

Eléments d'analyse synthétique sur le budget 2025 : impacts Outre-mer

I. Eléments généraux de contexte budgétaire :

En l'absence de mesures, le déficit public aurait atteint environ 7 % du PIB en 2025.

Le Gouvernement présente donc un budget 2025 contenant des mesures d'économie d'un total de 60 milliards d'euros, soit 2 points de PIB, visant à ramener le déficit à 5,0 % du PIB en 2025, alors que celui-ci devrait atteindre 6,1% en 2024.

Sur les 60 Md€ d'économies à réaliser, les deux tiers (soit environ 40 Md€) seront portés par des mesures de réduction de la dépense publique. Cet effort en dépense sera partagé entre l'Etat, ses opérateurs, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale. Avec les économies proposées par le Gouvernement, en volume et hors charge d'intérêt de la dette, les dépenses de l'Etat et de ses opérateurs baisseraient de -1,1%, les dépenses des collectivités locales seraient stables (+0%) et les dépenses de sécurité sociale progresseraient de 0,6%. La participation de l'État au redressement des comptes publics sera accentuée, avec une économie de plus de 20 Md€ par rapport au tendanciel, dont notamment 15 Md€ sur les crédits de mission par rapport au budget voté pour 2024.

Par ailleurs, le Gouvernement proposera par voie d'amendement un rabout supplémentaire de 5 milliards sur les crédits de mission. Ces économies seront réparties entre l'ensemble des ministères, tout en veillant à préserver les secteurs concernés par des lois de programmation (principalement justice, intérieur et défense).

Enfin, et avant d'évoquer les crédits de la mission Outre-mer (II) et le volet LODEOM sociale (III), on peut relever qu'aucune disposition visant les dispositifs fiscaux spécifiques applicables outre-mer n'est contenue dans la maquette initiale du PLF 2025.

Le cabinet du ministre des Outre-mer nous a confirmés il y a quelques jours que le Gouvernement ne prévoirait pas (plus) d'inscrire dans ce PLF (y compris par amendements) des mesures sur les régimes fiscaux spécifiques outre-mer (aide fiscale à l'investissement notamment).

Enfin, il faut noter que l'article 3 du PLF 2025, qui instaure une contribution permettant d'assurer une imposition minimale de 20 % des plus hauts revenus, pourrait emporter des impacts sur les dispositifs de défiscalisation à l'IR Outre-mer. Cet article prévoit que dès lors que le taux moyen d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu et de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus (CEHR) sera inférieur à 20 % du revenu fiscal de référence (RFR), une contribution différentielle sera appliquée pour atteindre ce niveau d'imposition. Cette contribution s'applique, parmi les foyers assujettis à la CEHR, à savoir ceux dont le revenu de référence dépasse 250 000 € pour un célibataire et 500 000 € pour un couple, à ceux dont le taux moyen d'imposition est inférieur à 20 %.

Avec les professionnels concernés, nous sommes en phase d'analyse pour vérifier les impacts éventuels de ces dispositions.

II. Les crédits de la mission budgétaire Outre-mer : des diminutions importantes limitées à ce stade au programme 123 « condition de vie en outre-mer » :

Le Gouvernement propose à cette heure, et sous réserve d'amendements qui interviendraient plus tard dans le débat parlementaire, des crédits sur la mission budgétaire outre-mer pour 2025 (les crédits pilotés par le ministère des outre-mer) qui s'élèvent à 2,782 Milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 2,555 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Soit une baisse de 298 Millions d'euros (AE) (-12,53%), et de 189 Millions d'euros (CP) (-8,89%) par rapport à loi de finances initiale 2024 à périmètre constant

RECAPITULATION DES CREDITS PAR PROGRAMME ET ACTION POUR 2024 ET 2025

Programme / Action / Sous-action LFI 2024 PLF 2025	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertures	Variation annuelle	FdC et AdP attendus	Ouvertures	Variation annuelle	FdC et AdP attendus
138 – Emploi outre-mer	1 899 452 874 1 971 896 828	+3,81 %	40 000 000 40 000 000	1 884 690 019 1 949 296 450	+3,43 %	40 000 000 40 000 000
01 – Soutien aux entreprises	1 539 184 352 1 642 859 609	+6,74 %		1 539 184 352 1 642 859 609	+6,74 %	
02 – Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	321 571 075 315 302 772	-1,95 %	40 000 000 40 000 000	309 137 268 294 968 965	-4,58 %	40 000 000 40 000 000
03 – Pilotage des politiques des outre-mer	3 610 000 3 610 000			3 373 101 3 373 101		
04 – Financement de l'économie	35 087 447 10 124 447	-71,15 %		32 995 298 8 094 775	-75,47 %	
123 – Conditions de vie outre-mer	1 281 623 843 810 816 912	-36,74 %	331 500 331 500	919 773 972 605 759 748	-34,14 %	331 500 331 500
01 – Logement	291 870 100 259 954 982	-10,93 %		193 829 728 184 132 123	-5,00 %	
02 – Aménagement du territoire	233 211 482 86 399 669	-62,95 %	331 500 331 500	174 434 001 41 611 021	-76,15 %	331 500 331 500
03 – Continuité territoriale	76 296 485 62 896 485	-17,56 %		76 191 512 62 791 512	-17,59 %	
04 – Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	21 000 000 10 150 000	-51,67 %		21 000 000 10 150 000	-51,67 %	
06 – Collectivités territoriales	428 929 947 257 099 947	-40,06 %		328 358 336 202 220 993	-38,41 %	
07 – Insertion économique et coopération régionales	969 500 969 500			969 500 969 500		
08 – Fonds exceptionnel d'investissement	160 000 000 110 000 000	-31,25 %		87 264 356 70 940 491	-18,71 %	
09 – Appui à l'accès aux financements bancaires	69 346 329 23 346 329	-66,33 %		37 726 539 32 944 108	-12,68 %	
Totaux	3 181 076 717 2 782 713 740	-12,52 %	40 331 500 40 331 500	2 804 463 991 2 555 056 198	-8,89 %	40 331 500 40 331 500

A cette heure, et sous réserve d'amendements éventuels du Gouvernement qui pourraient compléter les demandes de diminution de crédits sur l'ensemble de la mission, l'essentiel de l'effort budgétaire porte sur les crédits du programme *123 conditions de vie en outre-mer* : -34 % (AE) et -36% (CP). Les diminutions demandées sur ce programme dans la maquette initiale présentée par le Gouvernement sont particulièrement violentes : -371 millions d'€ (en AE) et -254 millions d'euros € en CP par rapport à ceux de la loi de finances initiale (LFI) pour 2024 à périmètre constant.

Les huit actions de ce programme budgétaire permettent de financer en particulier :

- Le logement social via la construction de nouveaux programmes ou la rénovation du parc existant ;

- L'accompagnement des collectivités locales en particulier celles ayant signé un contrat de redressement outre-mer (COROM) ou bénéficiant d'un accompagnement spécifique comme la Guyane, mais également l'investissement des collectivités dans leurs infrastructures et l'appui de la solidarité nationale en cas de catastrophes naturelles via le fonds de secours outremer
- Les dispositifs de continuité territoriale (personnes) et les mesures en faveur de la mobilité ultramarine, via l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM).

Le programme 138 « emploi en outre-mer » serait à cette heure préservé pour l'essentiel.

III. Une réforme des allègements généraux inscrite à l'article 6 du PLFSS 2025, des impacts importants sur la LODEOM sociale Outre-mer

A) Le cadre général de la réforme des allègements généraux

Le Gouvernement a inscrit à l'article 6 du PLFSS 2025 une réforme profonde du régime des allègements généraux de cotisations sociales patronales applicable sur l'ensemble du territoire.

Cette réforme globale prévoit :

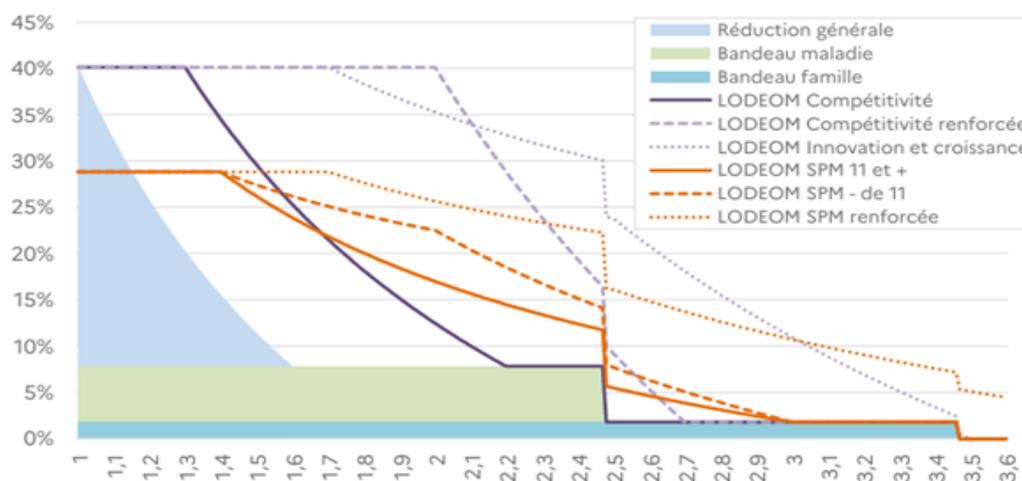
- *Dès 2024*, que la référence au SMIC pour le calcul du point de sortie de la réduction générale des cotisations et contributions patronales sera renvoyée pour son réglage fin à un décret, la loi fixant toujours un plancher (niveau du SMIC au 1^{er} janvier 2024 majoré de 60%) et un plafond (niveau du SMIC de l'année courante majoré de 60%) pour cet élément du calcul. Compte tenu de la revalorisation exceptionnelle de 2 % décidée par le Gouvernement pour l'année 2024, la réduction générale continuera à prendre pour base de calcul le montant du SMIC au 1^{er} janvier 2024 pour l'ensemble de l'année. En outre, les primes de partage de la valeur (PPV) versées à compter du 10 octobre 2024, date de dépôt du présent projet de loi, seront intégrées à l'assiette de rémunération prise en compte pour le calcul des allègements généraux.
- *Dès le 1^{er} janvier 2025*, le montant maximal d'exonération de la réduction générale sera diminué de 2 points (par le rétablissement de 2 points de cotisations d'assurance vieillesse). En outre, les points de sortie des dispositifs de réduction proportionnelle des taux des cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales seront respectivement ramenés à 2,2 SMIC au lieu de 2,5 SMIC et 3,2 SMIC au lieu de 3,5 SMIC.
- *Enfin, au 1^{er} janvier 2026*, l'entrée en vigueur d'un dispositif unique de réduction générale dégressive des cotisations sociales (RGD) qui s'appliquera à l'ensemble des salaires d'un montant inférieur à 3 SMIC, en supprimant en contrepartie les dispositifs de réduction proportionnelle des taux des cotisations patronales d'assurance maladie et d'allocations familiales qui seront fusionnés dans la réduction générale de cotisations patronales et en baissant à nouveau de 2 points le taux maximal d'exonérations afin d'atteindre un taux maximal 4 points plus bas que le taux actuellement applicable.

B) Derrière cette réforme des allègements généraux, une réforme brutale, automatique et masquée de la LODEOM ! Et des rabots supplémentaires possibles sur les crédits OM à venir par amendement dans la suite des débats...

La lecture que nous faisons des dispositions contenues dans cet article 6 du PLFSS 2025 nous amènent à formuler les observations suivantes :

- Les entreprises situées en outre-mer qui sont sous régime général (les plus de 11 salariés hors secteurs prioritaires) seront par définition impactées de la même manière que les entreprises hexagonales par la baisse des 2 points du montant maximal d'exonération de la réduction générale et la diminution des points de sortie du bandeau maladie et du bandeau famille dès le 1^{er} janvier 2025 ;
- Les entreprises sous régime LODEOM seront également impactées, puisque cette modification de l'article 6 vise à modifier l'assiette des cotisations exonérées du régime général qui est la même que celle de la LODEOM ;
- En effet, l'article 6 du PLFSS 2025 ne prévoit pas de dissocier l'assiette des cotisations exonérées de la LODEOM de l'assiette des cotisations exonérées du régime général ;
- L'impact sera donc bien plus violent en proportion outre-mer, puisque si cet article est voté en l'état, la diminution de 2 points du montant maximal d'exonération de la réduction générale s'appliquera pour toutes les entreprises qui sont dans le régime de LODEOM COMPETITIVITE (entreprises de – 11 salariés + BTP + transports aériens/maritimes) et celles qui sont dans le régime LODEOM COMPETITIVITE RENFORCEE (secteurs prioritaires) qui peuvent bénéficier d'une exonération totale maximale jusqu'à 1,4 smic et jusqu'à 2,0 smic respectivement.

Graphique 5.1 – Comparaison des réductions de cotisations et de contributions patronales spécifiques (en Outre-mer)



Lecture : pour un salarié rémunéré 1,3 Smic, le régime LODEOM compétitivité prévoit une exonération de 40,14 % contre 20,2 % pour la réduction générale et les bandeaux maladie et famille.

Source : DSS.

- D'ailleurs, l'annexe 9 relative à cet article 6 du PLFSS 2025 (étude d'impact) reconnaît au deuxième paragraphe de sa p. 4 que : « Une déclinaison mécanique de la réforme voudrait que la modification du coefficient maximum d'exonération de cotisations applicable au niveau du SMIC pour la réduction générale entraîne symétriquement une modification identique pour ces exonérations spécifiques. Il accroîtrait cependant le coût du travail pour les entreprises concernées pour l'ensemble des rémunérations bénéficiant de ces dispositifs, soit une proportion de salariés plus importante que dans le cas général, leur dégressivité étant para ailleurs moindre que celle de la RGD. Cet effet est d'ailleurs prévu et mécanique pour deux dispositifs, dont le coefficient maximal est égal à celui applicable dans le cas général : la réduction de cotisations pour certaines entreprises implantées à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion (LODEOM, coût de 1,4 milliards)

définie à l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale) et l'exonération pour l'emploi de travailleurs occasionnels agricoles et assimilés (TO-DE, coût de 569 M€ champ ASSO en 2023), définie à l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime. »

- En résumé, l'étude d'impact fournie par le Gouvernement indique dans un premier temps qu'il conviendrait que cette réforme ne soit pas « déclinée de manière automatique » en Outre-mer, car ses impacts seront bien plus violents Outre-mer que dans l'hexagone, tout en affirmant que l'effet mécanique de la réforme sera bel et bien prévu malgré tout...
- De fait, cet article 6 entérine une déclinaison automatique de la réforme des allègements généraux sur la LODEOM, la modifiant et l'affaiblissant en profondeur de facto. L'article 6 pose ensuite le principe qu'une ordonnance pourra donner la faculté au Gouvernement de revenir (ou pas) sur les effets qui seront désastreux, et d'application immédiate, de cette réforme.
- **En conclusion, à travers les dispositions contenues dans cet article 6, le Gouvernement propose au Parlement – sans attendre les conclusions du rapport d'évaluation de la mission IGF/IGAS et de les indispensables concertations qui doivent le suivre - une réforme profonde, brutale et non-concertée de la LODEOM (probablement plusieurs centaines de millions d'euros d'impacts sur la seule LODEOM), dont le gouvernement reconnaît lui-même dans son étude d'impact le caractère néfaste sur l'emploi salarié.**
- Enfin, en conséquence, si cette réforme devait être adoptée en l'état, l'équilibre budgétaire du programme 138 « emploi en outre-mer » dans lequel se situent les dépenses relatives aux exonérations de charges applicables outre-mer (une partie du régime général et les exos LODEOM) s'en trouverait modifié. Aussi, il est possible que les crédits de la mission outre-mer fassent l'objet dans la navette d'un amendement du Gouvernement visant à annuler des crédits supplémentaires sur le programme 138 « emploi en outre-mer ». Pour rappel, l'annulation de crédit sur ce sujet pourrait se retrouver dans les amendements de suppression supplémentaire de crédits de 5 milliards que le Gouvernement a annoncé vouloir déposer en cours de navette parlementaire...