoins non satisfaits : l'Agence pour le développement d'activités d'utilité sociale ;

- L'*article 3* étend à Mayotte la création du fonds pour l'emploi dans les DOM et la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ;

- L'*article 4* met en place à Mayotte un service de placement des demandeurs d'emploi<sup>1</sup> ;

- L'*article 5* fixe les modalités de l'indemnisation du chômage à Mayotte ;

- L'*article 6* complète le régime de sanctions applicable aux fraudes aux allocations d'aide à l'emploi à Mayotte ;

- L'*article 7* renforce les garanties accordées aux femmes enceintes salariées, en période de congé-maternité ;

---

<sup>1</sup> Cette disposition sera complétée, dans le cadre de l'habilitation demandée par le Gouvernement à l'article 43 du présent projet de loi, par de nouvelles dispositions interdisant les bureaux de placement privé.

- *L'article 8* débaptise le contrat-emploi jeune, qui devient le « contrat d'insertion-adaptation ». Par ailleurs, il transforme l'aide « forfaitaire » accordée aux créateurs d'entreprises en aide « modulable dans la limite d'un plafond ».

On observera que le Gouvernement n'a pas donné suite à la totalité des prescriptions de l'habilitation, ayant jugé opportun de prendre des mesures particulières sur le « *maintien de l'exploitation agricole familiale* ».

En outre, l'article 9 du présent projet de loi (*cf. ci-dessus*) instaure « *une prime à la création d'emploi en faveur des jeunes* » à Mayotte, extrêmement proche du dispositif prévu par l'ordonnance du 21 février 2002, qui n'a pas été appliquée faute de décret, et auquel l'article 9, en réalité, entend se substituer. Votre commission a souhaité, audit article, tirer les conséquences de cette redondance en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 325-2 du code du travail. La ratification de la présente ordonnance s'entend donc sous réserve des modifications que lui apporte le présent projet de loi.

## **II - La position de votre commission**

Tout en se félicitant que le Gouvernement ait tenu à demander au Parlement la ratification explicite d'un certain nombre d'ordonnances afin de renforcer « *la sécurité et la cohésion du droit qui en est issu* », votre commission ne peut, comme elle l'a fait à l'occasion de l'examen de l'article 43 ci-dessus, que constater la complexité et le caractère évolutif d'un dispositif pour lequel la portée de la ratification trouve ses limites du fait de l'intervention des nouvelles habilitations prévues par le présent projet de loi mais du fait également de l'examen parallèle de projets de loi appelés à faire évoluer les textes ainsi ratifiés.

**Au bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter, sans modification, cet article pour ses dispositions relatives au droit social.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le jeudi 15 mai 2003, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Valérie Létard sur le projet de loi n° 214 (2002-2003) de programme pour l'outre-mer.*

*La commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de Mme Valérie Létard sur le projet de loi n° 214 (2002-2003) de programme pour l'outre-mer.*

*Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a rappelé que, lors de l'examen du budget 2003, le Gouvernement avait annoncé une loi de programme ambitieuse pour l'outre-mer, répondant ainsi aux préoccupations exprimées, depuis de longues années, par la commission. C'est donc avec satisfaction qu'elle accueillait aujourd'hui ce texte très attendu.*

*Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, s'est ensuite inquiétée de la situation outre-mer, soulignant que budgets et programmations pluriannuelles s'étaient succédé, ces dernières années, sans jamais guérir complètement les maux économiques et sociaux de l'outre-mer. Le réalisme ne devait pas, pour autant, céder au fatalisme : l'outre-mer manifestait, en effet, des signes de redressement. Il avait expérimenté avec succès le service militaire adapté (SMA), il avait lancé des initiatives fortes, dont aujourd'hui s'inspirait la métropole, comme le revenu minimum d'activité et le titre de travail simplifié, il avait été le terrain privilégié de nombreux projets, comme les mesures en faveur de la mobilité professionnelle et de l'insertion des jeunes dans le secteur marchand.*

*Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis, a assuré que cette réactivité était, en grande partie, à l'origine du mouvement général de baisse du chômage, particulièrement celui des jeunes, et de l'augmentation continue de l'emploi.*

*Elle a cependant déploré que chaque progrès soit venu buter sur des handicaps structurels lourds, quasiment inconnus en métropole : dynamisme démographique, insularité des territoires, environnement concurrentiel,*

*chômage de longue durée, faiblesse de la formation initiale. En privilégiant la politique de l'offre, seule voie durablement efficace en matière de lutte contre le chômage et d'insertion professionnelle, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 aurait pu apporter les réponses attendues. Mais elle avait laissé une impression d'inachevé, le Gouvernement ayant préféré s'arrêter au milieu du gué.*

***Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis,** a ainsi précisé que le dispositif d'allègement de charges sociales prévu par la loi d'orientation s'était révélé particulièrement pénalisant pour les entreprises dépassant le seuil de 10 salariés, que l'utilisation des mesures en faveur des jeunes s'était avérée nettement en retrait par rapport aux attentes, et que le dispositif de lutte contre l'exclusion et d'égalité sociale commençait à peine à produire ses effets en raison de nombreuses contraintes.*

*Elle a alors constaté que la loi d'orientation du 13 décembre 2000, qui était supposée « sortir l'outre-mer du cycle du pessimisme et de l'assistance pour entrer dans celui du développement », n'était pas parvenue à remédier aux difficultés du marché du travail.*

*En matière d'emploi, elle a noté la persistance d'écart importants avec la métropole, en raison du ralentissement de la décroissance du chômage et de la reprise du chômage de longue durée.*

*En matière d'insertion, elle a souligné que le traitement social du chômage ne saurait tenir lieu de politique. De fait, le RMI avait acquis un poids considérable dans les sociétés ultramarines, sans commune mesure avec la métropole, l'importance du secteur public témoignait de la dépendance de la population à l'égard des emplois aidés et le travail dissimulé restait une réalité préoccupante.*

***Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis,** a mentionné, en outre, les nouveaux défis institutionnels, sociaux et économiques qui plaçaient l'outre-mer à la croisée des chemins : l'impact de la décentralisation, la dégradation - avérée ou non - du climat social et la question du maintien des aides communautaires après 2006.*

*Face à cette nouvelle donne, elle a jugé que le projet de loi de programme, porté par un budget important, apportait des solutions équilibrées.*

*Le dispositif d'allègement du coût du travail qu'il comporte se décline en trois volets : le premier volet concerne les exonérations de charges sociales en faveur des entreprises. Le projet de loi de programme supprime le mécanisme dégressif de la loi d'orientation qui pénalisait les entreprises dépassant le seuil de 10 salariés, les allègements sont étendus aux entreprises du bâtiment et travaux publics, ainsi qu'aux entreprises de transport*

*desservant l'outre-mer ; ils sont significativement renforcés pour les secteurs les plus exposés, quels que soient les effectifs des entreprises.*

*Le deuxième volet du projet de loi concerne les exploitants agricoles. Il permet à ceux qui développent leur exploitation au-delà de 40 hectares, dans le cadre d'une diversification de la production ou de mise en valeur de terres incultes, de conserver le bénéfice d'une exonération de charges sociales. Le troisième volet accorde aux marins propriétaires embarqués en début d'activité une exonération de cotisations sociales pendant 24 mois, quand la loi d'orientation avait limité cette mesure aux travailleurs indépendants. De manière novatrice, l'ensemble de ces mesures font l'objet d'une évaluation triennale qui conditionnera leur maintien, notamment en fonction des emplois créés.*

*Ensuite, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, s'est réjouie du dispositif ambitieux que le projet de loi proposait en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.*

*En premier lieu, elle a estimé que le succès grandissant du SMA auprès de la jeunesse ultramarine était renforcé grâce à son extension à la quasi-totalité des collectivités d'outre-mer et aux précisions apportées aux conditions d'application de la formation qu'il dispense. Elle a indiqué que ces dispositions étaient essentielles à la bonne marche du SMA, qui avait réussi à insérer professionnellement 100.000 jeunes depuis sa création. Elle a regretté, à cet égard, la diminution constante des crédits qui lui ont été consacrés entre 1994 et 2000, se félicitant qu'aujourd'hui le Gouvernement en ait décidé le relèvement substantiel. Tout en saluant cet effort, elle a néanmoins jugé qu'il restait insuffisant par rapport à l'ambition qu'on souhaitait donner au SMA.*

*En deuxième lieu, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a relevé que les jeunes diplômés ouvriraient à l'entreprise, qui les embaucherait en contrat à durée indéterminée, une aide de l'Etat, cumulable avec les exonérations de charges patronales. L'objectif de cette disposition est de renforcer l'encadrement des petites entreprises, tout en facilitant l'insertion professionnelle des jeunes diplômés de manière durable. A Mayotte, la mise en place d'une prime à la création d'emplois favorisera l'insertion des jeunes chômeurs dans le secteur marchand. Parallèlement, la transition entre les générations au sein de l'entreprise sera renforcée grâce à un congé solidarité beaucoup plus attractif. Le contrat d'accès à l'emploi deviendra l'outil privilégié de l'insertion à la fois des titulaires d'emplois-jeunes en fin de contrat et des titulaires du RMI. Sur ce point, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, s'est réjouie de la volonté du Gouvernement d'insérer durablement les publics en difficulté dans le secteur marchand, rappelant que la commission avait, par le passé, insisté sur les impasses auxquelles menait inévitablement une politique de l'emploi exclusivement axée sur les contrats non marchands.*

**Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a fait toutefois valoir que le développement des emplois marchands ne suffisait pas, à lui seul, à prendre en compte l'ensemble des problématiques sociales liées au chômage. Il lui apparaissait donc impératif d'associer à cette nouvelle politique des moyens suffisants en faveur de l'accompagnement des titulaires de contrats aidés.

**Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a mentionné le dernier volet du projet de loi consacré à la simplification administrative à travers le titre de travail simplifié (TTS). Limité par la loi d'orientation du 13 décembre 2000 aux entreprises de moins de 11 salariés, le recours au TTS, véritable outil de simplification administrative pour les entreprises, est étendu, dans l'espace, à Saint-Pierre-et-Miquelon et, dans le temps, au-delà de 100 jours de travail par an, valant alors contrat à durée indéterminée. La mesure devrait, selon le rapporteur pour avis, permettre de renforcer la transparence des emplois occasionnels et clandestins.

Au total, **Mme Valérie Létard, rapporteur pour avis**, a conclu que le volet social du texte, non seulement, comblait les insuffisances de la loi d'orientation que la commission avait dénoncées en son temps, mais encore apportait un souffle nouveau à la politique de l'emploi d'outre-mer.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles et des amendements proposés par le rapporteur.

**M. Nicolas About, président**, a rappelé que l'avis de la commission portait particulièrement sur les articles premier à 10, ainsi que sur les dispositions, dans le domaine social, des articles 43 et 44.

A l'article premier (allègement de cotisations sociales), la commission a adopté sept amendements :

- trois amendements visant à étendre, d'une part, les exonérations de cotisations sociales prévues pour les entreprises de transport à la liaison avec Mayotte et, d'autre part, les exonérations de cotisations sociales accordées aux nouvelles technologies de l'information et de la communication aux centres d'appel ;

- un amendement tendant à maintenir, jusqu'au 30 juin 2005, les dispositions relatives à l'allègement renforcé de cotisations sociales en faveur des entreprises ayant réduit leur temps de travail à 35 heures ;

- deux amendements tendant à insérer et à codifier au présent article premier les dispositions des paragraphes I et III de l'article 4 autorisant, ce faisant, les marins et exploitants agricoles à cumuler les allègements dont ils bénéficient au titre des articles 2 et 3 avec les autres dispositifs actuellement en vigueur ;

- enfin, un amendement rédactionnel précisant le champ d'application des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises.

A l'article 2 (allègement de cotisations sociales patronales des exploitants agricoles), la commission a adopté un amendement visant à codifier au présent article les dispositions relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon.

A l'article 3 (allègement de cotisations sociales patronales des marins), la commission a adopté deux amendements, le premier tendant à insérer à l'article 3 de la loi du 13 décembre 2000, les dispositions de l'article 4 relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon, le second visant, dans un souci de cohérence, à étendre aux employeurs et travailleurs indépendants (ETI) de Saint-Pierre-et-Miquelon les exonérations de cotisations sociales applicables aux ETI des départements d'outre-mer.

A l'article 4 (régime de non-cumul et évaluation des allègements de cotisations sociales, extension des allègements de cotisations sociales à Saint-Pierre-et-Miquelon), la commission a adopté trois amendements : deux suppriment, par coordination, les paragraphes I et III du présent article, le troisième dispose que le Parlement est informé des conclusions de l'évaluation prévue à cet article.

A l'article 5 (définition du régime juridique du service militaire adapté), la commission a adopté un amendement tendant, d'une part, à mentionner précisément le champ des collectivités visées par le SMA, parmi lesquelles il est ajouté les Terres australes et antarctiques françaises, et, d'autre part, à préciser que la formation délivrée dans le cadre du SMA ne prend pas nécessairement la forme d'un chantier d'application.

A l'article 6 (régime du titre de travail simplifié), la commission a adopté deux amendements, l'un tendant à préciser le point de départ à compter duquel le contrat de travail est réputé à durée indéterminée, l'autre visant à étendre le titre de travail simplifié à Mayotte.

A l'article 7 (modification du contrat d'accès à l'emploi), la commission a adopté trois amendements, deux rectifiant des erreurs matérielles, le troisième visant à accorder aux bénéficiaires du RMI en contrat d'accès à l'emploi l'intéressement accordé en cas de reprise d'activité aux titulaires d'un revenu minimum.

A l'article 9 (prime à la création d'emplois à Mayotte), la commission a adopté un amendement supprimant la redondance entre la prime introduite par l'article 2 de l'ordonnance n° 2002-242 du 21 février 2002 et la prime à la création d'emplois instituée par le présent article.



*A l'article 10 (congé solidarité), la commission a adopté deux amendements tendant à alléger les contraintes financières qui pèsent sur les entreprises qui souhaitent utiliser le congé-solidarité.*

*Enfin à l'article 43 (habilitation du Gouvernement), la commission a adopté un amendement habilitant le Gouvernement à prendre les mesures permettant l'adaptation à Mayotte de la réglementation applicable aux centres communaux d'action sociale.*

*La commission a alors émis un avis favorable à l'adoption du volet social du projet de loi de programme pour l'outre-mer ainsi amendé.*

**AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION**

ARTICLE PREMIER

(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)

Dans le premier alinéa du texte proposé par cet article pour le premier alinéa et les I, II, III et IV de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, après les mots :

à l'article L.751-1

insérer les mots :

et à Saint-Pierre-et-Miquelon

ARTICLE PREMIER

(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)

A. - Au deuxième alinéa du 3° du I du texte proposé par cet article pour le premier alinéa et les I, II, III et IV de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, remplacer les mots :

la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

par les mots :

Saint-Pierre-et-Miquelon ou Mayotte

B. - En conséquence, remplacer dans cet alinéa les mots :

entre ces départements ou cette collectivité

par les mots :

entre ces départements ou ces collectivités,

et les mots

chacun de ces départements ou collectivité

par les mots :

chacun de ces départements ou collectivités

C.- Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

...- Les pertes de recettes pour les organismes de sécurité sociale résultant de l'extension à Mayotte des dispositions du deuxième alinéa du 3° de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale sont compensées, à due concurrence,

par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**ARTICLE PREMIER**

(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)

A. - Au troisième alinéa du 3° du I du texte proposé par cet article pour le premier alinéa et les I, II, III et IV de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, remplacer les mots :

la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

par les mots :

Saint-Pierre-et-Miquelon ou de Mayotte

B.- Compléter le même alinéa par les mots :

, ou la liaison entre les ports de la Réunion et de Mayotte

**ARTICLE PREMIER**

(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)

Au début du dernier alinéa du I du texte proposé par cet article pour le premier alinéa et les I, II, III et IV de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, remplacer les mots :

Pour l'application des dispositions qui précèdent

par les mots :

Pour l'application des dispositions du I

**ARTICLE PREMIER**

(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)

A.- Dans le II du texte proposé par cet article pour le premier alinéa et les I, II, III et IV de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, après les mots :

des nouvelles technologies de l'information et de la communication

insérer les mots :

et des centres d'appel

B.- Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

...- Les pertes de recettes pour les organismes de sécurité sociale résultant de l'extension aux centres d'appel des exonérations prévues au II de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

#### ARTICLE PREMIER

(art. L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale)

Compléter le IV du texte proposé par cet article pour le premier alinéa et les I, II, III et IV de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale par un alinéa ainsi rédigé :

« Les exonérations prévues par le présent article ne peuvent être cumulées avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale. »

#### ARTICLE PREMIER

Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

...- Les entreprises, employeurs et organismes ayant bénéficié, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2003, de l'allégement des cotisations prévu au III de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi, continuent à en bénéficier jusqu'au 30 juin 2005 dans les conditions prévues à ce III.

... - La perte de recettes résultant du paragraphe ci-dessus est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

ARTICLE 2

(art. L. 762-4 du code rural)

Remplacer le premier alinéa de cet article par trois alinéas ainsi rédigés :

I - Le début de l'article L. 762-4 du code rural est ainsi rédigé :

« Dans les départements d'outre-mer mentionnés à l'article L. 751-1 du code de la sécurité sociale et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ...(le reste sans changement)

II – Le même article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

ARTICLE 3

(art. L. 756-5 du code de la sécurité sociale)

A. – Avant le premier alinéa de cet article, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

I. - Dans le premier alinéa de l'article L. 756-5 du code de la sécurité sociale, après les mots « L. 751-1 », les mots « et à Saint-Pierre-et-Miquelon » sont insérés.

B. – En conséquence, faire précéder le premier alinéa de cet article de la mention :

II. -

ARTICLE 3

(article 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000  
d'orientation pour l'outre-mer)

Dans le texte proposé par cet article pour compléter le II de l'article 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, après les mots :

dans un département d'outre-mer

insérer les mots :

ou à Saint-Pierre-et-Miquelon

ARTICLE 4

Supprimer le I de cet article.

ARTICLE 4

Dans la seconde phrase du II de cet article, après les mots :

de cette évaluation

ajouter les mots :

, transmises au Parlement,

ARTICLE 4

Supprimer le III de cet article.

ARTICLE 5

(art. L. 121-1 du code du service national et article L. 101-1  
de la loi n° 72-662 du 13 juillet 1972)

A. – Rédiger comme suit le deuxième alinéa (1°) du I et du II de cet article :

1° - Les mots « dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer » sont remplacés par les mots « dans les départements d'outre mer, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie »

B. - Dans la première phrase du troisième alinéa (2°) du I de cet article :

remplacer le mot :

inclut

par les mots :

peut inclure

C.- Rédiger comme suit le troisième alinéa (2°) du II de cet article :

« La formation peut inclure la participation des stagiaires à des chantiers d'application, qui sont mis en oeuvre par les unités du service militaire adapté

à la demande de l'État, des collectivités publiques d'outre-mer, de leurs établissements publics et des associations à but non lucratif déclarées d'utilité publique. Les travaux ainsi réalisés par ces stagiaires ne donnent pas lieu à rémunération de la prestation effectuée. Par dérogation aux dispositions du troisième alinéa du présent article, le volontariat des stagiaires du service militaire adapté peut être renouvelé pour une période de deux à douze mois. »

D. – Supprimer le III de cet article.

#### ARTICLE 6

(art. L.821-1 du code du travail)

A.- Au deuxième alinéa (1°) de cet article, remplacer les mots :

et à Saint-Pierre-et-Miquelon

par les mots :

à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte

B.- En conséquence, dans le même alinéa, remplacer les mots :

et dans cette collectivité

par les mots :

et dans ces collectivités

#### ARTICLE 6

(art. L. 812-1 du code du travail)

A.- Rédiger comme suit les troisième et quatrième alinéas de cet article :

2° Le quatrième alinéa est ainsi rédigé :

« Si elle excède, pour la même personne, dans la même entreprise, cent jours, consécutifs ou non, par année civile, le contrat de travail est réputé être à durée indéterminée à compter du premier jour de dépassement de cette limite. Dans ce cas, les dispositions du septième et du dixième alinéas ne sont pas applicables ».

B.- Supprimer le cinquième alinéa (3°) de cet article.



ARTICLE 7

(art. L. 832-2 du code du travail)

Rédiger comme suit le deuxième alinéa (I) de cet article :

I. - Au premier alinéa, après les mots : « commission technique d'orientation et de reclassement professionnel » sont ajoutés les mots « des bénéficiaires des conventions prévues à l'article L. 322-4-18 arrivant au terme de leur contrat avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ».

ARTICLE 7

(art. L. 832-2 du code du travail)

Dans le premier alinéa du II de cet article, remplacer la référence :

II

par la référence :

I

ARTICLE 7

(art. L. 832-2 du code du travail)

Rédiger ainsi le texte proposé par le V de cet article pour le IV de l'article L. 832-2 du code du travail :

« IV.- La protection complémentaire en matière de santé visée à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, dont le titulaire du contrat d'accès à l'emploi bénéficiait en tant qu'allocataire du revenu minimum d'insertion est maintenue jusqu'à l'expiration de la période de droit. A l'expiration de cette période, le droit à la protection complémentaire est renouvelé dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 861-5 du code de la sécurité sociale si l'intéressé remplit la condition de ressources visée au premier alinéa de l'article L. 861-1 du même code. »

ARTICLE 9

A – Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

L'article L. 325-2 du code du travail applicable à Mayotte est ainsi rédigé :

B. – En conséquence, au début du deuxième alinéa de cet article, remplacer la référence :

Art. L. 325-2-1

par la référence :

Art. L. 325-2

ARTICLE 10

(article 15 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer)

A. Après le premier alinéa de cet article, insérer un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

I A – Avant la dernière phrase du quatrième alinéa (3°) du III, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

« Dans le cas du versement d'une indemnité de cessation d'activité par l'employeur au salarié, le régime social et fiscal applicable est celui de l'indemnité de licenciement. »

B. Compléter cet article par un paragraphe additionnel B ainsi rédigé :

B. La perte de recettes résultant du paragraphe IA ci-dessus est composée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

C. En conséquence faire précéder cet article de la mention :

A.

ARTICLE 10

(article 15 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000  
d'orientation pour l'outre-mer)

Compléter cet article par une phrase ainsi rédigée :

Il peut également s'assurer par le biais de garanties locales ».

ARTICLE 43

Avant le dernier alinéa (7°) du I de cet article, insérer un alinéa nouveau ainsi rédigé :

h) Dispositions relatives aux centres communaux d'action sociale.