

PROJET DE LOI

PROJET DE LOI D'URGENCE
POUR MAYOTTE

Saisine pour avis



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

1. UNE SITUATION SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DÉJÀ PRÉCAIRE
EXACÉRBEÉ PAR LE CYCLONE CHIDOA. UN DÉPARTEMENT À L'ÉCONOMIE FRAGILE EN PROIE À DE NOMBREUSES
DIFFICULTÉS SOCIALESÉvolution du taux de chômage
à Mayotte (2018-2023)

2018 2019 2020 2021 2022 2023

Source : Commission des affaires sociales, Insee.

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

Avant même le cyclone Chido, la situation du marché de l'emploi à Mayotte était précaire et se dégradait depuis 2019. **Le taux de chômage atteignait ainsi 37 % en 2023** contre 7,3 % au niveau national. Dans un contexte où l'économie informelle est très prégnante, le taux d'emploi s'élevait à 29 % en 2023, ce qui représentait 50 000 personnes en activité¹.

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

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



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

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

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

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

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



d'euros de pertes
déclarées par
les entreprises

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

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

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

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

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

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

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



salariés placés en activité partielle au 17 janvier

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

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

B. DES DISPOSITIONS VISANT À ASSURER LA CONTINUITÉ DES DROITS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Christine Bonfanti-Dossat
Sénateur (LR) de Lot-et-Garonne
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

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