



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

LES MINISTRES

Réf. : D24-04885

Paris, le 16 MAI 2024

La Ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités

Le Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics

La Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, chargée des Outre-mer

A

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'inspection générale des finances,

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef de l'inspection générale des affaires sociales,

Objet : Évaluation des mesures de réduction ou d'exonération des cotisations et contributions sociales spécifiques aux outre-mer.

Au début de l'année 2023, une mission de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a proposé une méthode qui permet au Gouvernement de satisfaire l'obligation, prévue par la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, d'évaluer, tous les trois ans, l'ensemble des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions sociales.

Vu l'ampleur du périmètre de cette obligation, la mission a proposé de proportionner les travaux conduits à l'importance des enjeux. Cela distingue, d'une part, l'organisation d'une évaluation poussée pour les dispositifs les plus importants et, d'autre part, le recours à des comités d'évaluation partenariaux pour les mesures qui peuvent faire l'objet d'une évaluation moins approfondie. Les mesures d'exonération et de réductions des cotisations et contributions sociales spécifiques aux outre-mer ressortent de la première catégorie, et justifient des moyens particuliers d'évaluation.

*

Ces dispositifs spécifiques aux outre-mer existent, dans leur principe, depuis 1994. Ils ont pour objectifs de compenser les surcoûts de fonctionnement et la moindre productivité des entreprises ultramarines¹, par la réduction du coût du travail, afin de soutenir l'emploi privé dans les territoires concernés.

¹ Cette moindre productivité résulte notamment de la taille limitée des marchés ultramarins et, de la faible intégration des économies ultramarines dans leur bassin géographique qui limite les effets d'échelle.

Selon des modalités différentes, ces dispositifs sont mis en œuvre dans les DROM, à l'exception de Mayotte², dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon³, et dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin⁴. Il s'agit notamment des dispositifs modifiés par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) qui en prévoit les principales caractéristiques. Ils ont été adaptés en 2019⁵ afin de prendre en compte la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Au titre de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, ces dispositifs ciblés d'exonération et de réduction de cotisations ou contributions sociales font l'objet d'une compensation aux organismes sociaux, au titre de la perte de recettes engendrée. Inscrite au budget du ministère chargé des outre-mer (programme n° 138), cette compensation constitue, pour ce dernier, une part essentielle de son budget. Il s'agit également d'une dépense non pilotable et dynamique, qui est passée de 1 Md€ en 2017 à 1,7 Md€ en 2022, à périmètre constant⁶.

Dans ce contexte, la mission d'évaluation doit permettre d'établir un état des lieux des dispositifs spécifiques à l'outre-mer. Elle doit également en estimer les effets à deux égards :

- D'une part, en lien avec les objectifs assignés de soutien à l'emploi privé et de contribution au développement économique des territoires ultramarins ;
- D'autre part, au regard des dépenses mobilisées, dans la perspective d'en améliorer l'efficacité.

De plus, la mission doit proposer des évolutions en termes de seuils, d'intensité, et de ciblage des secteurs d'activité, afin de renforcer le pilotage de la dépense pour l'État, ainsi que la cohérence et la lisibilité des dispositifs pour les entreprises.

En particulier, pour estimer l'efficacité des dispositifs étudiés, nous souhaitons que la mission :

- Présente, le cas échéant sur le fondement de travaux existants, les critères et la méthode d'évaluation au regard des objectifs fixés aux dispositifs et des standards en matière d'analyse de la qualité de la dépense publique ;
- Établisse un état des lieux des dispositifs et des facteurs de dynamisme de la dépense associée, qu'ils soient endogènes⁷ ou exogènes⁸. Cela doit notamment permettre d'établir une cartographie des entreprises et des secteurs d'activité bénéficiaires, du nombre d'emplois concernés, ainsi que de la structure et de la dynamique des rémunérations. En fonction des données disponibles, cet état des lieux pourra être comparé à d'autres dispositifs de soutien à l'emploi dans les régions ultrapériphériques (RUP) espagnoles et portugaises, selon leur performance ;
- Analyse l'efficacité économique des dispositifs. Cette étude doit intégrer l'accès aux dispositifs par les entreprises, leur contribution au développement et à la rentabilité des entreprises bénéficiaires, leur impact sur la création ou le maintien d'emplois dans chacun des territoires ultramarins, ainsi que leur effet sur la valeur ajoutée générée, sachant que la meilleure performance du marché de l'emploi outre-mer ces dernières années peut s'expliquer par d'autres facteurs (cf. plan d'investissement dans les compétences, plan #1jeune1solution, développement de l'insertion par l'activité économique, etc.) ;

² Cf. article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale (CSS)

³ Cf. article L. 752-3-1 du CSS

⁴ Cf. article L. 752-3-3 du CSS

⁵ Cf. Art. 8 de loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019.

⁶ L'exécution 2023 des compensations d'exonérations de cotisations sociales spécifiques outre-mer s'est élevée à 1,8 Md€, malgré la mesure de périmètre dite du bandeau maladie estimée en projet de loi de finances pour 2023 à 250 M€ et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

⁷ Dont l'amélioration de l'emploi dans les outre-mer.

⁸ Dont l'augmentation du niveau du SMIC.

- Étudie la pertinence du ciblage retenu, à la fois en termes de types d'emplois soutenus⁹, en termes d'efficacité de la dépense publique, mais aussi en termes de secteurs d'activité créateurs de valeur. Pour cela, la mission analysera les seuils, l'intensité de l'exonération, ainsi que les périmètres respectifs des secteurs qui relèvent des différents dispositifs. Cette étude intégrera un volet d'analyse sur la cohérence et l'articulation des exonérations LODEOM avec les autres dispositifs de soutien à l'activité privée, à la fois spécifiques aux outre-mer¹⁰ et de droit commun¹¹, ainsi que les règles de cumul de dispositifs.

Sur la base de ces travaux d'évaluation et d'analyse, la mission proposera différents scénarios chiffrés d'évolution des dispositifs existants. Ces scénarios devront être analysés à l'aune des besoins spécifiques des territoires, des conséquences pour les entreprises ultramarines et pour l'emploi local, de la performance de la dépense publique et de la lutte contre les effets d'aubaine, ainsi que de la réglementation européenne en matière d'aides d'État, dans la perspective d'une plus grande maîtrise de cette dépense.

*

Nous souhaitons disposer d'un point d'étape mi-juillet qui permette à la mission de formuler des constats et de présenter les scénarios envisagés. Les conclusions définitives des travaux sont attendues pour la mi-septembre 2024.

Pour la réalisation de cette mission, vous pourrez disposer de l'appui de l'ensemble des services de l'État concernés, en particulier la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), la direction générale du travail (DGT), la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale du Trésor (DG Trésor), la direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des outre-mer (DGOM), ainsi que l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Vous veillerez également à consulter les principales fédérations professionnelles et les élus ultramarins.

Catherine Vautrin

Marie Guévenoux

Thomas Cazenave

⁹ « premier salarié » ; emplois peu qualifiés ; encadrement intermédiaire ; emplois plus qualifiés à travers le dispositif « innovation/croissance ».

¹⁰ Dont les dispositifs de défiscalisation des investissements productifs et les zones franches de nouvelle génération.

¹¹ En particulier la politique de réduction des impôts de production et de réduction générale des cotisations sociales patronales.