

N° 277

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2025

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi,  
adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée,  
d'urgence pour Mayotte,*

Par Mme Christine BONFANTI-DOSSAT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, président ; Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Xavier Iacovelli, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, M. Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, Monique Lubin, Brigitte Micouveau, M. Alain Milon, Mmes Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, M. François Patriat, Mmes Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 772, 775 et T.A. 24

Sénat : 260 et 275 (2024-2025)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>I. UNE SITUATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DÉJÀ PRÉCAIRE EXACERBÉE PAR LE CYCLONE CHIDO .....</b>	<b>5</b>
A. UN DÉPARTEMENT À L'ÉCONOMIE FRAGILE EN PROIE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS SOCIALES .....	5
B. LES CONSÉQUENCES DU CYCLONE CHIDO POUR LES ENTREPRISES SONT IMPORTANTES ET RISQUENT DE PÉRDURER DANS CERTAINS SECTEURS.....	6
<b>II. UN PROJET DE LOI D'URGENCE POUR FAIRE FACE À LA SITUATION DE COURT TERME ET PRÉVENIR TOUTE AGGRAVATION DE LA CRISE .....</b>	<b>7</b>
A. DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS .....	7
B. DES DISPOSITIONS VISANT À ASSURER LA CONTINUITÉ DES DROITS .....	8
<b>EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND.....</b>	<b>11</b>
• <i>Article 18</i> Suspension du recouvrement des cotisations sociales .....	11
• <i>Article 18 bis</i> Exonération de cotisations sociales pour le mois de décembre 2024 ..	17
• <i>Article 19</i> Intervention du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) à Mayotte .....	20
• <i>Article 20</i> Prolongation des droits aux revenus de remplacement pour les demandeurs d'emploi .....	23
• <i>Article 21</i> Maintien des droits à prestations versées par la caisse de sécurité sociale de Mayotte.....	30
• <i>Article 22</i> Augmentation des taux de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle .....	35
• <i>Article 27</i> Rapport au Parlement sur la convergence sociale .....	41
• <i>Article 32</i> Rapport au Parlement sur les prestations sociales dont le versement est prolongé et sur la suspension des réformes de l'assurance chômage.....	43
• <i>Article 33</i> Rapport au Parlement sur la suspension de la réforme du revenu de solidarité active à Mayotte .....	44
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>47</b>
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>65</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>67</b>



---

## L'ESSENTIEL

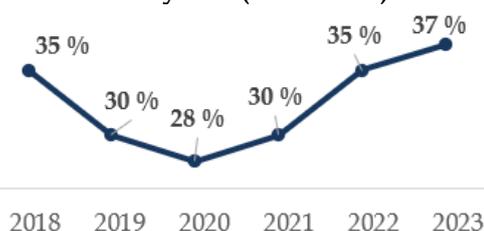
---

La commission des affaires sociales a reçu délégation au fond de la commission des affaires économiques pour l'examen des articles 18 à 22, 27, 32 et 33. Elle a émis, **sous réserve de quelques adaptations, un avis favorable à l'adoption des articles compris dans le projet de loi initial.** Elle propose de supprimer quatre articles introduits à l'Assemblée nationale.

### I. UNE SITUATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DÉJÀ PRÉCAIRE EXACÉRBERÉE PAR LE CYCLONE CHIDO

#### A. UN DÉPARTEMENT À L'ÉCONOMIE FRAGILE EN PROIE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS SOCIALES

Évolution du taux de chômage à Mayotte (2018-2023)



Source : Commission des affaires sociales, Insee

Avec 77 % de ses habitants vivant sous le seuil de pauvreté nationale en 2021, Mayotte est le département le plus pauvre de France. La population mahoraise est également très jeune : elle est pour moitié composée de personnes de moins de 20 ans.

Avant même le cyclone Chido, la situation du marché de l'emploi à Mayotte était précaire et se dégradait depuis 2019. **Le taux de chômage atteignait ainsi 37 % en 2023** contre 7,3 % au niveau national. Dans un contexte où l'économie informelle est très prégnante, le taux d'emploi s'élevait à 29 % en 2023, ce qui représentait 50 000 personnes en activité<sup>1</sup>.

**Les emplois se concentrent pour moitié dans le secteur tertiaire non marchand.** S'agissant du secteur privé, les TPE représentent 90 % de l'économie locale. Les 5 040 artisans recensés exercent pour la majeure partie à leur domicile, compte tenu de la pénurie de locaux. Les patrimoines personnels et professionnels sont ainsi confondus, et tous ne sont pas assurés.

---

<sup>1</sup> Florian Rageot, « À Mayotte, la situation sur le marché de l'emploi se dégrade depuis 2019. Enquête emploi à Mayotte en 2023 », Insee, 6 septembre 2024.

## **B. LES CONSÉQUENCES DU CYCLONE CHIDO POUR LES ENTREPRISES SONT IMPORTANTES ET RISQUENT DE PÉRDURER DANS CERTAINS SECTEURS**

L'archipel de Mayotte a été très durement touché par le cyclone Chido le 14 décembre 2024, et les dégâts matériels importants qu'il a provoqués ont été aggravés par la tempête Dikeledi, qui s'est abattue sur l'île le 13 janvier dernier. Des récits impressionnants de destruction de bâtiments et d'infrastructures publics et privés ont été relatés lors des auditions du rapporteur.

Il ressort toutefois de ces auditions que **la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) de Mayotte, la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) et les agences France Travail sont en état d'exercer leurs compétences malgré l'ampleur des destructions et inondations subies.** La CSSM sera ainsi en capacité d'accueillir du public et de recevoir des demandes dès février 2025. Elle a en outre conservé l'ensemble de ses données. Les agents de la Deets, actuellement hébergés au sein de la préfecture, parviennent à assurer leurs missions et reçoivent également le concours des services se trouvant à La Réunion. Enfin, le système bancaire fonctionne normalement, permettant le versement des prestations sociales.

Selon les informations transmises par la direction générale des outre-mer (DGOM), **le niveau d'activité des entreprises, à la mi-janvier, était réduit de 50 % à 80 % en moyenne**, avec une perte de chiffre d'affaires estimée entre 12,4 millions d'euros et 19 millions d'euros. L'incidence du cyclone est variable selon les secteurs économiques. Il ressort ainsi des informations collectées auprès des entreprises mahoraises par la DGOM que les entreprises du secteur du BTP et de l'hôtellerie seraient, pour 80 % d'entre elles, en capacité de reprendre leur activité.



d'euros de pertes  
déclarées par les  
entreprises

Des mesures ont été annoncées dès le 20 décembre 2024 et prises par les pouvoirs publics pour aider les entreprises à amortir le choc des destructions. Outre les dispositifs compris dans ce projet de loi, un décret du 14 janvier 2025 octroie aux entreprises éligibles entre 1 500 et 30 000 euros d'aides cumulées pour les mois de décembre 2024 et janvier 2025.

## II. UN PROJET DE LOI D'URGENCE POUR FAIRE FACE À LA SITUATION DE COURT TERME ET PRÉVENIR TOUTE AGGRAVATION DE LA CRISE

### A. DES DISPOSITIONS EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Le présent projet de loi contient plusieurs dispositions visant à **accompagner l'économie mahoraise** afin de **favoriser sa reprise**.

L'article 18 prévoit la **suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales** dues depuis le 14 décembre 2024 par les **employeurs et travailleurs indépendants**. Initialement, cette suspension devait s'appliquer à **l'ensemble des redevables** jusqu'au **31 mars 2025**, et pouvait être **renouvelée par décret pour tout ou partie d'entre eux**, jusqu'au **31 décembre 2025** au plus tard.

L'Assemblée nationale a étendu la période de suspension généralisée du recouvrement jusqu'au **31 décembre 2025**, et a autorisé son maintien sous conditions par décret jusqu'au **31 décembre 2026**. Elle a également prévu la possibilité de **conclure des plans d'apurements** qui pourraient donner lieu à un **abandon total ou partiel des créances de cotisations et contributions**, sous conditions. Elle a enfin introduit un **article 18 bis** prévoyant **l'exonération de l'ensemble des cotisations et contributions, à l'exception des cotisations d'assurance vieillesse pour les régimes complémentaires obligatoires, pour le seul mois de décembre 2024**.

La commission relève d'une part que l'extension de la période de suspension votée par l'Assemblée nationale **ne correspond pas au cadre d'urgence** qui est celui du texte, et d'autre part, que les **secteurs économiques ont été inégalement touchés par le cyclone**, ce qui justifie un **suivi plus souple au cas par cas**. En conséquence, elle a **adopté deux amendements du rapporteur** visant à **revenir aux échéances de suspension du recouvrement des cotisations et contributions prévues dans le texte initial, et à supprimer l'article 18 bis**.

L'article 22 permet **une majoration des taux de l'indemnité d'activité partielle versée au salarié et de l'allocation accordée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte**. Par décret, l'indemnité due au salarié serait réhaussée à 70 % du salaire brut contre 60 % actuellement. Exception faite des indemnités complémentaires versées en sus des montants légaux, les employeurs bénéficieraient d'un **reste à charge nul** alors qu'ils supportent 40 % du coût de l'activité partielle en vertu du droit commun.

Ces dispositions du projet de loi valideraient des mesures déjà effectives depuis janvier grâce à une lettre de couverture ministérielle et prévoiraient que cette dérogation s'applique du 14 décembre 2024 jusqu'au 31 mars 2025, avec une possibilité de prolongation jusqu'au 31 décembre 2025.



salariés placés  
en activité  
partielle  
au 17 janvier

Selon les informations transmises par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), 693 demandes d'autorisation préalables d'activité partielle avaient déjà été déposée mi-janvier pour 8 500 salariés concernés. L'administration retient l'hypothèse d'un effectif total de 10 000 salariés placés en activité partielle – sur un ensemble de 16 400 salariés du secteur privé éligibles. Les dépenses induites par le recours à l'activité partielle jusqu'en mars 2025 sont estimées à **27,5 millions d'euros pour l'État et 13,5 millions d'euros pour l'Unédic.**

## **B. DES DISPOSITIONS VISANT À ASSURER LA CONTINUITÉ DES DROITS**

Afin que les dégâts matériels importants causés par le cyclone Chido n'occasionnent pas de **rupture dans le versement des prestations**, les **articles 20 et 21** prévoient respectivement que les **revenus de remplacement au bénéfice des demandeurs d'emploi**, d'une part, et les **prestations sociales** versées aux **résidents mahorais et à leurs ayants droit**, d'autre part, puissent être **renouvelés ou nouvellement attribués en l'absence de demandes ou à la suite de demandes ne contenant pas l'ensemble des pièces requises.**

Cette prolongation bénéficierait **automatiquement** aux personnes dont les **droits arrivent à échéance à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2024** et **courrait au moins jusqu'au 31 mars 2025** ; le Gouvernement pourrait repousser cette date par décret, au plus tard le **31 décembre 2025, selon l'évolution de la situation.**

L'Assemblée nationale a élargi la possibilité de renouvellement des seules prestations sociales, prévue au titre de l'article 21, au **30 juin 2025**. La commission a accueilli favorablement l'article 21 en adoptant un amendement du rapporteur ramenant cette échéance au **31 mars 2025**, afin de l'aligner sur celle de l'article 20 et sur l'économie générale du texte.

L'article 20 concerne la **prolongation du versement de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), l'allocation de solidarité spécifique à l'emploi (ASS) et l'allocation des travailleurs indépendants (ATI)**. Il propose également d'allonger la **période de référence affiliation**, pendant laquelle les conditions d'activité antérieure sont recherchées pour l'ouverture des droits à l'assurance chômage, ainsi que le délai de forclusion avant le terme duquel les personnes privées d'emploi doivent s'inscrire à France Travail.

La commission a soutenu ces dispositions considérant que le **marché du travail, déjà fragile en temps normal, ne peut correctement fonctionner** en raison de l'incidence du cyclone sur l'économie mahoraise.

**Cet article entérine ce que les agences France Travail ont déjà mis en place dans l'urgence depuis janvier 2025** : 131 demandeurs d'emploi au titre de l'ARE ont déjà bénéficié de cette mesure. En outre, 739 demandeurs d'emploi supplémentaires pourront voir prolonger leurs droits à l'ARE de janvier à mars 2025 grâce à ces dispositions.

Selon les estimations de France Travail, les dépenses globales induites par les indemnisations prolongées jusqu'au 31 mars 2025 seraient comprises **entre 750 000 et 850 000 euros**. La quasi-totalité de ce coût est supporté par le régime d'assurance chômage, financeur de l'ARE et de l'ATI.

**Le rapporteur note toutefois que cet article déroge à la répartition normale des compétences puisque les règles d'indemnisation de l'assurance chômage relèvent des partenaires sociaux**. Ces derniers ont, en outre, repris pleinement l'exercice de leurs compétences depuis la conclusion des conventions d'assurance chômage le 15 novembre 2024 et la fin du régime de carence.

Jusqu'au 31 mars 2025, la prorogation exceptionnelle directement prévue dans la loi paraît justifiée par l'urgence. En revanche, l'habilitation donnée au gouvernement pour reporter le terme de cette prolongation jusqu'au 31 décembre 2025, au plus tard, ne saurait se faire sans l'assurance que les partenaires sociaux seront consultés. C'est pourquoi, **la commission a adopté un amendement du rapporteur afin que le décret de prolongation soit nécessairement pris après un avis du conseil d'administration de l'Unédic**.

La commission a en outre adopté des amendements de **suppression des articles 27, 32 et 33** qui portent des demandes de rapport au Gouvernement. Le rapporteur partage cependant l'intention sous-tendant l'introduction par l'Assemblée nationale de **l'article 27** demandant un rapport sur les écarts de montants entre les prestations sociales servies à Mayotte et celles versées dans les autres départements d'Hexagone et d'outre-mer. **La poursuite de la convergence sociale sera un des grands enjeux de la refondation de Mayotte** alors que, selon les informations transmises par la DGOM, des mesures d'harmonisation sociale devraient être intégrées au futur « projet de loi programme » pour Mayotte annoncé par le Gouvernement.

*Les dispositions du projet de loi ont comme seule finalité de gérer l'urgence d'une situation sociale et économique pouvant devenir explosive. La reconstruction de Mayotte devra s'appuyer des mesures pérennes comprises dans un prochain texte législatif. D'autres mesures essentielles, comme la structuration d'une offre de formation ambitieuse, ne relèvent pas de la loi.*

Réunie le mardi 28 janvier 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis, sur le **projet de loi d'urgence pour Mayotte**. La commission des affaires sociales propose à la commission des affaires économiques d'adopter sans modification les articles **19** et **22**, d'adopter avec modifications les articles **18, 20, 21** et de supprimer les articles **18 bis, 27, 32** et **33**.

## EXAMEN DES ARTICLES DÉLÉGUÉS AU FOND

---

### Article 18

#### Suspension du recouvrement des cotisations sociales

*Cet article propose de suspendre jusqu'au 31 mars 2025 le paiement des cotisations et contributions sociales patronales dues à compter du 14 décembre 2024, par l'ensemble des redevables (employeurs, travailleurs indépendants et micro-entrepreneurs). Les poursuites aux fins de recouvrement seront également suspendues. L'échéance du 31 mars 2025 pourra être reportée jusqu'au 31 décembre 2025, dans des conditions fixées par décret.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article modifié par l'amendement du rapporteur pour avis, revenant sur l'extension de la durée de suspension du recouvrement adoptée par l'Assemblée nationale.*

#### I - Le dispositif proposé

##### A. Le droit existant : le système de sécurité sociale confère à ses affiliés une protection en contrepartie de leur obligation de cotisation

##### **1. L'obligation de déclaration et de versement des cotisations et contributions sociales découle d'un principe général du droit de la sécurité sociale**

L'obligation d'affiliation à un régime obligatoire de sécurité sociale constitue l'un des principes généraux du droit de la sécurité sociale<sup>1</sup>. Elle fonde l'obligation<sup>2</sup> de verser aux régimes obligatoires de sécurité sociale des cotisations, qui s'impose tant aux employeurs qu'aux salariés. En contrepartie, ces cotisations ouvrent droit aux prestations et avantages qui sont servis par ces régimes.

Le présent article déroge, de manière ponctuelle et dans un cadre d'urgence strictement défini, aux obligations de déclaration et de versement des cotisations et contributions sociales qui incombent aux employeurs<sup>3</sup>, aux travailleurs indépendants non agricoles<sup>4</sup>, ainsi qu'à ceux relevant des secteurs agricoles et maritimes, et du régime micro-social.

---

<sup>1</sup> Article L. 111-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 93-325 DC du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, cons. 119

<sup>3</sup> Article L. 133-5-5 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Ces derniers sont inclus dans le champ d'application de l'article 18 par un renvoi au II de l'article 28-1 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996, qui définit leur assiette de cotisations.

En droit commun, le défaut de paiement des cotisations et contributions sociales est constitutif d'une contravention de 3<sup>e</sup> classe<sup>1</sup>, et en cas de récidive, d'un délit<sup>2</sup> passible de deux ans d'emprisonnement et d'une amende d'un montant maximal de 3750 euros. Dans le cadre des dérogations mises en œuvre par le présent article, ces sanctions ne trouvent pas à s'appliquer.

Le respect des obligations déclaratives et de paiement, le cas échéant dans le cadre d'un plan d'apurement dont les échéances sont tenues, est sanctionné par la délivrance par l'organisme de recouvrement d'une attestation de vigilance, qui constitue un préalable obligatoire à la conclusion d'un contrat de travail, de prestation de service, ou d'un marché public.

## **2. Le recouvrement des cotisations et contributions sociales à Mayotte diverge fortement du droit commun appliqué dans l'Hexagone**

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le tissu économique mahorais est constitué d'environ 15 000 entreprises, de 1 300 travailleurs indépendants non agricoles et 1 300 travailleurs indépendants agricoles, et d'environ 5 500 micro-entrepreneurs<sup>3</sup>.

La transformation de la collectivité de Mayotte en département s'est accompagnée d'une convergence progressive des droits en matière de protection sociale entre Mayotte et l'Hexagone, en contrepartie d'un alignement des cotisations patronales et salariales mahoraises sur le droit commun de l'Hexagone<sup>4</sup>. Cette convergence devait être réalisée à échéance d'une génération (25 ans), soit jusqu'en 2036.

L'alignement des droits sociaux s'est fait par étapes, afin de ne pas déstabiliser l'économie mahoraise, marquée par un faible taux d'activité (37 % de chômage recensé en 2025) ainsi qu'une forte propension au travail dissimulé. Cela s'est matérialisé par un assujettissement progressif de la population aux cotisations et à une hausse échelonnée de leurs taux<sup>5</sup>. Des réductions spécifiques de cotisations ont ainsi été créées pour les travailleurs indépendants depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et pour les micro-entrepreneurs depuis le 1<sup>er</sup> avril 2020, dans l'objectif de favoriser la création d'emplois.

---

<sup>1</sup> Article R. 244-4 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Article L. 244-6 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Ce dernier recensement des micro-entrepreneurs date de 2022. Les Mahorais ont accès au régime de la micro-entreprise depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation.

<sup>5</sup> Le décret n° 2019-632 du 24 juin 2019 fixe l'évolution de ces taux jusqu'en 2036.

Les 15 000 employeurs recensés sur le territoire mahorais sont ainsi redevables de cotisations et contributions sociales dans le cadre de cette convergence. En revanche, la collecte des cotisations des travailleurs indépendants n'étant ni micro-entrepreneurs, ni travailleurs agricoles, est interrompue depuis 2015. La reprise du recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants était prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2025 mais est désormais ajournée.

### **La convergence sociale en matière de cotisations**

Le code de la sécurité sociale n'étant pas directement applicable sur le territoire mahorais, la protection sociale des travailleurs indépendants non agricoles relevant du régime local est régie par l'ordonnance n° 96-6122 du 20 décembre 1996.

Les **travailleurs indépendants non agricoles** cotisent sur une assiette définie au II de l'article 28-8 de l'ordonnance précitée, qui sera réformée au 1<sup>er</sup> janvier 2026<sup>1</sup>. Ils cotisent au titre des seules cotisations pour financer le régime de retraite de base obligatoire, le régime d'assurance maladie-maternité et le régime prestation familiales, ainsi qu'à une contribution sociale spécifique visant à remplacer la CSG et la CRDS à Mayotte.

Seuls les professionnels libéraux, principalement des médecins et avocats, cotisent à un régime de retraite complémentaire et à un régime invalidité.

Les cotisations des **travailleurs indépendants agricoles mahorais** sont calculées en fonction de la surface agricole de l'exploitation pondérée et du domaine de production, comme pour l'ensemble des travailleurs indépendants agricoles ultramarins. Leur montant est fixé annuellement par arrêté, selon la surface pondérée de l'activité exercée et l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Ils ne sont pas redevables de la CSG ni de la CRDS. L'article 26 de la loi n° 2023-3250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024 habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, l'assiette sociale des exploitants agricoles ultramarins, afin qu'elle prenne en compte leurs revenus professionnels, comme c'est le cas en métropole.

Les exploitations agricoles ultramarines dont la surface est inférieure à 40 hectares pondérés bénéficient d'une exonération de cotisations d'assurance maladie, maternité, d'invalidité, de prestations familiales et vieillesse de base. Cette exonération bénéficie à 98 % des exploitations ultramarines, et est compensée annuellement par le budget du ministère chargé des outre-mer. En 2022, elle s'élevait à 13 millions d'euros.

Les **travailleurs indépendants maritimes** relèvent soit du régime local, soit de l'Établissement national des invalides de la marine (Enim), selon que le navire sur lequel ils embarquent bat pavillon mahorais ou métropolitain.

---

<sup>1</sup> Article 18 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

**B. Le dispositif proposé : la suspension de l'obligation de paiement des cotisations et contributions sociales patronales, ainsi que de leur recouvrement forcé**

**1. La suspension de l'obligation de paiement des cotisations, une mesure nouvelle**

Afin d'empêcher des défaillances d'entreprises à la chaîne et de permettre aux travailleurs indépendants ayant subi de lourdes pertes matérielles de ne pas obérer davantage leur trésorerie, le présent article prévoit **la suspension de droit de l'obligation de paiement des cotisations et contributions sociales restants dues au 14 décembre 2024, et dues à compter de cette date. Cette suspension s'appliquera à l'ensemble des redevables** que sont les **employeurs, les travailleurs indépendants et les micro-entrepreneurs**, jusqu'au 31 mars 2025. Cette échéance pourra être renouvelée par décret jusqu'au 31 décembre 2025, pour tout ou partie des redevables, selon leur situation financière, dans des conditions précisées par décret.

Il est également prévu, dans le même temps, de **suspendre les poursuites aux fins de recouvrement forcé de ces mêmes cotisations et contributions sociales patronales**, ce qui a pour effet de suspendre les majorations et pénalités de retard ainsi que les délais applicables au contentieux.

**Les obligations déclaratives restent toutefois dues**, afin de permettre la délivrance d'attestations de vigilance et de ne pas entraver la reprise de l'activité économique. Jusqu'au 31 décembre 2025, les retards de déclarations ne donneront pas lieu à pénalités.

La **suspension de l'obligation de paiement** autorise les cotisants à **ne pas honorer les paiements dus à compter du 14 décembre 2025**. Ces cotisations seront acquittées ultérieurement par les cotisants, selon une temporalité qui n'entravera pas la reprise de leur activité économique.

Le Gouvernement a fait le choix de recourir à cette mesure pour l'ensemble des redevables, afin de leur accorder un sursis permettant d'évaluer les dégâts subis et d'appréhender la reprise de leur activité. Dans un second temps, ceux qui auront le plus de difficultés continueront à être accompagnés.

La **suspension du recouvrement de cotisations** a quant à elle pour effet de **décharger les comptables publics de leur obligation de poursuite des impayés**, qui s'entendent des échéances courantes comme des dettes antérieures.

En 2023, le montant des cotisations appelées par la caisse de sécurité sociale de Mayotte était de 293 millions d'euros, et le montant des cotisations recouvrées de 240 millions d'euros, soit un reste à recouvrer de 20,3%.

Le régime général devrait financer les dépenses du régime local, dont le montant est estimé entre 450 et 500 millions d'euros par an. <sup>1</sup>

## **2. Ces mesures diffèrent sensiblement de celles ayant suivi le cyclone Irma, survenu en 2017 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.**

Le précédent le plus récent d'une calamité naturelle d'une telle ampleur est le passage du **cyclone Irma le 5 septembre 2017 sur les territoires de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy**, qui a été suivi de mesures déclinées à l'article 18 de la loi n° 2017-7836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Les entreprises et employeurs exerçant sur ces territoires pouvaient demander **un sursis à poursuite pour le règlement des cotisations et contributions dues au titre des périodes postérieures au 1<sup>er</sup> août 2017, qui leur était accordé de droit**. Le calcul des pénalités et majorations de retard était également suspendu.

Il était également prévu, durant le délai entre la demande de suspension des poursuites et le terme du sursis accordé, que les entreprises et employeurs puissent conclure avec l'organisme de protection sociale un **plan d'apurement pour une durée maximale de 5 ans**, qui pouvait être étendu à l'ensemble des dettes existantes lors de sa conclusion.

Le dispositif de la LFSS pour 2018 prévoyait **l'abandon partiel des créances, octroyé sous conditions et dans la limite de 50 % des sommes dues**. L'article 9 de loi n° 2018-8203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a ensuite autorisé **l'abandon total des créances pour les cotisants qui rapportaient la preuve d'une baisse significative de leur chiffre d'affaires, corrélativement aux conséquences de l'ouragan**.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

### **A. En commission**

En commission des affaires économiques, le présent article a fait l'objet de **trois amendements** de la rapporteure Estelle Youssouffa (Liot).

Le premier amendement **prolonge jusqu'au 31 décembre 2025 au lieu du 31 mars 2025 la période de suspension du recouvrement pour l'ensemble des redevables, et reporte l'échéance de son renouvellement possible par décret au 31 décembre 2026** au lieu du 31 décembre 2025. Il introduit également des dispositions prévoyant la possibilité, pour les cotisants, de conclure avec l'organisme de protection sociale **un plan d'apurement pour une durée maximale de cinq ans, au plus tard au 31 décembre 2026**. Ce plan porte sur **l'ensemble des cotisations restant dues à la date de sa conclusion**, et peut donner lieu, sous conditions, à un **abandon total ou partiel des créances de cotisations ou de contributions sociales patronales dues au titre des rémunérations versées entre le 14 décembre 2024 et le 31 décembre 2025**.

---

<sup>1</sup> Cf. contribution écrite de la direction générale des outre-mer.

Ces dispositions sont similaires à celles mises en œuvre à Saint-Barthélemy et Saint-Martin à la suite du cyclone Irma.

Les deux autres amendements sont d'ordre rédactionnel.

### **B. En séance**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement ayant pour effet **d'annuler au lieu de suspendre les pénalités et majorations de retard dus** lors de la période de sursis à poursuite aux fins de recouvrement, de **réduire la période pendant laquelle les redevables peuvent conclure des plans d'apurement avec l'organisme de sécurité sociale au terme du sursis à poursuites , au lieu du 31 décembre 2026**, de préciser les conditions dans lesquelles les créances pourront faire l'objet d'un abandon total ou partiel, et de clarifier les obligations déclaratives restant dues.

Cet amendement a été sous-amendé à l'initiative de la rapporteure, Estelle Youssouffa, afin de **maintenir, contre l'avis du Gouvernement, la prolongation de la période de suspension du recouvrement des cotisations et contributions prévue par la loi, au 31 décembre 2025, et la possibilité de reporter cette échéance par décret au 31 décembre 2026.**

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission**

Le rapporteur partage la préoccupation du Gouvernement à l'égard des difficultés financières et économiques rencontrées par les employeurs et travailleurs indépendants mahorais.

**Elle approuve sur le principe les mesures de suspension du recouvrement**, qui se manifestent par une suspension de l'obligation de paiement des cotisations et par un sursis à poursuites.

Elle constate toutefois que les **modifications apportées par l'Assemblée nationale à la durée de la période de suspension du recouvrement ne sont pas compatibles avec le caractère d'urgence du présent texte.**

Les cotisations recouvrées à Mayotte s'élèvent en effet à **250 millions d'euros par an**. Aussi, la suspension de toute obligation de paiement jusqu'au 31 décembre 2025, ainsi que la possibilité de reporter cette échéance au 31 décembre 2026, comme l'a voté l'Assemblée nationale, aura un coût certain.

Cette extension se justifie d'autant moins que la **possibilité de conclure un plan d'apurement des dettes de cotisations pour en échelonner le remboursement**, et de permettre **l'abandon total ou partiel de ces dettes** dans des conditions qui figurent déjà dans la loi et seront précisées par voie réglementaire, permet déjà d'accompagner au mieux les entreprises et travailleurs indépendants qui seraient le plus durement touchés par le cyclone.

Le rapporteur rappelle par ailleurs que **les entreprises mahoraises bénéficient d'une aide exceptionnelle** pour les mois de décembre et janvier 2025<sup>1</sup>, dont le montant total est compris entre 1 500 et 30 000 euros.

La commission a ainsi adopté **deux amendements n° COM-77 et COM-76 de son rapporteur**, l'un rédactionnel, et l'autre revenant à la version initiale du texte qui prévoyait de limiter la mesure de suspension du recouvrement prévue par la loi au 31 mars 2025, tout en permettant de la prolonger par décret jusqu'au 31 décembre 2025.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.

#### *Article 18 bis*

#### **Exonération de cotisations sociales pour le mois de décembre 2024**

*Cet article vise à exonérer les acteurs économiques du secteur privé mahorais de l'ensemble des cotisations et contributions sociales dues entre le 1<sup>er</sup> et le 31 décembre 2024, à l'exception des cotisations affectées aux régimes de retraite complémentaire obligatoires.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.*

**I - Le dispositif proposé : une exonération de cotisations pour une durée d'un mois**

#### **A. Un dispositif inspiré des exonérations mises en œuvre lors de la crise sanitaire de la covid- 19**

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale en séance publique, à l'initiative du député Philippe Naillet (Socialistes - NFP), a pour objet de **permettre aux établissements situés à Mayotte, aux travailleurs indépendants non agricoles, ainsi qu'à ceux exerçant dans les secteurs agricole et maritime, aux mandataires sociaux et aux artistes-auteurs, de bénéficier d'une exonération totale de cotisations et contributions sociales dues entre le 1<sup>er</sup> et le 31 décembre 2024**, à l'exception des cotisations affectées aux régimes de retraite complémentaire obligatoires, pour le seul mois de décembre 2024.

Il s'inspire pour partie des **mesures d'exonération de cotisations mises en place lors de la crise sanitaire de la covid- 19**, qui n'étaient pas généralisées à l'ensemble des redevables mais uniquement à ceux **identifiés comme appartenant à des secteurs plus impactés par les mesures de confinement**.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2025-43 du 14 janvier 2025 portant création d'une aide pour les entreprises touchées par les conséquences économiques résultant du cyclone Chido à Mayotte

**Les mesures d'exonération de cotisations appliquées  
lors de la crise sanitaire**

Contrairement au précédent du cyclone Irma, les mesures d'exonération totale des cotisations sociales patronales mises en œuvre lors de la crise sanitaire liée à la covid-19 ont été beaucoup plus ciblées, et limitées dans le temps.<sup>1</sup>

Elles se sont adressées **aux petites et moyennes entreprises de moins de 250 salariés ainsi qu'aux travailleurs indépendants appartenant à des secteurs de l'économie particulièrement touchés** et jugés prioritaires par le Gouvernement (l'hôtellerie, la restauration, le sport, la culture, le transport aérien et l'évènementiel...). Elles ont également été étendues aux **employeurs dont l'activité dépendait de ces secteurs, sous condition de preuve de baisse de leur chiffre d'affaires.**

Les cotisations et contributions patronales ayant fait l'objet d'une exonération étaient les suivantes :

- maladie, maternité, invalidité/décès, vieillesse ;
- allocations familiales ;
- contribution au fonds national d'aide au logement (Fnal) ;
- contribution solidarité autonomie (CSA) ;
- contribution d'assurance chômage ;
- cotisations dues au titre des accidents du travail et maladies professionnelles.

Restaient dues les cotisations patronales de retraite complémentaire légalement obligatoires (Agirc-Arrco), le versement mobilité, la contribution AGS et la contribution au dialogue social.

Cette exonération s'est accompagnée d'une **aide au paiement des cotisations pour les entreprises précitées, équivalente à 20 % des rémunérations payées.**

**B. L'objectif recherché d'un allègement des charges pesant sur les acteurs privés est déjà satisfait**

Comme il a été indiqué précédemment, la convergence sociale progressive qui est mise en œuvre au sein du Département de Mayotte depuis 2011 s'accompagne de règles dérogatoires au droit commun, de sorte que **l'objectif recherché par le présent article est déjà partiellement satisfait.**

Les travailleurs indépendants de Mayotte bénéficient ainsi d'une **exonération totale de cotisations au cours des vingt-quatre premiers mois de leur activité**, ainsi que d'un **abattement de 50 % sur l'assiette de leurs cotisations d'assurance maladie-maternité et d'allocations familiales.**

---

<sup>1</sup> Elles résultent de l'article 65 de la loi de finances rectificatives pour 2020 du 30 juillet 2020 et du décret n° 2020-1103 du 1<sup>er</sup> septembre 2020, et ont été reconduites au titre de l'année 2021 par l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 et par le décret n° 2021-75 du 27 janvier 2021. Ces mesures ont ensuite été prolongées en outre-mer par le décret n° 2021-1410 du 29 octobre 2021, dans lesquelles l'état d'urgence a été prorogé jusqu'au 31 mars 2022.

Au surplus, **le recouvrement de leurs cotisations est interrompu depuis 2015 et sa reprise est ajournée *sine die*.**

Le dispositif de l'article 18, précédemment étudié, **poursuit le même objectif de soutien du secteur privé mahorais, dans un cadre beaucoup plus large et adapté aux différentes situations économiques et financières.** Son champ d'application est, au demeurant, identique.

En effet, si les artistes-auteurs et les mandataires sociaux n'y sont pas explicitement inclus, ils le sont **implicitement** dans la mesure où ils sont assujettis à l'assiette de cotisations définie au II de l'article 28-8 de l'ordonnance n° 96-6122 du 20 décembre 1996, qui s'applique **aux travailleurs indépendants non agricoles relevant du régime local.**

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

Le rapporteur partage la volonté d'accompagner les employeurs et travailleurs indépendants mahorais dans la reprise de leur activité, ce qui suppose la mise en œuvre de **mesures visant à alléger leur trésorerie.**

Elle estime toutefois qu'une exonération de cotisations pour **le seul mois de décembre 2024 n'est pas une mesure opportune au regard de l'ensemble du dispositif prévu à l'article 18, qui permet un abandon total ou partiel des créances de cotisations, pour une période beaucoup large que le présent article, soit du 14 décembre 2024 au 31 décembre 2025.** Cette hypothèse revient, de fait, à une exonération de cotisations et contributions pour les acteurs économiques les plus durement atteints par le cyclone.

La commission a adopté un **amendement COM-78** de son rapporteur visant à supprimer l'article.

**La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.**

Article 19

**Intervention du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) à Mayotte**

*Cet article rend les travailleurs indépendants non agricoles mahorais éligibles aux prestations d'actions sanitaire et sociale mises en œuvre par le CPSTI.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modifications.*

**I - Le dispositif proposé**

*A. Le droit existant : les travailleurs indépendants non agricoles mahorais étaient jusqu'à présent exclus du bénéfice des aides du CPSTI*

**1. Le CPSTI est un organisme de droit privé créé à la suite de la suppression du régime social des indépendants**

Le Conseil de la protection sanitaire et sociale des indépendants (CPSTI) a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2019, à la suite de suppression du régime social des indépendants (RSI) par l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Il s'agit d'un **organisme de droit privé indépendant**, doté d'une assemblée générale, d'un directeur, ainsi que d'un directeur comptable et financier. Ses missions sont définies à l'article L. 612-2 du Code de la sécurité sociale. Il assure notamment la **gestion des comptes du régime complémentaire d'assurance vieillesse obligatoire et du régime d'invalidité-décès des travailleurs indépendants**. Il est également chargé de « *déterminer les orientations générales relatives à l'action sanitaire et sociale déployée en faveur des travailleurs indépendants* », mission qui est en réalité exercée par sa **commission nationale d'action sanitaire et sociale**, au nom de son assemblée générale. À ce titre, le CPSTI fixe le référentiel des aides individuelles à destination des actifs, ainsi que le budget des commissions d'action sanitaires et sociales régionales, qui ont compétence pour octroyer les aides individuelles.

Le ressort géographique de ces instances régionales est défini à l'article L. 612-2, et comprend **une seule commission pour l'ensemble des collectivités ultramarines**, à l'exception de la Réunion. **Le département de Mayotte en est exclu.**

Au surplus, **le code de la sécurité sociale ne trouve pas à s'appliquer à Mayotte**, dont le régime de sécurité sociale est défini par l'ordonnance n° 96-6122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte.

**2. La commission nationale d'action sanitaire et sociale du CPSTI a adopté une délibération afin d'apporter une aide financière aux travailleurs indépendants mahorais.**

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, le CPSTI avait déjà fait part de son souhait d'étendre le bénéfice de son action sanitaire et sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi qu'à Mayotte.<sup>1</sup>

Il est ainsi envisagé d'ouvrir aux travailleurs indépendants mahorais un accès pérenne à l'aide sanitaire et sociale, ainsi qu'une aide ponctuelle, pour les accompagner plus spécifiquement après le passage du cyclone Chido.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, la commission nationale d'action sanitaire et sociale du CPSTI a adopté une **délibération** visant à apporter une aide pouvant s'élever à **1 000 euros pour les 2 000 travailleurs indépendants actifs, ainsi qu'à 500 euros pour les 1 250 micro-entrepreneurs actifs et les 1 000 micro-entrepreneurs déclarant un chiffre d'affaires nul.**

Selon le CPSTI, le montant total de cette aide serait compris entre **3,5 et 4,3 millions d'euros**. Elle serait prélevée sur les réserves financières du régime de retraite complémentaire obligatoire des travailleurs indépendants.<sup>2</sup>

Les cotisations sociales des travailleurs indépendants mahorais n'intègrent pas de cotisations pour le régime de retraite complémentaire obligatoire. La question du financement des aides pérennes reste donc entière.

**B. Le dispositif proposé : l'extension du bénéfice des aides et prestations sanitaires et sociales du CPSTI aux travailleurs indépendants mahorais**

**1. Le rattachement pérenne des travailleurs indépendants mahorais au dispositif d'attribution des aides et prestations du CPSTI.**

Le présent article apporte en son I deux modifications à l'ordonnance n° 96-6122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte.

Au 1° de son I, il **modifie l'article 22** de l'ordonnance susvisée afin **d'habiliter la caisse de sécurité sociale de Mayotte à mettre en œuvre les décisions prises par le CSPTI** en matière d'action sanitaire et sociale, pour les **travailleurs indépendants non agricoles** mentionnés au II de l'article 28-8 de cette même ordonnance.

Au 2° de son I, il crée un nouvel article 28-83-3 afin de **rendre les travailleurs indépendants non agricoles** précités **éligibles aux aides du CPSTI** de manière pérenne.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse du CPSTI du 21 octobre 2024.

<sup>2</sup> Contribution écrite adressée par le CPSTI au rapporteur.

Les demandes doivent être déposées auprès de la **caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM)**, et les décisions d'attribution sont prises par **l'instance régionale du CPSTI** désignée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

La CSSM étant le seul organisme de sécurité sociale sur le territoire de Mayotte, elle réceptionnerait les demandes et assurerait le paiement des aides. En revanche, l'instruction des dossiers serait opérée par l'URSSAF de Picardie, qui est l'organisme en charge de la gestion de la branche recouvrement à Mayotte. Les décisions d'attribution d'aides seraient prises pour l'année 2025 par la commission nationale d'action sanitaire et sociale du CPSTI, dans l'attente de la désignation de l'organisme régional *ad hoc*.<sup>1</sup>

## **2. Un dispositif dérogatoire d'attribution et de mise en paiement des aides serait mis en place à titre ponctuel jusqu'au 31 décembre 2025**

Le présent article prévoit toutefois en son II, **à titre dérogatoire du 2° du I et jusqu'au 31 décembre 2025**, que les **décisions d'attribution** prises par l'instance régionale du CPSTI puissent l'être **sans demande préalable**, et qu'elles puissent être **traitées et mises en paiement par un organisme tiers**, désigné par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale.

Ces dispositions ont pour objet de permettre le **versement d'aides en l'absence de demandes dûment formées**, comme le prévoit également l'article 21 du présent projet de loi, et ce afin de pallier les difficultés matérielles auxquelles se heurteraient les usagers. Elles ont également pour objet de prévoir la possibilité que les aides du CPSTI **soient versées par un autre organisme**, qui n'est pas encore identifié, dans l'hypothèse où la CSSM ne serait pas en capacité technique ou matérielle de le faire compte tenu des dégâts engendrés par le cyclone. Le directeur de la CSSM a toutefois indiqué au rapporteur que la caisse devrait être en capacité de recevoir et de traiter des demandes dès février 2025.

**Le présent article est applicable rétroactivement à compter du 14 décembre 2024.**

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

**L'Assemblée nationale a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.**

---

<sup>1</sup> Informations transmises par le CPSTI dans le cadre de sa contribution écrite au rapporteur.

### III - La position de la commission

Le rapporteur soutient l'extension des aides du CPSTI aux travailleurs indépendants non agricoles mahorais, en ce qu'elle participe de la convergence sociale et de l'égalité des droits sur l'ensemble du territoire.

Elle approuve également pleinement le dispositif d'aide financière exceptionnelle, financé par la solidarité nationale, au titre des mesures destinées à soulager les travailleurs indépendants mahorais des pertes engendrées par le cyclone Chido, et à accompagner la reprise économique.

La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.

#### *Article 20*

### **Prolongation des droits aux revenus de remplacement pour les demandeurs d'emploi**

*Cet article vise, pour les travailleurs privés d'emplois résidant à Mayotte dont les droits arriveraient à échéance, à prolonger la durée d'indemnisation au titre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), l'allocation de solidarité spécifique à l'emploi (ASS) et l'allocation des travailleurs indépendants (ATI).*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article modifié par l'amendement du rapporteur pour avis visant à garantir la consultation du conseil d'administration de l'Unédic avant tout report du terme de la prolongation du versement de ces allocations.*

### I - Le dispositif proposé

#### A. Les règles applicables aux revenus de remplacement des travailleurs privés d'emploi.

##### **1. L'allocation de retour à l'emploi**

Prévue à l'article L. 5422-2 du code du travail, s'agissant des salariés du secteur privé, l'allocation de retour à l'emploi (ARE) est versée aux demandeurs d'emploi, inscrits à France Travail, qui remplissent certaines conditions d'âge et d'activité antérieure. Sous les mêmes conditions, les agents du secteur public bénéficient de l'ARE en application de l'article L. 5424-4 du code du travail.

En vertu de l'article L. 5422-2 du code du travail, la durée d'indemnisation est limitée à une période qui tient compte de l'âge des intéressés et de leurs conditions d'activité professionnelle antérieure.

Cette durée d'indemnisation est fixée par les règles du régime d'assurance chômage lesquelles sont déterminées par le décret de carence du 26 juillet 2019<sup>1</sup> modifié et prolongé à plusieurs reprises par décret jusqu'au 31 décembre 2024, pour les personnes privées d'emploi avant cette même date. Pour les personnes dont le contrat de travail est rompu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, la durée d'indemnisation est régie par la convention d'assurance chômage du 15 novembre 2024 agréé par l'arrêté du 19 décembre 2024<sup>2</sup>.

L'archipel de Mayotte pouvant faire l'objet d'accords spécifiques en vertu de l'article L. 5524-4 du code du travail, une convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage à Mayotte y a déterminé les règles applicables.

## **2. L'allocation de solidarité spécifique**

Aux termes de l'article L. 5423-3 du code du travail, l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée aux demandeurs d'emploi qui épuisent leurs droits à l'ARE et qui remplissent des conditions d'activité antérieure et de ressources<sup>3</sup>. **L'ASS est accordée pour une période de six mois renouvelables**<sup>4</sup>. À l'instar des autres revenus de remplacement, elle est versée sous réserve d'une recherche effective d'emploi par l'allocataire<sup>5</sup>.

En application de l'article L. 5524-4 du code du travail, l'ASS à Mayotte n'est pas réhaussée chaque année en application du coefficient de revalorisation des prestations sociales. Elle fait l'objet d'un décret spécifique qui en détermine le montant dans l'objectif de réduire la différence de taux de l'allocation à Mayotte avec celui appliqué en Hexagone et dans les autres départements d'outre-mer.

**Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2024, le montant journalier de l'ASS est de 9,51 euros<sup>6</sup> à Mayotte** contre un montant de droit commun de 19,01 euros.

## **3. L'allocation des travailleurs indépendants (ATI)**

Créée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'allocation des travailleurs indépendants (ATI) est versée aux travailleurs indépendants dont l'entreprise se trouve en liquidation ou redressement judiciaires ou, depuis la loi du 14 février 2022 en faveur de l'activité professionnelle indépendante<sup>7</sup>, dont l'activité de l'entreprise, non économiquement viable, a cessé définitivement<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-797 relatif au régime d'assurance chômage.

<sup>2</sup> Arrêté du 19 décembre 2024 portant agrément de la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage, de la convention du 15 novembre 2024 relative à l'assurance chômage à Mayotte et de leurs textes associés.

<sup>3</sup> Prévues à l'article R. 5423-1 du code du travail.

<sup>4</sup> Article R. 5423-8 du code du travail.

<sup>5</sup> Article L. 5421-3 du code du travail.

<sup>6</sup> Décret n° 2024-402 du 30 avril 2024 revalorisant l'allocation de solidarité spécifique à Mayotte.

<sup>7</sup> Loi n° 2022-172.

<sup>8</sup> Article L. 5424-25 du code du travail.

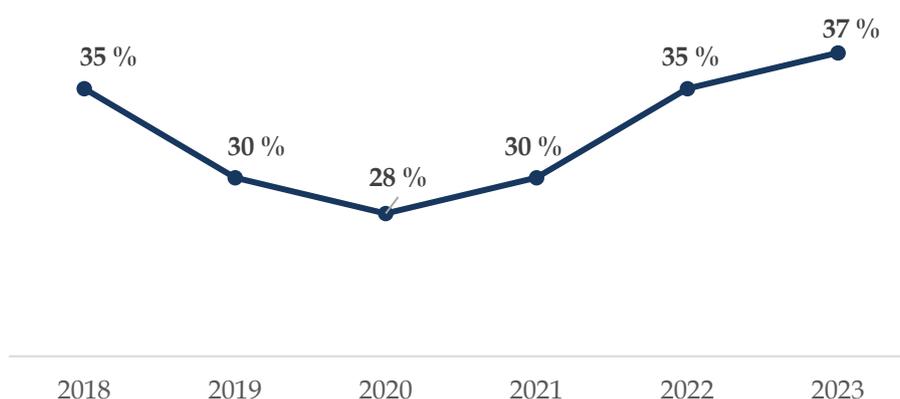
Des conditions liées à la durée de l'activité non salariée, aux revenus d'activité antérieurs, ainsi que de ressources doivent également être satisfaites. **L'allocation est accordée pour une durée de six mois non renouvelables<sup>1</sup>.**

À Mayotte, son montant journalier forfaitaire s'élève à 19,73 euros<sup>2</sup>. Ce montant est réduit, dans la limite d'un plancher de 13,15 euros par jour, si le bénéficiaire disposait de revenus antérieurs plus faibles.

### **B. Un marché du travail à Mayotte précaire**

Avant le cyclone Chido, la situation du marché de l'emploi à Mayotte était précaire et se dégradait depuis 2019. Le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT) atteignait 37 % en 2023 contre 7,3 % au niveau national. Dans un contexte où l'économie informelle est très prégnante, le taux d'emploi s'élevait à seulement 29 % en 2023, ce qui représentait 50 000 personnes en activité<sup>3</sup>, en majorité dans le secteur public.

**Évolution du taux de chômage à Mayotte (2018-2023)**



Source : Commission des affaires sociales, Insee.

Selon les informations transmises par la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) de Mayotte, **au troisième trimestre 2024, 14 340 demandeurs d'emploi en catégorie A étaient inscrits à France travail**, chiffre en hausse de 15,4 % sur un an. Sur ce trimestre, 3 515 entrées en tant que demandeur d'emploi de catégories A, B et C ont été comptabilisées pour 3 295 sorties en moyenne dont 51,9 % en raison d'un défaut d'actualisation des droits.

S'agissant du nombre allocataires, en décembre 2024, 3 688 demandeurs d'emploi étaient indemnisés au titre de l'ARE et 45 au titre de l'ASS. Il n'y avait en revanche pas de droits ouverts au titre de l'ATI à Mayotte.

<sup>1</sup> Article D. 5424-75 du code du travail.

<sup>2</sup> Article D. 5424-74 du code du travail.

<sup>3</sup> Florian Rageot, « À Mayotte, la situation sur le marché de l'emploi se dégrade depuis 2019 Enquête emploi à Mayotte en 2023 », Insee, 6 septembre 2024.

C. Le dispositif proposé : des mesures de prolongation inspirées de la crise sanitaire

**1. La prolongation automatique des revenus de remplacement versés aux travailleurs privés d'emploi**

*a) Le dispositif*

Le présent article propose de **prolonger jusqu'au 31 mars 2025 la durée d'indemnisation au titre de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), l'allocation de solidarité spécifique à l'emploi (ASS) et l'allocation des travailleurs indépendants (ATI)** des demandeurs d'emplois résidant à Mayotte dont les droits arrivent à échéance à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2024.

Cette prolongation automatique serait accordée indépendamment du fait de savoir si les bénéficiaires remplissent ou non les conditions d'octroi d'une nouvelle période d'indemnisation.

Au-delà du 31 mars 2025, cette période de prolongation des droits pourrait être prorogée jusqu'à une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2025, « *en fonction de l'évolution de la situation sociale et des conditions matérielles locales* ».

Ainsi que le note le Gouvernement au sein de l'étude d'impact<sup>1</sup>, la prolongation de droit de l'indemnisation au titre de ces trois allocations doit nécessairement disposer d'une base légale en ce qu'elle déroge aux conditions d'octroi ou de renouvellement d'origine légale mentionnées *supra*.

Ces dérogations législatives interviendraient toutefois alors que **le versement des allocations des demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à échéance depuis le 1<sup>er</sup> décembre est déjà mis en œuvre**. Dans l'attente de la promulgation du projet de loi, cette prolongation fait ainsi l'objet d'une couverture exceptionnelle confirmée par une lettre adressée par la ministre du Travail et de l'Emploi au directeur général de France Travail le 27 décembre 2024.

Il convient enfin de relever que ces dispositions sont similaires à celles qui ont été mises en œuvre en 2020 et 2021 pour les revenus de remplacement dans le contexte de la crise sanitaire.

---

<sup>1</sup> P. 114.

### **Prolongation des droits durant la crise de la covid- 19**

En application de l'ordonnance n° 2020-024 du 25 mars 2020 modifiée par la loi n° 2020-034 du 17 juin 2020, les demandeurs d'emploi dont les droits sont arrivés à échéance entre le 1<sup>er</sup> mars et le 31 mai 2020 ont bénéficié pendant cette période d'une prolongation automatique du versement de l'ARE, de l'ASS ou des allocations spécifiques d'indemnisation du chômage pour les intermittents du spectacle.

Selon l'Unédic<sup>1</sup>, cette prorogation des droits pendant le premier confinement a ainsi bénéficié à 360 000 allocataires pour un montant total de 680 millions d'euros d'allocations versées.

Lors du second confinement, l'ordonnance n° 2020-0442 du 25 novembre 2020 modifiée par l'ordonnance n° 2021-135 du 10 février 2021 a de nouveau ouvert la possibilité d'une prolongation du versement des revenus de remplacement pour les travailleurs privés d'emploi dont les droits arrivaient à échéance entre le 30 octobre 2020 et le 30 juin 2021.

#### *b) Les données quantitatives disponibles*

Selon les informations transmises par France Travail, 131 demandeurs d'emploi dont les droits échoyaient en décembre 2024 ont déjà pu bénéficier d'un maintien de l'ARE tandis que neuf allocataires de l'ASS ont bénéficié de cette prolongation pour décembre 2024<sup>2</sup>. Ont également été identifiés 300 demandeurs d'emploi en fin de droits à l'ARE en janvier 2025 et 470 en février. En l'absence de bénéficiaires de l'ATI à Mayotte, il n'est pas certain que les dispositions s'appliquent à des nouveaux bénéficiaires au cours de la période visée.

Selon les estimations de France Travail, les dépenses totales induites par l'indemnisation prolongée jusqu'au 31 mars 2025 des bénéficiaires de l'ARE, de l'ATI et de l'ASS seraient comprises **entre 750 000 et 850 000 euros**. Ce coût s'élèverait à environ **2,8 millions d'euros pour une prolongation maintenue jusqu'à fin juin 2025**.

### **2. Allongement des périodes de référence affiliation et de forclusion**

Enfin, le présent article propose **d'allonger la période de référence**, pendant laquelle la durée d'affiliation est recherchée pour l'ouverture des droits à l'assurance chômage, **du nombre de jours que comptera la période de prolongation de l'indemnisation des demandeurs d'emploi**.

<sup>1</sup> Unédic, « Prolongement de l'indemnisation des allocataires en fin de droit », mai 2021.

<sup>2</sup> Entre 5 et 10 allocataires de l'ASS arrivent en fin de droits chaque mois à Mayotte selon France Travail.

De même, le **délai de forclusion** de douze mois courant à compter de la fin du contrat de travail et avant l'expiration duquel le travailleur privé d'emploi doit s'inscrire à France Travail et demander le bénéfice de l'allocation est suspendu de cette même durée de prolongation.

En dérogation au règlement d'assurance chômage qui prévoit les durées de cette période et de ce délai<sup>1</sup>, des dispositions similaires avaient été prises au sein des mesures d'urgence pour faire face à la crise sanitaire en 2020 et 2021. Un décret du 14 avril 2020<sup>2</sup> avait, dans un premier temps, augmenté la période de référence affiliation et suspendu le délai de forclusion du 1<sup>er</sup> mars au 31 mai 2020, avant qu'un second décret du 28 décembre 2020<sup>3</sup> ne réactivât ces mesures entre le 30 octobre 2020 et le 30 juin 2021<sup>4</sup>.

Ainsi que le rappelle la DGEFP, la voie législative retenue au présent article pour déroger à des période et délai compris dans les règles d'assurance chômage s'explique par la fin du régime de carence, effective depuis la conclusion en novembre 2024 des conventions d'assurance chômage, et la compétence retrouvée des partenaires sociaux.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

- En commission des affaires économiques, le présent article a fait l'objet de quatre amendements de la rapporteure Estelle Youssouffa (Liot), dont trois d'ordre rédactionnel et un précisant le champ d'application de la prolongation des droits.

- En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Règlement d'assurance chômage figurant à l'annexe A du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-425 du 14 avril 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail.

<sup>3</sup> Décret n° 2020-1716 du 28 décembre 2020 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

<sup>4</sup> La date de fin d'application de ces mesures a été à plusieurs reprises reportées et une dernière fois par un arrêté du 3 juin 2021 modifiant l'arrêté du 12 janvier 2021.

### III - La position de la commission : un article nécessaire en dépit des dérogations exceptionnelles à la répartition des compétences qu'il provoque

#### 1. Des dispositions validant les mesures d'urgence déjà prises en faveur des demandeurs d'emploi

Le rapporteur souscrit à la prolongation exceptionnelle des indemnisations prévue au présent article. De même, la prorogation de la période de référence affiliation et la suspension du délai de forclusion paraissent nécessaires compte tenu de la situation. **Le marché du travail, déjà fragile en temps normal, ne peut correctement fonctionner** alors que, selon les informations de la direction générale de l'outre-mer (DGOM), le niveau d'activité des entreprises mahoraises est réduit de 50 % à 80 %, avec une perte de chiffre d'affaires estimée entre 12,4 millions d'euros et 19 millions d'euros.

Le rapporteur constate cependant que ces mesures législatives entérinent des dispositifs déjà effectifs depuis janvier pour éviter toute rupture des droits. Les délais de présentation du projet de loi d'urgence au Parlement conduiront cet état de fait à n'être conforme au droit qu'un mois et demi après sa naissance.

#### 2. Une prolongation de la mesure après le 31 mars 2025 qui ne pourra se faire sans avis des partenaires sociaux

Le présent article permet au Gouvernement de reporter le terme de la prolongation du versement des allocations à une date au-delà du 31 mars et jusqu'au 31 décembre 2025.

Certes, en raison du contexte d'urgence, l'intervention du législateur est justifiée pour prévoir un trimestre de versement automatique des droits. **L'habilitation du pouvoir réglementaire à empiéter pendant un an sur le paritarisme est en revanche plus délicate.** S'il convient que la prolongation du régime exceptionnel puisse, si besoin, être décidée rapidement et sans incertitude, les partenaires sociaux sont pleinement compétents pour déterminer les règles d'indemnisation du chômage, depuis novembre 2024 et l'extinction du régime de carence en vigueur depuis 2018.

En outre, la majeure partie de l'incidence budgétaire de cet article repose sur le régime d'assurance chômage. L'Unédic a d'ailleurs transmis au rapporteur des estimations budgétaires légèrement supérieures à celles du Gouvernement ; le coût pour l'Unédic serait d'environ 1,2 million d'euros pour une prolongation jusqu'à fin mars et 3,4 millions d'euros jusqu'à fin juin 2025.

Afin que le décret allongeant la période d'indemnisation ne soit pas pris sans consulter les partenaires sociaux, la commission a donc adopté un amendement n° COM-79 de son rapporteur prévoyant que **le décret devra être pris après avis du conseil d'administration de l'Unédic**. Cet avis obligatoire était par ailleurs prévu dans la première version du projet de loi transmis le 20 décembre 2024 à la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) avant d'être supprimé lors des travaux au Conseil d'État.

**La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.**

#### *Article 21*

### **Maintien des droits à prestations versées par la caisse de sécurité sociale de Mayotte**

*Cet article vise à permettre la continuité des droits à prestations de sécurité sociale par la caisse de sécurité sociale de Mayotte qui viendraient à expiration à compter du 14 décembre 2024, et à en ouvrir de nouveaux après cette date, en dérogeant aux règles régissant le formalisme et le contenu des demandes, ainsi qu'en l'absence de demandes. Il prévoit également le remboursement et la prise en charge des frais de santé, dans les mêmes conditions.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article modifié par l'amendement du rapporteur pour avis visant à limiter au 31 mars 2025 la période de renouvellement automatique des droits e prestations, cette échéance pouvant être reportée par décret au 31 décembre 2025.*

#### **I - Le dispositif proposé**

**A. Depuis 2011, le régime de protection et de sécurité sociale de Mayotte s'aligne progressivement sur celui de l'Hexagone.**

##### **1. La départementalisation de Mayotte s'est accompagnée d'un objectif de convergence sociale effective à l'horizon 2036**

Le 29 mars 2009, l'archipel de Mayotte est devenu par référendum le 101<sup>ème</sup> département français. Mayotte est désormais une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant des compétences dévolues au département et à la région.

Cette transformation a soumis le territoire de Mayotte au principe d'identité législative, en vertu duquel les lois et règlements adoptés dans l'Hexagone sont directement applicables dans les départements ultramarins.

Cela s'est notamment traduit par une convergence progressive des dispositions en matière de protection sociale et de sécurité sociale à échéance d'une génération (vingt-cinq ans)<sup>1</sup>, programmée à l'horizon 2036.

### **La convergence sociale à Mayotte en matière de prestations sociales**

**Les prestations maladie** sont alignées sur le droit commun, à l'exception de la protection médicale universelle (PUMA), qui est remplacée par une affiliation sur le fondement de la résidence.

**Les prestations d'invalidité diffèrent de celles versées dans l'Hexagone.** Il existe ainsi une seule catégorie de pension d'invalidité (contre 3 dans l'Hexagone).

**Les prestations familiales** ne sont pas toutes servies (tel est le cas des allocations de soutien familial et des allocations d'accueil du jeune enfant, à l'exception du complément du libre choix du mode de garde). Leur montant peut également différer de celle versées dans l'Hexagone. Les allocations familiales sont sensiblement moins élevées à Mayotte à partir du 3<sup>e</sup> enfant<sup>2</sup>.

**Les prestations de retraite contributive** sont soumises à des règles dérogatoires qui sont plus favorables que le droit commun, compte tenu de la courte durée d'assurance et des faibles salaires cotisés. Enfin, le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées versée à Mayotte correspond à 65 % de celui en vigueur dans l'Hexagone.

## **2. Le recouvrement des cotisations et le versement des prestations est assuré par un organisme unique, la Caisse de sécurité sociale de Mayotte**

Le recouvrement des cotisations et contributions sociales, d'une part, et le versement des prestations sociales, d'autres part, sont effectués par un organisme unique de sécurité sociale. Créée en 1977 sous l'appellation de Caisse de prévoyance sociale de Mayotte, alors sous l'autorité du préfet, la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), ainsi nommée depuis 2004, est depuis 1996 un organisme de droit privé doté d'une mission de service public. Elle gère depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 les cinq branches de la sécurité sociale<sup>3</sup>, sous la tutelle des quatre caisses du régime général<sup>4</sup>, et a reçu délégation de la MSA pour le versement des prestations familiales des travailleurs non-salariés agricoles. Son statut et ses missions sont définis à l'article 22 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996.

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation.

<sup>2</sup> Soit 223,89 euros à Mayotte à partir de trois enfants à charge contre 338,80 euros dans l'Hexagone, et 267 euros à Mayotte à partir de cinq enfants à charge contre 719,38 € dans l'Hexagone.

<sup>3</sup> La CSSM gère ainsi le régime d'assurance maladie, maternité, invalidité et autonomie, le régime des prestations familiales, le régime d'assurance d'accidents du travail et de maladies professionnelles, le régime d'assurance vieillesse, la branche recouvrement des cotisations et contributions sociales, ainsi que l'action sociale en faveur des ressortissants des différentes branches de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Il s'agit de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam), de la caisse d'allocations familiales (Cnaf), de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) et de l'Urssaf.

En 2023, la CSSM a versé 570,56 millions d'euros de prestations sociales, et a recouvré 246,19 millions d'euros de cotisations sociales<sup>1</sup>. Elle compte 217 369 assurés, auxquels s'ajoutent 2 415 assurés de la MSA et 90 600 bénéficiaires de prestations familiales.<sup>2</sup>

### **Prestations versées par la Caisse de sécurité sociale de Mayotte**

<b><u>Prestations maladie</u></b> Indemnités journalières maladie Indemnités journalières maternité et paternité Capital décès Complémentaire santé solidaire Pensions d'invalidité Rentes d'incapacité	<b><u>Prestations familiales</u></b> Complément de libre choix du mode de garde Allocations familiales Complément familial Allocation journalière de présence parentale Allocation de rentrée scolaire Allocation décès de l'enfant	<b><u>Prestations de solidarité</u></b> RSA Prime d'activité Allocation adulte handicapé Aide d'urgence aux victimes de violence conjugale
<b><u>Prestations d'autonomie</u></b> Allocation d'éducation de l'enfant handicapé Allocation journalière du proche aidant	<b><u>Prestations logement</u></b> Allocation de logement familial Allocation de logement social	<b><u>Prestations de retraite</u></b> Pension de retraite Pension de réversion Allocation veuvage Allocation de solidarité aux personnes âgées

Source : Direction de la sécurité sociale

## **B. Le dispositif proposé**

### **1. La prolongation automatique des droits et prestations versés par la Caisse de sécurité sociale de Mayotte**

Le présent article propose de permettre le maintien automatique des droits à prestations versés par la caisse de sécurité sociale de Mayotte et arrivant à expiration à compter du 14 décembre 2024, de permettre également l'ouverture de nouveaux droits aux personnes dont les demandes étaient en cours d'instruction par la CSSM au 14 décembre 2024, et d'accorder le bénéfice du remboursement de frais de santé, et ce même en l'absence de demande dûment formée, remplie ou comportant l'ensemble des pièces requises.

Cette mesure est prévue jusqu'au 31 mars 2025 et pourrait être reportée par décret, pour tout ou partie des droits ou prestations dus, « en fonction de l'évolution de la situation sociale et des conditions matérielles locales » et au plus tard au 31 décembre 2025.

<sup>1</sup> Selon les informations transmises par la CSSM en réponse au questionnaire de la commission des affaires sociales.

<sup>2</sup> Selon les informations transmises par la Direction de la sécurité sociale en réponse au questionnaire de la commission des affaires sociales.

Elle vise à assurer une continuité du versement des prestations dans un contexte d'arrêt ponctuel d'instruction des demandes par la CSSM, dont les locaux accueillant les échanges avec le public ont été détruits aux deux tiers et inondés par le cyclone. Elle a également pour objet de permettre aux allocataires sinistrés, qui seraient dans l'impossibilité matérielle de formaliser des demandes ou de produire des pièces administratives, de pouvoir continuer à bénéficier de leurs prestations.

## **2. Ce dispositif sans précédent est inspiré des mesures prises en faveur des personnes handicapées pendant la crise de la covid- 19**

Comme le relève le Conseil d'État dans son avis<sup>1</sup>, ce dispositif est sans précédent dans son ampleur.

Il s'inspire des mesures de prolongation des droits sociaux prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la covid- 19.<sup>2</sup>

Avant d'être renouvelés à intervalles successifs, correspondant aux renouvellements de l'état d'urgence sanitaire, les droits à la complémentaire santé et à l'aide médicale d'État, les prestations versées par les maisons départementales des personnes handicapées, ainsi que des mesures de prises en charge de soins tels que l'exonération de participation au titre des affections longue durée ou la prise en charge à 100 % par l'assurance maladie des actes de télé-soin.

Selon les informations transmises par la direction de la sécurité sociale, la possibilité, ouverte par le présent article, d'octroyer automatiquement des droits sans demande préalable, vise à attribuer certaines prestations telles que la complémentaire santé solidaire gratuite, qui est déjà automatiquement accessible aux personnes bénéficiaires du RSA.

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

### **A. En commission**

En commission des affaires économiques, le présent article a fait l'objet de cinq amendements.

Deux d'entre eux sont à l'initiative du Gouvernement. Le premier élargit le champ d'application de l'article aux assurés résidants à Mayotte et à leurs ayants droit, afin d'y inclure les exploitants agricoles qui relèvent de la caisse de mutualité sociale agricole pour les prestations autres que familiales.

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'État sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte

<sup>2</sup> Ordonnances n° 2020-312 du 25 mars 2020 et n° 2020-460 du 22 avril 2020.

Le second précise des règles dérogatoires aux obligations de décence et de peuplement auxquelles est soumis le versement des aides personnelles au logement (APL). Il prolonge également les droits octroyés par l'équipe médico-sociale et la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) de Mayotte, pour une durée maximale de douze mois à compter de la date de l'expiration de ces droits s'ils expirent entre le 14 décembre 2024 et le 31 décembre 2025, ou à compter du 14 décembre 2024 s'ils ont expiré antérieurement à cette date et que la demande était en cours d'instruction. Il précise enfin le régime de recouvrement des indus lors de cette période dérogatoire.

Trois des cinq amendements adoptés l'ont été à l'initiative de la rapporteure de la commission, Estelle Youssouffa (Liot). Il s'agit de deux amendements d'ordre rédactionnel et d'un amendement instaurant une obligation de rapporter la preuve de son identité, de sa nationalité, et de la régularité du séjour sur le territoire afin de pouvoir bénéficier du maintien et du renouvellement des droits et prestations dans les conditions prévues au présent article.

#### **B. En séance**

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de la présidente de la commission des affaires économiques, Aurélie Trouvé (LFI-NFP), augmentant de trois mois la période de renouvellement des droits et prestations sociales telle que prévue par la loi, soit jusqu'au 30 juin 2025, ainsi qu'un amendement de clarification déposé par la rapporteure Estelle Youssouffa.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

### **III - La position de la commission**

Le rapporteur est favorable à ces mesures dérogatoires d'exception, qui ont pour effet de permettre la continuité des droits à prestations à la suite du cyclone Chido, lequel aggrave incontestablement la situation de pauvreté subie par un grand nombre de résidents à Mayotte.

Le rapporteur conteste toutefois l'extension, apportée par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement, de la période pendant laquelle ces mesures trouveront à s'appliquer.

Comme l'a relevé le Conseil d'État, ces dispositions sont d'une ampleur sans précédent, et le Gouvernement ne peut actuellement en mesurer l'impact avec précision.

Le rapporteur estime préférable de revenir aux échéances prévues dans le texte initial et a proposé un amendement n° COM-80, adopté par la commission, remplaçant l'échéance du 30 juin 2025 par celle du 31 mars 2025.

Cette modification est d'autant plus fondée que la caisse de sécurité sociale de Mayotte a indiqué avoir conservé l'ensemble des données de ses allocataires, et être en capacité matérielle et physique de recevoir du public dès le mois de février 2025.

Il apparaît en revanche que les délais de traitement de la MDPH de Mayotte sont particulièrement longs (supérieurs à 10 mois), ce qui justifie que les droits à prestations des personnes handicapées puissent être automatiquement renouvelés plus longtemps, soit au plus tard un an à compter du 31 décembre 2025.

**La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article ainsi modifié.**

#### *Article 22*

#### **Augmentation des taux de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle**

*Cet article propose de permettre une majoration, déterminée par décret, des taux de l'indemnité versée au salarié et de l'allocation d'activité partielle versée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.*

#### **I - Le dispositif proposé**

##### **A. Un recours fréquent à Mayotte à l'activité partielle ces dernières années**

##### **1. L'état du droit : un régime d'activité partielle revenu au droit commun à la fin de la crise sanitaire**

Prévu à l'article L. 5122-2 du code du travail, le dispositif de l'activité partielle permet à **l'employeur en difficulté de bénéficier d'une prise en charge totale ou partielle des rémunérations versées à ses salariés** dans le cas où il est contraint de réduire ou de suspendre temporairement l'activité de son entreprise.

Pour placer ses salariés en activité partielle, l'employeur doit préalablement demander l'autorisation à l'autorité administrative soit, à Mayotte, la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets). L'autorisation d'activité partielle peut être accordée pour une durée de trois mois. Elle peut être renouvelée dans la limite de six mois, consécutifs ou non, sur une période de douze mois consécutifs.

*a) Le renforcement de l'activité partielle dans le cadre de la crise de la covid-19*

Dans le cadre de la crise sanitaire, le recours à l'activité partielle a été particulièrement mobilisé sur l'ensemble du territoire national pour éviter toute hausse du chômage. Par deux ordonnances des 27 mars 2020 et 24 juin 2020<sup>1</sup> ainsi que leurs décrets d'application<sup>2</sup>, **les taux de l'indemnité versés au salarié et à l'employeur sont devenus proportionnels à la rémunération antérieure brute et ont été portés à 70 %**. Ce taux a permis un reste à charge nul pour les employeurs qui a été accordé pendant toute la durée de la crise sanitaire pour les secteurs concernés par les restrictions d'activité économique.

Selon les informations communiquées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), « le département de Mayotte a pleinement bénéficié de ce régime d'exception pour atténuer les conséquences économiques de la crise sanitaire ». **Près de 2 800 décisions d'autorisation de placement en activité partielle ont été octroyées sur la seule période 2020-0021**. Sur cette même période, 29,4 millions d'euros d'allocations d'activité partielle ont été versés à des établissements mahorais (soit 0,09 % des montants indemnisés sur l'ensemble du territoire). Cette mobilisation de l'activité partielle a ainsi permis de contenir toute progression du taux de chômage à Mayotte sur la période 2020-0021.

*b) Le dispositif de droit commun de l'activité partielle depuis 2022*

Depuis la fin de la crise sanitaire, l'activité partielle a retrouvé des niveaux de prise en charge plus modérés.

Les salariés placés en activité partielle reçoivent une indemnité horaire de leur employeur, correspondant à **60 % de leur rémunération antérieure brute** plafonnée à 4,5 Smic<sup>3</sup>. Les employeurs bénéficient d'une allocation versée par l'agence de services et de paiement (ASP) s'élevant à **36 % de la rémunération antérieure brute du salarié** dans la limite de 4,5 fois le taux horaire du Smic<sup>4</sup>.

**Le financement de cette allocation est assuré à 67 % par l'État et à 33 % par l'Unedic**, en application d'une convention entre l'État et l'Unedic de 2014 relative à l'activité partielle<sup>5</sup>, prorogée par plusieurs avenants.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2020-346 modifiée du 27 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière d'activité partielle et ordonnance n° 2020-770 du 24 juin 2020 relative à l'adaptation du taux horaire de l'allocation d'activité partielle.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle et décret n° 2020-1786 du 30 décembre 2020 relatif à la détermination des taux et modalités de calcul de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle

<sup>3</sup> Article R. 5122-18 du code du travail.

<sup>4</sup> Article D. 5122-13 du code du travail.

<sup>5</sup> Convention du 1<sup>er</sup> novembre 2014 relative à l'activité partielle et à l'activité partielle en cas de réduction d'activité durable

Le taux horaire de l'allocation d'activité partielle ne peut être inférieur à un montant fixé par décret, qui peut être spécifique à Mayotte et s'élève à 7,29 euros à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2024<sup>1</sup>.

## **2. Le recours à l'activité partielle lors de la crise des barrages et de l'eau**

Selon les informations transmises par la Deets de Mayotte et la DGEFP, l'activité partielle n'a pas été mobilisée par les établissements mahorais dans les mêmes proportions depuis la fin de la crise sanitaire. Depuis 2022, 1 307 décisions d'autorisation de placement en activité partielle ont été octroyées, représentant de 4,6 millions d'euros d'allocation d'activité partielle.

**Il convient toutefois de noter que le dispositif a été utilisé pour les crises qui ont frappé Mayotte depuis 2022 comme la crise de l'eau et la contestation sociale conduisant aux barrages routiers.** Lors de cette crise des barrage routiers de janvier à mars 2024, 3,2 millions d'euros d'allocations d'activité partielle ont été versées pour 950 autorisations de placement accordées.

### **B. Faciliter le recours à l'activité partielle pour faire face aux conséquences économiques du cyclone Chido**

#### **1. Les mesures déjà mises en œuvre par le Gouvernement depuis décembre 2024**

**Après le passage du cyclone Chido, le Gouvernement a annoncé dès le 20 décembre 2024<sup>2</sup> la mobilisation de l'activité partielle pour les employeurs dans un cadre simplifié.** Parmi les motifs de recours à l'activité partielle énumérés à l'article R. 5122-2 du code du travail, la circonstance de sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel s'applique bien à la situation de Mayotte.

Compte tenu de l'urgence, des dérogations au droit commun ont été mises en œuvre de manière transitoire sans attendre une évolution des textes législatifs ou réglementaires. D'une part, des simplifications de la procédure ont prévues pour tenir compte de la situation matérielle dans laquelle les employeurs pouvaient se trouver (voir encadré ci-dessous).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2024-1150 du 4 décembre 2024 portant modification du taux horaire minimal de l'allocation d'activité partielle et de l'allocation d'activité partielle spécifique en cas de réduction d'activité durable applicable à Mayotte

<sup>2</sup> <https://www.info.gouv.fr/upload/media/content/0001/12/d3d59efa1749c2f16c1d0e6455fd1fad507d9ce9.pdf>

### **Les modalités de placement en activité partielle annoncées par le Gouvernement**

Pour avoir recours à l'activité partielle, l'employeur doit adresser à Deets de Mayotte **une demande préalable d'autorisation d'activité partielle** par voie dématérialisée, le cas échéant, grâce aux moyens mis à disposition dans les lieux publics.

Le Gouvernement a annoncé<sup>1</sup> plusieurs assouplissements, à titre exceptionnel, de la procédure :

- les employeurs sont dispensés de fournir les pièces justificatives nécessaires lors de la demande ;
- la décision implicite d'accord de la part de la DEETS naît à l'expiration d'un délai de 2 jours contre 15 jours en temps normal ;
- les employeurs disposent de 90 jours à compter du recours à l'activité partielle pour déposer leur demande d'autorisation en ligne, avec effet rétroactif, contre trente jours maximum prévu par le code du travail en cas de sinistre ou des intempéries de caractère exceptionnel.

D'autre part, un renforcement des taux de prise en charge de l'activité partielle a été décidé et autorisé par une lettre de couverture de la ministre du travail et de l'emploi datée du 27 décembre 2024.

Le **taux de l'indemnité versée au salarié en position d'activité partielle a été porté à 70 % du salaire brut antérieur** en maintenant le plancher égal au Smic mahorais (8,10 euros par heure)<sup>2</sup>. Le taux de l'allocation horaire versée à l'employeur a également été réhaussé à 70 % du salaire brut antérieur avec un plancher porté à 100 % du Smic horaire mahorais - contre 90 % actuellement.

Selon la Deets, ces mesures s'appliquent depuis le 14 décembre 2024 et sont effectives depuis la mise à jour du système d'information SI-APART intervenue le 6 janvier 2024.

### **2. Le dispositif proposé : majorer l'indemnité versée au salarié et réduire le reste à charge pour l'employeur**

• Le présent article permet une **majoration, déterminée par décret, des taux de l'indemnité versée au salarié et de l'allocation d'activité partielle versée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte**. Cette possibilité de majorer le taux d'indemnité en activité partielle uniquement à Mayotte n'est aujourd'hui pas prévue par les articles L. 5122-2 et suivants du code du travail.

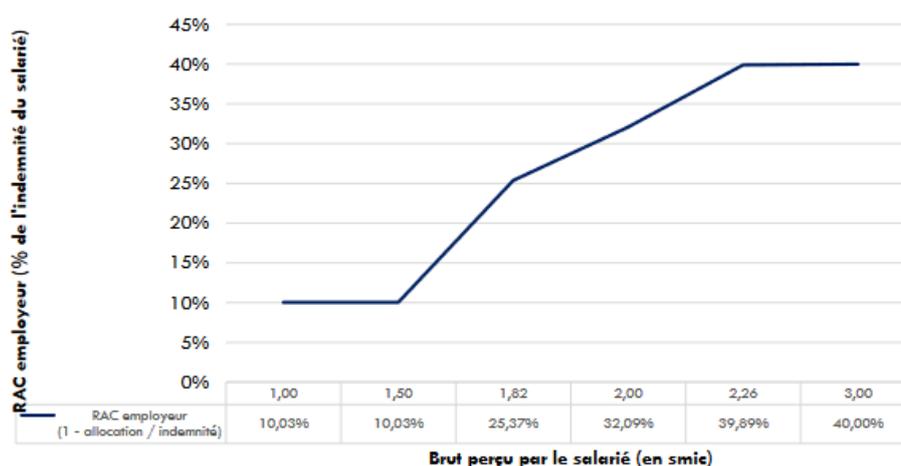
<sup>1</sup> Ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie, « Cyclone Chido à Mayotte : FAQ sur les mesures de soutien économique », 20 décembre 2024.

<sup>2</sup> Article R. 5522-86 du code du travail

Ce régime dérogatoire s'appliquerait aux demandes d'indemnisation au titre du placement en position d'activité partielle de salariés à compter du 14 décembre 2024 et jusqu'au 31 mars 2025, avec une possibilité de prolongation par décret « en fonction de l'évolution de la situation sociale et des conditions matérielles locales » et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2025.

Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, le décret devrait ainsi retenir les taux de l'indemnité et de l'allocation appliqué depuis janvier 2025. **Ces dispositions doivent donc permettre une amélioration de l'indemnité versée aux salariés et une suppression de tout reste à charge pour les employeurs** – sauf s'ils versent, de leur initiative ou en application d'une convention collective, une indemnité complémentaire à l'indemnité légale. Sous le régime de droit commun, le reste à charge augmente, entre le plancher et le plafond de l'allocation, en fonction du salaire antérieur brut du salarié.

#### Reste à charge en fonction de la rémunération brute perçue par le salarié



Source : Deets de Mayotte.

### 3. Les éléments chiffrés d'appréciation

Selon les éléments transmis au rapporteur par la DGEFP, les demandes d'autorisation d'activité partielle recensées à Mayotte au 17 janvier 2025 **concernaient déjà 8 500 personnes**. La délégation générale fait l'hypothèse d'un effectif total de 10 000 personnes placées en activité partielle sur un ensemble de 16 400 salariés du secteur privé éligibles.

En retenant ce chiffrage, le recours à l'activité partielle devrait induire une dépense mensuelle de 9 166 667 € pour l'État et 4 514 926 € pour l'Unedic. Le coût supplémentaire de la majoration induite par le présent article par rapport à l'application des paramètres de droit commun s'élève à 1 669 106 € par mois.

**La dépense totale serait donc d'environ 27,5 millions d'euros pour le budget de l'État pour trois mois de mise en œuvre du régime dérogatoire de l'activité partielle et 13,5 millions d'euros pour l'Unedic.**

## **II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

En commission des affaires économiques, le présent article a fait l'objet de deux amendements de la rapporteure Estelle Youssouffa (Liot), dont un d'ordre rédactionnel et un clarifiant la période d'application du présent article.

**L'Assemblée nationale a adopté cet article ainsi modifié.**

## **III - La position de la commission : un article bienvenu pour les salariés et les entreprises mahorais**

**Le rapporteur soutient ces dispositions qui doivent prévenir les licenciements économiques dans l'attente à un retour à l'activité normale des entreprises.** Elle constate que le recours à des niveaux similaires de prise en charge lors de la crise sanitaire avait permis d'amortir le choc de cette crise et de stabiliser le taux de chômage.

Le rapporteur constate toutefois que le placement en activité partielle induit une perte de rémunération pour le salarié. Si certains employeurs mahorais versent effectivement des indemnités complémentaires, cette situation est toutefois assez rare dans un contexte de grande incertitude pour les entreprises et leur trésorerie.

Enfin, le directeur de la Deets, lors de son audition et dans sa réponse au questionnaire du rapporteur, a insisté sur **l'importance de coupler l'activité partielle « à des actions de formation au service de la structuration des filières et du renforcement des compétences.** Ce temps devrait donc être utilement mis à profit pour permettre aux salariés, momentanément au chômage partiel, de développer de nouvelles compétences (...) ». Le rapporteur ne peut que partager cette opinion et encourager le Gouvernement à mobiliser les moyens financiers adéquats et structurer des offres de formation en urgence pour orienter les compétences des salariés mahorais vers les besoins des entreprises et la reconstruction de l'archipel.

**La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter cet article sans modification.**

Article 27

**Rapport au Parlement sur la convergence sociale**

*Cet article vise à demander un rapport au Gouvernement sur l'écart entre les montants des prestations sociales versées à Mayotte et celles versées dans les autres départements de l'Hexagone et de l'outre-mer, ainsi que sur l'alignement à venir des montants.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article*

**I - Le dispositif proposé : une demande de rapport**

**A. Des montants de prestations sociales généralement moindres à Mayotte que dans les autres départements français**

Ainsi qu'il a été dit plus en amont, depuis la départementalisation de Mayotte en 2011, les législations applicables à l'Hexagone et aux autres départements d'outre-mer ne sont étendues à l'archipel que progressivement.

En matière sociale, certaines prestations ne sont pas en vigueur à Mayotte, d'autres diffèrent par leur niveau. Le tableau ci-dessous présente quelques différences de montants de prestation sociale entre le droit commun et le droit applicable à Mayotte. Il convient toutefois de noter que le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) mahorais<sup>1</sup> est lui-même inférieur au Smic de droit commun<sup>2</sup>.

**Comparaison des montants en vigueur en 2024 dans l'Hexagone et à Mayotte pour certaines prestations sociales**

	Montant appliqué à Mayotte	Montant appliqué dans l'Hexagone
Complément familial	110,97 €	193,30 €
Prime d'activité (personne isolée sans enfant)	311,32 €	622,63 €
Revenu de solidarité activité (personne isolée sans enfant)	317,86 €	635,71 €
Montant maximal de l'allocation aux adultes handicapés	506,01 €	1 016,05 €
Allocations journalières de présence parentale (AJPP) ou de proche aidant (AJPA)	55,51 €	64,54 €

Source : Caisse de sécurité sociale de Mayotte.

<sup>1</sup> Taux horaire brut de 8,98 euros fin 2024.

<sup>2</sup> Taux horaire brut de 11,88 euros fin 2024.

En conséquence, le Gouvernement avait annoncé en 2011 une convergence qui s'étendrait sur une période de 20 à 25 ans<sup>1</sup>. **Cette harmonisation sociale peut prendre la forme d'une extension de dispositions législatives**, comme l'application de la complémentaire santé solidaire à Mayotte par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023. **D'autres prestations font l'objet d'une revalorisation régulière de leurs montants** de telle sorte à combler l'écart qui les séparent des montants appliqués dans l'Hexagone et les autres départements d'outre-mer.

***B. Le dispositif proposé se borne à demander un rapport***

Cet article a été introduit en commission des affaires économiques par un amendement du député Philippe Gosselin (DR). Il vise à demander au Gouvernement un rapport, devant être remis au Parlement dès la promulgation de la présente loi, sur l'écart entre les montants des prestations sociales versées à Mayotte et celles versées dans les autres départements de l'Hexagone et de l'outre-mer, ainsi que sur l'alignement à venir de ces montants.

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

Le rapporteur partage l'opinion exprimée à plusieurs reprises en audition que **la poursuite de la convergence sociale sera un des grands enjeux du renouveau de Mayotte**. Elle note, selon les informations transmises par la direction générale de l'outre-mer (DGOM), que des mesures de convergence sociale devraient être intégrées au futur projet de loi programme de refondation de Mayotte annoncé par le Gouvernement.

Le rapporteur estime qu'il n'est toutefois pas nécessaire de prévoir la demande de rapport prévue à cet article. Les travaux à venir du Parlement devront nécessairement être éclairés par le Gouvernement aux moyens d'éléments étayés notamment dans le cadre de l'étude d'impact. La commission a adopté un **amendement COM-81** de son rapporteur visant à supprimer l'article.

**La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.**

---

<sup>1</sup> Voir par exemple l'étude d'impact de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

*Article 32*

**Rapport au Parlement sur les prestations sociales dont le versement est prolongé et sur la suspension des réformes de l'assurance chômage**

*Cet article vise à demander un rapport au Gouvernement sur le bilan de la prolongation des droits versés par la caisse de sécurité sociale de Mayotte, ainsi que sur la nécessité de suspendre à Mayotte les dernières réformes de l'indemnisation du chômage.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.*

**I - Le dispositif proposé : une demande de rapport**

**A. Des réformes récentes des règles de l'assurance chômage prises lors du régime de carence**

Dans le cadre du régime de carence, le Gouvernement a modifié les règles d'indemnisation du chômage par un décret du 30 mars 2021<sup>1</sup> réhaussant les conditions minimales d'affiliation et introduisant une dégressivité de l'allocation après huit mois de versement.

En outre, la loi du 21 décembre 2022 portant mesures d'urgence relative au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi<sup>2</sup>, de manière dérogatoire aux dispositions du code du travail, a permis au Gouvernement de prendre par décret les mesures d'application du régime d'assurance chômage du 1<sup>er</sup> novembre 2022 au 31 décembre 2023 et a introduit le **principe de contracyclicité** dans l'indemnisation de l'assurance chômage.

Ainsi, le **décret du 26 janvier 2023**<sup>3</sup> prévoit les modalités de calcul de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE) applicables aux salariés ayant perdu leur emploi à compter du 1<sup>er</sup> février 2023 avec une modulation en fonction de la situation du marché du travail.

**B. Le dispositif proposé : une demande de rapport**

Le présent article a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement du député Philippe Naillet (Socialistes et apparentés). Il vise à demander au Gouvernement un rapport portant, d'une part, sur le bilan de la prolongation des droits versés par la caisse de sécurité sociale de Mayotte prévue à l'article 21 et, d'autre part, sur la nécessité de suspendre à Mayotte les dernières réformes de l'assurance chômage.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2021-346 du 30 mars 2021 portant diverses mesures relatives au régime d'assurance chômage.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2022-1598.

<sup>3</sup> Décret n° 2023-33 relatif au régime d'assurance chômage.

## II - La position de la commission

Le rapporteur rappelle que les règles de l'indemnisation du chômage se trouvent de fait suspendues à Mayotte le temps de la prolongation automatique de l'allocation de retour à l'emploi (ARE) en application de l'article 20.

En outre, les partenaires sociaux ont conclu le 15 novembre 2024 une convention relative à l'assurance chômage à Mayotte agréée par la ministre du travail et de l'emploi. Si des mesures se révélaient nécessaires lors du retour au régime de droit commun, il incomberait aux partenaires sociaux de déterminer les ajustements utiles aux règles d'assurance chômage.

La commission n'a pas dérogé à sa position constante sur les demandes de rapport au Gouvernement, lesquelles contribuent à une inflation législative peu normative et vaine. Elle a adopté un **amendement COM-82** de son rapporteur visant à supprimer l'article.

**La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.**

### *Article 33*

#### **Rapport au Parlement sur la suspension de la réforme du revenu de solidarité active à Mayotte**

*Cet article vise à demander un rapport au Gouvernement sur l'opportunité de suspendre l'application de la réforme du revenu de solidarité active (RSA) à Mayotte et de l'obligation de réaliser quinze heures d'activité par semaine.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article*

## I - Le dispositif proposé : une demande de rapport

### *A. La réforme issue de la loi pour le plein emploi*

La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi<sup>1</sup> a prévu que tous les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) sont, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, automatiquement inscrits à France travail sur les listes des demandeurs d'emploi. Ils doivent être par la suite orientés vers l'organisme le plus adapté pour les accompagner (conseil départemental, France Travail, missions locales, Cap emploi...) et feront l'objet d'un accompagnement renforcé. Celui-ci comprend la **conclusion d'un contrat d'engagement** personnalisé sur la base du diagnostic des besoins du demandeur de l'emploi. La loi prévoit également **l'obligation pour**

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

**les bénéficiaires du RSA de réaliser quinze heures d'activité hebdomadaire<sup>1</sup> sous peine de voir le versement de l'allocation être suspendu.**

**Cette réforme s'applique à Mayotte sous réserve des adaptations prévues par une ordonnance du 12 juin 2024<sup>2</sup> prise sur l'habilitation prévue à l'article 20 de la loi pour le plein emploi.**

En l'occurrence, il convenait de tenir compte de la gestion recentralisée du RSA à Mayotte. L'ordonnance a ainsi prévu que la compétence d'orientation des allocataires du RSA, mise en œuvre par la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), était confiée à l'opérateur France Travail, avec la possibilité de redéléguer cette compétence à la CSSM par convention<sup>3</sup>. La compétence de la caisse a été en revanche confirmée pour sanctionner et suspendre le versement du RSA en cas de manquement du bénéficiaire à ses obligations<sup>4</sup>.

Enfin, le délai dont bénéficient la CSSM ou France Travail pour conclure un contrat d'engagement avec les demandeurs d'emploi dont ils assuraient déjà l'accompagnement au 1<sup>er</sup> janvier 2025 a été allongé d'un an, reportant l'application de cette obligation à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2028.

### **B. Le dispositif proposé : une demande un rapport**

Cet article a été introduit en séance publique à l'Assemblée nationale par un amendement du député Philippe Naillet (Socialistes et apparentés). Il vise à demander au Gouvernement un rapport portant sur la suspension de l'application de la réforme du revenu de solidarité active (RSA) à Mayotte et notamment de l'obligation imposée aux allocataires de réaliser quinze heures d'activité par semaine.

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

Le rapporteur note que le RSA, inclus dans les prestations visées à l'article 21, sera automatiquement versé à tous les allocataires qui en font la demande jusqu'au 31 mars 2025, cette échéance pouvant être reportée par décret au 31 décembre 2025.

La réforme introduite par la loi pour le plein emploi a été adaptée par une ordonnance en vue de son entrée en vigueur à Mayotte. Il serait prématuré d'envisager de suspendre purement et simplement l'application cette loi alors même que l'accompagnement renforcé des allocataires du RSA ne doit pas être abandonné lors de la reconstruction de Mayotte.

---

<sup>1</sup> Article L. 5411-6 du code du travail.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2024-534 du 12 juin 2024 portant adaptation des dispositions de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>3</sup> Art. L. 5523-10 du code du travail.

<sup>4</sup> Art. L. 5523-11 du code du travail.

Pour ces raisons, et considérant que le présent article est une demande de rapport, la commission a adopté un **amendement COM-83 de suppression** proposé par son rapporteur.

**La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer cet article.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 29 janvier 2025, sous la présidence de Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport pour avis de Mme Christine Bonfanti-Dossat sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte.*

**M. Philippe Mouiller, président.** – Notre ordre du jour appelle tout d'abord l'examen de l'avis de notre commission sur le projet de loi d'urgence pour Mayotte, adopté par l'Assemblée nationale le 22 janvier dernier, après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement.

Je vous précise que la commission des affaires économiques, saisie au fond, nous a délégué l'examen des articles 18 à 22 auxquels se sont ajoutés, après les modifications de l'Assemblée nationale, les articles 18 *bis*, 27, 32 et 33.

Cela signifie que la commission des affaires économiques, quand elle établira son texte, demain matin, s'en remettra à notre avis et à nos éventuels amendements pour les articles en question, sans les instruire au fond.

Ce projet de loi sera examiné en séance lundi 3 février et, si nécessaire, le mardi 4 février. Nous nous réunirons le 3 février en début d'après-midi pour examiner les amendements aux articles délégués à notre commission qui en résulteront.

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – Sur les 45 articles du projet de loi, les articles dont la commission des affaires économiques a délégué à notre commission l'examen au fond concernent principalement le recouvrement des cotisations et contributions sociales, le versement des prestations sociales et la mise en œuvre de l'activité partielle dans le contexte de l'après-cyclone Chido.

Avant de vous présenter en détail les dispositions, quelques mots pour vous exposer la situation à Mayotte telle qu'elle ressort des auditions que nous avons menées.

L'archipel de Mayotte a été très durement touché par le cyclone Chido le 14 décembre dernier, et les dégâts matériels importants qu'il a causés sont en cours de recensement. Nous avons entendu des récits impressionnants de destruction des maisons et d'infrastructures publiques et privées. Les résidents ont témoigné de leur impossibilité de déplacement et des difficultés de ravitaillement engendrées par les routes coupées. La tempête Dikeledi, qui s'est ensuite abattue sur l'île le 13 janvier, a causé des inondations majeures dont le ruissellement a aggravé les destructions causées par Chido. Je tiens toutefois à souligner la résilience dont nous avons été témoins, et le discours d'espoir des autorités et des interlocuteurs que nous avons entendu.

Ces difficultés climatiques ont aggravé la situation du département le plus pauvre de France. En 2021, 77 % de ses habitants vivaient sous le seuil de pauvreté nationale. Le taux de chômage s'élève à 37 % de la population active, et le travail illégal est très fortement généralisé. Les emplois se concentrent pour moitié dans le secteur tertiaire non marchand, tandis que le secteur de la construction, qui en concentre 9 %, est appelé à être fortement mobilisé dans la reconstruction de l'île.

Dans ce contexte, le présent projet de loi comporte de premières mesures d'urgence en faveur de cette reconstruction qui, selon les annonces du Gouvernement, devraient être suivies prochainement d'un texte apportant des modifications pérennes.

J'en viens à la présentation des neuf articles dont l'examen nous est délégué.

L'article 18 prévoit la suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales pour les employeurs, travailleurs indépendants et micro-entrepreneurs. Cette suspension se fera en deux temps : elle sera d'abord appliquée à tous les redevables, puis pourra être prolongée par décret pour tout ou partie d'entre eux, selon des conditions liées à leur situation économique et financière.

L'Assemblée nationale a complété ces dispositions en prévoyant la possibilité de conclure des plans d'apurement avec l'organisme de recouvrement, qui pourront donner lieu, sous conditions, à un abandon total ou partiel des créances de cotisations et contributions sociales.

Sur proposition de la rapporteure de sa commission des affaires économiques, l'Assemblée nationale a modifié la durée de la période de suspension du recouvrement. Initialement prévue jusqu'au 31 mars 2025, elle court désormais jusqu'au 31 décembre 2025, avec possibilité de renouvellement sous conditions jusqu'au 31 décembre 2026. Cela ne me semble toutefois pas conforme au caractère d'urgence de ce texte.

Le premier amendement que je porterai devant vous a pour objet de revenir aux délais prévus dans la version initiale du projet de loi. Le recouvrement sera ainsi différé pour l'ensemble des redevables jusqu'au 31 mars 2025, et cette échéance pourra être reportée par décret au 31 décembre 2025 pour les cas qui le justifieront.

En effet, les différents interlocuteurs que nous avons entendus ont insisté sur l'hétérogénéité de l'activité économique mahoraise. Certains acteurs – des commerces ou des entreprises du bâtiment – ont conservé leur infrastructure et pourraient rapidement reprendre leurs activités. Par ailleurs, le produit des cotisations sociales à Mayotte s'élève à 250 millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable.

L'article 18 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale, exonère les entreprises mahoraises de cotisations pour le seul mois de décembre 2024. Je vous proposerai de supprimer cet article dont les dispositions me semblent moins protectrices et moins équitables que celles de l'article 18. Celui-ci permettra, je le rappelle, l'abandon des créances de cotisations des seuls employeurs et travailleurs indépendants dont l'impact durable du cyclone sur leur activité économique serait avéré.

L'article 19 a pour objet de rendre les travailleurs indépendants non agricoles éligibles au bénéfice des aides sociales apportées par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI).

Le CPSTI a en effet prévu des aides automatiques spécifiques à Mayotte qui s'élèvent à 1 000 euros pour les 2 000 travailleurs indépendants actifs et 500 euros au bénéfice des 2 250 micro-entrepreneurs. Le montant global de ce soutien est estimé à 4 millions d'euros.

Je vous propose d'adopter cet article bienvenu sans modification.

L'article 20 vise à prolonger le versement des revenus de remplacement au bénéfice des demandeurs d'emploi. Il s'agit de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et de l'allocation des travailleurs indépendants (ATI).

Cette prolongation bénéficierait aux personnes dont les droits arrivent à échéance à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2024, sans que les conditions de renouvellement des allocations leur soient opposables. Cette mesure courrait jusqu'au 31 mars 2025 et pourrait être renouvelée jusqu'à une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2025, selon l'évolution de la situation.

Cet article entérine ce que les agences France Travail ont déjà mis en place depuis janvier dernier sur le fondement d'une lettre de couverture émise par la ministre chargée du travail et de l'emploi le 27 décembre 2024.

Ainsi, 131 demandeurs d'emploi au titre de l'ARE et 17 allocataires de l'ASS ont déjà bénéficié de cette prolongation exceptionnelle. De janvier à mars 2025, 739 demandeurs d'emploi supplémentaires verront leurs droits à l'ARE renouvelés.

Ces dispositions, dont le coût global est estimé à 800 000 euros, sont similaires aux mesures prises lors de la crise sanitaire en 2020 et 2021. Elles me paraissent tout à fait justifiées à la situation de l'après-cyclone à Mayotte alors que le marché du travail ne peut fonctionner à la normale avec une économie à terre.

Cet article vient toutefois déroger à la répartition habituelle des compétences puisque les règles d'indemnisation de l'assurance chômage sont l'apanage des partenaires sociaux. Ces derniers ont, en outre, pleinement repris leur compétence depuis la conclusion de conventions d'assurance chômage le 15 novembre 2024.

Jusqu'au 31 mars 2025, la prorogation exceptionnelle directement prévue dans la loi paraît justifiée par l'urgence. En revanche, l'habilitation donnée au Gouvernement pour reporter le terme de cette prolongation jusqu'au 31 décembre 2025, au plus tard, ne saurait se faire sans l'assurance que les partenaires sociaux seront consultés. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement qui prévoit que le décret de prolongation sera pris après avis du conseil d'administration de l'Unédic.

L'article 21 concerne le renouvellement automatique des droits et prestations versés aux assurés résidant à Mayotte ainsi qu'à leurs ayants droit, et qui arriveraient à expiration à compter du 14 décembre 2024. Il a également pour objet le remboursement des frais de santé et l'ouverture de nouveaux droits, y compris en l'absence de demande dûment formée ou ne comportant pas l'ensemble des pièces requises. Ce dispositif sans précédent se justifie par le fait que le site abritant le guichet de la caisse de sécurité sociale de Mayotte a été détruit aux deux tiers et inondé, et que les pertes matérielles subies par les allocataires sont susceptibles d'entraver leurs démarches administratives. L'Assemblée nationale a prévu des dispositions spécifiques en faveur des personnes handicapées sur le modèle de celles qui ont été mises en œuvre lors de la crise sanitaire liée à la covid-19, ce dont je me réjouis.

Je vous proposerai un amendement afin d'aligner la durée de renouvellement des prestations et droits sociaux sur celle des allocations chômage, soit jusqu'au 31 mars 2025 comme le prévoyait la version initiale du texte, et non jusqu'au 30 juin 2025 comme l'a souhaité l'Assemblée nationale. D'une part, cette échéance peut être reportée par décret au 31 décembre 2025, et, d'autre part, la caisse de sécurité sociale de Mayotte nous a indiqué pouvoir être pleinement opérationnelle dès le mois de février 2025.

L'article 22 permet une majoration des taux de l'indemnité d'activité partielle versée au salarié et de l'allocation accordée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte. Par décret, l'indemnité due au salarié serait rehaussée à 70 % du salaire brut, contre 60 % actuellement, tandis que l'employeur recevrait une allocation de 70 %. En dehors des indemnités complémentaires versées en sus des montants légaux, les employeurs bénéficieraient d'un reste à charge nul alors qu'en vertu du droit commun ils auraient supporté 40 % du coût.

Là encore, il s'agit surtout d'entériner des dispositions qui sont déjà effectives depuis janvier dernier par une lettre de couverture ministérielle et de prévoir la durée d'application de ce régime exceptionnel. Comme pour les autres articles, ce régime dérogatoire s'appliquerait du 14 décembre 2024 jusqu'au 31 mars 2025, avec une possibilité de prolongation jusqu'au 31 décembre 2025.

Selon les informations transmises par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), 693 demandes d'autorisation préalables d'activité partielle avaient été déposées pour 8 500 salariés concernés. L'administration retient l'hypothèse d'un effectif total de 10 000 salariés placés en activité partielle - sur un ensemble de 16 400 salariés du secteur privé éligibles.

Le recours à l'activité partielle jusqu'en mars 2025 coûterait 27,5 millions d'euros à l'État et 13,5 millions d'euros à l'Unédic.

Pour conclure, les dispositions de l'article 22 me paraissent utiles et je vous propose ainsi de les soutenir.

Les articles 27, 32 et 33 correspondent à des demandes de rapports pour lesquelles je vous proposerai une suppression. Déjà vaines en temps normal, il n'est pas certain que ces demandes, dans un texte d'urgence, soient une priorité pour l'administration en vue de traiter la situation à Mayotte.

En phase avec l'objectif de ce projet de loi, ces articles sont des dispositions d'urgence pour faire face à très court terme à une situation sociale et économique complexe. Tous les acteurs que nous avons auditionnés - et je partage ce point de vue - ont insisté sur la nécessité de se saisir de cette tragédie pour reconstruire Mayotte différemment.

De nombreux sujets devront être abordés à l'occasion du projet de loi de programmation pour Mayotte que le Gouvernement annonce dans les prochains mois. Notre commission aura ainsi certainement à se pencher sur la poursuite de la convergence sociale.

Toutefois, je crois que la reconstruction de Mayotte doit également mobiliser des dispositifs ambitieux qui ne relèvent pas du domaine de la loi.

Je pense en particulier à la formation, qui sera l'un des grands enjeux des prochains mois. En effet, la population mahoraise est très jeune, pour moitié composée de personnes de moins de 20 ans. Elles représentent l'avenir et constituent la force de travail nécessaire à cette reconstruction. Il conviendra de toute évidence de mettre en place un plan ambitieux pour qu'une offre de formation se structure. Certains secteurs, en particulier celui du bâtiment, auront un besoin criant de main d'œuvre bien formée et la reconstruction de l'archipel ne peut se faire sans les travailleurs mahorais.

Enfin, pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, je vous propose de considérer que le périmètre des articles dont l'examen a été délégué à notre commission comprend les dispositions relatives à la suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales applicables à Mayotte, aux aides en faveur des travailleurs indépendants mises en œuvre à Mayotte, à l'adaptation du régime de protection sociale de Mayotte, et notamment à la prolongation des droits et prestations sociaux, en réponse à la situation provoquée par les intempéries

ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024, à l'adaptation des règles applicables à Mayotte relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et au dispositif de placement des salariés en activité partielle en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024.

*Il en est ainsi décidé.*

**Mme Micheline Jacques, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – Je rentre de Mayotte, où il me semblait indispensable de me rendre afin de mieux comprendre ce territoire et de travailler avec ses élus. On m'a alertée sur le fait que, si les personnes en situation irrégulière font l'objet de l'attention des ONG et que la classe moyenne, voire la classe quelque peu aisée, bénéficie d'allègements de charges fiscales, le projet de loi d'urgence ne prend pas en compte la situation sociale de la partie de la population qui relève des minima sociaux. Celle-ci parvenait à s'en sortir grâce aux cultures vivrières de petits jardins, mais ces derniers ont disparu. La situation se complique d'autant que les prix des denrées alimentaires ont considérablement augmenté. On nous appelle donc à prêter attention à cette catégorie de la population dans le projet de loi d'urgence qui s'élabore.

La force de la population mahoraise, dans son ensemble, tient à sa volonté de travailler à la reconstruction de son territoire. Pour cela, elle nous demande de lui donner les leviers nécessaires.

**Mme Annie Le Houerou.** – Avant toute chose, j'adresse un mot de soutien aux Mahorais qui ont subi une catastrophe sans précédent, laquelle a aggravé une situation déjà extrêmement précaire dans bien des domaines, dont j'avais pu me rendre compte à l'occasion d'un déplacement sur place en avril 2024.

Merci, madame le rapporteur de votre travail. Comme vous l'avez rappelé, cette situation très préoccupante se caractérisait dès avant le cyclone Chido, et pour s'en tenir aux situations effectivement répertoriées, par un taux de 77 % de personnes vivant sous le seuil de pauvreté et de 37 % de la population active à la recherche d'un emploi.

Le projet de loi d'urgence ne pourra répondre à toutes les difficultés en matière de santé, d'accès à l'eau, de logement, d'éducation ou de convergence des droits sociaux avec les autres départements de l'Hexagone et d'outre-mer. Nous devons l'examiner en ayant en tête que le Gouvernement a annoncé un projet de loi de refondation de Mayotte à venir dans les trois prochains mois. Nous attendons ce texte avec impatience.

Les financements d'ores et déjà inscrits au projet de loi de finances (PLF) nous semblent cependant assez faibles, avec un total d'environ 35 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Je note également qu'aucune mesure d'urgence ne traite de l'attractivité des postes pour les agents publics, notamment dans le domaine de la santé, afin d'accompagner ce début de reconstruction. Des mesures particulières auraient également pu concerner

l'égalité de traitement entre les fonctionnaires mahorais et ceux de l'Hexagone. Le secteur associatif local, dans lequel s'engage un peuple que nous savons résilient, aurait de même pu bénéficier d'un accompagnement spécifique.

Vous écarterez plusieurs demandes de rapports souhaités par l'Assemblée nationale. Ils nous auraient pourtant permis de travailler plus en profondeur sur les problèmes qui se posent. Au-delà, il nous semble important, au sein du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), qu'une commission d'enquête voie le jour sur la gestion du cyclone Chido.

Pour entrer dans le détail du texte, nous appuyons toutes les solutions déjà en place permettant aux personnes de conserver leurs droits. En revanche, pourquoi revenir, avec l'amendement que vous proposez à l'article 18, sur le différé de recouvrement des cotisations et contributions sociales pour les employeurs, travailleurs indépendants et micro-entrepreneurs, pour traiter plutôt les situations au cas par cas ? Compte tenu de leur propre situation, les services administratifs concernés ne seront vraisemblablement pas en mesure de procéder, après le 31 mars 2025, à l'examen approfondi de chaque dossier en particulier. De plus, les administrés risquent à leur tour de ne pas être à même de fournir un certain nombre de documents. Laissons aux uns et aux autres le temps nécessaire et maintenons la date du 31 décembre 2025.

Pareillement, à l'article 21, nous ne devrions pas revenir sur le report au 30 juin 2025, voulu par l'Assemblée nationale, de la durée de renouvellement des prestations et droits sociaux, lequel a redonné de l'espoir à des personnes qui connaissent de très grandes difficultés.

L'article 16, qui prévoit l'exonération des dons consentis aux associations jusqu'à 1 000 euros ne concerne pas directement notre commission, mais je m'y réfère, car nombre d'associations se sont mobilisées pour préparer des conteneurs à destination de Mayotte et il semblerait qu'elles rencontrent des difficultés dues à l'application des droits de douane, retardant sensiblement la distribution des dons à la population mahoraise. Leurs structures sur place doivent, pour récupérer ces envois, payer des droits qui dépassent leurs capacités financières.

Enfin, je soulignerai la nécessité d'un plan structuré pour la reconstruction de Mayotte. Pour l'heure, au travers de ce texte d'urgence, nous ne voyons pas encore de stratégie bien définie se dessiner. Nous plaçons ici nos espoirs dans le projet de loi de refondation qui doit le suivre.

**Mme Frédérique Puissat.** – Je reviens sur l'article 20, qui précise que les demandeurs d'emploi résidant à Mayotte et qui ont épuisé leurs droits à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2024 peuvent obtenir une prolongation de ces droits jusqu'au 31 mars, voire, par décret, jusqu'au 31 décembre 2025. Vous avez eu raison de rappeler que les dispositifs d'assurance chômage sont en principe régis par les partenaires sociaux et que toute dérogation aux règles

d'indemnisation de l'assurance chômage suppose l'avis du conseil d'administration de l'Unédic. Cet avis préalable à la prise du décret était prévu dans la version transmise à la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) mais ne figure plus dans le projet de loi déposé. Il faut, ainsi que vous nous y invitez, remettre l'Unédic au cœur de ces dispositifs.

Je n'irai pas au-delà de vos propres propositions d'amendements, au vu de la tournure que le projet de loi a prise auprès de nos collègues députés : il convient, s'agissant d'un texte d'urgence, de ne pas alourdir davantage les procédures et de ne pas multiplier les dispositifs, qui seraient autant de contraintes supplémentaires pour les Mahorais qui ont d'abord besoin que nous agissions vite.

Au sujet de l'article 20, vous indiquez que le coût pour l'Unédic de la prolongation des prestations jusqu'au mois de mars 2025 s'élèverait à quelque 800 000 euros ; quel montant atteindrait-il en cas de renouvellement jusqu'au 31 décembre ? Ce coût s'ajoute par ailleurs à celui du recours à l'activité partielle, dont vous nous dites qu'il sera de l'ordre de 13,5 millions d'euros à la charge de l'organisme paritaire. N'aurions-nous pas intérêt à demander au Gouvernement qu'il défalque ces montants de ceux que l'État retient sur le budget de l'Unédic, et qui représentent 12 milliards d'euros pour la période de 2023 à 2026 ?

**Mme Raymonde Poncet Monge.** – À mon tour de vous remercier, madame le rapporteur, notamment pour les auditions très intéressantes que vous avez menées.

Le cyclone Chido aura révélé l'état économique et social de Mayotte. Veillons à ce que les mesures prévues dans ce texte d'urgence, pris dans l'attente d'une loi de refondation, s'accompagnent d'une réflexion sur le moyen et le long terme. Reconstruire différemment, oui, mais dès à présent, y compris dans l'urgence, afin de ne pas perpétuer les mêmes biais.

Les auditions ont montré le caractère fallacieux d'un certain nombre d'informations relayées au sujet de Mayotte, en soulignant que les étrangers en situation irrégulière sur ce territoire n'y venaient pas pour bénéficier des prestations sociales. Les conditions pour obtenir notamment des prestations non contributives sont d'ailleurs plus exigeantes à Mayotte qu'en métropole. Les sénateurs de Mayotte ajoutent qu'il n'y aura pas de reconstruction sans l'apport des travailleurs étrangers, qu'ils soient ou non en situation régulière sur le territoire. Ils sont au cœur du système et il importera de comprendre pourquoi l'activité professionnelle d'autant de travailleurs dans l'île n'est pas déclarée. Pour diverses raisons, telles que l'absence de retraite complémentaire ou des minima très proches du niveau moyen contributif, il existe à Mayotte une véritable désincitation aux cotisations. Le moment est venu d'avoir des informations claires sur ce département.

Sur les mesures d'urgence, je m'étonne que l'on ne prévoie pas dès à présent des contrats aidés, notamment dans le cadre des parcours emploi compétences (PEC), ainsi qu'un plan d'investissement dans les compétences (PIC), afin que les Mahorais soient eux-mêmes au centre de la reconstruction. Je regrette ici l'absence de ces dispositifs, dont les crédits budgétaires souffrent plus généralement, il est vrai, de diminutions trop rigoureuses.

Il est bon de solliciter l'avis du conseil d'administration de l'Unédic au sujet des prestations bénéficiant aux demandeurs d'emploi, mais pourquoi ne pas l'avoir déjà interrogé sur le dispositif d'une allocation de chômage partiel à Mayotte, au financement duquel l'organisme paritaire contribue pourtant à hauteur du tiers du montant ?

Quant à la prolongation du versement des allocations chômage comme le renouvellement automatique des droits et prestations d'assurance maladie, précisons qu'ils concernent le cas de figure où leurs bénéficiaires n'ont pas eu la possibilité de fournir les documents trimestriels qui devaient leur permettre de faire valoir leurs droits. Il me semble que les représentants de la caisse de sécurité sociale de Mayotte font montre d'un optimisme marqué en annonçant qu'elle sera de nouveau opérationnelle dès le mois prochain ; pour ma part, j'ai plutôt entendu que tout fonctionnait jusqu'à présent en mode très dégradé, d'autant que nombre de Mahorais n'utilisent pas les outils informatiques et ont besoin de se rendre aux guichets des administrations. Dans ces conditions, un report au 31 décembre 2025 ne me paraît nullement excessif.

Enfin, il est dommage de supprimer des demandes de rapports qui auraient pu éclairer le problème systémique de convergence sociale entre Mayotte et les autres départements français entraînant souvent l'absence de déclaration des salariés dans ce territoire. Ces demandes auraient également pu soutenir l'engagement, dans le prochain projet de loi de refondation, de corriger ce problème.

**Mme Catherine Conconne.** – J'ai vu la République beaucoup plus généreuse dans d'autres circonstances, pour d'autres pays : 35 millions d'euros, seulement, pour Mayotte, un territoire français qui est à terre et dont autant d'infrastructures, en particulier les écoles, sont touchées ! Reconstruire une école ou des systèmes d'adduction d'eau après un cyclone coûte cher.

On me parle de résilience, mais c'est un mot que je déteste. Les Mahorais n'ont pas le choix, tout simplement. Même avant le cyclone, le sous-développement était déjà à la porte de leur pays. Bien que celui-ci soit devenu le 101<sup>e</sup> département de France, les efforts en sa faveur sont restés dérisoires et le peu que nous obtenons de la métropole, nous l'obtenons toujours à grand-peine.

Sans doute voterai-je ce texte d'urgence, suivant en cela mon groupe politique. Mais quelle déception, quel peu d'égard et de considération !

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – Madame le rapporteur Micheline Jacques, il est exact que, actuellement, les ONG s’occupent plus particulièrement, à Mayotte, des étrangers et qu’il existe une différence de traitement cruelle avec les Français qui y vivent des minima sociaux. À ce titre, il pourrait être opportun de prendre de nouvelles mesures en leur faveur dans le prochain projet de loi de reconstruction et de refondation, que le ministre des outre-mer annonce pour le mois de mars.

Un décret du 18 décembre 2024 prévoit l’encadrement des prix à la consommation de certains aliments, dont celui des bouteilles d’eau. Il se peut que le préfet de Mayotte complète encore le dispositif, notamment au sujet des légumes qu’il faut désormais importer dans l’île à des prix exorbitants.

Madame Le Houerou, sur le financement, l’administration nous a indiqué que les crédits budgétés seraient suffisants pour l’application des dispositions du projet de loi d’urgence qui relèvent de notre commission et, qui, pour la plupart d’entre elles, correspondent à des dépenses de guichet. La question des crédits se pose d’abord pour des dispositifs annexes comme la formation et les contrats aidés, dont on nous a en effet précisé au cours des auditions qu’ils seront indispensables pour que les Mahorais participent à la reconstruction. Une loi d’urgence ne peut véritablement en traiter, car la formation des personnes suppose un déploiement de mesures sur un plus long terme.

L’égalité de traitement des fonctionnaires hexagonaux et mahorais ainsi que le soutien au secteur associatif constituent d’autres enjeux à suivre au cours des prochains mois. Ces domaines relèvent de la commission des lois, tandis que celui des droits de douane est de la compétence de la commission des finances. Cependant, je vous accorde que le présent texte ne prévoit rien sur ces différents sujets et que cela est regrettable.

J’ajoute par ailleurs que la caisse de sécurité sociale de Mayotte fonctionne. Son directeur, que nous avons entendu, nous a lui-même assuré des dispositions qu’il prenait pour tout remettre rapidement en ordre de marche. Quoiqu’il ait été sérieusement endommagé, le site de la caisse de sécurité sociale rouvrira au public dans quelques jours.

La rédaction initiale du texte prévoit que le Gouvernement a la possibilité de suspendre, par décret, le recouvrement des cotisations et contributions sociales jusqu’au 31 décembre 2025. Ce dispositif offre à la fois plus de souplesse dans l’accompagnement des acteurs et il sied mieux au contexte d’urgence qui est celui de notre intervention que le choix d’une prolongation des mesures d’emblée jusqu’au 31 décembre 2025. Celle-ci nous paraît trop longue pour certains secteurs. Il faudra procéder à des analyses des situations au cas par cas.

Madame Puissat, le coût induit par une prolongation jusqu'en juin 2025 de la mesure inscrite à l'article 20 s'élèverait à 2,8 millions d'euros ; nous pouvons en déduire qu'il atteindrait quelque 6 millions d'euros en cas de reconduction jusqu'au 31 décembre. Ce sont assurément, pour l'Unédic, des dépenses supplémentaires, mais elles paraissent lui incomber naturellement. Les représentants du régime d'assurance chômage, que nous avons consultés, s'expriment d'ailleurs en faveur de ces dispositifs en dépit de la méthode employée par le Gouvernement. Au-delà, la question se pose de la répartition des rôles entre l'État et l'Unédic.

Madame Poncet Monge, vous avez raison d'observer que la convergence sociale à Mayotte prend beaucoup de temps et que les Mahorais ne disposent toujours pas des mêmes droits que leurs compatriotes de l'Hexagone. On nous a, par exemple, indiqué qu'un régime d'assurance vieillesse n'y avait été seulement mis en place qu'en 1987.

Je partage votre préoccupation sur la formation des Mahorais.

Au sujet de l'activité partielle, l'Unédic reconnaît qu'il s'agit d'un dispositif d'État. Les salariés percevront 70 % de leur salaire brut, sans aucun reste à charge pour les employeurs.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 18 (délégué)*

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-31** rectifié *bis* vise à exonérer les employeurs, les travailleurs indépendants non agricoles, agricoles et maritimes, ainsi que les micro-entrepreneurs, des cotisations et contributions sociales dues à compter du 14 décembre 2024, et ce jusqu'au 31 mars 2025.

Cet amendement étant déjà satisfait, je vous propose donc de le rejeter.

*La commission rejette l'amendement COM-31 rectifié bis.*

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-30** rectifié a pour objet d'inclure les avocats parmi les redevables qui bénéficient des mesures de suspension du recouvrement de cotisations à l'article 18. Il est déjà partiellement satisfait, d'où un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement COM-30 rectifié.*

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-69** rectifié vise à remplacer la suspension du recouvrement des cotisations et contributions prévue à l'article 18 par leur exonération pure et simple.

Conformément à la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, cette exonération courrait jusqu'au 31 décembre 2025, cette date pouvant être reportée par décret jusqu'au 31 décembre 2026.

Cet amendement est présenté par ses auteurs comme offrant la garantie que les redevables mahorais soient considérés comme étant à jour de leurs obligations. Or, cela est déjà prévu dans le texte.

L'exonération de cotisations pour l'ensemble des redevables sur une si longue période est d'autant moins justifiée que selon les chiffres transmis par la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS), 80 % des entreprises du bâtiment et travaux publics (BTP) et de l'hôtellerie-restauration sont déjà en capacité de redémarrer. Le secteur bancaire a également repris.

En conséquence, j'émet un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement COM-69 rectifié.*

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'article 18 suspend l'obligation de paiement des cotisations et des contributions. Dans la version initiale du projet de loi, cette suspension s'appliquait de droit à l'ensemble des redevables jusqu'au 31 mars 2025, cette échéance pouvant être reportée par décret, au plus tard au 31 décembre 2025.

L'Assemblée nationale a étendu la suspension de droit jusqu'au 31 décembre 2025, et permis son renouvellement par décret jusqu'au 31 décembre 2026. Une telle durée n'est pas compatible avec le caractère d'urgence du projet de loi, étant rappelé que les cotisations et contributions sociales recouvrées sur le territoire de Mayotte s'élèvent à 250 millions d'euros par an.

L'amendement **COM-76** a pour objet de revenir à la version initiale du texte afin d'adapter la mesure de suspension dans la durée au cas par cas, ce qui est moins dispendieux et tout aussi protecteur des entreprises et des travailleurs indépendants vulnérables.

*L'amendement COM-76 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel COM-77.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 18 ainsi modifié.*

#### **Article 18 bis (nouveau) (délégué)**

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-78** vise à supprimer cet article introduit par l'Assemblée nationale, qui a pour effet de créer une exonération totale des cotisations et des contributions sociales – à l'exception des cotisations affectées aux régimes complémentaires de retraite – pour l'ensemble des entreprises mahoraises et pour le seul mois de décembre 2024.

Ces dispositions semblent redondantes avec celles de l'article 18, qui prévoient la suspension du recouvrement de toutes les cotisations et contributions jusqu'au 31 mars 2025, cette échéance pouvant être reportée au 31 décembre 2025 pour les redevables en situation économique et financière critique.

L'article 18 prévoit, en outre, la possibilité d'abandon total ou partiel des créances de cotisations pour la période comprise entre le 14 décembre 2025 et le 31 décembre 2025, dans le cadre de la conclusion d'un plan d'apurement. Il prévoit ainsi la possibilité d'une exonération de ces cotisations et contributions pour une durée de presque un an, pour les redevables qui justifieraient objectivement de l'impact économique durable du cyclone Chido sur leur activité.

*L'amendement COM-78 est adopté.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 18 bis.*

#### ***Article 19 (délégué)***

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 19 sans modification.*

#### ***Article 20 (délégué)***

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-79** prévoit la consultation obligatoire de l'Unédic préalablement à l'édiction d'un décret qui reporterait, après le 31 mars 2025, le terme de la période de prolongation des allocations de retour à l'emploi (ARE) et des allocations des travailleurs indépendants (ATI) pour les demandeurs d'emploi.

*L'amendement COM-79 est adopté.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 20 ainsi modifié.*

#### ***Après l'article 20 (délégué)***

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-28** rectifié vise à suspendre jusqu'au 31 mars 2025 les modalités de contrôle des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) prévues dans la convention entre le département de Mayotte et la caisse de sécurité sociale.

L'intention sous-tendue par cet amendement est tout à fait pertinente. Cependant, l'article 21 prévoit précisément le renouvellement automatique des droits et prestations sociales versées par la caisse de sécurité sociale de Mayotte, dont fait partie le RSA. Dès lors, les conditions d'octroi du RSA sont sans incidence sur le maintien de la prestation pour tous les allocataires au moins jusqu'au 31 mars 2025.

Cet amendement me paraît satisfait et j'émet donc un avis défavorable.

*La commission rejette l'amendement COM-28 rectifié.*

#### ***Article 21 (délégué)***

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'article 21 prévoit le renouvellement automatique des droits et prestations versées aux assurés mahorais et à leurs ayants droit qui expiraient au 14 décembre 2024. L'amendement **COM-80** a pour objet de réduire la période de renouvellement automatique prévue par la loi à la date butoir du 31 mars 2025.

*L'amendement COM-80 est adopté.*

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 21 ainsi modifié.*

#### ***Après l'article 21 (délégué)***

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-101** vise à suspendre l'obligation de réaliser quinze heures d'activité par semaine incombant aux bénéficiaires du RSA.

L'article 21 prévoit le renouvellement automatique des droits et prestations sociales – dont le RSA – jusqu'au 31 mars 2025, avec une possibilité de prolonger ce régime exceptionnel jusqu'au 31 décembre 2025.

Il me paraît plus pertinent de laisser le soin au pouvoir réglementaire de déterminer, en fonction de l'évolution de la situation, les conditions d'octroi du RSA peuvent être appliquées à Mayotte en 2025. Il serait prématuré de suspendre indéfiniment la réforme du RSA alors même que celle-ci doit permettre un accompagnement renforcé des bénéficiaires, qui, le cas échéant, pourrait s'avérer utile à Mayotte. Mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement COM-101.*

#### ***Article 22 (délégué)***

*La commission propose à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 22 sans modification.*

**Article 27 (nouveau) (délégué)**

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-81** vise à supprimer une demande de rapport.

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 27.*

**Article 32 (nouveau) (délégué)**

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-82** a également pour objet de supprimer une demande de rapport.

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 32.*

**Article 33 (nouveau) (délégué)**

**Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis.** – L'amendement **COM-83** vise à supprimer cet article, portant lui aussi sur une demande de rapport.

*La commission propose à la commission des affaires économiques de supprimer l'article 33.*

**TABLEAU DES AVIS**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 18</b>			
Mme RAMIA	COM-31 rect. bis	Exonération jusqu'au 31 mars 2025 des cotisations et contributions sociales exigibles à compter du 14 décembre 2024.	<b>Rejeté</b>
Mme RAMIA	COM-30 rect.	Inclusion des avocats dans le champ d'application de l'article 18	<b>Rejeté</b>
Mme LE HOUEROU	COM-69 rect.	Exonération des cotisations et contributions sociales jusqu'au 31 décembre 2025, cette pouvant être reportée par décret jusqu'au 31 décembre 2026.	<b>Rejeté</b>
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-76	Limitation de la suspension du recouvrement prévue par la loi au 31 mars 2025, et de sa prolongation par décret jusqu'au 31 décembre 2025.	<b>Adopté</b>
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-77	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 18 bis (nouveau)</b>			
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-78	Suppression de cet article	<b>Adopté</b>
<b>Article 20</b>			
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-79	Consultation de l'Unédic préalablement à l'allongement de la période de prolongation des indemnisations	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après Article 20</b>			
Mme RAMIA	COM-28 rect.	Suspension du contrôle des bénéficiaires du revenu de solidarité active	<b>Rejeté</b>
<b>Article 21</b>			
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-80	Limitation de la période de renouvellement automatique des droits à prestations au 31 mars 2025	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après Article 21</b>			
Mme LE HOUEROU	COM-101	Suspension de l'obligation de réaliser quinze heures d'activité par semaine pour l'attribution du revenu de solidarité active	<b>Rejeté</b>
<b>Article 27 (nouveau)</b>			
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-81	Suppression du présent article demandant un rapport	<b>Adopté</b>
<b>Article 32 (nouveau)</b>			
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-82	Suppression du présent article demandant un rapport	<b>Adopté</b>
<b>Article 33 (nouveau)</b>			
<b>Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis</b>	COM-83	Suppression du présent article demandant un rapport	<b>Adopté</b>

## RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

---

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

<sup>2</sup> Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

<sup>4</sup> Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales **a arrêté**, lors de sa réunion du mardi 28 janvier 2025, **le périmètre indicatif des articles du projet de loi n° 260 (2024-2025) d'urgence pour Mayotte.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait, au titre des articles dont l'examen lui a été délégué par la commission des affaires économiques,** des dispositions relatives :

- à la suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales applicables à Mayotte ;

- aux aides en faveur des travailleurs indépendants mises en œuvre à Mayotte ;

- à l'adaptation du régime de protection sociale de Mayotte, et notamment à la prolongation des droits et prestations sociaux, en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation des règles applicables à Mayotte relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et au dispositif de placement des salariés en activité partielle en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

---

### Auditions

- **Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM)**  
**Philippe Féry**, directeur
- **Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets) de Mayotte**  
**Michel-Henri Mattera**, directeur
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**  
**Rachel Becuwe**, cheffe de service  
**Maeva Lamand**, adjointe à la cheffe de mission de la sous-direction des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi  
**Agathe Andrieux**, adjointe à la cheffe de mission MFNE  
**Rémi Bardeur**, chargé de mission au Pôle prévention des licenciements économiques  
**Valentin Rieu**, chargé de mission Régime de solidarité d'indemnisation du chômage
- **France Travail**  
**Thibaut Guilluy**, directeur général  
**Thalia Breton**, DGA ad intérim en charge de la stratégie et des affaires institutionnelles  
**Gilles Biron**, chargé de mission, en charge de l'appui aux DROM  
**Agnès Dubarry**, directrice adjointe de la stratégie, de l'innovation, du Lab et de la RSE  
**Eudes de Morel**, chargé de relations institutionnelles
- **Salama Ramia**, sénatrice de Mayotte
- **Saïd Omar Oili**, sénateur de Mayotte

- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**  
Morgan Delaye, chef de service, adjoint au directeur  
Christine Labat, cheffe de projet outre-mer

**Contributions écrites**

- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**
- **Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI)**
- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**
- **Confédération générale du travail (CGT)**
- **Force ouvrière (FO)**
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)**
- **Mouvement des entreprises de France (Medef)**
- **Direction générale des outre-mer (DGOM)**

## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-260.html>