

BUREAU DU 5 FEVRIER 2001

(délégation de l'Assemblée Plénière du 30 janvier 2001)

AVIS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR LES PROJETS DE DECRETS D'APPLICATION
DE LA LOI D'ORIENTATION POUR L'OUTRE-MER

En préalable, le C.E.S.R. note qu'il s'agit des sept premiers projets de décrets d'application de la loi d'orientation pour l'Outre-Mer sur la cinquantaine prévue. Il souhaite être consulté directement par l'Etat dans des délais raisonnables sur les autres projets de décrets afin de pouvoir faire part de son avis et de ses observations.

Le C.E.S.R. renvoie à ses avis formulés dans le cadre de la concertation préalable à l'examen de la loi, il espère que son présent avis fera l'objet d'un examen attentif de la part du Gouvernement.

* **Décret d'application des articles 2 et 5 de la loi** (exonérations des cotisations patronales) – Version du 23 janvier 2001.

Section I : Modalités d'application de l'article 2 de la loi

Il apparaît que les **cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles** sont incluses dans les exonérations. Le C.E.S.R. n'était pas favorable à cette mesure qui pourrait entraîner des effets pervers telle la non prise en compte de la prévention des risques professionnels dans les entreprises, alors que les règles de tarification sont précisément édictées pour inciter à la prévention.

Le système actuel de pondération des cotisations d'accidents du travail est donc nécessaire.

En tout état de cause, le C.E.S.R. demande que l'exonération soit limitée à la cotisation normale à l'exclusion des cotisations supplémentaires imposées en application de l'article L. 242-7 du code de la Sécurité Sociale ou imposées pour faute inexcusable.

Concernant le champ d'éligibilité des exonérations, le C.E.S.R. attire l'attention sur les effets pervers que pourrait avoir l'intégration des gens de maison lesquels verraient leurs cotisations augmenter.

Pour le **calcul de l'effectif pris en compte pour les exonérations (art. R. 752-21)**, les dispositions mériteraient d'être clarifiées afin d'éviter des contradictions ou des modes de calcul différents existants dans les textes proposés. Par ailleurs, il conviendrait de modifier le mode de calcul de l'effectif de manière que l'employeur sache au moment de sa déclaration s'il est ou non exonéré (donc asséoir l'exonération de l'année « n » non sur l'effectif moyen de l'année « n », mais sur un effectif antérieur).

La liste des activités ouvrant droit à exonération des charges patronales (art. R. 752-22) sans limitation du nombre de salariés doit être fixée par un arrêté interministériel. Il serait préférable que cette liste soit intégrée dans le décret. Les activités concernées doivent être clairement définies au moyen de codes NAF.

└ De même, le C.E.S.R. souligne que les employeurs de moins de 11 salariés, pour bénéficier de **l'exonération des cotisations patronales**, doivent adresser (**art. R. 752-26**) une déclaration avant le 31 mars 2001 (ou le 31 mars de l'année suivant la création de l'entreprise) comprenant des éléments d'information et des documents dont la liste est établie par un arrêté interministériel à paraître. Il serait préférable que la liste soit intégrée dans le décret et il est indispensable qu'elle soit publiée avant la mi-mars pour permettre aux entreprises de respecter le délai ainsi fixé. Si les arrêtés sont maintenus, le C.E.S.R. estime qu'ils doivent être publiés en même temps que le décret les prévoyant afin de ne pas entraîner de retard dans l'application de ces dispositions. La date du 31 mars 2001 pourrait être repoussée au 30 juin 2001.

└ Enfin, pour **le B.T.P. (art. R. 752-23)**, il serait nécessaire que l'employeur puisse faire les deux simulations (celle de droit commun ou l'actuel régime d'exonération applicable à ce secteur, d'une part, et d'autre part, celle découlant de la loi d'orientation) afin qu'il puisse bénéficier des dispositions les plus avantageuses sans que cela ait une répercussion sur les salariés (retraites, ...). L'option par le silence est inacceptable. Dans l'esprit de la loi où une option n'est pas envisagée, il serait normal que l'employeur puisse exercer son choix à chaque versement.

└ Concernant **l'article R. 752-24**, le C.E.S.R. propose que le premier alinéa soit modifié comme suit :

« Pour l'application... de chacun de ses établissements qui doit être identifié à l'INSEE et disposer de son propre code NAF.

Les 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} alinéas de cet article qui prévoient des exonérations non envisagées par la loi doivent être supprimés : ces alinéas étendent l'exonération à des entreprises de plus de 11 salariés qui ont un code NAF hors liste mais dont une part de leurs salariés exerce des activités éligibles à une exonération.

Section II : Modalités d'application de l'article 5 de la loi (apurement des dettes)

Le C.E.S.R. constate que **l'apurement des dettes, le sursis à poursuites, ...**, doivent faire l'objet d'une demande formelle et être dûment justifiés. Il conviendrait que la liste des mentions et pièces à joindre à la demande soit intégrée dans le décret et fasse l'objet d'une large publicité (précisant la non-automaticité). Dans un souci de simplification administrative, le C.E.S.R. propose d'harmoniser entre les organismes les modes de saisines ainsi que les pièces justificatives à produire.

Par ailleurs, le C.E.S.R. propose que le décret mentionne en complément l'obligation pour toute demande d'apurement de dettes, ..., d'être à jour des précomptes (ces derniers appartiennent aux salariés et non à l'entreprise).

En aucun cas un abandon partiel de créances ne devrait être prononcé (article 7 du décret) si le précompte n'a pas été réglé.

* **Décret d'application de l'article 2 de la loi** (allègement supplémentaire de cotisations) – Version du 23 janvier 2001.

Le C.E.S.R. estime que **l'allègement supplémentaire de cotisations** de 9 000 F/an et par salarié ne concernera que les entreprises de plus de 20 salariés ainsi que celles qui ont signé un accord de réduction du temps de travail.

De plus, **l'article D. 752-6** confirme ses craintes quant aux effets pervers qu'il avait mentionnés (cf. annexe 1). Il constate par ailleurs l'incohérence des modes de calcul des effectifs par rapport aux articles précédents.

* **Projet de décret pour l'application de l'article 6 de la loi** (apurement des dettes fiscales).

Le C.E.S.R. prend acte du projet de décret et rappelle son avis sur le projet de loi (cf. annexe 2).

* **Projet de décret pour l'application des dispositions de l'article L. 832-6 du code du travail** (projet initiative-jeune) – Version du 23 janvier 2001.

Le C.E.S.R. souligne que la **création d'entreprise** est un acte important mais difficile : il nécessite une base de connaissances non négligeables notamment en matière de gestion et beaucoup de professionnalisme. Les personnes chargées de conseiller les jeunes à la recherche d'un emploi doivent faire preuve de lucidité et ne pas « à tout prix » les inciter à créer leur propre entreprise.

Concernant la mobilité-formation, le C.E.S.R. note que le dispositif est moins favorable que celui proposé à ce jour par l'A.N.T. Il craint que le PIJ ne vienne se substituer au dispositif existant. Le C.E.S.R. propose que le PIJ mobilité-formation puisse se cumuler avec l'aide de l'A.N.T. ou qu'à défaut l'allocation prévue à l'article D. 832-2 du code du travail soit augmentée.

Le C.E.S.R. propose que d'autres organismes (CNARM, AFPA, Chambres Consulaires, ...) soient, au même titre que l'A.N.T., agréés dans le décret.

Par ailleurs, le C.E.S.R. constate et déplore que le P.I.J. ne concerne plus la mobilité-emploi : en effet, une « prime d'installation » ou le versement d'une aide pendant les premiers mois de travail est nécessaire au titre de la continuité territoriale.

A toutes fins utiles, le C.E.S.R. rappelle son avis du 14 mars 2000 sur le projet de P.I.J. (cf. annexe 3).

* **Décret relatif au R.M.I. et à l'A.P.I.**

Le C.E.S.R. rappelle sa demande d'alignement immédiat de ces prestations (cf. annexe 4).

A N N E X E S

Extraits de l'avis du C.E.S.R. du 14 mars 2000 sur le projet de loi d'orientation pour l'Outre-Mer :

Annexe 1 : - Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale

- Dispositions relatives aux exonérations de charges sociales des exploitants agricoles

Annexe 2 : Plan d'apurement des dettes sociales et fiscales

Annexe 3 : Projet initiative-jeune

Annexe 4 : - Alignement du R.M.I dans les DOM

- Alignement de l'Allocation Parent Isolé (A.P.I.)

ANNEXE 1

Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale

Le C.E.S.R. relève que cette mesure d'exonération des cotisations patronales peut constituer une bonne mesure dans son principe pour les très petites entreprises qui forment environ 95 % du tissu économique local, au regard de leurs réelles difficultés financières. Il note qu'une part des 5 % restants sont dans les secteurs de l'industrie, l'hôtellerie-restauration, la presse, la production audiovisuelle ou l'agriculture et donc bénéficient aussi de l'exonération au titre de la loi.

Par ailleurs, le C.E.S.R. observe que la généralisation de l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,3 SMIC pour les entreprises de moins de 11 salariés, quels que soient les secteurs d'activité et le chiffre d'affaires, engendrera des effets pervers (de plus ce seuil est différent de celui préexistant en matière sociale et en matière de cotisation) :

- éclatement des structures existantes déstructurant le tissu économique et entraînant une perte d'acquis techniques et de performance ;
- affaiblissement des structures représentatives des salariés au sein des entreprises et par conséquent du dialogue social ;
- emploi de personnes à un salaire inférieur à 1,3 SMIC quelle que soit leur qualification (encouragement à la déqualification et écrasement des salaires) ;
- licenciements dans les entreprises de plus de 10 salariés ;
- blocage en matière de création d'emplois et de valeur ajoutée pour les entreprises de 10 salariés dans le but d'un maintien de ces exonérations ;
- tentation d'employer un supplément de personnel, au-delà de 10 salariés, clandestinement. Cette disposition va à l'encontre des mesures préconisées pour lutter contre le travail informel ;
- pour certaines activités, cette mesure d'exonération ne constitue qu'un effet d'aubaine.

Le C.E.S.R. préconise des exonérations ciblées et adaptées qui prennent en compte les entreprises en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence extérieure ou à des contraintes à l'égard desquelles elles n'ont pas de parade (travail au noir), de la création effective d'emplois et des stratégies de développement économique pour La Réunion.

Par ailleurs, le C.E.S.R. constate que le financement de ces mesures serait supporté par la sécurité sociale, ce qui conduit à des remises en cause de notre système de sécurité sociale à terme.

Il s'interroge également sur l'intérêt d'un allègement supplémentaire de cotisations pour les entreprises exonérées afin de les inciter à réduire effectivement la durée du temps de travail. Il craint que cette disposition, qui vient en substitution des mesures nationales sur la réduction de la durée du temps de travail, n'aille à l'encontre des effets recherchés : la création effective d'emplois.

Le C.E.S.R. demande que toute exonération soit soumise à conditions, à un minimum de règles de bonne conduite que les entreprises devraient respecter : paiement du précompte, pas de licenciement économique pour franchissement de seuil, représentation du personnel pour les entreprises qui y sont soumises.

Enfin, le C.E.S.R. attire l'attention sur les risques de précarisation de l'emploi dans les entreprises de moins de 11 salariés qui pourront employer des salariés non qualifiés au titre du T.T.S.¹ pendant 100 jours (par année civile pour un même salarié).

*** Dispositions relatives aux exonérations de charges sociales des exploitants agricoles**

Dans le secteur agricole qui compte 8 000 entreprises, le C.E.S.R. fait remarquer que l'agriculture est consommatrice de main-d'œuvre (22 000 emplois) et que pour vivre de leur exploitation, les agriculteurs sont amenés à diversifier leur production par l'élevage, le maraîchage, l'arboriculture, ...

Or, bien souvent, avec des coefficients de pondération mis en place par l'AMEXA² et variables selon les productions, l'agriculteur qui diversifie sa production, serait tenté de ne pas déclarer les surfaces sur lesquelles il pratique cette diversification afin de ne pas dépasser le seuil³ des 40 ha pondérés (1 ha d'ananas équivaut à 6 ha pondérés par exemple).

En conséquence, le C.E.S.R. propose le réexamen à la baisse de certains coefficients de pondération qui freinent la diversification.

De plus, pour éviter tout effet de seuil, il préconise l'exonération des cotisations AMEXA pour les premiers 40 ha pondérés et ce, afin de permettre sur les moyennes exploitations une diversification des productions.

¹ T.T.S. Titre de Travail Simplifié - cf. article 33

² Assurance Maladie des EXploitants Agricoles

³ Seuil au-dessus duquel il ne pourra prétendre à aucune exonération

ANNEXE 2

*** Plan d'apurement des dettes sociales et fiscales**

Le C.E.S.R. observe que la mesure est généreuse mais qu'elle a également pour effet de distordre la concurrence. Les entreprises qui bénéficieront d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales et fiscales constatées au 31 décembre 1998 bénéficieront d'un avantage compétitif par rapport aux entreprises à jour de leurs cotisations.

Il ne peut adhérer à l'idée d'abandon partiel des créances que si des mesures compensatoires sont définies pour rétablir l'égalité des chances avec les entreprises en règle : de petites entreprises sont fragilisées car elles font l'effort de payer régulièrement leurs cotisations.

De plus, le C.E.S.R. est opposé à la mise en place d'un échéancier de 2 ans concernant le paiement de la part salariale des cotisations sociales.

ANNEXE 3

*** Projet initiative-jeune**

Afin d'offrir aux jeunes des Départements d'Outre-Mer de nouvelles possibilités d'insertion professionnelle, l'article 30 vise à permettre le soutien financier par l'Etat de certains projets professionnels.

Le C.E.S.R. estime que le PIJ est intéressant dans son principe et ses objectifs. Toutefois, il n'incite pas à la mobilité formatrice. En effet, dans le rapport FRAGONARD⁴, les mesures en faveur des projets professionnels des jeunes étaient, à cet égard, plus ouvertes :

- Le PIJ ne vise que la formation professionnelle proposée et suivie par l'Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-Mer. De plus, la prospection ou la prise d'un emploi hors du Département (zone géographique avoisinante, Union Européenne, autres pays étrangers) est écartée du dispositif.

- La mensualité versée est soumise à cotisation (article L. 962-3 du code du travail) et est intégrée dans les ressources pour le calcul du revenu minimum d'insertion ou d'autres prestations sociales. Cette disposition réduit l'intérêt de la mesure.

⁴ « Les Départements d'Outre-Mer : un pacte pour l'emploi » - Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer – Monsieur Bertrand FRAGONARD, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes – Juillet 1999.

ANNEXE 4

*** Alignement du R.M.I. dans les DOM**

Le C.E.S.R. estime qu'après plus de 10 ans de non-application du droit en matière de R.M.I., il ne saurait être prévu encore un délai de 5 ans pour verser cette allocation dans les mêmes conditions dans les DOM et les Départements métropolitains.

C'est le principe même de la citoyenneté des Réunionnais qui est en cause et en conséquence, il y a lieu d'y apporter le plus rapidement possible une clarification à travers l'alignement du R.M.I. dans les DOM et ce, dès cette année.

Il souhaite formuler, dans ce cadre, une observation :

Le C.E.S.R. rappelle que près de 4 MMF ont été prélevés aux bénéficiaires du R.M.I. ces 10 dernières années. Ces sommes consacrées à l'habitat en substitution des crédits d'Etat devaient en principe permettre aux bénéficiaires du R.M.I. d'accéder au logement (ce qui n'est que rarement le cas).

*** Alignement de l'Allocation de Parent Isolé (A.P.I.)**

Le C.E.S.R. demande l'alignement de cette allocation dès cette année.