

Inspection générale
des Finances

n° 2006-M-031-01

Inspection générale
de l'administration

n° PAM-06-009-01

Inspection générale
des Affaires sociales

2006-081

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer

Etabli par

Anne BOLLIET

Inspectrice générale des
finances

Ramiro RIERA

Inspecteur général
de l'administration

Daniel POSTEL-VINAY

Inspecteur général
des affaires sociales

Stéphane LAYANI

Administrateur civil
hors classe

Sylvie ESCANDE-VILBOIS

Inspectrice
de l'administration

Bernard FONTAINE

Administrateur civil
hors classe

- Juillet 2006 -

SYNTHESE – RÉSUMÉ

CONSTATS

La loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM - 21 juillet 2003) a complété un dispositif d'exonération de charges institué en 1994 et élargi en 2001 par la loi d'orientation de l'outre-mer (LOOM – 13 décembre 2000). L'article 5 de la LOPOM a prévu une évaluation.

Le montant des exonérations de cotisations sociales résultant de la LOPOM s'élève à 843 millions € en 2005. Il a été multiplié par 5 environ depuis 2000, l'essentiel de l'augmentation s'étant produit en 2001 avec la mise en œuvre de la LOOM. Il s'ensuit une pression croissante sur le budget de l'Etat, qui rembourse ces exonérations aux organismes sociaux.

L'évaluation du dispositif d'exonération de charges est difficile pour au moins deux raisons :

- son pilotage est insuffisant et l'appareil statistique, fondé sur les cotisations versées aux organismes sociaux ainsi que sur les informations recueillies par ceux-ci, ne tient pas compte des spécificités de la réglementation outre-mer. Les informations relatives aux emplois sont lacunaires et la politique de contrôle inexistante ;

- les entreprises d'outre-mer disposent d'un ensemble d'outils d'aides au fonctionnement et à l'investissement, si bien qu'on peut difficilement faire la part des effets résultant de l'exonération des charges sociales de ceux tenant aux autres mesures.

Sauf à s'en remettre aux études générales sur les exonérations de charges – qui concluent à un effet positif de ces dispositifs sur l'emploi – la mission n'est pas en mesure d'apporter un jugement global, précis et probant, sur les effets d'un tel mécanisme outre-mer. Elle souligne le caractère massif des exonérations de charges, mais leur impact sur l'emploi ne peut être facilement établi. Les éléments suivants peuvent être relevés :

- un peu plus des $\frac{3}{4}$ des entreprises du secteur concurrentiel bénéficient d'exonérations au titre de la LOPOM, celles-ci étant accordées sans contrepartie tant en matière de régularisation de dette sociale que de travail dissimulé ;

- les exonérations concernent un peu plus de 180.000 salariés (soit 62% des salariés du secteur marchand) dont la moitié dans les entreprises de moins de 11 salariés (hors secteurs ciblés), peu ou pas exposées à la concurrence ;

- l'augmentation depuis 2003 du montant des exonérations de charges s'explique autant par l'augmentation des effectifs exonérés que par celle du SMIC ;

- les exonérations de charge ont eu un impact réel sur la sortie du travail dissimulé ;

- si un effet sur l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations a pu être enregistré, son impact n'a pas eu l'ampleur escomptée. En outre, la dette sociale comporte une part significative de cotisations salariales.

Au total, les exonérations de charges apparaissent plus comme un dispositif de transfert indifférencié de la métropole vers les DOM que comme un dispositif ciblé sur la création d'emplois.

OBJECTIFS DES RECOMMANDATIONS

Ne pas bouleverser l'économie du système – dès lors qu'une certaine visibilité est nécessaire aux chefs d'entreprise – tout en cherchant à améliorer l'impact du dispositif d'exonérations sur le développement économique.

Pour cela, corriger, à la marge, son caractère trop généraliste en utilisant une partie des ressources pour mieux aider les secteurs prioritaires. A cet effet, mettre en place un dispositif à deux étages, avec un étage de base reprenant le dispositif actuel rationalisé, et un second étage, ciblé sur les priorités locales.

RECOMMANDATIONS

Un dispositif de base, rationalisé et maintenant un niveau d'exonérations plus favorable que le régime de droit commun (FILLON)

- conditionner les exonérations de charges à un plan d'apurement des dettes sociales, au règlement, sous certaines conditions, de la part salariale, et à l'absence de travail dissimulé, ces engagements pouvant être appuyés par une aide en trésorerie ;

- mieux intéresser l'ACOSS à l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations en prévoyant que le remboursement des exonérations de charges tient compte du taux de recouvrement effectif ;

- exclure du champ de l'exonération les très hauts salaires (4 ou 5 SMIC) ;

- simplifier le calcul des exonérations, dès lors que la différenciation des paramètres de calcul n'a pas mis en évidence une différenciation correspondante du nombre d'emplois créés. Deux paramètres peuvent être mobilisés, la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée (unifiée à 1,2 SMIC) et/ou le taux de prise en charge des cotisations (95%) ;

- retoucher le périmètre des exonérations, notamment au sein des entreprises de moins de 11 salariés, pour exclure les secteurs qui ne répondent pas aux objectifs de la LOPOM.

Un second étage offrant une exonération complémentaire pour les secteurs définis localement comme prioritaires

- pour chaque département d'outre-mer, dégager, au travers d'un document d'orientation stratégique établi en concertation avec les socio-professionnels et les élus, les deux ou trois priorités qui ouvriront droit à une majoration d'exonération ;

- inscrire cette démarche dans une enveloppe budgétaire nationale, en complément de l'enveloppe correspondant à l'étage de base, et répartir l'enveloppe nationale en enveloppes indicatives par département après avis d'un comité d'orientation de l'outre-mer.

Un dispositif d'évaluation par l'Etat et les organismes sociaux plus performant

- améliorer la collecte des données en renforçant les moyens juridiques à la disposition de l'ACOSS ;
- disposer rapidement d'une analyse plus précise et plus rigoureuse des secteurs bénéficiant réellement des exonérations ainsi que de la masse salariale correspondante ;
- améliorer l'échange d'informations entre les organismes sociaux et les organismes intéressés (décisions de justice, gestionnaires du RMI...) ;
- organiser le pilotage des exonérations de charges par les administrations et organismes concernés.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PREMIÈRE PARTIE : CONSTAT ET PREMIÈRES ÉVALUATIONS	3
I. UNE PROGRESSION PLUS RAPIDE DU MONTANT DES EXONÉRATIONS QUE DES EFFECTIFS EMPLOYÉS BÉNÉFICIAIRES	4
A. <i>Un montant croissant depuis 2001</i>	5
1. Le montant global	5
2. Des situations très hétérogènes par secteur.....	7
3. Des évolutions géographiquement différentes.....	8
B. <i>Une exonération très large</i>	9
1. Une forte proportion d'entreprises bénéficie des exonérations	9
2. Le poids des entreprises de moins de 11 salariés.....	10
C. <i>La persistance d'une forte proportion de cotisations non recouvrées</i>	11
II. L'IMPACT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES SUR L'EMPLOI	12
A. <i>La situation de l'emploi dans les DOM</i>	12
B. <i>Le rôle des entreprises exonérées dans la hausse globale des emplois déclarés</i>	13
C. <i>L'évolution du travail dissimulé</i>	15
D. <i>L'absence d'outils de mesure de la pérennité des emplois</i>	16
E. <i>Un impact incertain des exonérations sur la création d'emplois</i>	16
1. La théorie économique affirme le principe d'un impact favorable sur l'emploi	16
2. Un impact sans doute plus fort dans la révélation du travail dissimulé ou le maintien de l'emploi que pour la création d'emplois	17
III. LE COÛT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES	17
A. <i>Un coût élevé comparé à d'autres dispositifs</i>	18
1. Le surcoût par rapport au dispositif de droit commun	18
2. La question du coût par emploi créé	20
3. La nécessaire mais difficile mesure du coût net par rapport aux recettes de cotisations et autres gains sociaux	20
B. <i>La difficulté du financement budgétaire et le poids croissant de la dette de l'Etat</i>	21
IV. UN DISPOSITIF FAIBLEMENT PILOTÉ	23
A. <i>Un dispositif facile d'accès pour l'utilisateur mais complexe à gérer</i>	23
1. Des difficultés de mise en œuvre immédiate	23
2. Une bonne information des entreprises sur leurs droits	23
3. Un mode de déclaration des cotisations exonérées simple mais lacunaire	24
4. Des difficultés dans la computation des effectifs	24
5. Des ambiguïtés dans la délimitation des secteurs exonérés	24
B. <i>L'absence de mesures de contrôle spécifiques</i>	25

C.	<i>L'absence de pilotage</i>	25
1.	Un dispositif législatif qui ne permet pas un pilotage économique fin	25
2.	Une insuffisante mobilisation des administrations.	25
3.	Un dispositif d'évaluation incomplet.....	26
DEUXIÈME PARTIE : LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES.....		27
I.	MAXIMISER L'EFFET DE LEVIER DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE CHAQUE DOM PAR UN DISPOSITIF À DEUX ÉTAGES PERMETTANT DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES PRIORITÉS DU DÉPARTEMENT	27
A.	<i>Les principes d'un dispositif à deux étages</i>	27
B.	<i>Une exonération de base rationalisée au titre du premier étage</i>	28
1.	L'exonération de charges sociales conditionnée par le respect d'un plan d'apurement des dettes de cotisations d'une part et l'absence de travail dissimulé d'autre part	28
2.	La limitation de la prise en charge par l'Etat au coût réel des exonérations pour l'ACOSS ...	29
3.	L'exclusion des hauts salaires du champ de l'exonération	30
4.	Trois pistes pour mieux corrélérer le dispositif d'exonérations à la croissance de l'emploi	31
C.	<i>Une exonération complémentaire, contractuelle et ciblée au titre du second étage</i>	32
1.	Inscrire une fraction de l'aide dans le cadre d'un document d'orientation stratégique identifiant un petit nombre d'activités et de secteurs prioritaires pour le développement.....	32
2.	Responsabiliser les acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) et privés (organisations professionnelles et consulaires) pour la définition négociée des engagements collectifs sectoriels	33
3.	Organiser le passage au système à deux étages et fixer dans la loi de finances le volume budgétaire du deuxième étage.....	33
D.	<i>Limiter le rôle de « banquier social » de la sécurité sociale en suscitant la création d'un réseau de distribution de crédits de trésorerie</i>	34
II.	AMÉLIORER LES CONDITIONS TECHNIQUES ET ORGANISATIONNELLES DE L'ÉVALUATION DES EXONERATIONS DE CHARGES SOCIALES.....	35
A.	<i>L'amélioration de la collecte des données et l'enrichissement de l'exploitation des bases de données</i>	35
1.	L'amélioration par les caisses générales de sécurité sociale de la collecte des données relatives aux effectifs de salariés exonérés.	35
2.	L'amélioration de l'exploitation des bases de données de l'ACOSS relatives aux effectifs de salariés et aux salaires.	36
B.	<i>Le pilotage du dispositif</i>	37
1.	Le renforcement du pilotage du réseau des caisses générales de sécurité sociale par l'ACOSS	37
2.	Le renforcement de l'échange d'informations	37
C.	<i>La contribution de l'ACOSS à l'évaluation des politiques publiques</i>	38
CONCLUSION.....		39

ANNEXES

INTRODUCTION

Par lettre en date du 6 avril 2006¹, le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre de l'outre-mer, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et le ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille ont confié à l'inspection générale des finances, à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires sociales une mission d'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif d'exonérations de charges sociales, spécifique à l'outre-mer, visé par la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (LOPOM). Cette évaluation, prévue par l'article 5 de la loi précitée, s'inscrit dans le cadre de la troisième vague des audits de modernisation.

Ce régime spécifique d'exonérations de charges sociales a été notifié à la Commission européenne, qui, par sa décision du 10 décembre 2003, a reconnu la compatibilité de l'aide avec les engagements communautaires au titre de la politique des aides d'Etat à finalité régionale². La notification doit être renouvelée avant le 31 décembre 2006.

La mission a procédé à des entretiens avec les administrations concernées et à des déplacements³ dans les quatre départements d'outre-mer (DOM).

Les mesures adoptées par les articles 1, 2 et 3 de la loi du 21 juillet 2003 constituent un dispositif d'exonération original présenté en annexe 3 et qui reprend, en les élargissant et en les assouplissant, les mesures adoptées par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM), elles-mêmes faisant suite au régime d'exonération institué par l'article 4 de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. L'évaluation porte donc sur un dispositif d'ensemble dont les fondements remontent à 1994⁴.

La mission a centré ses travaux sur les exonérations régies par l'article L.752-3-1 du code de la sécurité sociale et n'a pu mener les investigations particulières que nécessiteraient les exonérations concernant les charges personnelles des travailleurs indépendants qui ne sont ici considérés qu'en leur qualité d'employeurs. Pour ce qui concerne les agriculteurs, seules des données statistiques globales ont pu être exploitées. Le régime spécifique aux marins fait l'objet de quelques mentions particulières, sans analyse d'ensemble qui relèverait d'une autre mission. Au total, ces régimes représentent moins de 5% du montant des exonérations de charges.

Le dispositif spécifique à l'outre-mer n'est cumulable avec aucune autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale. Mais les entreprises d'outre-mer qui ne seraient pas éligibles peuvent, en revanche, bénéficier des dispositifs d'allègements généraux valant en métropole. Par ailleurs, les exonérations issues de la LOPOM peuvent se cumuler avec d'autres dispositifs d'aide à l'emploi, ne faisant pas appel à des exonérations de charges sociales comme par exemple le congé solidarité propre aux DOM qui permet de substituer un jeune à un salarié âgé.

¹ Voir annexe 1.

² Après avoir exposé que « *ce dispositif dans sa version initiale a permis de dynamiser la croissance économique et la croissance de l'emploi salarié y compris grâce à la régularisation de nombreux emplois non déclarés* », la Commission a considéré que, eu égard aux effets attendus sur le développement régional (réduire des freins au recrutement, favoriser les recrutements du BTP tout en luttant contre le travail dissimulé, réduire les coûts occasionnés par l'éloignement et l'insularité), « *les aides au fonctionnement sont justifiées en fonction de leur contribution au développement régional et de leur nature, que leur niveau est proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier.* ».

³ Voir en annexe 2 la liste des personnes rencontrées.

⁴ Voir en annexes 3 et 4 une présentation du dispositif et une comparaison des lois de 1994, 2000 et 2003.

Par comparaison avec les autres dispositifs d'allègements généraux de cotisations sociales, le dispositif spécifique à l'outre-mer se caractérise par :

- l'éligibilité de toutes les entreprises de moins de 11 salariés, outre certains secteurs d'activité sans condition de nombre de salariés ;
- l'éligibilité de tous les salaires, sans condition de plafond ;
- l'application d'une exonération à hauteur de 100% des cotisations patronales, ramenée à 50% pour les employeurs du BTP de plus de 50 salariés, jusqu'à concurrence d'un montant pris par référence au SMIC, sans calcul dégressif.

L'évaluation prévue par la LOPOM est triennale. La présente évaluation intervient donc avant le terme des trois ans. Ce caractère précoce a été souligné par de nombreux interlocuteurs sur place (socio-professionnels, élus).

S'agissant des exonérations de charge, la relative continuité des dispositifs depuis 1994 autorise cependant une étude sur une période plus étendue. La mission a par conséquent cherché, lorsque cela était possible, à élargir la période de référence de ses observations. En effet, l'année 2004 est la dernière année dont les résultats peuvent être considérés comme quasi-définitifs, les chiffres cités pour l'année 2005 devant être appréhendés avec prudence et de façon encore provisoire. L'ancienneté des premières mesures permet ainsi de compenser pour partie le court délai écoulé depuis juillet 2003, mais constitue en même temps une difficulté, puisqu'elle prive l'évaluateur d'une période de référence qui autoriserait à présenter de façon sûre « un avant » et « un après ».

Dans une première partie, ce rapport présente le constat établi par la mission et les premières évaluations qui paraissent pouvoir en résulter, puis dans une seconde partie, il propose des pistes d'évolutions du dispositif.

PREMIÈRE PARTIE : CONSTAT ET PREMIÈRES ÉVALUATIONS

L'évaluation des exonérations de charges outre-mer présente les difficultés méthodologiques liées à toute évaluation de ce type mais également aux contraintes liées aux spécificités ultramarines.

En premier lieu, la mission s'est référée aux évaluations générales : celles-ci sont rares et divergentes et ne permettent pas toujours de comparaison. Mais, en dépit des écarts de méthode et de résultats, ces études reconnaissent toutes un impact positif des mesures d'exonération de charge sur l'emploi⁵, même s'il faut être vigilant sur les effets d'aubaine ou de substitution.

En second lieu, le fonctionnement de l'économie ultramarine présente des caractéristiques qui accentuent encore les difficultés d'appréciation du dispositif d'exonération. A la suite d'entretiens sur place – tous convergents – avec des chefs d'entreprise et des organismes socio-professionnels, la mission souligne qu'outre-mer, le dispositif d'exonération de charges sociales ne peut être dissocié d'un « cocktail » de mesures de soutien, à l'investissement ou au fonctionnement : il est difficile, voire impossible selon les interlocuteurs de la mission, de faire le tri entre les effets de chacune de ces mesures et donc, d'attribuer les éventuelles avancées en matière d'emplois au dispositif d'exonération de charges plus qu'aux autres mesures. Les aides les plus souvent citées dans ce « cocktail » sont les aides de l'union européenne (FEDER), la défiscalisation, la TVANPR⁶, les autres aides à l'emploi (contrat de solidarité) et les aides en faveur de la création d'entreprises (voir en annexe 6 un exemple d'entreprise bénéficiant de plusieurs types d'aides).

Comme le dit l'exposé des motifs de la LOPOM, les aides publiques outre-mer, et notamment les exonérations de charges, ont pour objectif de corriger les vulnérabilités spécifiques de l'économie des DOM, qui se manifestent notamment par des « surcoûts ». De nombreux surcoûts tiennent d'abord à l'éloignement et à l'insularité :

- coûts de transport, dès lors que l'essentiel des approvisionnements vient encore de métropole et que les coûts de passage portuaire sont élevés ;
- coût des stocks. Ceux-ci doivent représenter en moyenne un mois de production, soit l'équivalent d'une rotation depuis la métropole ;
- étroitesse du marché insulaire ;
- surinvestissement⁷ : les plus petites des machines disponibles, conformes aux normes européennes, excèdent les capacités du marché local. Souvent destinées à fonctionner à temps complet (en 2 ou 3 /8), elles ne tournent qu'une partie de la journée. Les chefs d'entreprises – qui recourent à de telles acquisitions grâce aux aides du FEDER et de la défiscalisation – cherchent alors à exporter mais se heurtent aux difficultés d'exportation dans les pays de leur zone. En l'absence d'accords commerciaux, les tentatives d'exportation se heurtent fréquemment à des droits de douanes dissuasifs.

⁵ Voir le rapport public de la Cour des comptes 2004, chapitre sur « les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi ».

⁶ La TVANPR (TVA non perçue récupérable) encore appelée TVA fictive s'analyse comme une subvention de l'Etat à l'entreprise. Elle est en vigueur dans les DOM sauf en Guyane. Le mécanisme consiste à déduire (voire à demander le remboursement), du total de la TVA due, le montant d'une TVA calculée fictivement et non payée sur certains produits, matériaux et équipements exonérés de TVA. Elle peut concerner des biens importés ou des productions locales.

⁷ Ainsi, on peut citer les cas d'une usine de production de yaourts en Guyane qui tourne à 25% de sa capacité ou d'une imprimerie de Martinique dont l'équipement est prévu pour fonctionner en 3/8 et qui ne tourne au mieux que 8 heures par jour pendant 5 jours.

Des dysfonctionnements ont été couramment cités et assimilés à des surcoûts par les interlocuteurs de la mission même s'ils sont d'une autre nature ou sans lien direct avec l'insularité ou l'éloignement. On citera notamment :

- la réduction très importante de la commande publique ces dernières années⁸ ;
- le coût du travail et la faible productivité du travail : ainsi, le salaire moyen dans l'hôtellerie est de l'ordre de 180 € dans la zone Caraïbe et de 1 800 € en Martinique. Un tel niveau de rémunération permet de disposer d'un emploi par chambre en moyenne dans l'hôtellerie haut de gamme à Sainte-Lucie, ce qui garantit un accueil de bonne qualité quand, aux Antilles françaises, on ne peut recruter, au mieux, qu'un salarié pour 3 ou 4 chambres.
- la non déductibilité de l'octroi de mer, à l'instar de la TVA.

Face à ces « surcoûts », la mission n'a pu que constater le caractère encore partiel de l'appareil statistique et de la recherche économique pour mesurer l'adéquation du dispositif d'exonération de charges sociales aux objectifs assignés par la loi. En particulier, on pourrait se demander, sans d'ailleurs qu'il soit possible d'y répondre de manière quantitative, dans quelle mesure ce dispositif favorise la création d'emplois, mais aussi compense les effets – non souhaités – de transferts massifs, comme par exemple le niveau des salaires, tirés pour partie par les sur-rémunérations de la fonction publique, ou une inflation plus élevée.

I. UNE PROGRESSION PLUS RAPIDE DU MONTANT DES EXONÉRATIONS QUE DES EFFECTIFS EMPLOYÉS BÉNÉFICIAIRES

En préalable, la mission a rencontré d'importantes difficultés méthodologiques, qui tiennent :

- au **seuil de moins de 11 salariés** instauré par la LOPOM. Il s'agit d'un seuil qui n'est pas retenu en matière de cotisations sociales (qui connaissent le seuil de moins de 10 salariés). Cette difficulté est accrue par des règles de computation des effectifs, différentes entre les textes d'application de la LOPOM (code du travail) et les règles suivies par l'ACOSS. Il serait hautement souhaitable de mieux cerner cette question en vue de son harmonisation ;
- à la **référence, dans la LOPOM, à l'entreprise, qui n'exclut pas des confusions avec les effectifs des établissements.**

⁸ Ainsi, en Guyane, une cimenterie a produit en 2005 le tiers de la production de ciment qu'elle produisait dans les années 90.

A. Un montant croissant depuis 2001

1. Le montant global

a) le montant des exonérations recensées par les différents organismes de sécurité sociale

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances comportent chaque année en annexe une présentation des dispositifs d'exonérations de charges sociales⁹. La mission a, quant à elle, couvert un champ un peu plus large par une interrogation des différents organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales outre-mer.

Evolution du montant des exonérations de cotisations sociales spécifiques à l'outre-mer (en millions €)

Montant des exonérations sur cotisations appelées	Exercice 2000	Exercice 2001	Exercice 2002	Exercice 2003	Exercice 2004	Exercice 2005
par l'ACOSS	166,72	518,21	586,44	661,44	735,25	802,04
évolution champ ACOSS		210,83%	13,17%	12,79%	11,16%	9,08%
par les CGSS pour la CCMSA (maladie et vieillesse des exploitants agricoles)	7,1	11,8	42,2	32,9	40,1	28,53
par l'ENIM	nd	2,41	7,67	7,53	8,7	7,05
par la CMAF	nd	1,14	1,0	1,41	1,75	1,44
par la caisse de sécurité sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon	nd	2,51	3,89	3,85	4,58	4,78
Total	173,82	538,17	641,33	707,25	790,49	843,93
évolution n/n-1	ns	209,62%	19,17%	10,28%	11,77%	6,76%
évolution 2001 à 2005						56,81%

ACOSS : Agence centrale des organismes de sécurité sociale

CGSS : caisse générale de sécurité sociale

ENIM : établissement national des invalides de la marine

CCMSA : caisse centrale de mutualité sociale agricole

CMAF : caisse maritime des allocations familiales

Sources : ACOSS données déclaratives tirées des bordereaux récapitulatifs de cotisation, rectifiées par la suite pour tenir compte des redressements et autres régularisations, réimputées à leur année de référence (Cf. annexe 7), CCMSA, ENIM, CMAF, caisse de Saint-Pierre-et-Miquelon ; les données 2005 sont provisoires. Les chiffres de l'ACOSS n'incluent pas les montants relatifs aux cotisations des exploitants agricoles pour la famille¹⁰.

Au total, le montant des mesures d'exonération spécifiques à l'outre-mer a augmenté de 57% environ entre 2001 et 2005.

⁹ Voir le fascicule sur les relations financières entre l'Etat et les organismes de protection sociale, d'une part, et le document de politique transversale outre-mer, d'autre part (anciens « jaunes budgétaires »).

¹⁰ Ces cotisations ne sont pas davantage connues de la caisse centrale de mutualité sociale agricole.

Sur une plus longue période, il apparaît que c'est en 2001 que s'est produite la hausse la plus marquée du montant des exonérations¹¹, le dispositif adopté en 2003 ayant amplifié une tendance déjà soutenue (triplement entre 2000 et 2001). Une grande majorité des entreprises de moins de 11 salariés ne pouvait en effet pas bénéficier des mesures d'exonération décidées par la loi du 25 juillet 1994, alors qu'elles sont devenues éligibles à partir de 2001.

b) Les déterminants de la hausse des exonérations

Le montant des exonérations est à la hausse, en cohérence avec l'évolution de la masse salariale et en raison même de ses déterminants :

- croissance des effectifs ;
- augmentation du SMIC qui sert de référence¹² ;
- augmentation des taux de cotisation.

En outre, la croissance du salaire moyen compris entre 1 et 1,5 SMIC peut accentuer la tendance à la hausse du montant des exonérations (ce salaire moyen est de 1 820 € en moyenne pour les secteurs concurrentiels en 2005 : voir une présentation par secteurs et par DOM en annexe 8).

Le tableau ci-dessous compare l'évolution de ces trois déterminants dans la progression globale du montant des exonérations :

Décomposition des éléments de progression des exonérations pour les salariés du régime général relevant de l'ACOSS

Evolutions annuelles	2003/2002	2004/2003	2005/2004
des exonérations	12,7%	11,16%	9,08%
des effectifs exonérés	5%	-0,6%	6%
du SMIC ¹³	3,8%	5,5%	5,6%
des taux de cotisation			0,3% (à partir du 1-7-04, part patronale maladie, Solidarité)
du salaire moyen (déterminant partiel du montant des exonérations)	2,8%	3%	3,7%
Par comparaison, progression de la masse salariale des entreprises exonérées (partiellement corrélée avec le montant des exonérations)	7,2%	6,4%	9%

Source : ACOSS pour les exonérations, les effectifs et la masse salariale des entreprises exonérées.

Les fortes progressions de montant d'exonérations enregistrées en 2003 et 2004 correspondent à l'entrée en vigueur de la LOPOM, à partir de la mi 2003 et dont l'effet en année pleine joue pour la première fois en 2004.

¹¹ Voir ACOSS STAT n°10 novembre 2003.

¹² Le rattrapage du niveau du SMIC métropolitain s'est terminé en 1997.

¹³ Les évolutions citées sont celles du SMIC horaire brut en euros, seule référence commune à tous les secteurs, des SMIC mensuels différenciés étant appliqués selon les secteurs (l'augmentation ne prenant effet qu'à la moitié de l'année, l'évolution a été imputée pour moitié sur chacune des années civiles dans le tableau ci-dessus).

Sous réserve de la pertinence des données dont il fait état, le tableau ci-dessus montre que les effectifs expliquent partiellement la hausse constatée du montant des exonérations. Pour ce qui concerne l'année 2004, on observe qu'une augmentation de 11% des exonérations s'accompagne d'une baisse de 0,6% des effectifs, ce qui conduit à s'interroger sur l'effet éventuel des exonérations de charges au regard du cycle économique.

La mesure des évolutions fait apparaître l'importance de l'impact des hausses de SMIC, en particulier en 2005, année où la progression des exonérations se ralentit.

2. Des situations très hétérogènes par secteur

Les secteurs visés par la loi (« ciblés ») sont de nature et de dimension économique très hétérogènes. Cette diversité rend délicates toutes les interprétations globales sur l'impact des exonérations de charges sociales et nécessite une analyse par secteur.

Les masses financières d'exonération se répartissent pour 56% dans les secteurs économiques visés par la loi et pour 44% dans les entreprises éligibles du seul fait de leur effectif inférieur à 11 salariés (y compris les entreprises ayant augmenté leurs effectifs et conservé leur exonération pour leurs 10 premiers salariés). Cette catégorie pèse donc d'un poids déterminant dans le dispositif d'exonérations et appelle une analyse spécifique quant à son rôle économique. Une présentation de l'évolution des montants de charges sociales exonérées de 2001 à 2005 fait apparaître une croissance du coût très forte pour les secteurs de l'énergie, du transport aérien, du bâtiment et des travaux publics (BTP), des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et, dans une moindre mesure, de l'industrie manufacturière, de la presse, du tourisme et de l'ensemble des entreprises de moins de 11 salariés qui révèlent ainsi un fort dynamisme économique sur la période. Seuls les secteurs de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture subissent un infléchissement depuis 2002-2003, signe d'une évolution économique contraire aux autres secteurs.

Montants des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer par secteurs pour les quatre DOM (en millions d'euros)

Secteurs	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2001	2005/2003
-AGRICULTURE	40,87	44,29	44,79	43,72	43,88	7,4%	-2,0%
-PECHE, AQUACULTURE	1,41	1,91	1,92	1,67	1,68	19,6%	-12,3%
-INDUSTRIE EXTRACTIVE	4,62	4,85	5,14	5,53	6,03	30,6%	17,3%
-INDUSTRIE MANUFACTURIERE	103,98	111,96	118,99	128,55	138,58	33,3%	16,5%
-PRESSE	3,50	3,62	3,98	4,38	4,90	39,8%	22,9%
-ENERGIE RENOUVELABLE	0,41	0,44	0,43	0,53	0,66	60,9%	55,9%
-BTP	58,34	67,30	86,58	106,95	121,68	108,6%	40,5%
-HOTEL RESTAURANT	64,83	67,19	71,89	73,38	78,91	21,7%	9,8%
-TOURISME	11,94	13,60	14,99	16,08	17,44	46,1%	16,3%
-NTIC	7,55	9,24	11,38	12,92	15,15	100,5%	33,2%
-PROD. AUDIO VISUELLE	2,48	2,66	2,76	2,77	2,84	14,2%	2,8%
TRANSPORTS ET COMMUNICATION transports aériens	0,48	0,73	2,68	8,07	10,34	2042,3%	285,6%
-TRANSPORTS ET COMMUNICATION autres	0,71	0,87	1,38	3,19	4,46	524,3%	224,3%
sous-total secteurs ciblés	301,14	328,66	366,90	407,74	446,57	48,3%	21,7%
Poids en % du total	58,1%	56,0%	55,5%	55,5%	55,7%		
-autres secteurs (entreprises moins de 11 salariés)	177,39	212,79	229,96	246,89	263,85	48,7%	14,7%
-autres secteurs (notamment entreprises ayant dépassé les 10 salariés)	39,68	44,99	64,58	80,62	91,61	130,9%	41,9%
sous-total entreprises exonérées -11 salariés	217,07	257,78	294,54	327,51	355,47	63,8%	20,7%
Poids en % du total	41,9%	44,0%	44,5%	44,5%	44,3%		
TOTAL	518,21	586,44	661,44	735,25	802,04	54,8%	21,3%

Source : ACOSS, tableau reprenant les établissements et entreprises recensés par l'ACOSS

3. Des évolutions géographiquement différentes

De même que s'impose une analyse par secteur, les caractéristiques propres de chaque économie d'outre-mer requièrent un éclairage géographique de l'évolution des exonérations.

Montant des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer par DOM et pour Saint-Pierre-et-Miquelon (millions €)

	Cotisations exonérées 2001	Cotisations exonérées 2002	Cotisations exonérées 2003	Cotisations exonérées 2004	Cotisations exonérées 2005	évolution 2005/2001	évolution 2005/2003
Guadeloupe	148,79	169,45	185,93	206,83	213,36	43,4%	14,8%
Guyane	35,76	42,89	49,14	55,45	60,38	68,9%	22,9%
Martinique	145,54	160,51	178,00	188,01	202,67	39,3%	13,9%
Réunion	188,12	213,59	248,37	284,96	325,62	73,1%	31,1%
Saint-Pierre-et-Miquelon	2,51	3,89	3,85	4,58	4,78	90,7%	24,0%
Total	520,72	590,33	665,29	739,83	806,81	54,9%	21,3%

Source : ACOSS (802 millions €) et caisse de Saint-Pierre-et-Miquelon

Dans tous les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, la croissance des montants exonérés est forte, la Guyane, la Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon connaissant les évolutions les plus accentuées.

L'analyse des effectifs exonérés révèle une hausse soutenue des effectifs mais très inférieures à l'évolution des exonérations en Martinique et surtout en Guyane. La progression des effectifs la plus forte est constatée à La Réunion. S'agissant de la Guadeloupe, on doit noter une diminution des effectifs exonérés depuis 2003 malgré une croissance du montant des exonérations (près de 15% depuis 2003 et 43% depuis 2001) et de la masse salariale (12%).

Evolution des effectifs des entreprises exonérées et de la masse salariale exonérée

	Effectifs exonérés 2003	Effectifs exonérés 2005	Effectifs 2005/2003	Masse salariale des entreprises bénéficiant d'exonérations 2005	Masse salariale précitée 2005/2003
Guadeloupe	48 651	47 535	-2,3%	959,6	12,2%
Guyane	12 935	13 366	3,3%	282,4	12,4%
Martinique	41 743	43 498	4,2%	881	13%
Réunion	68 962	76 449	10,9%	1,3	21,8%

Source : ACOSS : les effectifs ne sont pas ceux mentionnés trop rarement sur les bordereaux récapitulatifs de cotisations, mais les effectifs totaux des entreprises exonérées, connus par ailleurs par l'ACOSS

Le croisement de l'analyse géographique et de l'analyse par secteur donne des éléments d'explication suivants :

- en Guadeloupe, les secteurs de l'agriculture, de l'industrie, du BTP et de l'hôtellerie - restauration et la catégorie des moins de 11 salariés ont des effectifs exonérés en baisse, tandis que progressent les effectifs dans le transport et les NTIC ;
- en Guyane, la progression des effectifs exonérés est marquée dans le secteur des transports et des moins de 11 salariés ;
- en Martinique, la baisse des effectifs exonérés dans l'agriculture est compensée par une progression dans l'industrie manufacturière, le BTP, les transports et les moins de 11 salariés ;
- à La Réunion, c'est dans les secteurs du BTP, de l'hôtellerie - restauration, des transports et chez l'ensemble des moins de 11 salariés que la progression des effectifs exonérés est la plus forte, la progression des effectifs totaux étant par ailleurs plus vive que dans les autres DOM.

B. Une exonération très large

1. Une forte proportion d'entreprises bénéficie des exonérations

L'exonération est donc très large puisqu'elle concerne, au seul titre de la LOPOM, les trois-quarts des établissements hors administrations et couvre, avec les secteurs ciblés et les entreprises de moins de 11 salariés, une très grande partie de l'économie, n'excluant principalement que les administrations publiques, les moyennes et grandes entreprises de commerce et de services. L'ampleur de cette exonération rend d'ailleurs l'analyse de son impact difficile et limite l'intérêt d'indicateurs de performance tel que celui retenu par le Projet de loi de finances pour 2006 comparant l'évolution de l'emploi dans les secteurs exonérés et dans les secteurs non exonérés outre-mer.

Proportion d'établissements exonérés dans les DOM en 2004 (régime général)

	Nombre de comptes			% de comptes exonérés	
	Déclarant	Exonérés	Exonérés LOPOM	Toutes Mesures	LOPOM
Guadeloupe	14 270	11 819	10 208	82,8	71,5
Martinique	9 809	9 396	8 185	95,8	83,4
Guyane	3 830	3 510	2 893	91,7	75,5
Réunion	20 257	18 500	15 550	91,3	76,8
Total DOM	48 166	43 225	36 836	89,7	76,5
Métropole	1 975 198	1 668 160		84,5	

Source : AcoSS-CGSS-Urssaf- ministère de l'outre-mer

Si cette exonération est très large, au total la proportion d'entreprises exonérées outre-mer est peu supérieure à celle de la métropole.

2. Le poids des entreprises de moins de 11 salariés

Au total, le dispositif concernerait plus de 180 000 salariés du régime général, soit 62% des 291 786 emplois recensés par l'ACOSS dans le secteur concurrentiel à la fin de 2005¹⁴. Trois catégories d'entreprises sont principalement concernées : l'industrie manufacturière, le BTP et l'hôtellerie -restauration, qui regroupent 75% des effectifs des secteurs ciblés.

Effectifs salariés des entreprises exonérées des DOM

Secteurs	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005/2003
-AGRICULTURE	9 976	11 913	11 316	10 604	9 883	9 704	-8,5%
-PECHE, AQUACULTURE	338	509	594	626	564	597	-4,7%
-INDUSTRIE EXTRACTIVE	937	1 304	1 074	1 064	1 151	1 223	14,9%
-INDUSTRIE MANUFACTURIERE	21 474	26 883	25 958	26 523	26 115	26 470	-0,2%
-PRESSE	791	864	810	887	903	914	3,1%
-ENERGIE RENOUVELABLE	53	98	100	113	98	123	8,8%
-BTP	324	22 036	21 463	23 230	22 429	26 160	12,6%
-HOTEL RESTAURANT	14 840	16 569	16 442	16 522	15 998	16 564	0,3%
-TOURISME	32	3 702	3 675	3 755	3 659	3 773	0,5%
-NTIC	74	1 847	2 175	2 531	2 625	2 752	8,7%
-PROD. AUDIO VISUELLE	508	657	629	702	594	657	-6,4%
-TRANSPORTS ET COMMUNICATION – Transport aérien		124	318	1037	1993	2260	117,9%
-TRANSPORTS ET COMMUNICATION autres		340	368	563	877	920	63,4%
sous-total	49 347	86 846	84 922	88 157	86 890	92 115	4,5%
poids en % du total	92,6%	54,4%	51,8%	51,2%	50,7%	50,8%	
-autres secteurs (entreprises moins de 11 salariés)	946	54 201	57 825	59 853	58 560	61 501	2,8%
-autres secteurs (dont entreprises ayant dépassé les 10 salariés)	2 969	18 458	21 285	24 301	25 795	27 823	14,5%
sous-total	3 915	72 659	79 110	84 154	84 355	89 324	6,1%
poids en % du total	7,4%	45,6%	48,2%	48,8%	49,3%	49,2%	
TOTAL	53 262	159 505	164 032	172 312	171 245	181 440	5,3%

Source : ACOSS

En raison même des conditions d'éligibilité aux exonérations et de l'économie outre-mer, **les entreprises bénéficiaires sont majoritairement des entreprises éligibles au titre de la catégorie des entreprises de moins de 11 salariés qui ne relèvent pas par ailleurs d'un secteur ciblé**. Parmi ces entreprises, près d'un tiers des effectifs est employé par des entreprises ayant atteint ou dépassé l'effectif de 11 salariés. La proportion élevée de ces entreprises dépassant le seuil et bénéficiant de l'assouplissement institué par la LOPOM mériterait une expertise approfondie. Ces petites entreprises représentent en effet dans l'ensemble de l'économie une part importante des effectifs toutes entreprises confondues (entre 27% en Martinique et 32% en Guadeloupe) et de la masse salariale (25% en Guadeloupe et 22% dans les trois autres DOM)¹⁵.

¹⁴ 117 210 effectifs sont par ailleurs recensés au titre du secteur public.

¹⁵ Ces calculs de pourcentage portent sur l'ensemble des entreprises des DOM et non seulement sur les bénéficiaires de l'exonération. Il est rappelé que toutes les entreprises de moins de 11 salariés sont éligibles au dispositif.

La comparaison des effectifs enregistrés fin 2005 par l'ACOSS pour les quatre DOM pour les différents secteurs ciblés et ceux des entreprises bénéficiaires des exonérations, fait apparaître peu de différence entre le nombre d'entreprises éligibles et le nombre d'entreprises bénéficiaires sauf dans le secteur des NTIC, du tourisme et des transports, sans raison apparente (une analyse plus approfondie supposerait de rechercher si dans ces cas d'autres dispositifs d'exonérations sont utilisés, par exemple pour de jeunes entreprises). Les écarts dans les autres secteurs paraissent trop faibles pour être sûrement significatifs. Par ailleurs, les effectifs employés dans les entreprises de moins de 11 salariés correspondent globalement à ceux des entreprises bénéficiaires des exonérations. **On peut donc en conclure que le dispositif atteint globalement sa cible et est connu y compris par les plus petites structures.**

C. La persistance d'une forte proportion de cotisations non recouvrées

Dans tous les DOM, l'année 2001 marque une baisse des restes à recouvrer. Par rapport à 2000 où ce taux était de 12,6%, on peut noter une diminution de l'ordre de 2 à 3 points puisque, depuis 2001, ce taux se situe, en moyenne pour les quatre DOM, aux environs de 10%, (y compris majoration et pénalités) ou de 8,6% hors majorations et pénalités. Cependant, ce taux reste très supérieur à celui de la métropole où il est inférieur à 1%. Et surtout, ce niveau moyen traduit des réalités sectorielles et géographiques très différentes (Guadeloupe : 15,7%, Martinique : 12,7%, Guyane : 8,3%, La Réunion : 5,4%). L'agriculture, le BTP et l'hôtellerie - restauration sont les secteurs les moins bons payeurs dans tous les DOM.

La question des difficultés du recouvrement se pose donc de manière générale dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Outre la question du recouvrement proprement dit qui pèse sur les comptes sociaux, la mission se doit d'en souligner trois aspects particulièrement préoccupants :

- les collectivités publiques sont elles-mêmes débitrices vis-à-vis des organismes sociaux. Ainsi, en Guyane, l'ensemble des collectivités et établissements publics ont une dette cumulée de plus de 15 millions €comprenant même des parts salariales. Si l'essentiel provient des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics, une part est à imputer aux administrations de l'Etat et hospitalières. Une part substantielle est antérieure à 2000, voire dans quelques cas à 1990 ;
- le stock de créances détenues par les caisses de sécurité sociale est tel qu'il s'agit d'un mode de financement de l'ensemble de l'économie : ce sont les organismes sociaux qui, à leur corps défendant, assurent une partie des besoins de trésorerie des entreprises, notamment les plus petites. Cette situation tient à la prudence du secteur bancaire ainsi qu'à la faiblesse de gestion ou de trésorerie d'entreprises souvent petites ;
- Le sujet est plus inquiétant encore lorsque les difficultés de recouvrement concernent la part salariale des cotisations à verser par l'employeur. Ainsi, en Guyane, sur un total de dette de 8,7 millions d'euros pour 2005, 3,6 millions concernaient la part salariale. La majorité des restes à recouvrer des entreprises de moins de 11 salariés est constituée de dettes sur la part salariale puisqu'elles bénéficient d'exonérations souvent complètes de leur part patronale (par exemple, à La Réunion, le taux de restes à recouvrer est de 14,8% pour les moins de 11 salariés et de moins de 1,8% pour les autres). Les petites entreprises du BTP paraissent tout particulièrement concernées (taux de restes à recouvrer de 32,5% à La Réunion).

L'accumulation de dettes au titre des cotisations sociales appelle nécessairement des interrogations sur la portée et l'impact du régime d'exonérations. En Martinique, la situation paraît particulièrement préoccupante de ce point de vue avec un montant cumulé de dettes chiffré à 839 millions d'euros en 2005, soit près d'une année de cotisations (le montant de cotisations liquidées en 2005 est de 949 millions €).

On observe ainsi que **des exonérations spécifiques prévues par la LOPOM bénéficient à des secteurs caractérisés par un faible taux de recouvrement. Or, cette loi ne fixe plus de conditions pour le bénéfice des exonérations**, à la différence de la loi du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte qui prévoyait dans son article 5 que le bénéfice des exonérations est applicable aux exploitants et aux entreprises à jour de leurs cotisations sociales ou s'engageant dans un processus d'apurement progressif de leurs dettes au titre de ces cotisations. La LOPOM, sans reprendre un tel dispositif, avait organisé un dispositif d'ensemble d'apurement des dettes (Cf. annexe 4).

II. L'IMPACT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES SUR L'EMPLOI

Selon de nombreux analystes économiques, la diminution du taux de chômage depuis la fin des années 90 s'explique au moins en partie par l'impact positif de l'ensemble des mesures de soutien à l'emploi. La mission prend acte de cette affirmation et présente dans ce paragraphe les données dont elle a pu disposer.

A. La situation de l'emploi dans les DOM

Dans les années 90, les DOM ont connu une croissance économique plus forte qu'en métropole, qui a permis à partir de 1998 une réduction du taux de chômage qui reste cependant très élevé et très supérieur à celui de la métropole. Ce taux était évalué à 23% fin 2003 et variait entre 48 et 56% pour les jeunes selon les DOM¹⁶. Cette situation résulte de difficultés structurelles spécifiques :

- forte pression démographique ;
- niveau de qualification inférieur à celui de la métropole, en dépit de son amélioration, notamment chez les jeunes¹⁷ ; ainsi, en Martinique, 80% d'une classe d'âge n'a pas de formation ou une formation de niveau BEP ;
- coût de la main-d'œuvre élevé par rapport aux économies régionales concurrentes.

Le marché du travail dans les DOM subit donc des contraintes spécifiques¹⁸, tout en étant globalement marqué par une progression très forte du volume des emplois créés (progression de 30% depuis 1989, soit trois fois plus vite qu'en métropole).

Les emplois sont aussi liés aux taux élevés de création d'entreprises : en 2002 en métropole : 10,9% du parc des entreprises avaient été créées dans l'année, 11,3% en Guadeloupe, 11,6% en Martinique, 14,4% en Guyane, 17% à La Réunion, mais le taux de survie des entreprises à trois ans y est le plus faible de toutes les régions française (49,9%), contre 64% en moyenne nationale et 69% dans les trois départements d'Antilles-Guyane.

¹⁶ Voir publications de la DARES : Premières synthèses informations mars 2006 n°10-2 « *Les politiques de l'emploi dans les départements d'outre-mer : renforcer les leviers usuels* » et Les travaux de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006, G. Anki-Zucarello.

¹⁷ 45,8% des actifs des DOM n'ont aucun diplôme contre 15,9% de ceux de métropole ; à niveau de formation égal, le chômage reste plus élevé dans les DOM.

¹⁸ Voir travaux de l'INSEE et notamment rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2005-2006 « *Le marché du travail dans les DOM : un chômage encore élevé malgré une forte croissance économique* », V. Hecquet (INSEE-Antilles-Guyane) et C. Parain (INSEE-Réunion). Ces travaux ainsi que les chiffres cités ne prennent pas en compte les conséquences sociales et économiques du Chikungunya.

La baisse du taux de chômage dans les DOM depuis 1998 est d'autant plus remarquable qu'elle est intervenue dans un contexte de renchérissement du coût de la main-d'œuvre consécutif à l'alignement complet du SMIC sur le niveau métropolitain. Cette baisse n'a cependant pas été uniforme depuis 2002 et le taux de chômage a connu une remontée puis une baisse à la Martinique et à la Réunion. Seule la Guyane a un taux de chômage plus élevé en 2005 qu'en 2003. En outre, la situation de l'emploi reste très hétérogène selon l'âge, le sexe et la qualification des personnes (voir annexe 9).

Taux de chômage comparés dans les DOM et en métropole (en 2003) et en 2005

Taux de chômage 2005	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total Dom	Métropole
15 à 29 ans	44,7%	39,6%	42,3%	45,4%	44,0%	17,3%
30 à 54 ans	23,5%	19,7%	22,5%	27,8%	24,3%	8,0%
55 ans et +	9,1%	6,9%	17,8%	14,8%	11,2%	6,4%
Total 2005	26,0%	21,7%	26,5%	31,9%	27,7%	9,8%
Total 2003	26,9%	22,3%	24,5%	32,9%		

Source : enquête emploi INSEE, 2ème trimestre 2005 et rapport 2006 observatoire de la pauvreté

Les particularités du marché du travail des DOM et le taux de chômage très élevé motivent donc l'application de dispositifs d'aide spécifiques.

B. Le rôle des entreprises exonérées dans la hausse globale des emplois déclarés

La comparaison entre les effectifs des entreprises bénéficiaires d'exonérations et l'ensemble du secteur concurrentiel fait apparaître une croissance de l'emploi déclaré plus forte chez les entreprises exonérées que pour l'ensemble des entreprises, en 2002, 2003 et 2005.

Cette croissance peut correspondre soit à des créations effectives d'emplois, soit à la révélation d'emplois dissimulés. En 2004, en revanche, les effectifs ont dans l'ensemble très peu progressé et accusé une légère baisse dans les secteurs exonérés, qui révèle peut-être aussi une plus forte sensibilité à la conjoncture économique, évolution qui demanderait une expertise approfondie.

Evolution comparée des effectifs des entreprises bénéficiaires d'exonérations et de ceux de l'ensemble des entreprises

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2005 / 2001	2005 / 2003
Effectifs des entreprises du secteur concurrentiel	246 029	260 850	271 842	275 892	281 926	281 801	291 786	7,3%	3,5%
<i>évolution N/N-1</i>		6,0%	4,2%	1,5%	2,2%	0,0%	3,5%		
Effectifs des entreprises bénéficiaires d'exonérations	49 722	53 262	159 505	164 032	172 312	171 245	181 440	13,8%	5,3%
<i>évolution N/N-1</i>		7,1%	199,5%	2,8%	5,0%	-0,6%	6,0%		

Source : ACOSS- effectifs fin de trimestre

La progression des effectifs en 2001 n'est pas significative de l'impact sur l'emploi car elle s'explique en premier lieu par l'extension du champ des entreprises bénéficiant des exonérations. Dans une moindre mesure, l'effet des assouplissements de seuil décidés en 2003 explique aussi une part des effectifs bénéficiaires, notamment sur les petites entreprises.

Au total, de 2001 à 2005, le volume d'emplois a augmenté de plus de 19 000 dans l'ensemble du secteur marchand, tandis que les emplois recensés dans les entreprises exonérées se sont accrus de plus de 21 000, sous la réserve précitée. Cette présentation révèle en outre que les trois quarts de l'augmentation des effectifs exonérés se situent dans les entreprises de moins de 11 salariés avec une hausse de 16 582 (et + 4 993 pour les secteurs des activités ciblées). Cette observation sur le poids des moins de 11 salariés dans la croissance de l'emploi se confirme pour chacun des DOM. En Guadeloupe et à la Martinique, la progression totale comporte même une hausse de l'emploi dans les entreprises de moins de 11 salariés et une baisse globale de l'ensemble des autres secteurs exonérés.

Une analyse par secteurs montre une situation très contrastée, déjà notée dans la présentation de la répartition des montants d'exonération : forte baisse de l'emploi dans l'agriculture, la pêche / aquaculture¹⁹ et la production audiovisuelle ; stagnation dans l'industrie manufacturière, l'hôtellerie -restauration et le tourisme ; progression modérée ou variable dans la presse et l'industrie extractive, très forte progression dans le BTP, les transports et communications, les énergies renouvelables, les NTIC et l'ensemble du secteur des moins de 11 salariés.

Evolution comparée des effectifs des entreprises bénéficiaires des exonérations LOPOM et des effectifs du secteur concurrentiel

Secteurs	Effectifs des entreprises bénéficiaires des exonérations		Effectifs globaux du secteur concurrentiel	
	2005 / 2001	2005 / 2003	2005 / 2001	2005 / 2003
-AGRICULTURE	-18,5%	-8,5%	-18,8%	-9,6%
-PECHE, AQUACULTURE	17,2%	-4,7%	14,9%	-4,7%
-INDUSTRIE EXTRACTIVE	-6,2%	14,9%	-11,0%	15,5%
-INDUSTRIE MANUFACTURIERE	-1,5%	-0,2%	-0,9%	0,1%
-PRESSE	5,8%	3,1%	5,8%	5,1%
-ENERGIE RENOUVELABLE	25,5%	8,8%	-2,6%	-3,2%
-BTP	18,7%	12,6%	14,1%	13,0%
-HOTEL RESTAURANT	0,0%	0,3%	1,2%	2,3%
-TOURISME	1,9%	0,5%	-2,2%	1,4%
-NTIC	49,0%	8,7%	2,5%	-0,1%
-PROD. AUDIO VISUELLE	-0,1%	-6,4%	5,5%	0,2%
-TRANSPORTS ET COMMUNICATION - Transport. Aérien	1722,6%	117,9%	40,6%	21,6%
-TRANSPORTS ET COMMUNICATION autres	170,6%	63,4%	-1,1%	-7,0%
- AUTRES SECTEURS (entreprises moins de 11 salariés)	13,5%	2,8%	9,8%	3,3%
- AUTRES SECTEURS (dont entreprises ayant dépassé les 10 salariés)	50,7%	14,5%	11,3%	4,2%
ENSEMBLEI	13,8%	5,3%	7,3%	3,5%

Source : ACOSS

¹⁹ La LOPOM ayant rétabli pour les marins une exonération disparue avec la LOOM, la modification du champ de l'éligibilité impacte l'évolution des effectifs exonérés.

Dans le transport aérien, on notera la très forte augmentation des effectifs des entreprises bénéficiaires d'exonérations. Celle-ci résulte du développement sur les Antilles du transporteur Air Caraïbes, ce qui met en évidence un possible effet d'aubaine.

L'impact des exonérations en termes d'emplois se mesure donc de façon très différente selon les secteurs économiques. Pour des secteurs en déclin (agriculture, pêche), l'enjeu est celui d'une limitation ou d'un étalement dans le temps des réductions d'effectifs. Dans des secteurs à forte capacité d'emploi et/ou très sensibles à la conjoncture, l'objectif est de soutenir l'activité économique et de favoriser son développement.

Il faut relever que, dans trois secteurs – industries manufacturières, hôtels-restaurants et tourisme – qui regroupent en 2005 plus de la moitié des effectifs salariés des entreprises exonérées (hors entreprises de moins de 11 salariés), les effectifs ont stagné ou même diminué (industries manufacturières) depuis 2001.

Le poids des entreprises de moins de 11 salariés nécessite une connaissance plus approfondie de leur domaine d'activité et de leurs caractéristiques économiques. Du fait même de leur éclatement, ces structures sont mal connues. Trois éléments peuvent être relevés²⁰ :

- l'analyse par sous-secteur révèle la part prise par les commerces dans la catégorie des entreprises de moins de 11 salariés exonérées. Ces commerces ont tout particulièrement bénéficié de l'élargissement des mesures d'exonération décidées en 2001 et confortées en 2003 avec notamment l'assouplissement des règles relatives au seuil de 11 salariés ;
- **le détail des effectifs exonérés et des montants d'exonération par sous-secteurs permet d'identifier certaines activités comme « l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers » ou « les activités générales de sécurité sociale », certains services financiers, professions médicales, jeux de hasard... qui ne répondent pas aux objectifs de la mesure, destinée à soutenir les secteurs exposés à la concurrence et le développement économique ;**
- parmi les entreprises de moins de 11 salariés, se trouvent des structures du secteur public ou para-public employant des salariés de droit privé affiliés au régime général. La double condition de taille et d'affiliation au régime général de sécurité sociale écarte toutefois de façon sûre l'ensemble de la fonction publique.

Sans doute également, peut-on conclure que les plus petites entreprises sont les plus susceptibles de dissimuler du travail clandestin et que pour elles, la part de travail déclaré est fortement dépendante du coût des cotisations.

C. L'évolution du travail dissimulé

Un des objectifs de la LOPOM, à la suite des lois de 1994 et 2000, était de contribuer à la révélation du travail dissimulé. En effet, d'après une estimation de l'INSEE²¹, le taux d'emplois dissimulés serait de 20% de l'emploi privé outre-mer.

²⁰ Voir liste présentée en annexe 14.

²¹ Voir rapport de l'observatoire national de la pauvreté et des exclusions, chapitre 3 les situations de pauvreté des DOM publié en 2006 par la Documentation française.

La croissance de la masse salariale et des effectifs exonérés, particulièrement forte en 2001 (cf tableau du § I, A, 2) et chez les moins de onze salariés traduit, dans une proportion qu'il n'a pas été possible d'évaluer, la révélation de travail auparavant dissimulé. La relative faiblesse des salaires dans les secteurs des moins de onze salariés rend la mesure d'exonération de cotisations sociales à 100% d'autant plus intéressante pour l'employeur.

D. L'absence d'outils de mesure de la pérennité des emplois

Il n'a pas été possible de répondre à la question posée par la lettre de mission sur la pérennité des emplois créés et leur répartition entre contrats à durée déterminée et indéterminée. En effet, cette question ne fait l'objet d'exploitations statistiques qu'à partir de l'année 2005 et qui ne seront connues qu'à l'automne 2006. A cet égard, l'objectif d'« encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand » tel qu'il est présenté par le projet annuel de performance à l'appui du projet de loi de finances pour 2006 ne comporte pas encore d'outil de mesure parfaitement adapté.

Tout au plus, peut-on relever que le poids des très petites entreprises, dont la rotation est forte est à la fois révélateur de dynamisme, mais aussi de précarité et de fragilité du développement économique et des emplois correspondant.

E. Un impact incertain des exonérations sur la création d'emplois

1. La théorie économique affirme le principe d'un impact favorable sur l'emploi

Les travaux menés par l'INSEE, la DARES et la DGTPE²² permettent de disposer d'une synthèse des différentes évaluations de l'impact économique des exonérations de charges sociales sur les bas salaires depuis 1993. Ces travaux – qui s'appliquent à la France entière – concluent à un effet positif pour l'emploi de la politique d'allègements des cotisations sociales qui correspondrait à un nombre d'emplois créés ou maintenus situé autour de 300 000 emplois, à terme, pour les allègements « Juppé ». Ces mesures ne prennent pas en compte les effets à long terme sur les qualifications qui peuvent prendre deux formes contraires : d'une part, les allègements sur les bas salaires peuvent décourager les efforts de formation et donc la productivité globale de l'économie ; d'autre part, ils préservent l'employabilité des salariés en leur évitant une période prolongée de chômage et donc la diminution de leur qualification et de leur capacité à être employés.

Les économistes précités estiment que l'impact des allègements de charges sociales est désormais tel que la suppression totale des différents dispositifs nationaux en place conduirait à détruire environ 800 000 emplois en l'espace de quelques années.

Ces observations confirment l'impact des exonérations de charges sociales sur l'emploi et sont dans leur principe applicables au dispositif spécifique en faveur de l'outre-mer qui est ici étudié. A la différence cependant du régime national, les allègements outre-mer ont un effet moins concentré sur les bas salaires puisque, s'ils sont plafonnés par rapport à un niveau de SMIC, ils s'appliquent à tous les salaires sans restriction. De ce point de vue, le dispositif propre à l'outre-mer permet d'éviter l'effet de désincitation à la formation et à la progression des carrières (souvent appelé « trappe à bas salaire ») et peut apporter des éléments de réponse aux difficultés rencontrées par les entreprises pour se doter d'un encadrement. Selon les chefs d'entreprise et représentants socio-professionnels rencontrés, le taux d'encadrement serait en effet inférieur de moitié à ce qu'il est en métropole (de l'ordre de 8 % au lieu de 16%).

²² Voir note conjointe du 5 décembre 2005 ministère de l'économie des finances et de l'industrie, direction générale du trésor et de la Politique économique, ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques « *Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2005* » ; les conclusions de cette note ont par ailleurs été reprises par le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi du 8 février 2006.

2. Un impact sans doute plus fort dans la révélation du travail dissimulé ou le maintien de l'emploi que pour la création d'emplois

Au-delà de ces observations générales, l'impact différencié selon les secteurs aidés fait appel à l'étude d'autres paramètres économiques et pose la question de l'objectif recherché. Il semble que le dispositif d'exonérations de charges sociales outre-mer vise autant un soutien de l'emploi qu'une compensation de surcoûts économiques plus sensibles dans certains secteurs.

Au vu des observations présentées sur l'évolution de l'emploi et des exonérations par secteur, c'est dans la catégorie des entreprises de moins de 11 salariés que l'impact sur l'emploi paraît le plus fort. Or, dans ces entreprises, plus encore que dans les grandes, la création d'un emploi, avec tout ce qu'elle comporte d'obligations et de responsabilités pour l'employeur, dépend d'abord de l'activité et d'un calcul de rentabilité. C'est pourquoi, la mission estime que les exonérations de charges sociales ont dans cette catégorie un rôle sans doute plus fort de révélation du travail dissimulé que d'incitation à l'embauche : l'absence de cotisations patronales réduit le coût d'entrée dans le système d'assurance sociale et ce, d'autant plus que le paiement de la part salariale des cotisations est parfois différé.

La comparaison du coût des exonérations au titre des entreprises de moins de 11 salariés et de la progression de l'emploi dans cette catégorie avec les évolutions dans les autres secteurs permet de constater que la création d'emplois n'est pas proportionnelle à l'importance de l'aide accordée. De ce point de vue, on peut d'ailleurs s'interroger sur l'intérêt de distinguer différents niveaux d'aide selon les catégories et secteurs. Pour les secteurs économiques ciblés, la croissance de l'emploi, beaucoup plus modérée que dans les entreprises de moins de 11 salariés, confirme que les décisions d'embauche sont liées prioritairement à l'activité économique, ce que traduit la baisse globale de l'emploi dans ces secteurs en 2004. Les exonérations jouent alors un effet d'amortisseur en contribuant à maintenir une partie des emplois.

Le niveau et la structure des salaires outre-mer diffèrent sensiblement de ceux de la métropole, ce qu'explique l'intégration de surcoûts d'origine diverse. Toutefois, la mission s'est interrogée sur l'impact éventuellement inflationniste des exonérations de charge qui, en réduisant le coût apparent du travail, peut favoriser la progression salariale.

En tout état de cause, la généralisation d'un système d'exonération de charges sociales porte atteinte à la logique assurantielle de la protection sociale, sans pour autant garantir à la puissance publique la satisfaction de ses objectifs de développement de l'économie et de l'emploi, puisque les aides sont accordées de façon globale par une main invisible.

Les investigations de la mission n'ont pas permis de tirer de conclusions précises et probantes en matière de créations d'emplois. Elle a constaté des évolutions contrastées, voire divergentes, selon les départements, les secteurs d'activité et les années. Il en résulte que les exonérations de charges ne suffisent pas en elles-mêmes à rendre compte de ces divergences.

III. LE COÛT DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES

Il a été demandé à la mission de préciser le coût pour l'Etat de chaque emploi créé. Cet exercice ne va pas de soi compte tenu des insuffisances de données et de la difficulté à transposer, dans l'environnement économique de l'outre-mer, la méthodologie habituellement mise en œuvre.

A. Un coût élevé comparé à d'autres dispositifs

Le montant des exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer peut être comparé aux autres dispositifs d'exonération appliqués dans les DOM comme en métropole. Les nombreux dispositifs d'aide à l'emploi, dont beaucoup comportent une part d'exonérations de charges sont pour la plupart applicables outre-mer, parfois avec quelques adaptations (Cf. récapitulatif en annexe 12).

Par rapport à l'ensemble des exonérations de charges applicables outre-mer et en métropole, chiffrées pour 2005 à 20,9 milliards d'euros (Cf. annexe 11), les exonérations spécifiques prévues par la LOPOM (842 millions d'euros) représentent 3,7%.

Tous dispositifs cumulés, les entreprises des DOM bénéficient de plus d'un milliard d'euros d'allègements de charges sociales (Cf. annexe 12).

Le dispositif étudié (LOPOM) représente donc 73% du total des exonérations pratiquées outre-mer.

De plus, les mesures d'insertion et les aides directes à l'emploi représentent 410 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2005 au budget du ministère de l'outre-mer, ce qui porte à près de 1,5 milliard d'euros environ le total des aides à l'emploi outre-mer.

Les exonérations de charges spécifiques outre-mer représentent donc le premier outil de politique économique en faveur de l'emploi outre-mer, sans toutefois en constituer l'unique vecteur. Les effets du dispositif ne pourront donc pas être analysés indépendamment des autres mécanismes d'aide en vigueur.

La mission a cherché à comparer le dispositif des exonérations de charges issu de la LOPOM par rapport aux autres dispositifs, notamment aux exonérations de droit commun (dispositif FILLON) et à évaluer le « coût » de chaque emploi créé.

Le surcoût de la LOPOM par rapport au dispositif antérieur de la LOOM avait fait l'objet d'une simulation par la direction de la sécurité sociale en 2003 qui l'estimait à 117 millions d'euros, soit 20% de plus environ. Ce surcoût, considéré comme relativement limité, traduisait la forte continuité des dispositifs des lois de 2000 et de 2003.

1. Le surcoût par rapport au dispositif de droit commun

Dans les DOM, soit les entreprises bénéficient du dispositif d'allègement général en faveur des bas salaires institué par la loi du 17 janvier 2003 (dispositif FILLON), ou bénéficient pour tel ou tel salarié d'un régime de soutien à l'insertion des publics en difficulté, ou relèvent, au moins pour un temps, des aides aux jeunes entreprises, soit elles sont éligibles aux exonérations spécifiques LOPOM en raison de leur taille ou de leur secteur d'activité.

Le montant de l'exonération par emploi – selon le dispositif de droit commun ou selon celui prévu par la LOPOM – est décrit dans le tableau ci-dessous.

Comparaison du montant mensuel d'exonération par emploi suivant le niveau de salaire par référence au SMIC²³

SALAIRE		Montant de l'allègement Fillon applicable à compter du 1er juillet 2005 pour tous les employeurs	Montants des exonérations DOM			
			Exo de base	BTP > 50 salariés	secteurs exposés	secteurs surexposés
SMIC	1 217,88 €	316,67 €	368,90 €	184,45 €	368,90 €	368,90 €
1,1 SMIC	1 339,67 €	263,89 €	405,79 €	202,89 €	405,79 €	405,79 €
1,2 SMIC	1 461,46 €	211,12 €	442,68 €	221,34 €	442,68 €	442,68 €
1,3 SMIC	1 583,24 €	158,35 €	479,56 €	239,78 €	479,56 €	479,56 €
1,4 SMIC	1 705,03 €	105,57 €	479,56 €	239,78 €	516,45 €	516,45 €
1,5 SMIC	1 826,82 €	52,80 €	479,56 €	239,78 €	516,45 €	553,34 €
1,6 SMIC	1 948,61 €	0,00 €	479,56 €	239,78 €	516,45 €	553,34 €
1,7 SMIC	2 070,40 €	0,00 €	479,56 €	239,78 €	516,45 €	553,34 €
1,8 SMIC	2 192,18 €	0,00 €	479,56 €	239,78 €	516,45 €	553,34 €
2 SMIC	2 435,76 €	0,00 €	479,56 €	239,78 €	516,45 €	553,34 €

Source : ministère de l'outre-mer

Au total, le montant brut annuel des exonérations d'emploi au titre de la LOPOM est compris entre 2 213,40 € et 6 640,08 € par emploi selon le niveau de salaire (par rapport au SMIC), l'effectif et l'activité de l'entreprise.

Ce montant est à rapprocher de celui de l'exonération de charges du dispositif Fillon, compris entre zéro et 3800,04 € : au niveau du SMIC, l'exonération de la LOPOM est supérieure de 15 % environ à l'exonération de droit commun. Par contre, pour 1,5 SMIC, l'écart est de 1 à 9, voire de 1 à 10 dans les secteurs surexposés. Ainsi, du point de vue de l'entreprise et compte tenu du mode de calcul, le mécanisme est significativement plus avantageux pour les hauts salaires que pour les salariés payés au SMIC.

Une application du régime d'allègement général en faveur des bas salaires (dispositif FILLON) aux bénéficiaires du mécanisme d'exonérations spécifiques outre-mer coûterait, selon une estimation établie par la mission à partir des données disponibles de l'INSEE et de l'ACOSS, entre 142 et 202 millions d'euros. **Le surcoût du dispositif outre-mer peut donc être estimé (Cf. annexe 13), par différence avec le montant de 802 millions d'euros de cotisations exonérées recensées en 2005 par l'ACOSS, compris entre 599 et 659 millions €**

Une approche complète, mais sans doute difficile à réaliser, supposerait en outre d'évaluer la part des entreprises bénéficiaires du dispositif LOPOM actuel et éligibles par ailleurs à d'autres dispositifs d'aide à l'emploi, mais qui n'y recourent pas compte tenu d'un avantage comparatif moindre.

²³ SMIC brut horaire : 8,03 €; SMIC brut mensuel (151,67 heures) : 1 217,88 € La loi de finances pour 2005 a révisé le mode de calcul de l'allègement Fillon pour les seules entreprises passées à 35 h à compter du 1er janvier 2005 et à compter du 1er juillet 2005 date à laquelle l'allègement devient unique. Le retour à un SMIC unique est effectif à compter du 1er juillet 2005. Les différentes garanties de rémunération (GMR) applicables jusqu'à cette date disparaissent.

2. La question du coût par emploi créé

Cette question a été posée à la mission. Pour tenter d'y répondre, il est possible de s'inspirer de la méthodologie mise en œuvre par la DGTPE et la DARES et reprise par le conseil d'orientation pour l'emploi (Cf. travaux précités et note 22) : ces travaux avaient estimé à 25.000 € (valeur 2006) le coût de l'emploi résultant des allègements dits Juppé (6 milliards € par an dans les années 90 pour une hypothèse de 300.000 emplois créés).

Avec les données disponibles, et après un recul de quelques années²⁴, on peut estimer qu'en 2005, le coût par emploi créé ou maintenu résultant du dispositif d'exonération de la LOPOM peut être de l'ordre de 38.200 € (montant des exonérations de 802 M€ en 2005 pour un supplément d'environ 21.000 emplois supplémentaires par rapport à 2001). Ce coût tient compte de l'existence de rémunérations plus élevées outre-mer. Ce calcul fait l'impasse sur les effets d'aubaine que la mission n'a pu mesurer : leur prise en compte aurait augmenté le coût précité. Ceci dit, cette estimation ne tient pas compte de l'effet créé par l'extension du périmètre du dispositif par la LOPOM. La neutralisation de cet effet pourrait conduire à un coût plus élevé. A l'inverse, il est vraisemblable que l'effet sur l'emploi va au-delà des 21.000 emplois créés en raison de l'effet positif sur la structure de coûts des entreprises concernées.

3. La nécessaire mais difficile mesure du coût net par rapport aux recettes de cotisations et autres gains sociaux

Une approche du coût net consiste à rapprocher le montant des exonérations des « économies » faites par ailleurs, du fait de l'impact de la mesure sur le niveau des cotisations sociales avec la diminution du travail clandestin et en raison de la réduction du chômage. Ainsi, la mise en œuvre de cette méthode d'analyse pour les allègements de charge conduit les économistes à réduire de plus de la moitié le coût brut estimé (coût net estimé par emploi de 5 à 10 000 € pour 20 000 € de coût brut selon une estimation de la DARES et de la DGTPE pour les allègements nationaux recensés à la fin des années 90 – Cf. note 22). Faute de modèle économétrique susceptible d'établir un lien entre les évolutions des différents paramètres économiques pour les exonérations spécifiques à l'outre-mer, tout au plus peut-on présenter quelques rapprochements.

En dépit des mesures d'exonérations croissantes, on observe une progression des cotisations dues et donc des recettes, à la réserve près des difficultés de recouvrement évoquées par ailleurs.

Evolution totale des cotisations dues (en €)

	2002	2003	2004	2005	2005/ 2002	Evolution des exonérations 2005/2002
Guadeloupe	702 275 348	739 448 441	727 781 658	709 334 524	1,0%	24,7%
Guyane	246 335 149	264 831 750	252 701 173	257 688 170	4,6%	39,2%
Martinique	702 602 153	776 680 535	870 267 894	958 020 601	36,4%	24,5%
Réunion	1 155 230 565	1 229 096 320	1 296 333 594	1 394 092 539	20,7%	46,0%
Total DOM	2 806 443 216	3 010 057 047	3 147 084 318	3 319 135 834	18,3%	33,5%

Source : ACOSS (données au 10-05-06)

²⁴ A la différence de l'étude précitée à la note 22, qui porte sur un nombre d'emplois constaté au terme de 12 années.

Au total, sur la période 2002 à 2005, 512,6 millions d'euros de cotisations sociales supplémentaires ont été appelées par les caisses de sécurité sociale, soit près des deux tiers du montant des exonérations de charges sociales d'une année. Il s'agit d'un impact positif même si la totalité de ce surplus ne résulte pas du seul effet du dispositif d'exonérations de charges sociales. A cela devraient s'ajouter les économies réalisées sur les budgets du RMI et des allocations de chômage du fait de l'accès à l'emploi d'anciens demandeurs d'emplois ou de RMIstes ou de la révélation du travail dissimulé.

Une telle approche ne peut cependant prendre en compte le gain social du « chômeur évité ». Dans des économies où le poids des revenus tirés des minima sociaux pèse très lourd, la valorisation de l'activité économique et du travail peut en outre avoir un intérêt accru²⁵.

Le tableau ci-dessus met à nouveau en évidence la situation de la Guadeloupe qui, en dépit des exonérations de charges, voit ses effectifs baisser et n'enregistre pas d'augmentation significative des recettes de cotisations sociales.

Au total, la performance des exonérations de charges doit se mesurer au regard des crédits affectés à cette politique dans la mesure où l'Etat, depuis 2001 et la LOOM, a consacré près de 3,4 milliards € à cette politique. Si l'objectif de la LOPOM était seulement de favoriser la création d'emplois, un tel effort serait disproportionné. En réalité, cette politique a un impact plus large de développement économique et constitue le vecteur d'un transfert supplémentaire vers les départements d'outre-mer.

B. La difficulté du financement budgétaire et le poids croissant de la dette de l'Etat

Sur les trois programmes ouverts dans la mission « Outre-mer », les dépenses correspondant aux exonérations sont désormais inscrites au programme « Emploi Outre-mer » pour un montant de 888 M€ en autorisations d'engagement et de 882 M€ en crédits de paiement (2006). Elles représentent la quasi-totalité de ce programme²⁶.

La problématique budgétaire des exonérations de cotisations sociales dans les DOM n'est pas différente de celle de l'ensemble de la dette sociale. Depuis la loi du 25 juillet 1994, codifiée sous l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale, renforcé par l'article 70 de la loi du 13 août 2004 (Cf. Annexe 16), les politiques de l'emploi financées sur les régimes de sécurité sociale doivent être intégralement et effectivement remboursées par l'Etat.

Les remboursements qui étaient jusqu'au 1er janvier 2005 effectués par le ministère du Travail sur son budget, le sont désormais par le ministère de l'outre-mer sur le programme 138 « politique de l'emploi outre-mer ». Il a été, en effet, considéré que l'accessoire devait suivre le principal et que les politiques d'emploi dans les DOM devaient conserver leur spécificité. Ce choix de structuration budgétaire est cohérent avec la LOPOM. La question du règlement de la dette à l'égard de l'ACOSS au titre de la compensation des régimes de sécurité sociale accumulée dans les années antérieures reste ouverte.

²⁵ La part des bénéficiaires du RMI est très importante dans les DOM où elle s'élève à 160 pour 1000 personnes (soit une personne sur 7 entre 20 et 59 ans), alors que le ratio est de 31,7 pour 1000 en métropole : Chiffres INSEE 2004, cités par le rapport 2005-2006 Observatoire national de la pauvreté et des exclusions, chapitre 3 les situations de pauvreté dans les DOM.

²⁶ Le reste est constitué par le service militaire adapté et les aides à l'insertion.

A cet égard, il convient de préciser que l'ACOSS dispose de comptes en droits constatés et d'un compte de trésorerie. Pour sa part, la direction du budget se cale sur les seuls besoins de trésorerie de l'ACOSS d'où, du point de vue de cette dernière, un besoin de financement à due concurrence. Ce besoin est estimé au 31 décembre 2005 à 534 M€²⁷.

Selon la direction du budget, l'insuffisance de trésorerie au 31 décembre 2004, au titre du ministère de l'emploi, avoisinerait 278 millions € et son solde serait à fin 2005 de 534 millions €. Le tableau suivant retrace le calcul de la dette :

Fait générateur	Montant au 31/12/2005 au titre de 2004 et exercices antérieurs (A)	Sommes dues au titre de 2005 (B)	Versements reçus de l'Etat se rattachant à 2005 (C)	Solde au 31/12/2005 = A + B - C
Loom, Lopom, Perben	278	944	688	534

Source direction du budget – en millions €

L'écart entre la compensation effectuée par l'Etat et les comptes de l'ACOSS au titre des allègements de charges sociales dans les DOM génère de ce fait une dette sociale. Concernant les exonérations, le rapport Vasselle - Cazeau de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale du Sénat²⁸ estime que cette dette ne constitue ni une dette certaine, en cours d'amortissement à la CADES, ni des soldes comptables cumulés mais des créances « au statut ambigu, dont l'accumulation exerce une contrepartie négative sur la trésorerie des caisses ».

Sur les 3,094 milliards € de dette sociale globale, correspondant aux allègements de charges sociales, la dette résultant des exonérations prescrites par la LOPOM atteint 534 millions € au 31-12-2005, c'est-à-dire près de 17,26 %, ce qui est significatif et plus que proportionnel à la démographie de ces collectivités. A titre de comparaison, le stock de créances né des allègements Fillon est de 342,42 M€

Il convient de rappeler que l'article 17 de la loi organique du 2 août 2005 a instauré une obligation semestrielle de communication au Parlement des sommes restant dues qui pourra le cas échéant donner lieu à inscription dans le bilan d'ouverture de l'Etat en cours de réalisation. Seule la réalisation du bilan d'ouverture de l'Etat, à partir de 2007, sera de nature à apurer le passif accumulé.

Par ailleurs les écarts entre dépenses en trésorerie et en droit constatés sont certes minimisés, mais ils demeurent. Pour ce faire, la compensation de l'Etat aux caisses pour l'exercice N est versée progressivement au cours de l'année N :

- la prévision de la LFI se fonde sur des estimations effectuées au mois de mars N-1, affinées en septembre N-1 ;
- la compensation est versée progressivement selon un échéancier au cours de l'année N, jusqu'à un certain pourcentage ;
- une régularisation peut intervenir en fin d'année N si la part versée de la compensation est inférieure à ce qui apparaît en trésorerie ;
- en fin de premier trimestre N+1, premier calcul en droits constatés.

²⁷ En pratique et par construction, les droits constatés au titre d'un exercice sont, pour les allègements, supérieurs aux charges de trésorerie supportées par les caisses sur le même exercice. Pour l'exercice N, en raison de la revalorisation du Smic au 1^{er} juillet : les droits constatés comprennent 6 mois de Smic au tarif fixé en N-1, et 6 mois au tarif fixé en N. En trésorerie, ils comprennent (les cotisations étant versées un mois après le fait générateur) 7 mois au SMIC fixé en N-1 et cinq au tarif fixé en N.

²⁸ Rapport d'information adopté en séance le 10 mai 2006.

Ces approximations successives rendent difficile la prévision budgétaire.

En M€	gestion 2005	gestion 2006
LFI (1)	719	867
Gel et annulation (2)	3,8	37
disponibles (3)=(1)-(2)	715,2	833,99
paiements (compensations) (4)	714,14	830
Reports	1,06	3,99

Source : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'outre-mer.

Enfin, la tendance à faire porter la régulation budgétaire sur la compensation des exonérations de charges sociales, même si elle crée des difficultés, comporte moins d'inconvénients que si elle pesait davantage sur le financement de mécanismes intéressant directement les ressources de personnes publiques ou privées.

IV. UN DISPOSITIF FAIBLEMENT PILOTÉ

A. Un dispositif facile d'accès pour l'utilisateur mais complexe à gérer

1. Des difficultés de mise en œuvre immédiate

La mise en œuvre de la loi, applicable dès sa publication, s'est heurtée à des obstacles d'ordre technique en raison de l'absence de préparation des programmes informatiques utilisés par les caisses générales de sécurité sociale outre-mer. Si elles sont désormais partiellement surmontées, certaines difficultés persistent. En matière de contrôle par exemple, les applications nationales n'ont jamais été adaptées au cas spécifique des exonérations outre-mer.

A cet égard, l'attente de la circulaire d'application diffusée le 26 mars 2004²⁹, a pu, pendant une période transitoire, accentuer des difficultés d'interprétation de la loi, de même que la parution tardive de certains décrets, même si ceux-ci ne conditionnaient pas l'entrée en vigueur du dispositif³⁰.

2. Une bonne information des entreprises sur leurs droits

Les CGSS et les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ont largement diffusé l'information nécessaire aux entreprises pour qu'elles puissent connaître les aides les concernant. La très large utilisation des exonérations, notamment dans les plus petites entreprises, témoigne du bon niveau de connaissance du dispositif.

Aucune formalité particulière n'est requise préalablement à la déclaration des cotisations relevant de l'exonération, à l'exception des entreprises dont l'effectif baisse en deçà du seuil de 11 ou de 50 salariés selon le cas. En ce dernier cas, l'entreprise doit constituer un dossier dont le dépôt conditionne l'ouverture des droits à l'exonération. L'entreprise doit ainsi justifier la baisse des effectifs auprès des services de l'Etat (DRTEFP) qui contrôlent qu'il ne s'agit pas d'une réduction factice ou d'une division de l'entreprise aux seules fins de bénéficier des exonérations. Cette formalité ne semble pas soulever de difficultés particulières.

²⁹ Circulaire du 26 mars 2004 direction de la sécurité sociale et direction des affaires économiques, sociales et culturelles n° 2004-140.

³⁰ Décret n° 2004-253 du 19 mars 2004 modifiant le code de la sécurité sociale ; Décret n° 2005-1547 du 9 décembre 2005 modifiant le code rural.

3. Un mode de déclaration des cotisations exonérées simple mais lacunaire

L'employeur adresse chaque mois ou chaque trimestre, selon sa périodicité de versement, un bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) à l'URSSAF afin de déclarer les rémunérations versées et les cotisations dues, cet envoi s'accompagnant du paiement. Plusieurs lignes du bordereau doivent être renseignées, celles-ci étant associées à un code type de personnel (« codes ») et à des taux correspondant. Ainsi, en cas d'exonération limitée à une partie de la rémunération, les codes permettent d'appliquer les taux afférents à chaque tranche de rémunération. Le code 100 correspond aux cotisations dues selon les règles de droit commun (taux en vigueur pour l'ensemble des cotisations patronales et salariales). Des codes particuliers sont créés pour chaque type d'exonération permettant de n'appliquer que les taux de cotisations restant dues. Ainsi, le montant total des cotisations et contributions dues est l'addition de l'ensemble des sommes portées sur chacune des lignes. Le montant des cotisations sociales exonérées et compensées par l'Etat ne figure donc pas sur le bordereau récapitulatif de cotisations (à la différence du mode de déclaration utilisé pour l'application des exonérations dites « Fillon »).

Les entreprises ne renseignent guère la rubrique du bordereau récapitulatif de cotisations (BRC) concernant les effectifs exonérés. Cette information n'est en effet pas bloquante. Au 3^e trimestre 2005, 79% des entreprises bénéficiant des exonérations ne déclaraient pas leur effectif correspondant (92,7% en Guadeloupe, 47,9% en Guyane, 78,8% en Martinique, 75,4% à la Réunion). Les organismes ont indiqué « reconstituer » cette information. Il en résulte une très grande difficulté pour apprécier réellement les effectifs bénéficiant d'une exonération et pour pratiquer des contrôles sur les seuils définis par la loi. C'est pourquoi les effectifs cités dans ce rapport sont les effectifs des entreprises exonérées et non les effectifs exonérés, les chiffres étant supposés proches, au moins dans le cas des entreprises éligibles sans condition d'effectifs.

4. Des difficultés dans la computation des effectifs

La computation des effectifs, pratiquée par référence aux dispositions générales du code du travail, complique en pratique l'application du régime des exonérations en raison de l'importance des seuils de 11 et 50 salariés (nécessité de calculer un effectif moyen sur l'année et de régulariser le cas échéant en fin d'année).

Outre des difficultés de computation, l'existence même des seuils suscite des critiques et il n'est pas exclu que les seuils d'exonération, ajoutés aux effets de seuils applicables en droit du travail, conduisent certaines entreprises à limiter leurs effectifs ou au moins leurs effectifs déclarés (en Guadeloupe, des dénonciations ont été enregistrées en ce sens), ou à créer des filiales. En Guyane, l'effet du seuil de 11 salariés est parfois jugé comme étant un frein à la restructuration et au développement de l'économie.

5. Des ambiguïtés dans la délimitation des secteurs exonérés

La définition des secteurs fixée par la loi et précisée par la nomenclature jointe à la circulaire du 26 mars 2004 précitée pose certaines difficultés notamment dans le cas d'entreprises exerçant plusieurs activités (on peut citer l'exemple à La Réunion d'une entreprise de presse qui a créé pour ses besoins propres une société de distribution de ses journaux).

B. L'absence de mesures de contrôle spécifiques

Les exonérations spécifiques à l'outre-mer ne font pas l'objet de mesures de contrôle particulières. Elles ne sont pas en tant que telles des objectifs de contrôle et les conditions légales ne sont donc vérifiées qu'à l'occasion des contrôles généraux. La part des redressements pratiqués et la typologie des irrégularités n'a pu être dressée, faute d'identification des mesures étudiées par l'application de contrôle utilisée par les inspecteurs des caisses générales de sécurité sociale. Seul le département de La Réunion a développé localement un complément de son application pour suivre le dispositif spécifique à l'outre-mer.

Ce constat appelle des observations critiques sur l'absence de prise en compte au niveau national de l'importance, notamment financière, des mesures outre-mer et de la nécessité d'en suivre et d'en contrôler la bonne application. Des éléments relevés à l'occasion des déplacements effectués, la mission a notamment recensé :

- des irrégularités sur l'affiliation des entreprises à un secteur ;
- des difficultés de computation des effectifs ;
- une absence d'information des caisses générales de sécurité sociale sur les condamnations pénales en matière de travail dissimulé, ne permettant pas de ce fait d'appliquer la mesure de suppression des exonérations prévue par la loi.

En outre, il n'est pas exclu que le seuil de 11 salariés qui, en vertu de la loi s'applique au niveau de l'entreprise, donne lieu à des interprétations erronées de la part de certains employeurs, notamment dans la mesure où le BRC s'effectue au niveau de l'établissement. Ce point mériterait de faire l'objet de contrôles.

C. L'absence de pilotage

1. Un dispositif législatif qui ne permet pas un pilotage économique fin

Le dispositif est défini par la loi uniformément pour les quatre DOM et pour Saint-Pierre-et-Miquelon, en dépit de leurs situations démographiques et économiques respectivement très différentes. Ce faisant, la loi ne permet pas d'établir une coordination avec les orientations locales prises pour le développement économique par exemple au sein des contrats de plan, des DOCUP ou des schémas régionaux de développement économique.

La fixation par la loi des secteurs aidés freine toute adaptation aux fluctuations économiques. La liste soulève parfois des interrogations sur les raisons de l'éligibilité (par exemple les centres d'appel) ou de l'exclusion de certains secteurs (par exemple les entreprises de recherche et de développement).

De même, dans son automaticité même, le dispositif ne permet pas d'effectuer l'accompagnement des entreprises aidées, par exemple pour vérifier la viabilité de l'activité. De ce fait, les acteurs locaux sont peu impliqués dans le suivi des exonérations des charges sociales à l'exception des CGSS.

2. Une insuffisante mobilisation des administrations.

Le dispositif apparaît insuffisamment connu et suivi par les administrations centrales concernées. Le réseau des CGSS d'outre-mer fait, par ailleurs, l'objet d'un suivi très épisodique.

3. Un dispositif d'évaluation incomplet

Le ministère de l'outre-mer a réuni un comité de pilotage associant les services du ministère chargé de l'emploi (DARES, DRESS, DGEFP), l'INSEE, l'ANPE et l'ACOSS. Ce comité, qui s'est réuni sept fois entre mai 2004 et mars 2006 a défini le cadre d'une étude confiée à un cabinet privé, mais n'a pas eu pour effet de mobiliser l'ensemble des administrations compétentes en vue de travaux de recherche et d'évaluation dans leurs domaines respectifs.

DEUXIÈME PARTIE : LES ÉVOLUTIONS ENVISAGEABLES

Avec la LOPOM, le législateur a souhaité donner une plus grande visibilité dans le temps aux entreprises et acteurs économiques. Les exonérations de charge sont à ce stade à durée indéterminée, à la différence des mesures relatives à la défiscalisation des investissements votées jusqu'en 2017. L'article 5 de la LOPOM a néanmoins prévu que l'évaluation pouvait amener à revoir les niveaux d'exonération et les secteurs bénéficiaires.

C'est dans ce cadre que la mission propose des évolutions susceptibles de modifier à la marge le dispositif d'exonérations de charges sociales pour accroître son impact sur le développement économique de chacun des DOM. Les propositions qui suivent visent à rendre le dispositif plus efficace et plus vertueux en gardant un niveau d'aide significativement supérieur au régime de droit commun. Par ailleurs, il est proposé d'améliorer les conditions techniques et organisationnelles de l'évaluation.

Les propositions de la mission s'écartent du dispositif présenté dans le projet de loi de finances pour 2006 avant d'être retiré. Celui-ci ne permettait pas de prendre en compte le niveau d'aide nécessaire à la compensation des surcoûts spécifiques aux DOM. Il s'agissait d'une mesure d'économie indifférenciée pour tous les secteurs, imposant une forte dégressivité et défavorable à l'encadrement.

I. MAXIMISER L'EFFET DE LEVIER DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE CHAQUE DOM PAR UN DISPOSITIF À DEUX ÉTAGES PERMETTANT DE MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES PRIORITÉS DU DÉPARTEMENT

Mis à part la modulation sectorielle du calcul des exonérations et quelques secteurs non éligibles, le dispositif en vigueur est d'application assez générale. En cela, il ne permet pas d'orienter une partie des exonérations vers les axes de développement et les projets prioritaires. Le dispositif à double étage proposé par la mission cherche à remédier à cet inconvénient.

A. Les principes d'un dispositif à deux étages

Pour s'inscrire dans l'objectif de visibilité de la LOPOM, le dispositif actuel ne serait pas sensiblement modifié. Il ferait l'objet de quelques mesures de rationalisation destinées à prévenir les situations anormales et à simplifier les règles de calcul de l'exonération.

A ce dispositif de base, qui deviendrait le premier étage, la mission propose d'ajouter un second étage, qui serait financé sur les marges de manœuvre engendrées par la rationalisation du premier. Pour responsabiliser les acteurs locaux du développement économique, et les inciter à dégager les priorités économiques et sociales stratégiques pour le développement économique de leur département, il est proposé de réserver aux entreprises et projets s'inscrivant dans ces priorités un complément d'exonérations de charges.

Pour éviter les contraintes administratives d'une aide individuelle sur crédits d'Etat, les deux étages ont en commun d'offrir une aide qui prend la forme d'une exonération de charges sociales.

B. Une exonération de base rationalisée au titre du premier étage

Les propositions qui suivent s'inscrivent dans le cadre fixé par la LOPOM pour les exonérations. Elles ne corrigent le dispositif qu'à la marge de manière à éviter les anomalies et simplifier les règles de calcul. Ces mesures de rationalisation ne peuvent en aucun cas avoir pour effet de porter le niveau des exonérations de base en dessous d'un montant significativement plus avantageux que celui auquel les employeurs pourraient, à défaut, prétendre au titre de la loi du 17 janvier 2003 (Loi « FILLON »).

1. L'exonération de charges sociales, conditionnée par le respect d'un plan d'apurement des dettes de cotisations d'une part et l'absence de travail dissimulé d'autre part

Dans le dispositif actuel, les employeurs qui présentent un compte débiteur à la caisse générale de sécurité sociale continuent à bénéficier des exonérations, y compris lorsqu'une fraction de la dette est constituée des cotisations salariales. Le manque de rigueur de cette situation de droit et de fait est difficilement compatible avec l'objectif d'une normalisation progressive des comportements pour le paiement des charges sociales. Certains secteurs économiques particulièrement aidés, comme le bâtiment et les travaux publics, connaissent un taux de restes à recouvrer particulièrement élevé.

Les cotisations et contributions salariales sont précomptées par l'employeur sur le salaire et le salarié ne peut s'y opposer (article L.243-1 du code de la sécurité sociale). L'employeur n'acquiert, lors du calcul du précompte, aucun droit à l'égard des cotisations et contributions salariales, même s'il est le seul redevable du versement de l'ensemble des cotisations patronales et des cotisations et contributions salariales auprès de l'URSSAF. Ces cotisations salariales demeurent une composante du salaire qui appartient au salarié. C'est pourquoi la mission juge prioritaire de mettre un terme à la situation actuelle qui revient à permettre à l'employeur de se servir de cette part salariale pour toute autre fin que la protection sociale (gestion de sa trésorerie).

Sur cette base, il est proposé de modifier la loi pour subordonner le maintien de l'exonération à la signature et au respect d'un plan d'apurement des cotisations patronales et au paiement des cotisations salariales courantes. Pour les dettes de cotisations salariales, il est proposé d'ouvrir un délai court pour permettre l'étalement du règlement des impayés. A défaut, les CGSS pourraient, le cas échéant, suspendre le droit à exonération, après avis de la commission des chefs des services financiers du département.

Cette mesure pourrait être d'autant mieux acceptée sur le terrain qu'elle s'accompagnerait d'un plan d'apurement des dettes sociales des employeurs de droit public ou privé gestionnaires d'un service public.

En outre, l'objectif des exonérations étant notamment de lutter contre le travail dissimulé, il est proposé de conditionner le maintien des exonérations à l'absence de travail dissimulé, en renforçant la disposition existante relative aux suites des décisions de justice prises en la matière.

Recommandation n°1 : Subordonner le maintien de l'exonération au respect par l'employeur d'un plan d'apurement de ses dettes de cotisations patronales et au paiement des cotisations salariales courantes. Prévoir la possibilité pour les caisses générales de sécurité sociale de suspendre, le cas échéant, les exonérations, après avis de la commission des chefs des services financiers du département .

Ouvrir un délai pour permettre l'étalement du règlement des dettes de cotisations salariales.

Conditionner en pratique le maintien des exonérations à l'absence de travail dissimulé, en organisant la mise en œuvre de l'article 25 – I et II de la LFSS pour 2006.

(modification législative nécessaire).

2. La limitation de la prise en charge par l'Etat au coût réel des exonérations pour l'ACOSS

Le calcul du montant des exonérations à la charge de l'Etat est effectué sur la base des cotisations patronales exonérées, déduites par l'entreprise sur le bordereau récapitulatif des cotisations (BRC). Or, le taux de restes à recouvrer dans les DOM est très élevé. S'il n'y avait pas d'exonération, les cotisations sociales ne seraient recouvrées qu'avec un taux réduit correspondant à ce taux de recouvrement. Donc, il n'apparaît pas légitime que l'Etat rembourse à 100% la charge des exonérations. L'ACOSS n'est de ce fait nullement intéressée à l'amélioration du taux du recouvrement dans les DOM.

Il est en conséquence proposé de mieux responsabiliser l'ACOSS à l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations en prévoyant d'accroître le montant du remboursement de l'Etat en proportion du recouvrement. Le montant d'exonérations pris en charge par l'Etat serait ainsi obtenu en appliquant aux cotisations liquidées le taux de recouvrement des cotisations patronales résiduelles. Cette solution reste encore très favorable à l'ACOSS puisque ce taux est artificiellement amélioré par l'importance des exonérations.

Le principe de la compensation intégrale fixée par l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale ne s'oppose pas à ce que celle-ci tienne compte du taux de recouvrement.

Pour les cotisations déjà appelées à compter du 1^{er} juillet 2003, il est proposé de régulariser dans les mêmes conditions la dette de l'Etat.

Sur la base des taux de restes à recouvrer recalculés par la mission pour les seules cotisations patronales, l'écart entre les deux méthodes de calcul du remboursement par l'Etat se présente de la manière suivante :

Millions €	2003	2004	2005
Exonérations liquidées	340,9	735,2	802,0
Taux de restes à recouvrer sur part patronale	9,8%	7,3%	7,7%
Ecart par rapport au mode actuel de calcul du remboursement	33,4	53,8	61,5

Au total, le changement de méthode de calcul proposé permet de mieux responsabiliser l'ACOSS et le réseau des CGSS d'outre-mer. Il permet aussi d'économiser annuellement un peu plus de 60 millions € à l'Etat, au vu des chiffres connus pour 2005. En outre, s'il apparaît possible de recalculer à titre rétroactif la dette de l'Etat pour les exercices 2003 à 2005, celle-ci pourrait être réduite de près de 150 millions €. Cette mesure est neutre sur le volume de la dette publique.

Recommandation n° 2 : mieux intéresser l'ACOSS à l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations sociales en prévoyant que le remboursement des exonérations de charges tient compte du taux de recouvrement effectif.

3. L'exclusion des hauts salaires du champ de l'exonération

Le dispositif d'exonération de la LOPOM s'applique quel que soit le niveau du salaire, même aux salaires les plus élevés.

Le développement économique des DOM souffre d'un taux d'encadrement insuffisant. On peut considérer que le mécanisme actuel d'exonération de charges permet d'aider les chefs d'entreprises à financer pour partie le niveau élevé des rémunérations, de manière à tenir compte des spécificités des rémunérations publiques dans ces départements. Il est donc nécessaire de concilier l'objectif d'amélioration du taux d'encadrement dans les DOM avec le souci d'affecter les ressources publiques aux exonérations les plus créatrices d'emplois.

Les calculs auxquels a procédé la mission montrent que le coût des exonérations est sensible à la fixation éventuelle d'un niveau de salaire à partir duquel le salaire ne bénéficierait plus de l'exonération, comme le montre le tableau suivant :

Salaire limite ouvrant droit à l'exonération	réduction du montant d'exonération compensé par l'Etat en millions € en année pleine 2005
3 SMIC	83
4 SMIC	36
5 SMIC	19

Aussi, pour des raisons d'équité et de justice sociale, conviendrait-il d'appliquer le principe de l'exclusion des très hauts salaires du champ de l'exonération en tenant compte de l'ensemble de ces considérations, la limite à retenir pouvant être fixée à 4 ou 5 SMIC.

Recommandation n°3 : exclure du champ de l'exonération les très hauts salaires (modification législative nécessaire).

4. Trois pistes pour mieux corrélérer le dispositif d'exonérations à la croissance de l'emploi

Outre les mesures précitées, il convient de rechercher une plus grande efficacité du dispositif, en ajustant l'effort budgétaire au nombre d'emplois créés : ainsi, il est inutile d'y consacrer une dépense supplémentaire si le nombre d'emplois ainsi créés n'augmente pas dans les mêmes proportions. Trois paramètres peuvent être examinés à cet effet :

1. Suivant le secteur économique ou les effectifs de l'entreprise, la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée va actuellement de 1,3 SMIC à 1,5 SMIC. Il en résulte des effets pervers, notamment sur le classement des entreprises dans tel ou tel secteur d'activité. D'autre part, les données disponibles montrent que la croissance de l'emploi n'est pas corrélée au niveau de la limite supérieure de la tranche exonérée : il en est ainsi de la croissance de l'emploi dans les entreprises de moins de 11 salariés (Cf. 1^{ère} partie, II, B). En conséquence, il est proposé, dans le dispositif de base, de ne pas différencier la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée et de la fixer de façon uniforme à 1,2 SMIC.

Pour limiter les effets de seuil et par souci de simplification, cette mesure s'appliquerait aussi aux entreprises du BTP dont le seuil de 50 salariés serait supprimé. Il apparaît en effet que le seuil actuel est contourné, ce qui conduit à ne pas appliquer la réglementation sociale. Une évaluation plus approfondie du coût serait nécessaire pour mesurer la portée de cette extension, au demeurant limitée compte tenu du nombre d'entreprises concernées.

En année pleine 2005, la fixation uniforme à 1,2 SMIC de la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée permettrait une marge de manœuvre de l'ordre de 49 millions €

2. Il est également permis de s'interroger sur le bien-fondé de l'inclusion de certains secteurs dans le champ des exonérations de charges sociales patronales :

- dans l'audit récemment conduit sur la desserte aérienne outre-mer ³¹, il est fait remarquer que rien ne permet d'identifier un impact sur le coût des billets d'avion et que ces exonérations n'ont pas bouleversé l'économie du secteur alors qu'il en coûte aujourd'hui plus de 10 millions € à l'Etat ;
- par ailleurs, la grande diversité des activités marchandes et non marchandes bénéficiant des exonérations pour les entreprises de moins de 11 salariés, comprend des activités et secteurs dont l'appartenance aux secteurs exonérés est discutable : par exemple, outre les commerces, les professions liées à des activités médicales, des professions bancaires ou assurantielles, de promotion immobilière, des organisations professionnelles et consulaires, de jeux de hasard....(Cf. annexe 14). Ces professions ne bénéficiaient que très peu ou pas d'exonérations avant l'intervention de la LOOM en 2001. Il est donc proposé de vérifier le degré d'exposition à la concurrence et la justification économique ou sociale de l'exonération pour chacune de ces activités au niveau du code NAF. D'ores et déjà, il apparaît possible de dégager une marge de manœuvre d'au moins 30 M€

3. Pour les entreprises de moins de 11 salariés, il est aussi possible de jouer sur le paramètre du taux de prise en charge des cotisations pour engager une réduction progressive de ce taux et pour le porter, par exemple, de 100% à 95%, de manière à ce que le dispositif reste plus favorable que les exonérations de droit commun. Il en résulterait une marge de manœuvre de l'ordre de 17 millions €³²

³¹ Rapport d'enquête IGA n°06-042-01, IGF n° 2006-M-008-01 et CGPC n°004592-01 sur l'optimisation de la desserte aérienne des départements d'outre-mer (mai 2006).

³² La mesure est calculée dans le champ actuel des employeurs de moins de 11 salariés bénéficiant des conditions générales d'exonération, non compris les employeurs de moins de 11 salariés appartenant à l'un des secteurs économiques bénéficiant de conditions particulières comme, en particulier, le secteur du bâtiment et des travaux publics. Par rapport au taux de cotisation actuel de 30 points au niveau du SMIC, pris en charge à 100% en application de la LOPOM, le passage à une prise

Recommandation n° 4 : Mieux corrélér le dispositif d'exonérations à la croissance de l'emploi :

- *fixer de façon uniforme la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée à 1,2 SMIC ;*
- *supprimer le seuil de 50 salariés pour le secteur du BTP ;*
- *passer en revue et sélectionner parmi les sous-secteurs économiques bénéficiant des exonérations (au niveau du code NAF) ceux dont l'exonération doit être remise en question ;*
- *faire varier le taux de prise en charge des cotisations (95%).*

C. Une exonération complémentaire, contractuelle et ciblée au titre du second étage

L'une des principales critiques faites au dispositif actuel est son caractère « généraliste ». Non seulement la plupart des secteurs économiques bénéficient des exonérations, mais celles-ci sont accordées sans contrepartie, ce qui n'incite pas à la recherche d'une plus grande optimisation économique ni à une réflexion économique prospective, collective ou individuelle. En outre, une partie de ces exonérations n'est pas structurante pour le développement des économies ultra-marines.

La mission a donc cherché à maximiser l'effet de levier économique de l'aide en assurant, pour les secteurs considérés comme prioritaires, un complément d'exonération en plus de l'exonération de base, calculé à partir de taux d'exonération complémentaires fixés par la loi, et en responsabilisant les acteurs du développement économique de chacun des DOM.

1. Inscrire une fraction de l'aide dans le cadre d'un document d'orientation stratégique identifiant un petit nombre d'activités et de secteurs prioritaires pour le développement

La mission a été frappée par la formalisation inégalement conduite de la réflexion stratégique sur l'avenir économique de chacun des départements.

Pour tenir compte le plus possible des spécificités de l'économie de chacun des départements d'outre mer, il est proposé que soit élaboré un document d'orientation stratégique (DOS) faisant apparaître les secteurs et orientations stratégiques pour le développement du département, pouvant bénéficier d'un complément d'exonérations, voire d'autres aides. Ce document serait établi, sous l'autorité du préfet, en concertation avec le conseil régional, le conseil général, les assemblées consulaires et les représentants des organisations professionnelles à vocation économique. Le document devrait être en cohérence avec l'éventuel « schéma de développement économique » que la région peut adopter en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, ainsi qu'avec notamment le contrat de plan Etat / région et le document de programmation des fonds européens.

L'ensemble des partenaires précités aurait pour tâche d'identifier et de sélectionner, pour la période pluriannuelle considérée, les priorités les plus manifestes, dont le nombre devrait être limité au sein de deux ou trois secteurs, à quelques activités structurantes pour le développement futur. Le DOS ne doit pas déboucher sur un saupoudrage de majorations d'exonérations. Le préfet devra assortir ce document d'une simulation budgétaire.

en charge à 95% correspond à 28,5 points, soit un niveau toujours supérieur aux 26 points compensés par les allègements de charges sociales de droit commun (dispositif dit « Fillon »).

2. Responsabiliser les acteurs publics (Etat et collectivités territoriales) et privés (organisations professionnelles et consulaires) pour la définition négociée des engagements collectifs sectoriels

Les engagements collectifs conditionnant l'octroi des exonérations complémentaires prendraient la forme de conventions cadres entre les organisations professionnelles et le préfet, le conseil général et le conseil régional. Ces conventions s'inscriraient dans le cadre du document d'orientation stratégique. Elles auraient vocation à faciliter la réalisation des projets structurants retenus au titre du petit nombre de priorités sélectionnées et à contribuer notamment à l'amélioration de la qualification des personnels et au développement de la qualité. On peut citer comme exemples de secteurs ou d'orientations sélectionnés, le développement du tourisme, l'aide aux exportations ou encore le pôle de compétitivité agro-nutrition en milieu tropical. Les engagements des entreprises du secteur concerné seraient prévus par la convention-cadre sans autre procédure pour l'entreprise bénéficiaire que la présentation d'un bilan annuel sur la réalisation des objectifs. La convention-cadre déterminerait également les conditions dans lesquelles, le cas échéant, il serait mis fin aux majorations d'exonérations.

3. Organiser le passage au système à deux étages et fixer dans la loi de finances le volume budgétaire du deuxième étage

La nécessité de financer le volet complémentaire contractuel par le recyclage de marges de manœuvre dégagées sur les mesures de rationalisation des exonérations de base invite à articuler le calendrier des deux familles de mesures, de telle sorte que les employeurs ne subissent pas d'effet de calendrier négatif à l'occasion de leur mise en œuvre. Un délai minimum est en effet nécessaire pour établir le document d'orientations stratégiques et négocier les conventions collectives sectorielles.

Si l'on estime raisonnable un délai d'un an après la publication des dispositions législatives modifiant la LOPOM pour disposer des premières conventions cadres, la date d'effet des mesures de rationalisation pourrait coïncider avec la date prévisionnelle de signature de la première génération de conventions cadres.

Bien entendu, pour le cas où les acteurs locaux ne parviendraient pas à conclure les accords nécessaires dans les délais impartis, les mesures de rationalisation n'en prendraient pas moins effet à la date prévue, pour créer une incitation à la conclusion des négociations.

Le montant prévisionnel des exonérations complémentaires pourrait faire l'objet d'une enveloppe indicative nationale prévue dans le programme 138 (action 01) du PLF, en complément de l'enveloppe budgétaire correspondant au régime de base rationalisé comme indiqué plus haut.

Il convient ensuite pour le gouvernement de répartir l'enveloppe indicative nationale entre les départements. L'avis d'un comité d'orientation de l'outre-mer, composé d'élus et de représentants des forces vives de chacun des DOM³³, pourrait être sollicité.

Recommandation n°5 : Instaurer, en plus du dispositif de base, des exonérations complémentaires, permettant de contribuer davantage au financement des priorités retenues par les acteurs économiques locaux, au travers d'un document d'orientations stratégiques propre à chaque DOM, arrêté par le préfet après concertation avec l'ensemble des acteurs locaux.

³³ La création d'un tel comité est proposée dans le rapport d'enquête sur l'optimisation de la desserte aérienne précité.

D. Etudier les mesures qui pourraient permettre de limiter le rôle de « banquier social » de la sécurité sociale

Les employeurs qui ont des dettes de cotisations utilisent la sécurité sociale comme un établissement de crédit leur permettant d'ajuster leur trésorerie. Cette démarche est unilatérale et les organismes de sécurité sociale subissent cette situation. Ce phénomène, assez fréquent outre-mer, notamment dans les très petites entreprises, résulte sans doute pour partie de la gratuité de ce « crédit » et traduit l'insuffisance des outils de trésorerie permettant d'accompagner ces entreprises.

En outre, la mise en œuvre des mesures de rationalisation mentionnées ci-dessus pourrait se traduire momentanément, pour certaines des entreprises considérées, par un besoin accru de trésorerie.

Pour ces motifs, il est proposé de demander à un organisme spécialisé d'identifier les insuffisances des PME et très petites entreprises (TPE) dans l'accès aux outils de financement de leur trésorerie et de proposer, à l'occasion notamment des plans d'apurement précités, les modalités d'accompagnement de ces entreprises, de manière à réduire le recours aux organismes de sécurité sociale comme « banquier ».

Recommandation n° 6 : Demander à un organismes spécialisé d'identifier les insuffisances des PME – TPE dans l'accès aux outils de financement de leur trésorerie et de proposer les mesures qui pourraient être mises en œuvre afin de limiter le rôle de « banquier social » de la sécurité sociale.

Synthèse des marges de manœuvre proposées

Mesures proposées	montant Millions €
• ouverture de l'exonération conditionnée à la régularité sociale	----
• prise en compte du taux de recouvrement constaté en 2005	61,50
• moralisation de l'exonération en faveur des bas salaires à 4 SMIC	36,00
• unification à 1,2 SMIC	49,00
• limitation de l'exonération à 95 %	17,00
• exclusion du secteur aérien	10,30
• exclusion de certains sous-secteurs atypiques exonérés	30,00

Nota : un chiffrage d'une combinaison de ces mesures appellerait la neutralisation de certains doubles comptes.

II. AMÉLIORER LES CONDITIONS TECHNIQUES ET ORGANISATIONNELLES DE L'ÉVALUATION DES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES.

Si personne ne conteste la nécessité d'une évaluation des politiques publiques, sa mise en œuvre reste encore trop souvent affaire de discours. Une évaluation doit pouvoir s'appuyer sur des données, chiffrées ou non, sur des informations statistiques, sur des enquêtes d'opinion... A cet effet, la collecte de ces données et informations doit être organisée pour que, lorsque le moment de l'évaluation est venu, leur examen soit possible. Cette démarche nécessite donc une anticipation des outils informatiques, des bases de données et des procédures (création éventuelle d'obligations déclaratives...). Or, bien souvent, la loi fait obligation de procéder à une évaluation sans anticiper sur la mise en place des outils qui seraient nécessaires à celle-ci.

Le dispositif d'exonération de charges de la LOPOM n'échappe pas à cette insuffisance même si, à la différence, des mesures de défiscalisation prévues par la même loi, on en connaît mieux le coût budgétaire.

Les propositions qui suivent ont donc pour objet de proposer des outils qui pourraient permettre, dans trois ans, une évaluation plus précise et plus pertinente de l'effort consenti par la nation en matière d'exonérations de charges sociales outre-mer.

A. L'amélioration de la collecte des données et l'enrichissement de l'exploitation des bases de données

Une double action paraît nécessaire pour améliorer la collecte des données et élargir l'exploitation des données collectées.

1. L'amélioration par les caisses générales de sécurité sociale de la collecte des données relatives aux effectifs de salariés exonérés.

Suivant l'ACOSS, les rubriques du bordereau récapitulatif des cotisations (BRC) relatives aux effectifs exonérés ne sont servies que dans 20% des cas.

Comme il est peu probable qu'une amélioration du taux de remplissage puisse provenir exclusivement d'une campagne de communication auprès des employeurs, la question se pose de savoir à quelles conditions le bénéfice de l'exonération pourrait être temporairement suspendu à la satisfaction des obligations déclaratives.

Il est proposé de doter les caisses générales du pouvoir de suspendre le bénéfice de l'exonération en cas d'inobservation répétée des obligations déclaratives, avec une procédure comportant plusieurs étapes (avertissement, mise en demeure...).

Cette mesure doit en outre permettre la mise en place de contrôles de cohérence automatisés sur les calculs d'exonération présentés par les employeurs.

Recommandation n°7 : Renforcer les moyens juridiques à la disposition des caisses générales pour obtenir un meilleur respect des obligations déclaratives des employeurs.

2. L'amélioration de l'exploitation des bases de données de l'ACOSS relatives aux effectifs de salariés et aux salaires.

Outre les difficultés méthodologiques signalées en première partie, relatives au seuil de 11 salariés et à la notion d'entreprise, la mission a rencontré deux types de difficultés relatives à l'analyse économique du champ des exonérations et à l'analyse de la masse salariale.

a) L'analyse économique des exonérations

Pour l'analyse économique du champ des exonérations, il serait souhaitable d'identifier les frontières suivantes :

- entre secteur marchand et non marchand ;
- à l'intérieur du secteur non marchand, les principaux sous-secteurs, notamment les employeurs publics et privés chargés d'une mission de service public et le secteur associatif dans ses diverses composantes ;
- au sein du secteur marchand, les sous-secteurs exposés respectivement à la concurrence avec la métropole et à la concurrence internationale.

La mission n'a pas pu mesurer la part des exonérations bénéficiant au secteur non marchand, pour en apprécier la justification.

Il est proposé qu'un groupe de travail soit constitué entre l'ACOSS et l'INSEE pour indexer les bases de données de l'ACOSS de manière à faciliter l'analyse économique du champ des exonérations.

Recommandation n° 8 : constituer un groupe de travail entre l'ACOSS et l'INSEE pour faciliter l'analyse économique du champ des exonérations à partir d'une indexation pertinente des données de l'ACOSS.

b) L'analyse de la masse salariale

Les données de l'ACOSS n'ont pas permis à la mission de procéder à l'analyse fine de la masse salariale par tranche de salaire. Le chiffrage des propositions exposées infra a conduit la mission à partir de la structure de la masse salariale par tranche de salaire détenue par l'INSEE, puis à appliquer cette structure aux effectifs de salariés exonérés reconstitués par l'ACOSS. Ce palliatif n'est pas pleinement satisfaisant.

Il serait souhaitable que l'ACOSS soit en mesure, dans son propre champ, de procéder directement à l'analyse de la masse salariale par tranche, cette analyse étant croisée par secteur économique et suivant le champ des exonérations. Ceci suppose la connaissance des salaires individuels et, par voie de conséquence, l'exploitation statistique des déclarations annuelles des salaires (DADS) dont les caisses générales sont destinataires.

Recommandation n° 9 : Mettre l'ACOSS en mesure de procéder à l'analyse de la masse salariale par tranche de salaire dans son propre champ, à partir de l'exploitation des DADS.

B. Le pilotage du dispositif

1. Le renforcement du pilotage du réseau des caisses générales de sécurité sociale par l'ACOSS

a) Organiser le contrôle de l'application de la réglementation sur les exonérations de charges prévues par la LOPOM dans la démarche générale de contrôle

Les instructions de l'ACOSS relatives à la mise en place d'une réglementation nouvelle devraient comporter un chapitre sur le contrôle des exonérations prévues par la LOPOM. Il s'agit notamment de connaître – pour les corriger – les errements constatés en matière d'application de la réglementation relative aux exonérations, de transmettre au(x) ministère(s) concerné(s) les difficultés éventuelles d'application, de pouvoir tenir compte des redressements dans les factures présentées à l'Etat par l'ACOSS.

Recommandation n° 10 : Demander à l'ACOSS d'élaborer les instructions relatives au contrôle de l'application de la LOPOM et d'étudier les adaptations informatiques nécessaires.

b) Une animation spécifique du réseau des caisses générales de sécurité sociale ultra-marines

A partir du moment où, de manière pérenne, la réglementation et le taux de recouvrement des cotisations présentent de fortes spécificités dans les DOM, il est nécessaire de mettre en place un dispositif spécifique d'animation du réseau des caisses générales.

La responsabilité de cette animation incombe au premier chef à l'ACOSS. En outre, en coordination avec le ministère de l'outre-mer, la direction de la sécurité sociale est fondée à réunir périodiquement les administrations centrales compétentes et les organismes de sécurité sociale en charge du recouvrement pour suivre les conditions d'application de la loi et en préparer l'évaluation.

Recommandation n° 11 : Organiser l'animation spécifique du réseau des caisses générales. Demander à la direction de la sécurité sociale, en liaison avec le ministère de l'outre-mer, de coordonner le suivi interministériel des exonérations de charges avec l'ACOSS et les caisses générales de sécurité sociale.

2. Le renforcement de l'échange d'informations

Compte tenu des enjeux financiers, il est nécessaire que l'ensemble des organismes publics (caisses générales de sécurité sociale, conseils généraux, procureur de la République..), échangent des informations de manière à tirer toutes les conséquences d'une part, de l'évolution des situations individuelles sur les fichiers du RMI ou des ASSÉDIC par exemple, d'autre part, des décisions de justice en matière de travail clandestin.

Recommandation n° 12: Mettre en place des échanges d'information entre organismes publics.

C. La contribution de l'ACOSS à l'évaluation des politiques publiques

L'ACOSS peut difficilement se contenter d'un bilan au sens étroit du terme sur les conditions d'application de la loi, bilan jusqu'à présent essentiellement statistique dans le cas de la LOPOM. Il est nécessaire qu'elle élargisse le champ de sa réflexion à la maîtrise d'œuvre de l'évaluation des politiques publiques qu'elle met en œuvre, le cas échéant de manière articulée avec les dispositions d'application de la LOLF, ou inscrites dans les textes particuliers comme à l'article 5 de la LOPOM. L'ACOSS ne doit pas seulement pouvoir indiquer le coût et les conditions d'application d'un dispositif³⁴, mais contribuer à son évaluation au regard des objectifs qui lui sont assignés. Bien entendu, ceci doit s'inscrire dans une démarche globale et coordonnée avec les autres acteurs de l'évaluation, au premier chef l'INSEE et les directions compétentes des administrations centrales (ministères en charge de l'emploi et des finances), afin de mettre à la disposition du ministère de l'outre-mer les outils d'évaluation de la politique qu'il met en œuvre.

Pour les besoins de l'évaluation de la performance du programme « emploi outre-mer » et des évaluations triennales prévues par l'article 5 de la LOPOM, les thèmes d'approfondissement et de recherche suivants ont été notamment identifiés par la mission :

- effet comparé des exonérations de charges et des autres dispositifs d'aide à l'emploi ;
- mesure de la pérennité de l'emploi, en croisant les statistiques sur la durée moyenne des périodes de chômage et sur la durée moyenne qui s'écoule entre deux périodes de chômage ;
- mesure de l'impact des exonérations de charges sur la gestion du fonds de roulement des entreprises;
- tableau de financement comparé de la protection sociale dans les DOM et en métropole.

Recommandation n°13 : Demander à l'ACOSS de s'engager dans la maîtrise d'œuvre partagée de l'évaluation des politiques qu'elle est chargée d'appliquer. Mobiliser les services des administrations concernées pour l'élaboration d'outils d'évaluation adaptés.

³⁴ Au cas particulier, faute d'une politique de contrôle explicite de l'application de la loi par les employeurs, l'ACOSS ne dispose pas d'un véritable bilan des conditions d'application de la loi.

CONCLUSION

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 se fixait pour triple objectif, l'emploi, l'investissement et la continuité territoriale. Des allègements spécifiques de charges sociales devaient constituer, à ce titre, le levier du développement de l'emploi ultramarin, tandis que la défiscalisation devait doper l'investissement.

Si on ne peut contester la légitimité d'outils spécifiques pour répondre aux difficultés et surcoûts, observés outre-mer du fait notamment de l'insularité, de l'éloignement ou de l'étroitesse du marché, force est de constater que la mission n'est pas en mesure d'établir un lien précis, direct et probant entre la création d'emplois outre-mer et le dispositif d'exonérations de charges. Par contre, l'impact est réel sur la révélation du travail dissimulé.

Or, le coût de ce dispositif est élevé et surtout continue à croître fortement (+ 15% prévu en 2006). Un tel mouvement semble difficile à maîtriser, en raison de son caractère pro – cyclique : l'augmentation de l'emploi, engendrée par une croissance économique plus forte, pourrait se traduire mécaniquement par une augmentation du montant des exonérations à la charge de la collectivité publique alors même que ce dispositif pourrait apparaître moins justifié. La question de la capacité du dispositif à admettre des ajustements pour éviter un emballement devrait donc être posée.

La mission regrette les insuffisances de l'appareil statistique et celles du pilotage, par les administrations et organismes responsables, de la politique d'exonération de charges. Elle regrette également l'absence d'une politique de contrôle adaptée aux spécificités de la LOPOM. Elle constate enfin que, de manière générale, l'outre-mer a, jusqu'à présent, au regard des enjeux, trop peu intéressé les administrations productrices d'évaluations économiques, à l'exclusion des instituts ou agences spécialisés sur l'outre-mer et des comptes économiques rapides de l'outre-mer (CEROM), encore trop récents pour avoir produit des effets.

La mission estime cependant qu'une remise en cause profonde du dispositif instauré par la LOPOM pourrait déstabiliser les économies fragiles des départements d'outre-mer. Des infléchissements doivent néanmoins être apportés pour des raisons d'équité (apurement des dettes sociales, exclusion des très hauts salaires du champ du dispositif), pour responsabiliser davantage les tutelles, pour corriger le caractère trop généraliste de certaines des exonérations en les recentrant sur des activités et secteurs structurants, définis localement dans chacun des DOM. Une part des crédits pourrait à cet effet être redéployée sur le financement d'exonérations complémentaires au bénéfice de ces priorités.

En tout état de cause, il paraît indispensable, dans un contexte de ressources publiques rares, d'évaluer la performance, au regard d'un développement économique durable et de l'emploi, de chacun des mécanismes de soutien au développement de l'outre-mer (exonérations de charges sociales, défiscalisation, fiscalité dérogatoire, TVANPR, etc.), de vérifier leur cohérence et leur bonne complémentarité. Le comité d'orientation de l'outre-mer (à créer) pourrait être sollicité en ce sens.

Fait à Paris, le 12 juillet 2006

L'inspectrice générale des
finances,



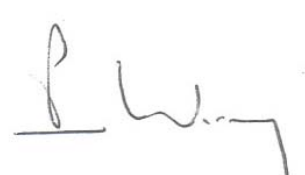
Anne BOLLINET

L'inspecteur général de
l'administration,



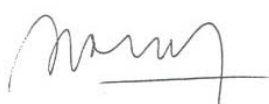
Ramiro RIERA

L'inspecteur général des
affaires sociales



Daniel POSTEL-VINAY

L'administrateur civil
hors classe



Stéphane LAYANI

L'inspectrice de l'administration,



Sylvie ESCANDE-VILBOIS

L'administrateur civil
hors classe,



Bernard FONTAINE

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

- 1- Lettre de mission
- 2- Liste des personnes rencontrées
- 3- Présentation du dispositif d'exonérations de charges (L.752-3-1 du code de la sécurité sociale)
- 4- Comparaison des dispositions issues des lois de 1994, 2000 et 2003
- 5- Synthèse des dispositifs comparés d'exonération de charges sociales (loi du 21-07-2003 ; PLF 2006 ; loi du 17-01-2003)
- 6- Exemple d'entreprise bénéficiant de plusieurs types d'aides
- 7- Les sources d'information sur les montants des exonérations
- 8- Le salaire moyen par tête en 2005 par secteur
- 9- Caractéristiques de l'emploi dans les DOM en 2005
- 10- Détail du montant des exonérations
- 11- Récapitulatif de toutes les exonérations de charges sociales (métropole et DOM)
- 12- Evolution de toutes les exonérations de charges sociales bénéficiant aux entreprises des DOM depuis 1999
- 13- Calcul du surcoût des exonérations LOPOM par rapport au dispositif d'exonération « Fillon »
- 14- Exemples de sous-secteurs dans la catégorie des entreprises de moins de 11 salariés bénéficiaires d'exonérations
- 15- Estimation de l'effet d'un plafonnement pour les très hauts salaires
- 16- Rappel des dispositions législatives applicables à la compensation des allègements de charges sociales

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

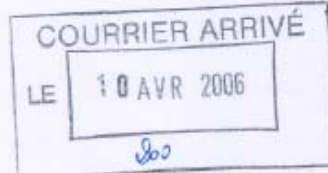


*Le Ministre de l'Emploi,
de la Cohésion Sociale
et du Logement*

*Le Ministre de
l'Outre-Mer*

*Le Ministre délégué
au Budget
et à la Réforme de l'Etat,
Porte Parole du
Gouvernement*

*Le Ministre délégué
à la Sécurité sociale,
aux Personnes âgées,
aux Personnes handicapées
et à la Famille*



L 97

Paris, le 06 AVR. 2006

à

Monsieur le Chef de Service de l'Inspection générale
des Finances

Monsieur le Chef de Service de l'Inspection générale
de l'Administration

Madame la Chef de Service de l'Inspection générale
des Affaires Sociales

Objet : Mission d'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif d'exonérations de charges spécifique à l'Outre-mer.

La loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 se fixe comme objectifs d'encourager la création d'emplois durables dans le secteur marchand, de favoriser la relance de l'investissement privé et de renforcer la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole.

Elle prévoit dans son article 5 la conduite d'une évaluation, tous les trois ans, de l'impact socio-économique des exonérations de charges spécifiques à l'Outre-mer. Les effets de ces exonérations en termes de création d'emploi doivent, en effet, être mesurés. En ce qui concerne l'impact sur l'emploi, elle s'attachera notamment à préciser le coût pour l'Etat de chaque emploi créé grâce à ce dispositif, ainsi que la nature (CDD, CDI...) et la pérennité de ces emplois.

Les résultats de cette évaluation doivent être transmis au Parlement avant la fin juillet 2006.

Nous vous demandons de diligenter une mission d'audit mesurant l'efficacité économique de ce dispositif spécifique d'exonérations de charges. Elle sera réalisée conjointement par l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale de l'Administration, l'Inspection Générale des Affaires sociales.

La mission proposera, le cas échéant, les évolutions des dispositifs qui lui paraîtront appropriées.

Les résultats de cette mission devant alimenter la réflexion d'une commission chargée de se prononcer sur les éventuelles modifications de la loi programme, le rapport est attendu pour le 30 mai 2006.



Jean-Louis BORLOO



François BAROIN



Jean-François COPÉ



Philippe BAS

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Cabinet

- Sophie Thibault, conseiller en charge de l'outre-mer

Direction du budget

Christine BUHL, directrice-adjointe de la 5^e sous-direction

Arnaud PHELEP, chef du bureau 5-B, budgets des ministères chargés de l'intérieur et de l'outre-mer

Marion COULOMA, en charge des départements d'outre-mer

Direction générale du trésor et de prévision économique

- M. ALLEGRET, chef du bureau outre-mer

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

- M. Stéphan LOLLIVIER, directeur des statistiques démographiques et sociales
- Mme Marie-Christine PARENT, chef de la division E.F.A, département emploi et revenus d'activité
- M. Didier BLANCHET, chef du département études

Ministère de l'outre-mer

Cabinet du ministre

- M. Dominique VIAN, directeur du cabinet du ministre

Direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer (DAESC)

- M. Philippe LEYSENNE, directeur
- M. Jean-Michel BEDECARRAX, sous-directeur de l'emploi, des affaires sociales, éducatives et culturelles
- M. Jean-Claude MICHAUD, directeur du travail, chef du département de l'emploi, de la formation et de l'insertion

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- Mme Béatrice SEDILLOT, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
- M. Philippe ZAMORA, chef du département de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle des jeunes

Ministère de la santé et des solidarités

Direction de la sécurité sociale (DSS)

- M. Dominique LIBAULT, directeur
- M. Jean-Louis REY, sous-directeur du financement
- Mme ASSOUS Laurence, chef du bureau de la législation financière, bureau 5B
- M. François LANDAIS, chargé de mission
- M Maurice ALLARD, bureau 5B
- M. Jean-Luc DECOBERT, bureau 5C

Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

- M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur général
- M. Alain GUBIAN, directeur de la direction financière institutionnelle, directeur des statistiques, des études et de la prévision
- M. Marie-Gabrielle DUBREUI, sous-directrice de la réglementation
- Mme Anne-Laure ZENNOU, DESOC, service des études statistiques

Ministère de l'agriculture

- Mme Rose-Marie NICOLAS, bureau des assujettissements et des cotisations

Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

- M Olivier DE CADEVILLE, directeur délégué aux opérations

Départements d'outre-mer

Guadeloupe

- Paul GIROD DE LANGLADE, préfet de la Guadeloupe
- Stéphane GRAUVOGEL, SGAR
- Victorin LUREL, président du conseil régional
- Mme MARC, 1^{ère} vice-présidente du conseil général
- Colette KHOURY, présidente de la CCI de Pointe à Pitre
- Mme RESID, directrice adjointe de la CGSS
- M. Eddy BROUSSILLON, cadre de direction de la CGSS
- Yves. MALPEL, directeur, AFD Guadeloupe
- M. VIVIES, président du MEDEF
- M. VIAL-COLLET, représentant des professionnels de l'hôtellerie

Guyane

- Ange MANCINI, préfet de Guyane
- Antoine KARAM, président du Conseil régional
- Pierre DESERT, président du Conseil général
- Lucien PREVOT, 1^{er} vice-président du Conseil général
- Philippe COMBE, directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
- M. CUCHEVAL, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- Laure LARISSE, directrice générale de la CGSS
- Roger HUTCHINSON, responsable de service de l'URSAFF à la CGSS
- Max REMBLIN, directeur IEDOM
- Jean-Pierre Le PELLETIER, président de la CCI de Guyane
- M. AUBIN, président du MEDFEF + M. HENRY + M. AREL + M. JOUCLAS + M. LEROY-GIRARD + M. CLE
- M. Bernard BOULANGER, président de l'association des moyennes et petites industries (AMPI) de Guyane + M. MEYER + M. VANDERESSE
- Patrick ARBIT, président du syndicat des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et discothèques
-
- M. MORISSE, Entreprise Profil Guyane

Martinique

- Yves DASSONVILLE, Préfet de Martinique
- Maurice TUBUL, SGAR
- Alfred MARIE-JEANNE, président du conseil régional
- Jean-Paul BERTHO, DRTEFP
- Philippe CAYOT, directeur régional du tourisme
- Jérôme HARNOIS, Directeur, INSEE
- Christian CAMESELLA, INSEE
- Charles APANON, directeur, IEDOM
- Marcel MANGATTALE, directeur adjoint, directeur clientèle à la CGSS
- M. CHABAL, responsable de service à la CGSS
- Nicolas DUVILLARD, directeur du recouvrement à la CGSS (???)
- Benoît LE CESNE, Président de la commission tourisme de la CCI
- Eugène ANDRE, cabinet du président de la CCI
- Patrick LE CURIEUX DURIVAL, directeur, MEDEF
- Louis ASSELIN, secrétaire général, MEDEF,
- MM de REYNAL, MARRAUD DEGROTTES, AUBERY et PLAISY, MEDEF
- Pierre MARIE-JOSEPH, président de l'association martiniquaise pour la promotion de l'industrie (MPI)
- M. CRESTOR, secrétaire général de l'association MPI
- Fernand ORDONNAT, président de la CGPME
- M. de JAHAM, entreprise Flexo-Print
- Pierre MARIE-JOSEPH, entreprise Générale de Menuiserie

Réunion

- M. Laurent Cayrel, préfet de la région Réunion, préfet de la réunion
- M. Franck-Olivier Lachaud, sous-préfet, secrétaire général de la préfecture
- M. Jean Ballandras, sous-préfet, secrétaire général pour les affaires régionales
- M. Dotal, Directeur au SGAR
- M. Balcon, Directeur de la DAI
- M. Tomasini, chargé de mission auprès du SGAR
- M. Darnaud, chef de bureau de la DAI

- M. Paul Vergès, président de conseil régional, assisté de M. Houssen Amode, directeur général des services, et de M. Idriss Omarjee, directeur de cabinet
- M. Jean-Louis Lagourgue, président de l'association des maires de la Réunion
- M. Younoussé Omarjee, conseiller économique et social

- M. Eric Magamootoo, président de la chambre de commerce et d'industrie de la Réunion
- M. Payet, président de la chambre des métiers de la Réunion
- M. Derand, président de la chambre d'agriculture de la Réunion
- M. Patrick Beaudron, 3^o vice-président de la chambre des métiers et de l'artisanat de la Réunion
- M. Enilorac, Président du comité régional des pêches
- M. Marcel Gris, directeur de la prospective économique, chambre de commerce et d'industrie de la Réunion
- M. Adou Ravate, président de la section industrie de la chambre de commerce et d'industrie de la Réunion
- M. François Caillé, président du mouvement des entreprises France-MEDEF Réunion
- M. Maurice Cerisola, président de l'association pour le développement industriel de la Réunion
- M. Jean-Marie Le Bourvellec, Président de la fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics
- M. Thiaw-Kin, Président de la CGPME
- M. Mondon, Président du Conseil Economique et Social de la Réunion
- M. Jean-Pierre Avril, Président de la SAFER
- M. Daniel Delanis, président de la fédération bancaire de France à la Réunion
- M. Robert Monniaux, trésorier-payeur général
- M. Philippe Renard, directeur des services fiscaux et ses collaborateurs
- Le DRIRE
- Le directeur régional des affaires maritimes
- Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt
- Le directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- M. Jean-Luc Masson, directeur départemental de l'équipement, assisté de MM. Daniel Nicolas, Laurent Condomines, Remy Josso et Jean-Jacques Sorbier
- M. Philippe La Cogneta, directeur-adjoint de l'IEDOM la Réunion
- M. Gaillard, directeur de l'INSEE la Réunion

- M. Phelippeau, directeur de la caisse générale de sécurité sociale
- M. Noor Akhoun, directeur du Recouvrement à la caisse générale de sécurité sociale
- Mme Odile Yue Yew, responsable du contentieux à la caisse générale de sécurité sociale
- M. Jérôme Garisse, responsable d'unité de gestion des comptes cotisants à la caisse générale de sécurité sociale
- Mme Corinne Laou Hine, chargée de mission à la direction du recouvrement de la caisse générale de sécurité sociale
- M. Jacques Dalleau, responsable du département Contrôle à la caisse générale de sécurité sociale
- M. Philippe Hoareau, direction agricole de la caisse générale de sécurité sociale
- Mme Renée-Claude Christelle Hoareau, assistant statistique locale à la caisse générale de sécurité sociale
- M. Jean-Jacques Barraud, agent comptable de la caisse générale de sécurité sociale
- Le directeur de l'Assedic
- Un représentant de la caisse d'assurance-maladie des professions indépendantes
- M. Richard Cachoux, directeur du comité interprofessionnel du logement de la Réunion
- M. Jacques Thibier, directeur général de la SHLMR
- M. Jérôme Burgaud, directeur administratif et financier de la SIDR
- M. Eric Wuillaï, directeur général de la société CBO Territoria
- M. Bruno Meyer, directeur administratif et financier de la société CBO Territoria
- M. Thierry Demaret, directeur général de la société Giordano industries océan indien
- M. Jean-Louis Gaillard, directeur de l'organisation et du développement à la Soficoop
- M. Michel Oudin, directeur de la filière nutrition animale à la Soficoop
- M. Philippe Le Gouallec, directeur d'usine à la société Nutrimea
- M. Philippe Grimond, directeur de la société Pipangäi
- M. Alain Seraphine, Président de l'Institut de l'Image de l'Océan Indien (ILOI)
- M. Hervé Piron, délégué de la société outre-mer-finance pour l'océan indien

Autres

Guy DUPONT, président de la Fédération des entreprises dans les départements d'outre-mer (FEDOM)

Régime Simplifié des Indépendants

- M. Jacques CALMIER, sous-directeur à la CANCAVA
- M. Philippe NICOLAZO, chargé de mission coordination DOM

ANNEXE 3

**PRÉSENTATION DU DISPOSITIF D'EXONÉRATIONS DE CHARGES
(L.752-3-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE)**

La présente évaluation porte uniquement sur les exonérations de charges sociales prévues par les articles L.752-3-1 du code de la sécurité sociale, L.262-4 du code rural et l'article 3 de la loi du 13 décembre 2000, à l'exclusion des autres dispositifs d'exonération qui peuvent également s'appliquer outre-mer et auxquels il ne sera fait référence que par comparaison.

Les exonérations étudiées sont spécifiques aux quatre départements d'outre-mer et s'appliquent à Saint-Pierre-et-Miquelon par l'effet de l'extension prévue par l'article 6 de la loi du 21 juillet 2003.

L'article L.752-3-1 du code de la sécurité sociale institue une exonération des cotisations à la charge des employeurs, y compris du secteur artisanal, suivant un niveau de prise de charge variable selon le secteur d'activité ou la taille de l'entreprise :

- les entreprises du secteur marchand de moins de onze salariés bénéficient d'une exonération totale pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC ;
- les entreprises du bâtiment et des travaux publics occupant jusqu'à cinquante salariés bénéficient d'une exonération totale de cotisations patronales pour l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC ; lorsqu'elles occupent plus de cinquante salariés l'exonération est réduite de 50 % ;
- les entreprises du transport aérien, maritime et fluvial bénéficient d'une exonération totale de cotisations sur l'ensemble des rémunérations jusqu'à 1,3 SMIC ;
- les entreprises des « secteurs de l'industrie, de la restauration, à l'exception de la restauration de tourisme classée, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, les coopératives maritimes et leurs unions » bénéficient d'une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,4 SMIC ;
- les entreprises des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie, considérés comme tout particulièrement exposés à la concurrence bénéficient d'une exonération totale jusqu'à 1,5 SMIC.

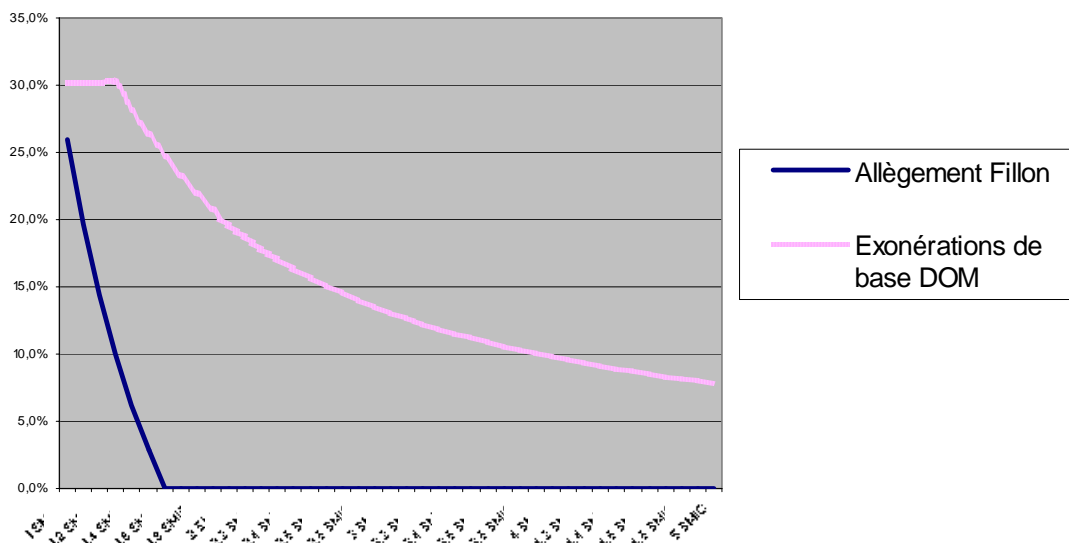
Ces exonérations concernent tous les salariés du régime général, résidents et donc affiliés à une caisse de sécurité sociale des DOM

ANNEXE 4

COMPARAISON DES DISPOSITIONS ISSUES DES LOIS DE 1994, 2000 ET 2003

Par rapport à la loi du 13 décembre 2000, la loi du 21 juillet 2003 :

- supprime le mécanisme dégressif introduit en 2000 en cas de dépassement du seuil de 10 salariés : en cas de dépassement depuis la loi de 2003, l'entreprise continue de bénéficier de l'exo dans la limite de 10 salariés ;
- étend l'exonération pour le BTP portée de 50% à 100% en-deçà de 50 salariés (les entreprises de + 50 conservent le bénéfice de l'exo à 50%) ;
- crée une nouvelle exonération à 100% pour les entreprises du secteur du transport aérien, maritime et fluvial ;
- supprime pour les secteurs exposés le seuil en effectifs pour bénéficier de l'exonération à 100% dans une limite qui passe de 1,3 à 1,4 SMIC ;
- crée un dispositif désormais spécifique pour les entreprises des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classé et de l'hôtellerie (auparavant parmi suivaient le régime des secteurs exposés) exonérées à 100% dans la limite de 1,5 SMIC ;
- maintient les exonérations aux agriculteurs en cas d'augmentation de la surface (sous conditions) ;
- étend l'exonération dont bénéficiaient les marins pour les en faire bénéficier en cas de début d'activité 100% pendant 24 mois).



source : ministère de l'outre-mer

Présentation comparée des textes relatifs aux exonérations de charges sociales

<p>Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer</p>	<p>Loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer</p>	<p>art 4 loi n° 94-638 du 25-07-94 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à SPM et à Mayotte</p>
<p>« Dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1, les employeurs, y compris les employeurs du secteur artisanal, sont exonérés du paiement des cotisations à leur charge au titre de la législation de sécurité sociale, dans les conditions suivantes :</p> <p>« I. - L'exonération est égale à 100 % du montant des cotisations patronales afférentes aux salaires et rémunérations des salariés employés dans la limite d'un montant de rémunération égal au salaire minimum de croissance majoré de 30 % dues par :</p> <p>« 1° Les entreprises, employeurs et organismes mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail, occupant dix salariés au plus, dénombrés selon les dispositions de l'article L. 421-2 du code du travail. Si l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu dans la limite des dix salariés précédemment occupés ou, en cas de départ, remplacés. Un décret fixe les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'exonération est acquis dans le cas où l'effectif d'une entreprise passe au-dessous de onze salariés ;</p> <p>« 2° Les entreprises du secteur du bâtiment et des travaux publics occupant cinquante salariés au plus. Le taux d'exonération est réduit à 50 % au-delà de ce seuil d'effectif ;</p> <p>« 3° A l'exclusion des entreprises et établissements publics mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail :</p> <p>« - les entreprises de transport aérien assurant la liaison entre la métropole et les départements d'outre-mer ou les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, ou assurant la liaison entre ces départements ou ces collectivités, ou assurant la desserte intérieure de chacun de ces départements ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ; seuls sont pris en compte les personnels de ces entreprises concourant exclusivement à ces dessertes et affectés dans des établissements situés dans l'un de ces départements ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon ;</p> <p>« - les entreprises assurant la desserte maritime ou fluviale de plusieurs points de chacun des départements d'outre-mer ou de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ou la liaison entre les ports de Guadeloupe, Martinique et Guyane, ou la liaison entre les ports de La Réunion et de Mayotte.</p> <p>« Pour l'application des dispositions du présent I, l'effectif pris en compte est celui qui est employé par l'entreprise dans chacun des départements ou collectivités concernés, tous établissements confondus dans le cas où l'entreprise compte plusieurs établissements dans le même département. L'effectif est apprécié dans les conditions</p>	<p>Au chapitre II du titre V du livre VII du code de la sécurité sociale, il est inséré, après l'article L. 752-3, un article L. 752-3-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 752-3-1. - Dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1, les entreprises sont exonérées du paiement des cotisations à leur charge au titre de la législation de sécurité sociale, dans les conditions suivantes :</p> <p>« I. - L'exonération est égale à 100 % du montant des cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal au salaire minimum de croissance majoré de 30 %.</p> <p>« II. - Cette exonération est applicable aux cotisations afférentes aux salaires et rémunérations des salariés employés par :</p> <p>« 1o Les entreprises, employeurs et organismes mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail, occupant dix salariés au plus, dénombrés selon les dispositions de l'article L. 421-2 du code du travail. Si avant le 31 décembre 2001 l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu, dans la limite de dix salariés, jusqu'au 31 décembre 2002 ; puis son montant est affecté d'un coefficient de 80 % en 2003, 60 % en 2004, 40 % en 2005 et 20 % en 2006. Si après le 31 décembre 2001 au cours d'une année civile l'effectif vient à dépasser le seuil de dix salariés, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu, dans la limite de dix salariés, pendant un an ; puis son montant est affecté d'un coefficient de 80 % la deuxième année, 60 % la troisième, 40 % la quatrième et 20 % la cinquième. Un décret fixe les conditions dans lesquelles le bénéfice de l'exonération est acquis au cas où l'effectif d'une entreprise passe au-dessous de onze salariés.</p> <p>« Dans le cas d'entreprises comptant plusieurs établissements, la condition d'effectif s'apprécie en prenant en compte l'effectif total employé par l'ensemble des établissements de l'entreprise dans le département.</p> <p>« Les dispositions du présent article s'appliquent aux entreprises artisanales immatriculées au répertoire des métiers ;</p> <p>« 2o Les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs de l'industrie, du tourisme, de l'hôtellerie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la pêche, de la conchyliculture, de l'aquaculture et de l'agriculture, à l'exclusion des entreprises publiques et des établissements publics mentionnés à l'article L. 131-2 du code du travail.</p> <p>« Ces dispositions sont également applicables au secteur du bâtiment et des travaux publics, l'exonération étant égale à 50 % du taux de l'exonération prévue au I.</p> <p>« III. - Par dérogation aux dispositions des articles L. 241-13-</p>	<p>Art. 4. - I. - Dans les départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, les entreprises immatriculées au registre du commerce et des sociétés ou inscrites au répertoire des métiers exerçant leur activité dans le secteur de l'industrie ainsi que les entreprises de l'hôtellerie et de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, de l'agriculture et de la pêche, y compris l'aquaculture, à l'exclusion des entreprises publiques et des établissements publics visés au deuxième alinéa de l'article L. 131-2 du code du travail, bénéficient, après en avoir adressé la demande à la caisse de sécurité sociale compétente, de l'exonération des cotisations qui sont à leur charge à raison de l'emploi de leurs salariés au titre des assurances sociales, des allocations familiales et des accidents du travail, qui entrera en vigueur le 1er octobre 1994. Les salaires et rémunérations ouvrent droit à l'exonération dans la limite du salaire minimum de croissance.</p> <p>Pour les marins pêcheurs inscrits au rôle d'équipage, l'exonération des contributions patronales est accordée dans la limite du salaire forfaitaire, tel que défini à l'article L. 42 du code des pensions de retraite des marins, d'une catégorie déterminée par décret.</p> <p>Le coût pour les organismes sociaux de cette exonération est pris en charge par l'Etat. Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités d'application du présent paragraphe.</p> <p>II. - Les dispositions du I sont applicables pendant cinq ans à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat susmentionné.</p>

- Annexe 4, page 3 -

<p>Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer</p>	<p>Loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer</p>	<p>art 4 loi n° 94-638 du 25-07-94 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à SPM et à Mayotte</p>
<p>prévues par les articles L. 421-1 et L. 421-2 du code du travail.</p> <p>« II. - L'exonération est égale à 100 % du montant des cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal au salaire minimum de croissance majoré de 40 % applicable aux cotisations afférentes aux salaires et rémunérations des salariés employés par les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs de l'industrie, de la restauration, à l'exception de la restauration de tourisme classée, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, les coopératives maritimes et leurs unions.</p> <p>« III. - L'exonération est égale à 100 % du montant des cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal au salaire minimum de croissance majoré de 50 % applicable aux cotisations afférentes aux salaires et rémunérations des salariés employés par les entreprises, quel que soit leur effectif, des secteurs du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie.</p> <p>« IV. - Lorsque dans une même entreprise ou un même établissement sont exercées plusieurs activités, l'exonération est applicable au titre des salariés employés dans chacune des activités relevant des secteurs mentionnés aux I, II et III au taux et sur l'assiette de rémunération correspondant à cette activité.</p> <p>« IV bis. - Les exonérations prévues par le présent article ne peuvent être cumulées avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale. »</p> <p>disposition inchangée :</p> <p>« V. - Toute condamnation pénale de l'entreprise ou du chef d'entreprise pour fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'oeuvre, en application des articles L. 152-3, L. 152-3-1, L. 362-3, L. 362-4, L. 362-5 et L. 362-6 du code du travail, entraîne la suppression des allègements et exonérations de cotisations sociales prévus au présent article.</p>	<p>I et L. 711-13-1, les entreprises mentionnées au II qui remplissent les conditions prévues aux articles 19 et 21 de la loi no 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail bénéficient en outre d'un allègement des cotisations dues par elles au titre de la législation de sécurité sociale dont le montant par salarié est fixé par décret. Le montant total de cet allègement, cumulé avec les exonérations prévues au I, ne peut excéder le total des cotisations patronales de sécurité sociale dues par l'entreprise ou l'établissement. Les entreprises bénéficient d'un droit d'option entre l'exonération prévue au présent article et les allègements prévus à l'article 3 de la loi no 98-461 du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail et aux articles 20, 21 et 23 de la loi no 2000-37 du 19 janvier 2000 précitée.</p> <p>« IV. - Lorsque dans une même entreprise ou un même établissement sont exercées plusieurs activités, l'exonération est applicable au titre des salariés employés dans chacune des activités relevant des secteurs visés au 2o du II, au taux correspondant à cette activité.</p> <p>« Les exonérations et allègements prévus par le présent article ne peuvent être cumulés avec une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales de sécurité sociale.</p> <p>« V. - Toute condamnation pénale de l'entreprise ou du chef d'entreprise pour fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'oeuvre, en application des articles L. 152-3, L. 152-3-1, L. 362-3, L. 362-4, L. 362-5 et L. 362-6 du code du travail, entraîne la suppression des allègements et exonérations de cotisations sociales prévus au présent article.</p> <p>« VI. - Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. »</p>	

- Annexe 4, page 4 -

<p>Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer</p>	<p>Loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer</p>	<p>art 4 loi n° 94-638 du 25-07-94 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à SPM et à Mayotte</p>
<p>L'article L. 762-4 du code rural est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Si, au cours d'une année civile, la surface d'exploitation vient à dépasser le seuil de quarante hectares pondérés, dans le cadre d'une diversification de la production ou de la mise en valeur de terres incultes, de terres laissées à l'abandon ou de terres insuffisamment exploitées, le bénéfice intégral de l'exonération est maintenu dans la limite de quarante hectares pondérés pour une période de cinq ans à compter de l'année civile de réalisation du dépassement de ce seuil dans des conditions fixées par décret. »</p>	<p>L'article L. 762-4 du code rural est ainsi modifié :</p> <p>1o Le premier alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Les exploitants agricoles exerçant leur activité sur des exploitations de moins de quarante hectares pondérés sont exonérés des cotisations relatives aux prestations familiales, à l'assurance maladie, invalidité, maternité et à l'assurance vieillesse dans des conditions fixées par décret. » ;</p> <p>2o Le deuxième alinéa est supprimé.</p>	<p>Art. 3. - Les exploitants agricoles exerçant leur activité dans les départements d'outre-mer sur des exploitations de moins de vingt hectares pondérés et qui sont visés aux articles 1142-1 à 1142-24 et 1106-17 du code rural sont exonérés des cotisations correspondantes dans des conditions fixées par décret.</p>
<p>Le II de l'article 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les marins devenant propriétaires embarqués d'un navire immatriculé dans un département d'outre-mer et assurant en droit la direction de l'entreprise qu'ils créent ou qu'ils reprennent sont exonérés des cotisations et contributions les concernant pour une période de vingt-quatre mois à compter de la date de cette création ou de cette reprise. »</p>	<p>II. - Les marins propriétaires embarqués et, sans préjudice de l'article 2, les marins-pêcheurs exerçant leurs activités dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1 du code de la sécurité sociale bénéficient dans les mêmes limites d'une réduction de moitié du montant des cotisations et contributions visées ci-dessus ; cette réduction est appliquée par les organismes dont ils relèvent.</p> <p>Dès lors que l'état de catastrophe naturelle est reconnu sur le territoire d'un département d'outre-mer, ou sur une portion de ce dit territoire, par arrêté constatant notamment l'effet destructeur du choc mécanique d'une houle cyclonique, les marins-pêcheurs propriétaires embarqués ayant subi un préjudice matériel découlant de cette catastrophe naturelle peuvent bénéficier "Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000" d'une exonération égale à 100 % des cotisations d'allocations familiales, d'assurance maladie et d'assurance vieillesse des employeurs et travailleurs indépendants pendant les six mois suivant la catastrophe naturelle, (Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000).</p> <p>Les marins devenant propriétaires embarqués d'un navire immatriculé dans un département d'outre-mer et assurant en droit la direction de l'entreprise qu'ils créent ou qu'ils reprennent sont exonérés des cotisations et contributions les concernant pour une période de vingt-quatre mois à compter de la date de cette création ou de cette reprise.</p> <p>III. - Les médecins installés dans un département d'outre-mer antérieurement à mars 1968, qui n'ont jamais répondu à l'appel de cotisations de la Caisse autonome de retraite des médecins français, ne peuvent faire l'objet de poursuites en recouvrement. Les poursuites éventuellement diligentées à ce jour seront interrompues. Les médecins dont il s'agit ne pourront prétendre à aucun avantage de la Caisse autonome de retraite des médecins français.</p>	

- Annexe 4, page 5 -

Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer	Loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer	art 4 loi n° 94-638 du 25-07-94 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à SPM et à Mayotte
	<p>Article 5</p> <p>I. - Les entreprises installées et exerçant leur activité au 1er janvier 2000 dans les départements d'outre-mer peuvent demander, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, aux caisses de sécurité sociale compétentes de leur département, le sursis à poursuites pour le règlement de leurs créances, antérieures au 1er janvier 2000, relatives aux cotisations patronales de sécurité sociale, ainsi qu'aux pénalités et majorations de retard correspondantes.</p> <p>Les dispositions prévues au précédent alinéa sont applicables aux créances, même déclarées et constatées après cette date, qu'elles aient fait l'objet ou non de notifications ou mises en demeure, telles que prévues par le code de la sécurité sociale et le code rural.</p> <p>Cette demande entraîne de plein droit une suspension de six mois des poursuites afférentes auxdites créances ainsi que la suspension du calcul des pénalités et majorations de retard durant cette période.</p> <p>II. - Durant ce délai de six mois, un plan d'apurement est signé entre l'entreprise et les caisses compétentes. Sa durée est au maximum de sept ans. Il peut comporter l'annulation des pénalités et majorations de retard. De plus, un abandon partiel des créances constatées au 31 décembre 1999, dans la limite de 50 %, peut être prononcé afin de tenir compte de la situation de l'entreprise, garantir sa pérennité et le paiement ultérieur des cotisations. Les modalités d'instruction des dossiers et les conditions dans lesquelles intervient la décision sont fixées par voie réglementaire.</p> <p>Cet abandon partiel est subordonné au paiement effectif de la part salariale des cotisations ou, à défaut, à la signature d'un échéancier de paiement d'une durée maximale de deux ans.</p> <p>III. - Le plan d'apurement peut être suspendu pour une durée de trois à six mois, et prorogé d'autant, si l'entreprise peut se prévaloir d'un préjudice matériel dû à un aléa climatique, suite à la publication d'un arrêté portant constatation de l'état de catastrophe naturelle sur le territoire d'un département d'outre-mer ou sur une portion de ce dit territoire dans lequel elle est implantée.</p> <p>IV. - Toute condamnation pénale de l'entreprise ou du chef d'entreprise pour fraude fiscale, en application de l'article 1741 du code général des impôts, ou pour travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'oeuvre, en application des articles L. 152-3, L. 152-3-1, L. 362-3, L. 362-4 et L. 362-6 du code du travail, ou, après mise en demeure, le non-respect de l'échéancier du plan ou le non-paiement des cotisations dues postérieurement à la signature de ce plan entraîne la caducité du plan d'apurement.</p> <p>V. - En cas de condamnation pénale pour travail dissimulé, marchandage, prêt illicite de main-d'oeuvre ou pour fraude au</p>	<p>Art. 5. - Le bénéfice des exonérations prévues aux articles 3 et 4 est applicable aux exploitants et aux entreprises à jour de leurs cotisations sociales ou s'engageant dans un processus d'apurement progressif de leurs dettes au titre de ces cotisations, attesté par les organismes chargés du recouvrement.</p>

- Annexe 4, page 6 -

<p>Loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer</p>	<p>Loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer</p>	<p>art 4 loi n° 94-638 du 25-07-94 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les DOM, à SPM et à Mayotte</p>
	<p>cours des cinq années précédant la publication de la présente loi, le bénéfice des dispositions du présent article est exclu.</p> <p>VI. - L'entreprise concernée peut demander chaque année un certificat de respect du plan d'apurement et des échéances courantes à la caisse de sécurité sociale compétente. Ce certificat atteste que l'entreprise est à jour de ses dettes sociales, au sens du code des marchés publics.</p> <p>VII. - Les dispositions du présent article s'appliquent aux entrepreneurs et travailleurs indépendants, y compris dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, pour les contributions et les cotisations obligatoires de sécurité sociale.</p> <p>Par dérogation à l'alinéa ci-dessus, les cotisations d'assurance vieillesse dues au titre des exercices antérieurs à 1996 à raison de l'exercice de l'une des professions visées aux articles L. 622-3, L. 622-4 et L. 622-5 du code de la sécurité sociale et à la caisse mentionnée à l'article L. 723-1 du même code peuvent, à raison de leur ancienneté, être annulées, sous réserve du respect d'un plan d'apurement visé au II. Les périodes au titre desquelles cet abandon intervient ne sont pas prises en compte pour le calcul des prestations servies par ces régimes.</p> <p>De même, en cas d'abandon partiel de créances en matière d'assurance vieillesse, dans les conditions prévues au II, les droits sont minorés dans une proportion identique.</p> <p>Les modalités d'application du présent article sont déterminées, en tant que de besoin, par décret en Conseil d'Etat.</p> <p>Article 6</p> <p>I. - Les entreprises industrielles, commerciales, artisanales, agricoles, ou du secteur de la pêche, ainsi que les contribuables exerçant des professions non commerciales installés et exerçant leur activité au 1er janvier 2000 dans un département d'outre-mer peuvent demander, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, l'adoption d'un plan d'apurement de leurs dettes fiscales au 31 décembre 1999.</p> <p>Les précédentes dispositions s'appliquent aux dettes fiscales antérieures au 31 décembre 1999, même déclarées et constatées au-delà du 1er janvier 2000.</p> <p>Pendant une période de six mois à compter du dépôt de la demande, le sursis de paiement de ces dettes est de droit et les mesures de recouvrement forcé sont suspendues. Cette suspension des poursuites est accompagnée d'une suspension du calcul des majorations et intérêts de retard pendant la période mentionnée à l'alinéa précédent.</p> <p>(...)</p>	

ANNEXE 5

**SYNTHÈSE DES DISPOSITIFS COMPARES D'EXONÉRATION DE CHARGES
SOCIALES (LOI DU 21-07-2003 ; PLF 2006 ; LOI DU 17-01-2003)**

- Annexe 5, page 2 -

	<i>Loi du 21-07-2003 (LOPOM)</i>	<i>PLF 2006</i>	<i>Loi du 17-01-2003 (dispositif « Fillon »)</i>
Objectifs	Soutien économique des secteurs les plus exposés et des petites entreprises ; Réduction du coût du travail pour tous les niveaux de salaires ; création, sauvegarde d'emplois et révélation de travail dissimulé ;	« A la suite du recentrage des allègements généraux de charges sociales sur les bas salaires, là où ils sont les plus créateurs d'emploi, le Gouvernement entend « recibler » les allègements spécifiques, dans les départements d'outre-mer (DOM) et les zones franches urbaines (ZFU). »	Soutien de l'emploi peu qualifié
Coût	842 millions€pour 2005	582 millions €d'après direction budget (Le gain net attendu de cette mesure est de 195 millions €, pour 2006)	383 à 585 millions€pour les entreprises des DOM si les allègements généraux se substituait au dispositif spécifique outre-mer. (Calcul SEV très grossier à partir des données 2001 budget familles, en attente des données INSEE sur la distribution salariale)
<i>Variables des dispositifs</i>			
Taux d'exonération de base	100% des CS	X%, dégressif entre le niveau d'exonération à taux plein et la limite supérieure pour le bénéfice de l'exonération	26% du SMIC
Niveau d'exonération à taux plein	1,3, 1,4, 1,5 SMIC selon catégorie	1,3, 1,4, 1,5 SMIC selon catégorie	SMIC
Limite supérieure pour le bénéfice de l'exonération	aucune	2,2, 2,3, 2,4 SMIC	1,7SMIC
Champ	Entreprises de moins de 11 salariés et secteurs ciblés	Entreprises de moins de 11 salariés et secteurs ciblés	Toutes entreprises (y compris DOM lorsqu'elles ne bénéficient pas du dispositif spécifique
Modalités de déclaration (source : ACOSS « mode d'emploi des BRC)	L'employeur adresse chaque mois ou chaque trimestre selon sa périodicité de versement un BRC à l'URSSAF afin de déclarer les		A la différence du système d'exos DOM, le montant de la réduction diffère d'un salarié à l'autre et d'un mois sur l'autre pour un même

- Annexe 5, page 3 -

	<i>Loi du 21-07-2003 (LOPOM)</i>	<i>PLF 2006</i>	<i>Loi du 17-01-2003 (dispositif « Fillon »)</i>
	<p>rémunérations versées et les cotisations dues, cet envoi s'accompagnant du paiement. Plusieurs lignes du BRC doivent être renseignées, celles-ci étant associées à un code type de personnel (« codes ») et à des taux correspondant. Ainsi, en cas d'exonération limitée à une partie de la rémunération, les codes permettent d'appliquer les taux afférents à chaque tranche de rémunération. Le code 100 correspond aux cotisations dues selon les règles de droit commun (taux en vigueur pour l'ensemble des cotisations patronales et salariales). Des codes particuliers sont créés pour chaque type d'exonération permettant de n'appliquer que les taux de cotisations restant dues. Ainsi, le montant total des cotisations et contributions dues est l'addition de l'ensemble des sommes portées sur chacune des lignes. Le montant des cotisations sociales exonérées et compensées par l'Etat ne figurent donc pas sur le BRC mais sont reconstituées</p>		<p>salarié. Il n'est donc pas possible d'associer cette déduction à des taux de cotisations. Le principe est donc différent dans la mesure où l'employeur procède à deux opérations : il calcule et déclare les cotisations dues selon les règles de droit commun puis il détermine le montant de la réduction à laquelle il peut prétendre. Ainsi, les cotisations sont calculées aux conditions et aux taux de droit commun et portées sur la ligne « code 100 » et une ligne déduction « code 671 » permet à l'employeur de porter sur son BRC le montant total des réductions calculées pour l'ensemble des salariés éligibles.</p>

ANNEXE 6

EXEMPLE D'ENTREPRISE BÉNÉFICIAIRE DE PLUSIEURS TYPES D'AIDES

L'entreprise fabrique à la demande des tôles ondulées, panneaux et lames en divers matériaux (polyuréthane, polyester, etc.). Elle s'inscrit dans la substitution de matériels fabriqués sur place à des produits importés.

Bien gérée, elle est représentative des entreprises qui ont pu démarrer et monter en puissance grâce à un « bouquet » d'aides publiques.

Elle a commencé à commercialiser sa production au 1^{er} janvier 2002.

L'investissement (machine à panneaux sandwich) d'un coût de 500.000 € a été financé à hauteur de 66 % par une subvention du FEDER (30%) complétée par de la défiscalisation (36%). Cet investissement – qui n'est pas utilisé 24 h sur 24h – a permis à l'entreprise d'occuper un créneau auparavant non occupé : fabrication sur mesure et dans l'heure alors que les concurrents demandent plusieurs jours de délai. Ses produits sont compétitifs :

Entreprise industrielle située en Guyane

Prix en € du ml	concurrence	Entreprise
Tôle galvanisée	7	5,58
Gamme pré peinte	12,4	9,5

La montée en puissance est régulière.

	CA en Million €	Nombre salariés
2002	1,7	3
2005	3,1	12
Prévision 2006	3,6	12

L'entreprise a dégagé un résultat net positif (358.000 €) en 2005, entièrement réinvesti. Elle bénéficie par ailleurs de l'exonération à la création d'entreprise (10 ans).

Tout le personnel de l'entreprise bénéficie de l'exonération de charges sociales prévue par la LOOM puis la LOPOM. Le salaire moyen est de l'ordre de 1380 € (brut + 8% charges après exonération) alors que, dans la zone (Brésil), il est d'environ 150 € (+ 4% charges) pour le même type d'emploi. L'entreprise a eu des difficultés à recruter et à s'attacher les cadres nécessaires.

L'entreprise a le projet de créer un second établissement à l'été 2005 à la fois pour accroître et diversifier sa production et être sur un lieu lui permettant plus facilement d'exporter (marché visé : arc antillais et Surinam). Un nouvel investissement serait financé de la même manière que le précédent.

ANNEXE 7

LES DIFFÉRENTES SOURCES D'INFORMATION

Les montants d'exonération de cotisation ne sont définitivement connus qu'en n+3, une fois passés les délais de contrôle et de rectification. Il existe à l'ACOSS deux sources d'information disponibles sur les exonérations de cotisations construites à partir des informations déclaratives issues des bordereaux récapitulatifs de cotisations sociales, mensuels ou trimestriels. Les sources comptables intègrent les données au moment de leur arrivée. Elles sont utilisées par l'ACOSS pour notifier à l'Etat ou au FOREC les montants à compenser au régime général (source RACINE). Elles sont mobilisées pour les analyses financières de la sécurité sociale. Les sources comptables restituent les montants d'exonérations. Il n'y a pas possibilité de savoir à combien de cotisants ces montants font référence.

Une base de données statistiques (ORME) a été mise en place par l'ACOSS qui réaffecte les éléments issus des bordereaux récapitulatifs de cotisations à la période économique les concernant et permet une analyse économique. Grâce à cette source, les données sur les exonérations sont réaffectées à leur période d'emploi, par cotisant.

Les écarts entre les sources comptable (RACINE) et statistiques (ORME) sont variables selon les années. Entre 2003 et 2005, ils se sont réduits et n'ont jamais dépassé 5%. La récollecion des données se heurte à plusieurs difficultés :

- les montants ne sont définitifs que tardivement et sont l'objet de réajustements constant pendant au moins quatre années ;
- les montants servant à la facturation à l'Etat des compensations d'exonérations sont issus d'une comptabilité en droits constatés (et donc nécessairement décalée par rapport à des prévisions budgétaires) ;
- le champ des exonérations prises en compte peut varier selon que l'on inclut ou non certains cas spécifiques concernant les employeurs et travailleurs indépendants, les agriculteurs, les marins.

ANNEXE 8

SALAIRE MOYEN PAR TÊTE EN 2005 PAR SECTEUR

**Salaire moyen par tête en moyenne annuelle en 2005
pour l'ensemble du secteur concurrentiel dans les quatre DOM**

Secteurs	Salaires moyen par tête en euros
A-AGRICULTURE	1 326
B-PECHE, AQUACULTURE	1 560
C-INDUSTRIE EXTRACTIVE	1 783
D-INDUSTRIE MANUFACTURIERE	1 909
E-PRESSE	2 112
F-ENERGIE RENOUVELABLE	2 814
G-BTP	1 555
H-HOTEL RESTAURANT	1 466
I-TOURISME	1 656
J-NTIC	2 242
K-PROD. AUDIO VISUELLE	2 862
L-autre	1 846
M-TRANSPORTS ET COMMUNICATION	2 932
<i>Dont transports aériens</i>	<i>3 201</i>
Total tous secteurs concurrentiels	1 820

Source ACOSS

**Salaires moyen par tête en moyenne annuelle en 2005 par Dom
et pour Saint-Pierre-et-Miquelon**

	Salaires moyen par tête en euros
Guadeloupe	1825
Guyane	2022
Martinique	1856
Réunion	1760

Source : ACOSS

ANNEXE 9

CARACTÉRISTIQUES DES EMPLOIS DANS LES DOM EN 2005

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total Dom	Métropole
Emplois principaux	15 à 29 ans	16 667	16 150	7 643	46 664	87 124	4 854 000
	30 à 54 ans	88 314	93 640	32 522	146 945	361 421	17 710 000
	55 ans et +	14 867	15 475	3 971	16 941	51 254	2 357 000
	Total	119 848	125 265	44 136	210 550	499 799	24 921 000
Chômeurs	15 à 29 ans	13 460	10 606	5 596	38 878	68 540	1 015 000
	30 à 54 ans	27 060	23 038	9 419	56 575	116 092	1 539 000
	55 ans et +	1 496	1 153	861	2 953	6 463	162 000
	Total	42 016	34 797	15 876	98 406	191 095	2 717 000
Emplois + Chômeurs	15 à 29 ans	30 127	26 756	13 239	85 542	155 664	5 869 000
	30 à 54 ans	115 374	116 678	41 941	203 520	477 513	19 249 000
	55 ans et +	16 363	16 628	4 832	19 894	57 717	2 519 000
	Total	161 864	160 062	60 012	308 956	690 894	27 637 000

Source : enquête emploi INSEE, 2 ème trimestre 2005

ANNEXE 10

DÉTAIL DU MONTANT DES EXONÉRATIONS DANS LES DOM

Libellé des Code type :	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
Exo DOM Cas général	156 730 380	166 722 098	7 029 739				
Exo DOM Cas particulier	2 097	1 254					
DOM Pêche Maritime Exo AF 100%			109 515	146 158			
Loi DOM RG Exonération 100%			485 433 096	560 593 716	305 651 440	-1 798	
Loi DOM RG BTP Exonération 50%			25 572 944	25 051 429	13 424 636		
Loi DOM RG Exonération 80%					820 403	192 805	126 291
Loi DOM RG Exonération 60%						-2 367	10
Loi DOM RG Cas particulier			67 389	645 823	273 434		
DOM Pêche Maritime Exo CSG-CRDS				0	2 706	0	0
					304 395	309 215	264 991
Exo PP Loi Dom SMIC 130%					160 372 695	337 314 628	370 119 064
Exo PP Loi Dom 100% BTP SMIC 130%					43 041 639	90 596 257	98 867 777
Exo PP Loi Dom 50% BTP SMIC 130%					14 586 608	26 327 077	29 637 899
Exo PP Loi Dom Transfert Aerien/EAU					2 866 155	9 412 317	12 719 629
Exo PP Loi Dom SMIC 140%					96 800 624	214 036 143	229 069 309
Exo PP Loi Dom SMIC 150%					23 145 937	56 873 393	60 995 672
Exo PP Loi Dom Cas particulier					149 041	192 753	236 135
	156 732 477	166 723 352	518 212 683	586 437 126	661 439 713	735 250 423	802 036 777

Source : ACOSS (au 29-05-06)

ANNEXE 11

**RÉCAPITULATIF DE TOUTES LES EXONÉRATIONS
DE CHARGES SOCIALES (MÉTROPOLE ET DOM)**

Cotisations exonérées en millions de euros	ORME emploi janvier décembre (fiches mesures)		
	2003	2004	2005
Ristourne bas salaires	1 999	0	0
Aide incitative 35h - Loi Aubry 1	1 848	769	133
Aide 35h Loi Aubry 2 - cas général	3 021	0	0
Aide 35h Loi Aubry 2 - cumuls	1 006	0	0
Aide 35h Loi Aubry 2 - majorations	50	0	0
ARTT	461	342	42
Total exonérations AF	1	1	1
Fillon	6 716	14 662	16 236
Sous-total FOREC (champ FOREC)	15 102	15 773	16 411
Apprentis loi de 1979	391	411	422
Apprentis loi de 1987	173	203	212
Apprentis loi de 1992	21	19	19
CIE	190	113	86
Contrat de qualification	374	366	277
H.C.R. Avantages en nature repas	110	133	144
Créations d'emplois en ZRR	23	24	28
Créations d'emplois en ZRU	10	10	9
CRE	26	18	12
Insertion par l'activité économique	38	40	30
Exonérations salariés en ZFU	244	292	297
Loi d'orientation pour l'Outre-mer	662	735	802
CAE DOM	20	22	23
Jeunes entreprises innovantes	0	57	73
Loi initiative économique	0	0	1
PACTE			0
CIRMA	0	0	1
Contrat de professionnalisation	0	1	110
aide a domicile	324	389	447
zone franche Corse	14	10	5
aide aux chômeurs créateurs d'entreprise	24	19	17
associations intermédiaires	64	69	74
CES	286	258	218
CES consolidés	439	378	295
CIA	20	19	17
contrat d'orientation	4	4	1
embauche 1er salarié	51	1	0
temps partiel	238	190	134
exonérations emplois familiaux	685	747	806
contrat d'accompagnement dans l'emploi			75
contrat d'avenir			9
Sous-total hors FOREC	4 434	4 527	4 559
TOTAL	19 536	20 301	20 970

ANNEXE 12

**EVOLUTION DE TOUTES LES EXONÉRATIONS DE CHARGES SOCIALES
BÉNÉFICIAINT AUX ENTREPRISES DES DOM DEPUIS 1999**

Libellé des Code type :	Montant des Exonérations bénéficiant aux entreprises des DOM, tous dispositifs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
RG EXO 100 % CONTRAT QUALIFICATION	6 173 307	6 826 006	6 719 414	6 206 770	5 886 510	7 244 218	6 262 763
RG EXO 100% CONTRAT QUALIFICATION			0	104	1 297	3 720	
RG TAUX REDUITS EXO 100 %					801	-1	40
ARTISTES MESURE POUR L'EMPLOI EXO PP	21 779						
EXO PP EMBAUCHE D'UN PREMIER SALARIE	12 761 178	11 323 034	3 596 565	1 238 868	31 4524	125 913	
EXO PP EMBAUCHE D'UN PREMIER SALARIE	20 251	5 527	4 440	2 245	1 943		
CONTRAT EMPLOI SOLIDARITE	35 157 138	40 001 079	30 964 546	4 0849 634	34 398 825	30 027 578	2 7194 561
CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE CAS GENERAL				443	79	1 034	2 703
CONTRAT EMPLOI SOLIDARITE CAS PART	-460 997				78		
CONTRATS EMPLOI SOLIDARITE CAS PART					4		
CONTRATS D'ORIENTATION	605 764	583 224	618 170	576 214	391 841	442 622	121 546
CONTRATS D'ORIENTATION			3 345	1 074			
CONTRAT ORIENTATION CAS PARTICULIER			181				
TEMPS PARTIEL REDUCTION PP 30%	7 585 182	7542 470	2 660 256	1 922 784	1 468 076	1 117 367	898 195
TEMPS PARTIEL CAS PART REDUCT PP 30%	1 511	6 464	-1			513	
C R E EXONERATION ILLIMITEE EPM	5 490	3 163	4 527	4 926	4 967		
C R E EXONERATION ILLIMITEE	902 851	776 812	503 576	400 049	-32 345	170933	145 252
C R E EXONERATION ILLIMITEE					0	208	
C R E EXO ILLIMITEE CAS PARTICULIER			8 289	7 544			
FNAL APPRENTIS LOI 230787 SECT.PRIVE	1 207 502	1 493 360	1 471 189	1 217 403	1 399 271	1 623 750	1 674 363
FNAL APPRENTIS LOI 230787 SECTEUR PRIVE	167		4 468	2 829	9 063	2 245	2 330
FNAL 0,1% APPRENTIS 230787 SECT.PRIVE				5 172	1	4 102	12 298
FNAL 0,1% APPRENTIS 230787 SECTEUR PRIVE							428
FNAL APPRENTI LOI170792 SECT PUBLIC	-3 370	56 4131	2 259 832	197 427	472 452	577 077	760 403
FNAL APPRENTI LOI 170792 SECT PUBLIC	6 648	3 286		408	978		2 494

- Annexe 12, page 2 -

Libellé des Code type :	Montant des Exonérations bénéficiant aux entreprises des DOM, tous dispositifs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
REDUCTION EXO AF A 50%	4 950	1 932	0	0	0		
REDUCTION EXO AF A 100%	15 160	19 005	1 558			1 178	
							548
CONTRAT EMPLOI CONSOLIDE CAS GENERAL	20 715 828	25 984 318	30 133 460	32 160 230	30 975 495	30 353 914	28 733 136
CONTRAT EMPLOI CONSOLIDE CAS GENERAL					0	1	3 852
CONTRAT EMPLOI CONSOLIDE CAS PART	16 193	18 268	6 069			330	2 930
REDUCTION EXO AF A 100%	68	513					
TEMPS PARTIEL PP 30% + EXO AF 50%	3 803	11 332	3 276	2 831			
TEMPS PARTIEL EXO PP 30% + EXO AF 50%	1 990	447					
TEMPS PARTIEL PP 30% + EXO AF 100%	47 283	52 199	9 891	1 907			
INSERTION ACCUEIL EN ENTREPRISE	38 481	4 798					
EPM CAE DOM SALAIRE REEL	9 068	15 946	9 777				
AGED CAE DOM SALAIRE REEL	8 410	12 373					
CONTRAT ACCES EMPLOI MINISTERE DOM	33 003 937	28 596 754	23 612 759	20 029 968	10 939 458	19 753 198	21 129 069
CONTRAT ACCES EMPLOI MINISTERE DOM			0	0		0	
CAE DOM FORFAIT HORAIRE	49 625	54 677	11 366				
EPM CAE DOM FRACTION DU SMIC	38 171	33 552	14 559				
AGED CAE DOM FORFAIT HORAIRE	850	0					
CONTRAT D'INSERTION PAR L'ACTIVITE CIA	11 824 035	11 746 491	18 944 919	15 993 987	20 020 287	18 921 425	16 958 123
CONTR INSERT PAR L'ACTIVITE CAS PART CIA			209				0
CONTRAT INITIATIVE EMPLOI	82 868	92 008	289 338	487 791	299 188	611 796	151 650

- Annexe 12, page 3 -

Libellé des Code type :	Montant des Exonérations bénéficiant aux entreprises des DOM, tous dispositifs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
CONTRAT INITIATIVE EMPLOI					0	3472	
CONTRAT INITIATIVE EMPLOI + 50 ANS	130 027	16 804	61 138	73 544	67 157	95 971	90 802
CONTRAT INITIATIVE EMPLOI + 50 ANS			0	0	357		197
CONT. INIT. EMPLOI +50 ANS CAS PART					0		
CIE PERSONNEL STATUTAIRE(EDF)+50 ANS				0	0		
CIE PERSONNEL STATUTAIRE(EDF)	741			181	329	253	
CIE PERSONNEL NON STATUTAIRE(EDF)					0		
EXO ACCRE BENEFICIAIRE DU RMI	297	3 596		0		0	
EXO ACCRE CHOMEUR NON INDEMNISE	17 768	526	6 876			1 218	
EXO ACCRE CHOM. NON INDEMN. CAS PART					19 166		
EXO ACCRE AUTRES BENEFICIAIRES		4 598	3 441		1 399	0	8 135
EXO ACCRE AUTRES BENEFICIAIRES CAS.PART	761				579	0	
EXO PP EMBAUCHE 1ER AU 50E SALARIE ZRR	374			-4 738	12 959	-2	1 258
REDUCTION COTIS SOC SUR BAS SALAIRES	102 010 824	98 104 531	36 218 526	30 571 648	16 074 316		
REDUCTION EXO AF A 50%	165						
REDUCTION EXO AF A 100%		69					
ALLEGEMENT 30% REDUCTION TEMPS DE TRAVAIL	147 116	122 029	270 278	760 979	779 552	650 329	40 746
ALLEGEMENT 40% REDUCTION TEMPS DE TRAVAIL	2 174 069	2 384 260	2 007 237	2 060 382	2 119 821	1 038 385	15 402
ALLEGEMENT 50% REDUCTION TEMPS DE TRAVAIL	641 608	526 077					
EXO AF 50% SI REDUCTION TEMPS DE TRAVAIL	124 677	133 978	712				
EXO AF 100% SI REDUCTION TEMPS DE TRAVAIL		3 087					
EXO T.PARTIEL SI REDUC. TEMPS DE TRAVAIL	7 892	9 050	3 539	691	685	213	

- Annexe 12, page 4 -

Libellé des Code type :	Montant des Exonérations bénéficiant aux entreprises des DOM, tous dispositifs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
ZONES FRANCHES URBAINES	21 000 146	27 176 445	29 345 121	20 829 726	17 823 788	18 258 472	17 466 884
ZONES FRANCHES URBAINES					5002		
ZONES FRANCHES URBAINES CAS PART.				208 267	221 857	222	222
EXO PP EMBAUCHE 1ER AU 50E SALARIE ZRU	907 426	1 176 759	733 017	140 833	140 802	84 414	73 834
EXO PP EMBAUCHE 1ER AU 50E SALARIE ZRU			133				
EXO PP EMBAUCHE 1ER AU 50E SAL.ZRU C.PART			2 765				
		2 707	21	1 575	0		5
REDUCTION TRANSPORTS ROUTIERS			0		1423		
REDUCTION HOTELS CAFES RESTAURANTS	53	122	467	1 476	1 5243		
REDUCTION MINES	1 414	700	0	-1 123	0		
PSD/EPM EXO PP SALAIRE REEL	118 640	380 374	403 986				
PSD/EPM EXO PP DUREE EMPLOI HEURES	334 531	2 335 251	1 676 493				
PSD/EPM DUREE EMPLOI DOMTOM % SMIC EXO PP	3 197 528	4443742	2 560 442				
PSD/EPM ACCUEIL A DOMICILE	93 587	151 100	79 841				
CAE CAS GENERAL MINISTERE BUDGET	3 194 945	3 474 546	2 497 359	2 050 649	1 994 493	1 820 356	1 990 185
PLAN EMPLOI JEUNES	0	0	0	0	0	0	0
PLAN EMPLOI JEUNES	0			0	0	0	0
REDUCTION HCR AVANTAGES EN NATURE	197	23 098	27 987	16 641	19 714	20 546	15 874
REDUCTION DE COTISATIONS LOI SUR LES 35 H	6 803 311	27 960 145	30 104061	25 907 200	21 028 226	94 63 463	1 195 377
ASSOC INTERMEDIAIRE (ACT<OU=750H) 745AB	1 689 533	1 516 263	1 554 668	1 655 516	1 781 436	1 998 323	2 214 013
ASSOC INTERMEDIAIRE (ACT<OU=750H) 745AB							-103
ACCUEIL EN ENTREPRISE EXO 100%	821 718	676 103	1 063 765	1 006 785	1 134 862	11 87 424	990 232

- Annexe 12, page 5 -

Libellé des Code type :	Montant des Exonérations bénéficiant aux entreprises des DOM, tous dispositifs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
				107		1 201	
INSERTION ACCUEIL EN STRUCT. AGREEE	84 027	66 341	81 297	187 716	223 087	240 718	319 755
INSERTION ACCUEIL EN STRUCT. AGREEE			0	0	389	1 452	
ASSOCIATION AIDE A DOMICILE EXO 30%	-1 035 150	3 494 458	4 469 329	5 030 746	6 350 893	7 587 968	8 455 083
CENTRES COMMUNAUX ACTION SOC.SANS AT			28 322	33 191			
CENTRES COMMUNAUX ACTION SOC.AVEC AT		170				0	
AIDE 35H 2EME LOI CAS GENERAL		9 269 143	24 211 506	35 650 841	17 461 703		
AIDE 35H CUMULEE AVEC RTT 10 OU 15%		11 795 374	17 748 908	19 201 967	9 115 825		
AIDE 32H CUMULEE AVEC RTT 15%		47 106	17 326	87 433	21 342		
				1 747	9 804		
MAJORATION Z.R.R. 2EME LOI				2 844	30 723		
MAJORATION 32H HORS CUMUL RTT 15%		36 390	364 634	397176	94 1473		
ZFU EXO 50% COT SS + FNAL 0,10%			19 822	367 644	292 192		
MAJORATION 35H LOI DOM			5 695 001	17 883 681	9 808 062		
ZFU EXO DEGRESSIVE COT SS+FNAL 0,10%			-4 068	1 263 265	1 221 905	1 391 060	1 188 420
APPRENTIS LOI DE 1979				5 111	8 158 861	8 673 927	8339 078
REDUCTION FILLON SUITE A AUBRY II					20 436 614	39 706 859	18 356 096
REDUCTION FILLON					19 578 251	46 256 030	75 143 764
EXO JEUNE ENTREPRISE INNOVANTE							740
EXO LIE CREATEUR SALARIE - EXOR 100%							4 396
EXO ASSOCIATION ZFU/ZRU CAS GENERAL						27 612	36 379
CONTRAT INSERTION RMA - EXO PP						8 711	49 016
CONTRAT DE PROFESSIONALISATION						21 962	2 108 218
CONTRAT DE PROFESSIONALISATION						129	1 681
CONTRAT DE PROFESSIONALISATION							0
CONTRAT D AVENIR CAS GENERAL							942047

- Annexe 12, page 6 -

Libellé des Code type :	Montant des Exonérations bénéficiant aux entreprises des DOM, tous dispositifs						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (provisoire)
CONTRAT D AVENIR CAS PARTICULIER							-21 006
CONTRAT D ACCOMPAGNEMENT DANS L EMPLOI							34 819
Total	272 313 346	331 108 111	283 109 928	286 704 536	263 447 083	249 523 809	243 118 233
Total des exonérations (y compris exos loi 1994 puis LOOM, LOPOM)	429 214 068	497 875 938	802 775 604	875 168 794	927 428 094	987 290 970	1 047 464 379

Source : ACOSS

ANNEXE 13

**CALCUL DU SURCÔÛT DES EXONÉRATIONS OUTRE-MER EN APPLICATION
DE L'ARTICLE L752-3-1 DU CODE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (LOPOM) PAR
RAPPORT AUX EXONÉRATIONS GÉNÉRALES DE LA LOI DU 17 JANVIER 2003
(LOI DITE «FILLON»)**

Afin d'approcher le surcoût du dispositif spécifique à l'outre-mer par rapport au régime de droit commun applicable sur l'ensemble du territoire national, il a été calculé le coût d'une application des exonérations de charges dites « Fillon » aux entreprises actuellement bénéficiaires des exonérations en application de l'article L752-3-1 du code de la sécurité sociale (LOPOM).

L'ACOSS ne disposant pas de la répartition des salaires selon leurs différents niveaux, il a été fait appel à l'INSEE. La mission a utilisé, pour les calculs présentés, la structure de répartition des salaires (en %) connue par l'INSEE, en l'appliquant aux masses salariales connues de l'ACOSS, seul moyen d'effectuer un calcul sur les seules entreprises exonérées et de le comparer au coût actuel des exonérations.

Il faut noter que les masses salariales identifiées par l'INSEE par secteur sont, à l'exception du BTP, des industries manufacturières et de la presse, très différentes des masses salariales par secteurs des entreprises exonérées identifiées par l'ACOSS.

Plusieurs raisons peuvent expliquer les écarts de masse salariale selon la source ACOSS ou INSEE :

- soit la définition des champs de regroupement des codes NAF diffère ;
- soit les DADS sont partiellement remplies (total masses salariales tous secteurs marchands y compris non exonérés = 5,1 milliards pour l'ACOSS et 4,3 pour l'INSEE) ;
- soit les DADS sont mal remplies car de manière annuelle, le cas échéant redressées par les statisticiens (ce pourquoi, l'INSEE lui-même n'utilise les informations tirées de DADS que pour connaître des éléments de répartition et de structure (%) et non pour valider des éléments en volume (comme la masse salariale) ;
- soit le concept de salaire brut utilisé n'est pas le même ;
- soit les entreprises et leurs établissements n'ont pas le même code NAF.

Précisions méthodologiques :

- Le calcul a été effectué selon l'équation suivante utilisée pour le calcul des exonérations « Fillon » :
$$(0,26/0,6) \times [1,6 \times ((\text{Smic} \times \text{nombre d'heures rémunérées})/\text{Rémunération mensuelle brute}) - 1]$$
- La répartition des salaires à l'intérieur de chaque tranche n'est pas connue, un seul coefficient d'allégement a été calculé par tranche (d'où une hypothèse minimale, au bas de la tranche de salaire et une hypothèse maximale en haut de la tranche de salaire) ;
- SMIC brut horaire : 8,03 €
- SMIC brut mensuel (151,67 heures* 8,03) : 1 217,91 €
- SMIC brut annuel (1600h) : 12 848,00 €
- Le calcul est fait pour les 4 DOM, tous secteurs sauf administration... et parmi les secteurs LOPOM sauf pêche et aquaculture (aucun effectif au-delà de 3 SMIC)
- Les données INSEE sont issues des déclarations annuelles (DADS).

- Annexe 13, page 2 -

A chaque niveau de SMIC, les exonérations « Fillon » correspondent aux coefficients d'allègements suivant (source : ministère de l'outre-mer et IGF).

1 SMIC	0,26	316,65
1,1 SMIC	0,20	263,88
SMIC 1,2	0,14	211,10
SMIC 1,3	0,10	158,33
SMIC 1,4	0,06	105,55
SMIC 1,5	0,03	52,78
SMIC 1,6	0,00	0,00

Le coût est calculé en multipliant la masse salariale par le coefficient d'exonération "Fillon" (cf tableau ci-dessus)

			Strates	Masse salariale brute calculée à partir des masses exonérées ACOSS pour l'ensemble des secteurs exonérés	% (répartition à partir des données INSEE)	Masse salariale brute INSEE 6-7-06
	coût minimal	coût maximal	total masse salariale ACOSS exonérée	3 522 046 186		
salariés SMIC ou <SMIC	12 922 007	12 922 007	MOINS DE 1 SMIC	49 699 663	1,41%	70 578 820
salariés SMIC(<1,1)	47 490 914	62 688 214	1-1,1 SMIC	241 106 756	6,85%	342 397 299
salariés 1,1 à 1,2 SMIC	36 117 500	49 251 333	1,1-1,2 SMIC	250 044 233	7,10%	355 089 470
salariés 1,2 à 1,3 SMIC	25 844 099	37 329 317	1,2-1,3 SMIC	258 433 733	7,34%	367 003 454
salariés 1,3 à 1,4 SMIC	14 305 352	23 108 571	1,3-1,4 SMIC	231 079 222	6,56%	328 157 132
salariés 1,4 à 1,5 SMIC	5 828 990	12 490 537	1,4-1,5 SMIC	201 763 908	5,73%	286 526 261
salariés 1,5 à 1,6 SMIC	0	5 033 171	1,5-1,6 SMIC	174 217 504	4,95%	247 407 430
total	142 508 862	202 823 150	total jusqu'à 1,6 SMIC	1 406 345 020	39,93%	1 997 159 866
cotisations exonérées LOPOM			1,6-2 SMIC	501 471 958	14,24%	712 143 645
2005	802 036 777		2-3 SMIC	746 137 476	21,18%	1 059 594 766
écarts	659 527 915	599 213 627	3-4 SMIC	373 168 191	10,60%	529 938 617
			4-5 SMIC	178 349 073	5,06%	253 274 699
			PLUS DE 5 SMIC	316 574 466	8,99%	449 569 494
					100,00%	5 001 681 087

ANNEXE 14

**EXEMPLES DE SOUS-SECTEURS DANS LA CATÉGORIE DES ENTREPRISES DE
MOINS DE 11 SALARIÉS BÉNÉFICIAIRES D'EXONÉRATIONS**

NAF	Libellé des codes NAF	Montant des exonérations :						
		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
501Z	Commerce de véhicules automobiles			1 364 584	1 640 498	1 771 729	1 973 855	2 129 904
502Z	Entretien et réparation de véhicules automobiles	1 924	3 325	6 429 855	8 145 375	9 149 794	9 949 042	10 850 681
503A	Commerce de gros d'équipements automobiles			597 796	747 904	887 707	953 072	1 087 045
503B	Commerce de détail d'équipements automobiles	26 533	78 158	2 841 987	3 415 934	3 759 044	3 954 014	4 234 432
504Z	Commerce et réparation de motocycles	2 320		480 537	500 889	740 012	815 733	870 253
505Z	Commerce de détail de carburants	145	136	5 625 372	7 088 745	8 026 766	8 439 080	9 128 449
511P	Centrales d'achats alimentaires			189 676	209 446	191 696	186 097	170 039
511R	Autres intermédiaires spécialisés du commerce			494 725	569 139	573 721	554 947	666 293
511T	Intermédiaires non spécialisés du commerce			274 176	342 552	420 288	388 958	456 901
511U	Centrales d'achats non alimentaires			57 565	84 658	81 516	76 862	75 434
512A	Commerce de gros de céréales et aliments pour le bétail	260 758	392 597	764 410	827 557	929 566	925 303	941 777
512C	Commerce de gros de fleurs et plantes			77 824	99 861	77 309	89 762	95 546
512E	Commerce de gros d'animaux vivants	163 816	163 959	226 514	29 708	48 105	52 382	65 740
512J	Commerce de gros de tabac non manufacturé				46 008	48 495	50 004	52 984
513A	Commerce de gros de fruits et légumes	147 424	134 671	698 236	769 081	985 039	1 022 788	1 033 516
513C	Commerce de gros de viandes de boucherie			25 708	27 735	27 205	29 456	31 290
513E	Commerce de gros de volailles et gibiers			4 002	38 938	32 502	39 459	47 678
513G	Commerce de gros de produits laitiers, oeufs, huiles	7 043	12 953	89 987	86 358	61 322	65 450	80 291
513J	Commerce de gros de boissons			923 927	1 143 845	1 175 230	1 281 915	1 414 661
513L	Commerce de gros de tabac			205 853	234 352	296 800	327 153	394 995
513N	Commerce de gros de sucre, chocolat et confiserie			82 282	90 251	109 143	108 186	117 332
513Q	Commerce de gros de café, thé, cacao et épices	27 299	28 864	155 937	145 911	153 612	151 783	159 806
513S	Commerce de gros de poissons, crustacés et mollusques	36 434	13 754	149 851	180 595	243 998	308 265	320 484
513T	Commerces de gros alimentaires spécialisés divers	144 208	141 660	1 828 409	1 691 056	2 140 595	2 076 356	2 125 064
513V	Commerce de gros de produits surgelés	17 470	15 200	173 252	225 553	269 121	265 652	403 061
513W	Commerce de gros alimentaire non spécialisé			443 437	616 573	667 528	744 108	857 706
514A	Commerce de gros de textiles			190 669	185 974	200 117	191 485	215 852
514C	Commerce de gros d'habillement			308 403	428 859	445 048	454 464	508 169

- Annexe 14, page 2 -

NAF	Libellé des codes NAF	Montant des exonérations :						
		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
514D	Commerce de gros de la chaussure			16 104	41 725	48 338	43 234	46 855
514F	Commerce de gros d'appareils électroménagers et de radios et télévisions	137 886	148 659	538 487	346 529	340 263	343 316	345 658
514H	Commerce de gros de vaisselle et verrerie de ménage			25 433	35 481	41 922	41 627	23 204
514J	Commerce de gros de produits pour l'entretien et l'aménagement de l'habitat	5 760	28 789	460 922	559 021	588 779	588 365	613 935
514L	Commerce de gros de parfumerie et de produits de beauté	2 549		487 120	704 994	688 589	818 333	837 233
514N	Commerce de gros de produits pharmaceutiques	3 876		742 940	983 029	1 067 419	1 238 792	1 474 837
514Q	Commerce de gros de papeterie			597 054	754 382	857 641	925 286	987 308
514R	Commerce de gros de jouets			57 389	62 095	52 144	59 196	74 459
514S	Autres commerces de gros de biens de consommation	9 303	10 458	1 914 220	2 201 949	2 502 845	2 680 876	2 784 741
515A	Commerce de gros de combustibles			309 544	389 467	436 706	408 008	432 870
515C	Commerce de gros de minerais et métaux			82 661	112 726	167 626	183 272	217 538
515E	Commerce de gros de bois et de produits dérivés			299 215	337 224	336 654	323 431	277 422
515F	Commerce de gros de matériaux de construction et d'appareils sanitaires	150 557	149 842	1 826 900	2 226 375	2 277 244	2 334 698	2 673 041
515H	Commerce de gros de quincaillerie			275 256	403 938	439 511	449 397	488 690
515J	Commerce de gros de fournitures pour plomberie et chauffage			160 662	151 580	171 673	165 708	192 920
515L	Commerce de gros de produits chimiques	16 230	24 709	393 609	425 422	454 169	437 764	380 043
515N	Commerce de gros d'autres produits intermédiaires			101 681	239 686	235 959	223 918	257 691
515Q	Commerce de gros de déchets et débris			4 443	4 558	4 771	16 382	29 769
518A	Commerce de gros de machines-outils	7 696	7 852	86 697	97 640	120 284	122 830	139 796
518C	Commerce de gros de machines pour l'extraction, la construction et le génie civil			303 844	415 894	426 053	496 437	552 814
518G	Commerce de gros d'ordinateurs, d'équipements informatiques périphériques et de progiciels	42 136	39 308	861 352	1 172 846	1 360 450	1 460 161	1 730 027
518H	Commerce de gros d'autres machines et équipements de bureau			370 317	430 321	477 968	504 222	504 616
518J	Commerce de gros de composants et d'autres équipements électroniques			255 849	314 141	342 519	320 185	334 735
518L	Commerce de gros de matériel électrique			236 853	289 658	438 680	557 854	689 347

- Annexe 14, page 3 -

NAF	Libellé des codes NAF	Montant des exonérations :						
		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
518M	Commerce de gros de fournitures et équipements industriels divers	17 771	1 866	1 077 981	954 234	1 313 181	1 475 848	1 690 235
518N	Commerce de gros de fournitures et équipements divers pour le commerce et les services		332	842 494	940 895	1 155 025	1 285 113	1 441 359
518P	Commerce de gros de matériel agricole			199 945	245 820	241 595	225 792	220 104
519A	Autres commerces de gros spécialisés	70 319	26 808	584 637	521 865	807 101	846 622	804 345
519B	Commerce de gros non spécialisé		1 449	1 582 452	1 940 335	2 374 909	2 714 357	3 110 778
521A	Commerce de détail de produits surgelés		3 122	307 483	337 883	315 906	288 863	307 810
521B	Commerce d'alimentation générale	35 809	52 347	4 178 934	4 984 316	5 419 408	5 686 992	5 897 477
521C	Supérettes	34 644	14 725	2 035 190	2 156 833	2 201 368	2 219 253	2 278 449
521D	Supermarchés	447	638	494 662	576 063	600 954	619 445	626 753
521 ^E	Magasins populaires			15 069	53 061	56 610	58 376	34 703
521F	Hypermarchés			74 916	108 082	4 882	34 183	16 856
521H	Grands magasins			25 298	31 079	31 341	33 540	62 914
521J	Autres commerces de détail en magasin non spécialisé		354	231 189	303 260	442 342	531 848	564 811
522A	Commerce de détail de fruits et légumes	23 570	29 648	326 620	457 837	559 886	601 487	563 759
522C	Commerce de détail de viandes et produits à base de viande	64 971	78 716	505 839	597 852	731 988	801 382	835 560
522 ^E	Commerce de détail de poissons, crustacés et mollusques	567	581	110 769	210 398	193 288	222 418	218 568
522G	Commerce de détail de pain, pâtisserie et confiserie	34 256	66 272	384 781	604 588	791 518	830 372	926 047
522J	Commerce de détail de boissons	11 891	5 798	227 991	318 025	336 139	360 621	405 071
522L	Commerce de détail de tabac			73 124	88 106	101 494	98 936	95 853
522N	Commerce de détail de produits laitiers			28 379	24 341	29 767	38 842	34 589
522P	Commerces de détail alimentaires spécialisés divers	5 672	7 815	597 168	700 961	788 478	859 085	937 181
523A	Commerce de détail de produits pharmaceutiques			9 873 740	11 579 177	12 513 013	13 583 306	14 822 511
523C	Commerce de détail d'articles médicaux et orthopédiques	11 664	22 704	341 520	458 548	556 767	658 901	749 893
523 ^E	Commerce de détail de parfumerie et de produits de beauté		2 960	1 269 491	1 764 382	1 966 775	2 448 454	2 582 750
524A	Commerce de détail de textiles	319		891 808	898 971	937 321	951 291	976 078
524C	Commerce de détail d'habillement	16 555	38 653	5 611 992	7 024 848	7 969 093	8 627 641	9 323 734
524 ^E	Commerce de détail de la chaussure			1 067 001	1 477 055	1 730 030	1 743 343	1 852 816
524F	Commerce de détail de maroquinerie et d'articles de voyage			223 331	299 797	328 998	373 310	399 749
524H	Commerce de détail de meubles	397	5 668	1 556 740	1 804 250	1 796 919	1 903 758	1 956 067
524J	Commerce de détail d'équipement du foyer	1 050		840 784	982 587	1 036 715	1 122 938	1 194 249

- Annexe 14, page 4 -

NAF	Libellé des codes NAF	Montant des exonérations :						
		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
524L	Commerce de détail d'appareils électroménagers, de radio et de télévision	2 182		2 509 553	2 609 248	2 775 674	2 996 203	2 985 158
524N	Commerce de détail de quincaillerie	11 695	20 769	3 177 534	3 876 005	4 246 029	4 468 495	4 909 006
524P	Commerce de détail de bricolage		1 189	727 781	896 562	944 371	1 040 618	1 200 556
524R	Commerce de détail de livres, journaux et papeterie	20 140	20 148	1 553 754	1 739 899	1 876 569	2 043 635	2 209 080
524T	Commerce de détail d'optique et de photographie	8 390		1 011 133	1 181 322	1 411 001	1 482 780	1 710 872
524U	Commerce de détail de revêtements de sols et de murs			165 765	167 678	167 712	219 595	211 986
524V	Commerce de détail d'horlogerie et de bijouterie	54 355	49 087	1 378 530	1 728 826	1 951 708	2 111 954	2 156 150
524W	Commerce de détail d'articles de sport et de loisir	22 910	27 751	1 411 717	1 482 480	1 579 677	1 740 950	1 805 746
524X	Commerce de détail de fleurs			544 086	687 113	858 954	857 670	860 469
524Y	Commerce de détail de charbons et combustibles			95 682	96 158	99 716	95 671	134 304
524Z	Commerces de détail divers en magasin spécialisé	47 952	76 389	5 589 994	7 283 610	8 424 818	9 202 002	10 448 563
525Z	Commerce de détail de biens d'occasion			44 316	61 675	82 474	86 149	80 812
526A	Vente par correspondance sur catalogue général			128 781	190 469	222 453	240 181	267 948
526B	Vente par correspondance spécialisée			39 321	10 137	7 648	4 321	490
526D	Commerce de détail alimentaire sur éventaires et marchés	6 839	4 623	158 438	208 508	258 052	269 022	352 425
526E	Commerce de détail non alimentaire sur éventaires et marchés	6 088	5 743	190 761	227 227	230 897	261 774	290 404
526G	Vente à domicile			425 074	432 055	441 052	417 157	441 327
526H	Vente par automate			155 177	145 530	159 473	177 227	213 974
527A	Réparation de chaussures et d'articles en cuir			62 118	77 293	80 575	77 922	68 042
527C	Réparation de matériel électronique grand public	10 243	9 968	218 160	316 719	468 872	551 576	585 917
527D	Réparation d'appareils électroménagers			446 729	506 183	601 511	619 877	619 367
527F	Réparation de montres, horloges et bijoux	3 277	2 930	46 405	61 310	62 351	65 908	65 805
527H	Réparation d'articles personnels et domestiques n.c.a.	1 568		257 266	312 583	366 754	431 508	460 336
651C	Banques			10 584	10 874	10 923	6 735	394
651D	Banques mutualistes			5 202	7 167	10 932	18 165	11 807
652A	Crédit-bail							22 604
652C	Distribution de crédit			130 209	186 354	195 021	177 839	132 926
652E	Organismes de			184 442	239 087	271 303	301 968	409 483

- Annexe 14, page 5 -

NAF	Libellé des codes NAF	Montant des exonérations :						
		1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
	placement en valeurs mobilières							
652F	Intermédiations financières diverses			21 613	54 846	66 406	69 963	92 020
660A	Assurance-vie et capitalisation			109 449	121 933	127 703	159 824	150 081
660E	Assurance dommages			289 176	307 640	328 775	350 473	332 616
660G	Assurance relevant du code de la mutualité			610 463	725 374	879 727	959 001	744 998
671C	Gestion de portefeuilles	66 935	63 242	380 397	376 131	266 561	254 812	228 773
671E	Autres auxiliaires financiers			304 870	385 179	424 813	425 844	462 774
672Z	Auxiliaires d'assurance	3 551	1 914	1 671 935	2 056 512	2 306 917	2 624 935	2 947 450
701A	Promotion immobilière de logements			290 387	307 504	333 045	318 134	370 771
701B	Promotion immobilière de bureaux			702				65
701C	Promotion immobilière d'infrastructures			321 512	362 381	370 438	438 504	485 674
701D	Supports juridiques de programme			233 013	346 631	394 666	426 482	475 564
701F	Marchands de biens immobiliers	5 787		284 421	323 892	390 356	547 572	648 588
702A	Location de logements	18 851	13 863	491 449	597 375	651 294	574 156	592 742
702B	Location de terrains			1 899	1 074	6 792	19 755	10 364
702C	Location d'autres biens immobiliers	878 316	754 792	2 606 416	2 582 054	3 123 333	2 923 459	2 221 497
703A	Agences immobilières	58 769	55 278	1 479 067	1 742 412	2 027 250	2 221 424	2 675 352
703C	Administration d'immeubles résidentiels		3 711	1 774 242	1 945 615	2 050 593	2 146 801	2 280 788
703D	Administration d'autres biens immobiliers	254 535	235 894	507 124	522 274	637 034	626 504	466 710
753A	Activités générales de sécurité sociale			711 648	792 753	858 918	860 750	945 306
801Z	Enseignement primaire			410 877	466 223	486 000	519 944	591 313
802A	Enseignement secondaire général			66 923	89 942	41 809	41 199	41 905
802C	Enseignement secondaire technique ou professionnel			63 666	85 824	140 462	150 901	151 361
803Z	Enseignement supérieur			42 624	37 191	56 688	41 249	53 918
851A	Activités hospitalières			476 399	928 171	1 158 626	1 299 311	1 406 931
851C	Pratique médicale		3 803	4 168 191	4 725 965	5 151 821	5 538 979	5 976 548
851E	Pratique dentaire			1 771 159	2 014 261	2 238 918	2 463 408	2 610 656
851G	Activités des auxiliaires médicaux	7 744	1 994	1 522 406	1 839 500	1 944 648	2 143 187	2 304 485
851H	Soins hors d'un cadre réglementé			4 728	4 108	7 478	13 573	20 805
851J	Ambulances			3 046 812	3 689 047	4 129 117	4 802 727	5 326 360
851K	Laboratoires d'analyses médicales			1 505 233	1 671 118	1 721 899	1 961 755	2 235 769
900B	Enlèvement et traitement des ordures ménagères	81 278	39 951	385 397	610 476	669 914	661 778	789 867
900E	Traitements des autres déchets solides			115 262	215 756	276 138	297 928	344 848
900G	Autres travaux d'assainissement et de					3 309	24 864	46 458

- Annexe 14, page 6 -

		Montant des exonérations :						
NAF	Libellé des codes NAF	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005
	voirie							
911A	Organisations patronales et consulaires			7 178 823	6 704 330	11 395 272	13 260 807	12 739 967
911C	Organisations professionnelles			310 120	383 139	372 552	431 134	483 657
925A	Gestion des bibliothèques			22 131	38 751	27 681	47 930	59 346
925C	Gestion du patrimoine culturel			387 752	458 004	508 511	561 829	662 021
925E	Gestion du patrimoine naturel	11 724	16 618	249 425	334 817	378 658	439 727	491 297
926A	Gestion d'installations sportives	6 897	13 376	517 715	569 459	693 177	749 970	803 442
926C	Autres activités sportives	498	7 441	2 735 764	3 224 799	3 620 948	3 941 420	4 221 757
927A	Jeux de hasard et d'argent	203 377	186 132	810 513	827 726	859 588	966 312	1 049 890
Total des Exonérations pour les établissements effectivement exonérés et sélectionnés ci-dessus		3 335 170	3 371 956	129 245 069	151 971 744	173 658 381	187 740 467	200 756 686
<i>Evolution en %</i>			1%	3733%	18%	14%	8%	7%
<i>Par comparaison</i>								
Total des Exonérations pour les établissements effectivement exonérés :		156 888 356	166 755 242	519 622 644	588 408 250	663 925 011	737 705 921	804 297 813
Total des Exonérations pour l'ensemble des établissements		372 646 438	434 977 371	735 692 584	801 919 924	856 837 155	921 002 424	985 245 188

ANNEXE 15

**ESTIMATION DE L'EFFET D'UN PLAFONNEMENT
POUR LES TRÈS HAUTS SALAIRES**

Tableau actualisé des dernières sources statistiques INSEE

supérieur à 3 SMIC			Proportion en nombre de postes	9,10%
			Total des effectifs ACOSS	180 838
			Estimation du nombre des postes	16 462
		coût salaire 1,3	274 960 722 €	
		exo	83 285 603 €	
supérieur à 4 SMIC			Proportion en nombre de postes	3,94%
				7 118
		coût salaire 1,3	118 885 456 €	
		exo	36 010 405 €	
supérieur à 5 SMIC			Proportion en nombre de postes	2,08%
				3 764
		coût salaire 1,3	62 860 083 €	
		exo	19 040 319 €	

ANNEXE 16

**RAPPEL DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES APPLICABLES À LA
COMPENSATION DES ALLÈGEMENTS DE CHARGES SOCIALES**

Le Code de la Sécurité Sociale pose 2 principes législatifs, valables pour tous les allègements (postérieurs à 1994) :

- article L.131-7 : principe de compensation intégrale par le budget de l'Etat des allègements introduits postérieurement à la loi du 25 juillet 1994 (« réduction ou exonération de cotisations ») ;
- article L.139-2 : principe de neutralité de trésorerie, pour les régimes obligatoires de base, des flux financiers entre l'Etat et les caisses.

La combinaison de ces deux principes impose à l'Etat de ne pas infliger aux caisses des charges de trésorerie en raison du décalage entre la constatation des droits et les flux financiers correspondants.

Loi sur l'avenir de l'assurance-maladie, 13 août 2004

Extension du champ de la compensation et règle de compensation intégrale de toute perte de recettes ou transferts de charges par le budget de l'État : Nouvel alinéa de l'article L.131-7 : application du principe de compensation :

1° « à toute mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes susmentionnés, aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur endettement et instituée à compter de la publication de la loi [d'août 2004] (...).

2° « à toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions instituée à compter de la loi [d'août 2004] (...)

« A compter de la date de publication de la loi [de 2004] (...), tout transfert de charges opéré entre l'État et les régimes et organismes mentionnés au 1° donne lieu à compensation intégrale entre lesdits régimes ou organismes et le budget de l'État.

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (2 août 2005) dispose qu'une annexe au PLFSS rend compte de l'application de la règle de compensation intégrale. Lors des débats sur la LOLFSS, il avait été envisagé d'élever le principe de compensation au niveau organique mais cela n'a pas été finalement retenu. Néanmoins, l'article LO 111-3 du CSS dispose désormais que :

III. - L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (...) à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement.

IV. - Seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base.