



Exonérations de cotisations patronales en outre-mer : Lodéom et Lopom, des dispositifs efficaces

Les allègements de cotisations patronales en outre-mer, connus sous le nom de « dispositif Lodéom », s'élèvent à environ 1,5 milliard d'euros.

Ils ont fait l'objet en novembre 2024 d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF), puis en septembre 2025 d'un rapport du député Christian Baptiste. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 prévoyait une économie de 340 millions d'euros, à laquelle le Gouvernement a dû renoncer. Une mission portant notamment sur ce sujet a été confiée le 7 avril par le Gouvernement à Philippe Leyssène et Gilles Lara-Adélaïde.

Dans ce contexte, la Mecss du Sénat a souhaité réaliser un **rapport d'évaluation**, aussi objectif que possible, afin de contribuer au rapprochement des points de vue sur la base de constats partagés.

Un rapport d'évaluation de la Mecss du Sénat

Ce rapport a été confié à un membre de la majorité et à un membre de l'opposition pour en garantir l'équilibre. Il prend en compte l'ensemble des évaluations existantes et s'appuie sur plus de 50 auditions.

Dans le cas de la **gouvernance**, de la **gestion** et de l'**évaluation** – sujets relativement consensuels – le rapport fait des **recommandations**.

Dans le cas des **barèmes**, sujet plus polémique, le rapport adopte une logique de « **boîte à outils** », ne préconisant ni n'écartant aucun scénario. Il comprend des **simulations**, réalisées avec l'aide du **pôle Science des données du Sénat**, des principales évolutions envisageables, afin d'en apprécier l'effet sur le solde public, mais aussi – ce qui n'avait pas été fait jusqu'à présent – sur l'**emploi**.





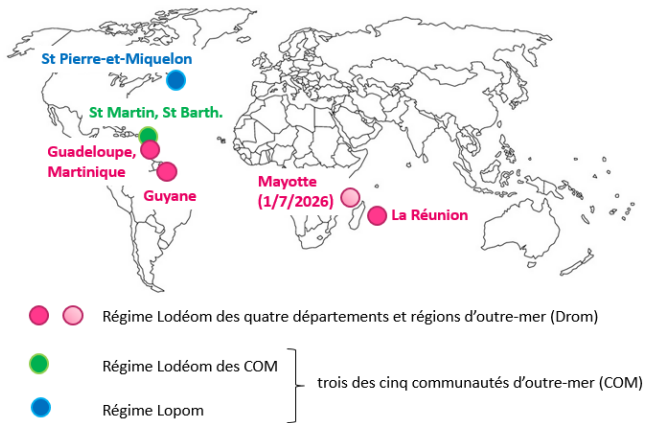
Les principales recommandations

1. Susciter et financer des évaluations académiques du dispositif Lodéom, s'appuyant notamment sur des modélisations, prenant en compte l'ensemble des objectifs du dispositif et évaluant le nombre d'emplois créés ou maintenus, en particulier *ex post*.
2. Dans le cas du programme 138 « Emploi outre-mer », remplacer l'indicateur « *Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM* » par un indicateur « *Emplois créés ou maintenus par les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale propres à l'outre-mer* ».
3. Indiquer explicitement dans la loi un petit nombre d'objectifs du dispositif Lodéom pour lequel celui-ci est incontestablement efficace et efficient, comme le soutien de l'emploi et la réduction de certains désavantages liés à l'ultra-périphéricité.
4. Dans les annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, chiffrer le coût du dispositif Lodéom par rapport aux allègements généraux de cotisations patronales, et non par rapport à l'absence totale d'exonérations de cotisations patronales.
5. Fiabiliser les données relatives aux montants d'exonération Lodéom et au nombre d'établissements et de salariés concernés.
6. Remplacer la compensation actuelle par l'État du coût du dispositif Lodéom à la sécurité sociale par les crédits de la mission « Outre-mer » par une augmentation à due concurrence de la part de TVA affectée.
7. Dans le cas de Saint-Barthélemy, assurer un suivi régulier par la CCMSA de la mise à jour des systèmes d'information de la MSA Poitou, de la fiabilisation des déclarations afférentes aux entreprises et de la consolidation des données associées.
8. Appliquer les dispositions du code de la sécurité sociale prévoyant que le bénéfice du dispositif Lodéom est subordonné au fait d'être à jour du paiement de ses cotisations sociales ou d'avoir souscrit et de respecter un plan d'apurement des cotisations.
9. Atteindre un niveau de consensus suffisant pour que la prochaine réforme soit durable. À cette fin, prendre le temps de la réflexion, et ne pas donner l'impression d'une répartition inéquitable de l'effort de réduction du déficit entre l'outre-mer et la France hexagonale, et ignorant les difficultés structurelles auxquelles font face les outre-mer.

I. Le dispositif d'exonération de cotisations patronales spécifique aux territoires d'outre-mer

A. Trois régimes distincts

Les trois « régimes Lodéom »



Source : Mecss du Sénat

Le dispositif dit « Lodéom » est ainsi dénommé d'après la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. L'expression « dispositif Lodéom » désigne trois régimes distincts :

- le régime Lodéom des départements et régions d'outre-mer (Drom), c'est-à-dire de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, qui doit être étendu à Mayotte le 1^{er} juillet 2026 ;

- le régime Lodéom des communautés d'outre-mer (COM) des Antilles, applicable à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ;

- le régime propre à Saint-Pierre-et-Miquelon, plus précisément désigné par référence à une autre loi, dite « Lopom ».

B. Pour chaque régime, trois barèmes

1. Des exonérations bénéficiant à des salaires élevés

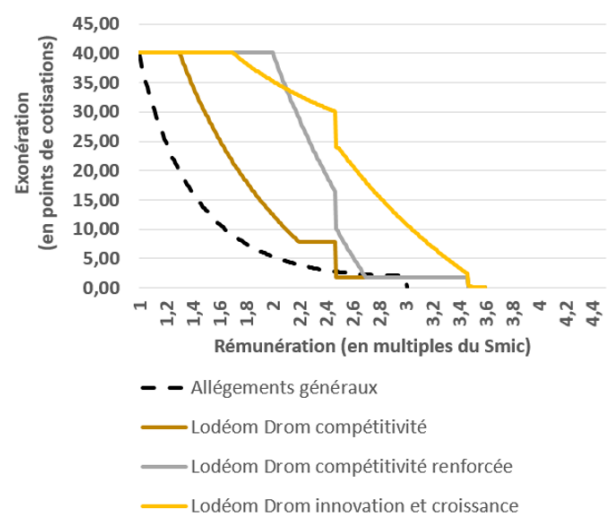
Chaque régime correspond à trois barèmes, ce qui correspond à neuf barèmes au total.

Les graphiques ci-après indiquent les barèmes des différents régimes.

Dans chaque graphique, la courbe en pointillés correspond aux allègements généraux, qui sont le dispositif d'allègement de cotisations de droit commun partout en France (y compris en outre-mer). Depuis le 1^{er} janvier 2026, il s'agit de la réduction générale dégressive unique (RGDU).

Les graphiques prennent en compte les réductions de cotisations patronales dites « bandeau maladie » (réduction de cotisations de 6 points jusqu'à 2,5 Smic) et « bandeau famille » (réduction de 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic). Ces bandeaux correspondent aux « marches » visibles pour ces niveaux de salaire.

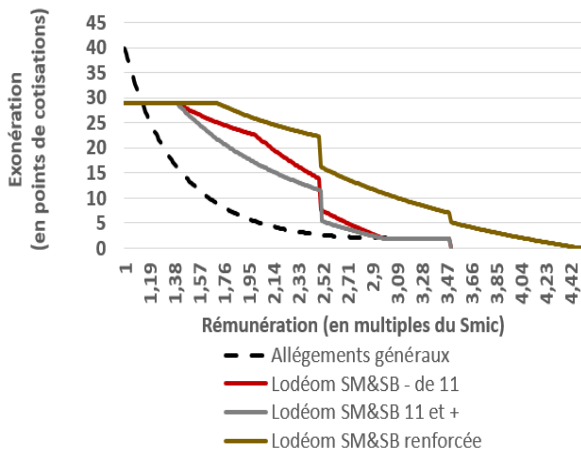
Les trois barèmes des Drom (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion)



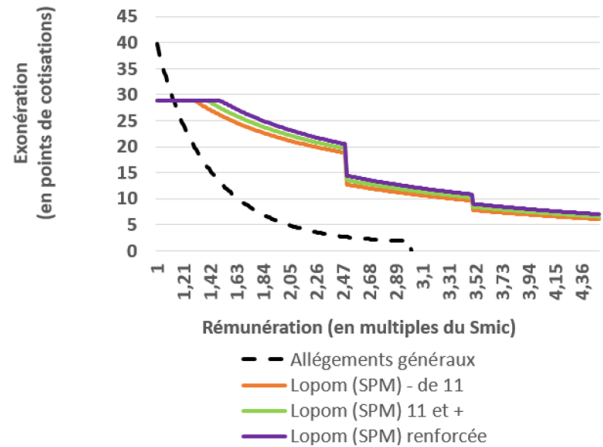
Drom : départements et régions d'outre-mer.

Source : Mecss du Sénat

Les trois barèmes des COM des Antilles (Saint-Martin et Saint-Barthélemy)



Les trois barèmes de Saint-Pierre-et-Miquelon (dispositif Lopom)



COM : collectivité d'outre-mer. Lopom : loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Source : Mecss du Sénat

Les trois régimes se distinguent des allègements généraux par le fait qu'ils peuvent concerner des salaires nettement supérieurs au Smic, pour des montants souvent élevés.

Le régime des Drom correspond au niveau du Smic à une exonération d'environ 40 points de cotisation, comme les allègements généraux. Les deux autres régimes correspondent à une exonération de seulement 30 points environ au niveau du Smic, mais sont plus favorables que le régime des Drom pour les salaires élevés. C'est particulièrement le cas pour le régime de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont niveau d'exonération est stable en euros, quel que soit le salaire, au-delà du « plateau » initial.

2. Des règles d'éligibilité différentes selon le régime

Présentation simplifiée des règles d'éligibilité

	Drom	St-Martin, St-Barth.	St-Pierre-et M.
	Lodéom Drom	Lodéom COM	Lopom
Barème de base			
Intitulé	Compétitivité	Exonération sectorielle	Exo. < 1,3 Smic
Entreprises	<ul style="list-style-type: none"> Moins de 11 salariés Tous secteurs sauf serv. marchands ou bénéficiant des barèmes renforcés 	Tous secteurs sauf serv. marchands ou bénéficiant du barème le plus renforcé	<ul style="list-style-type: none"> < 11 salariés BTP Transport air, mer, fluvial
Barème renforcé			
Intitulé	Compétitivité renforcée	< 11 salariés	Exo. < 1,4 Smic
Entreprises	<ul style="list-style-type: none"> PME des secteurs exposés + secteurs spécifiques pour la Guyane 	< 11 salariés	Secteurs exposés
Barème le plus renforcé			
Intitulé	Innovation et croissance	Renforcé	Exo. < 1,5 Smic
Entreprises	PME secteur TIC, pour les seuls emplois innovants	PME dans certains secteurs innovants	Tourisme, hôtellerie...

Source : Mecss du Sénat

Le tableau ci-contre présente de manière simplifiée les règles d'éligibilité.

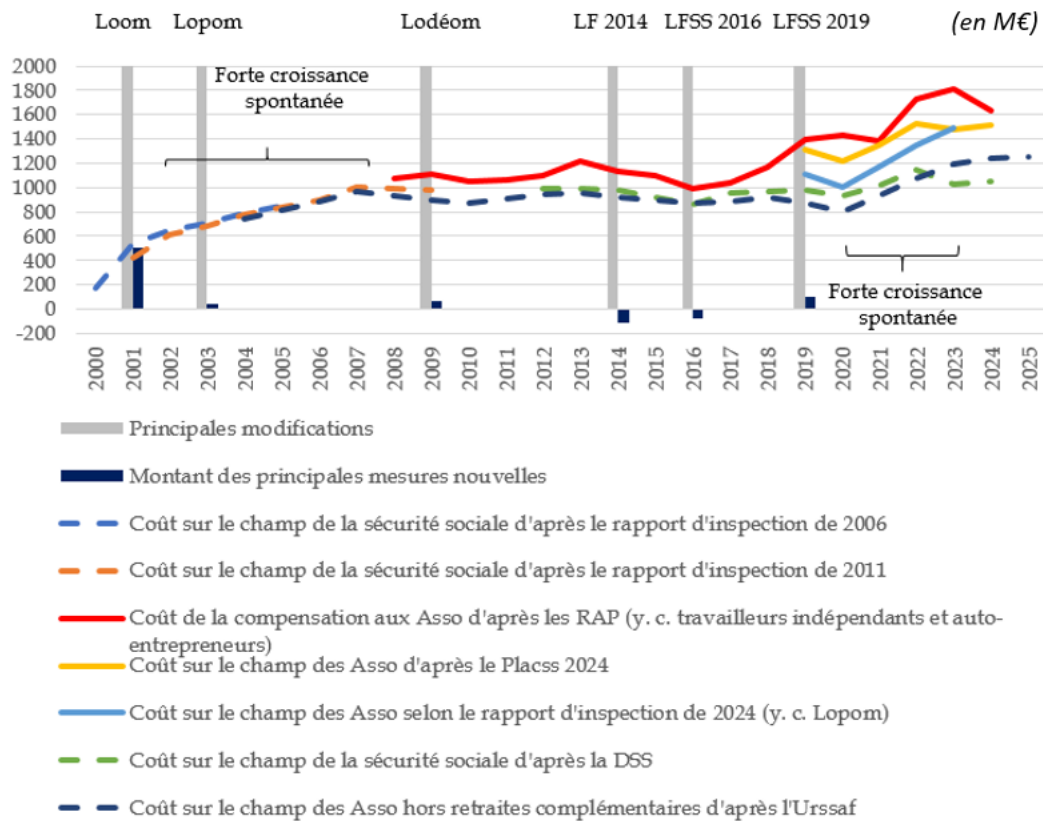
La logique est de privilégier les plus petites entreprises et les secteurs exposés à la concurrence extérieure.

En Guyane, les secteurs pouvant accéder au barème de compétitivité renforcée sont plus nombreux que dans les autres Drom.

Les entreprises de moins de 11 salariés sont toujours éligibles.

C. Un dispositif créé en 1994 dont le coût brut est passé d'environ 0,2 milliard d'euros à 1,5 milliard d'euros aujourd'hui

Il ressort des estimations disponibles que le coût du dispositif, créé en 1994, est passé d'environ 0,2 milliard d'euros au début des années 2000 à **1,5 milliard d'euros** aujourd'hui. Ce coût concerne en quasi-totalité les Drom.



Asso : administrations de sécurité sociale (notion plus large que celle de sécurité sociale, incluant également l'assurance-chômage et les régimes complémentaires de retraite obligatoires). LF : loi de finances. LFSS : loi de financement de la sécurité sociale. Loom : loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Lopom : loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. RAP : rapports annuels de performances annexés aux projets de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

Source : Mecss du Sénat, d'après les sources indiquées

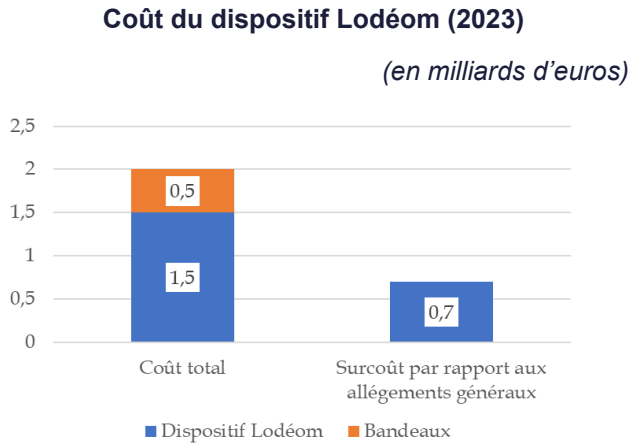
1. Une forte augmentation du coût provenant très majoritairement du fort dynamisme de la masse salariale ultramarine

Cette forte augmentation du coût provient très majoritairement du fort dynamisme de la masse salariale ultramarine. En particulier, si l'on s'appuie sur les chiffrages disponibles lors des différentes réformes du dispositif, les mesures nouvelles (c'est-à-dire les évolutions du coût résultant des modifications du droit) se seraient quasiment limitées à celles de la Loom de 2001, qui auraient augmenté le coût d'environ 500 millions d'euros.

Dans les années 2020, la forte hausse du coût, légèrement inférieure à celle observée pour les allègements généraux, provient comme pour ceux-ci de la forte inflation, qui a majoré le Smic et donc le montant des exonérations.

2. Un coût net de 0,7 milliard d'euros si on prend en compte le fait qu'en l'absence du dispositif les entreprises bénéficieraient des allègements généraux

Le **coût net** (« avantage différentiel ») du dispositif Lodéom pour les finances publiques est de seulement **0,7 milliard d'euros**.



Rappel : le « bandeau maladie » et le « bandeau famille » réduisent les cotisations patronales de 6 points jusqu'à 2,5 Smic et 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic.

Source : Mecss du Sénat (d'après le rapport Igas-IGF de novembre 2024)

0,7 Md€

C'est le **coût net en 2023** du dispositif Lodéom pour les finances publiques.

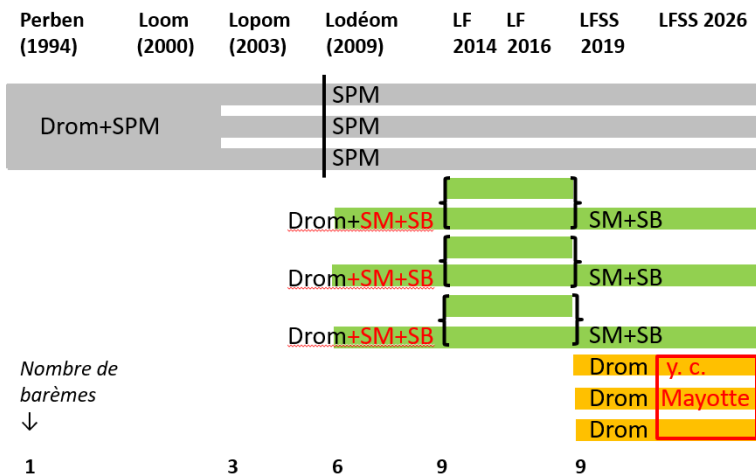
Source : rapport Igas-IGF de novembre 2024 sur le dispositif Lodéom

En effet, en l'absence du dispositif Lodéom les entreprises bénéficieraient des allègements généraux.

Or, le dispositif Lodéom ne fait que doubler (en moyenne) le montant des allègements pour les entreprises qui en bénéficient.

3. Un nombre de barèmes passé de un en 1994 à neuf depuis 2014

Nombre de barèmes des différents dispositifs



Drom : sauf indication contraire, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion.
Loom : loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Lopom ; loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (également dite « loi Girardin »). LF : loi de finances. LFSS : loi de financement de la sécurité sociale. Lodéom : loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. SM : Saint-Martin. SB : Saint-Barthélemy. SPM : Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Mecss du Sénat

Le nombre de barèmes, de un initialement, est passé à trois avec la Lopom (2003), six avec la Lodéom (2009) et est égal à neuf depuis la loi de finances pour 2014 (qui dédoublait le nouveau régime selon que les entreprises bénéficiaient ou non du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi).

La LFSS pour 2019 a supprimé ce dédoublement tout en instaurant l'actuel régime des Drom.

Celui-ci doit être étendu à Mayotte le 1^{er} juillet 2026.

4. Un dispositif qui, bien que bénéficiant toujours aux salaires élevés, est désormais davantage concentré sur les bas salaires

Depuis la Lodéom de 2009, les réformes successives ont eu pour objet de davantage centrer le dispositif sur les bas salaires, afin de maximiser l'effet sur l'emploi.

II. Un dispositif efficace et efficient, malgré des appréciations souvent défavorables

A. Un dispositif efficace et efficient

1. Un dispositif qui, selon le présent rapport, permettrait environ 8 300 emplois

Selon les simulations du présent rapport, réalisées avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, le dispositif Lodéom permettrait environ **8 300 emplois**.

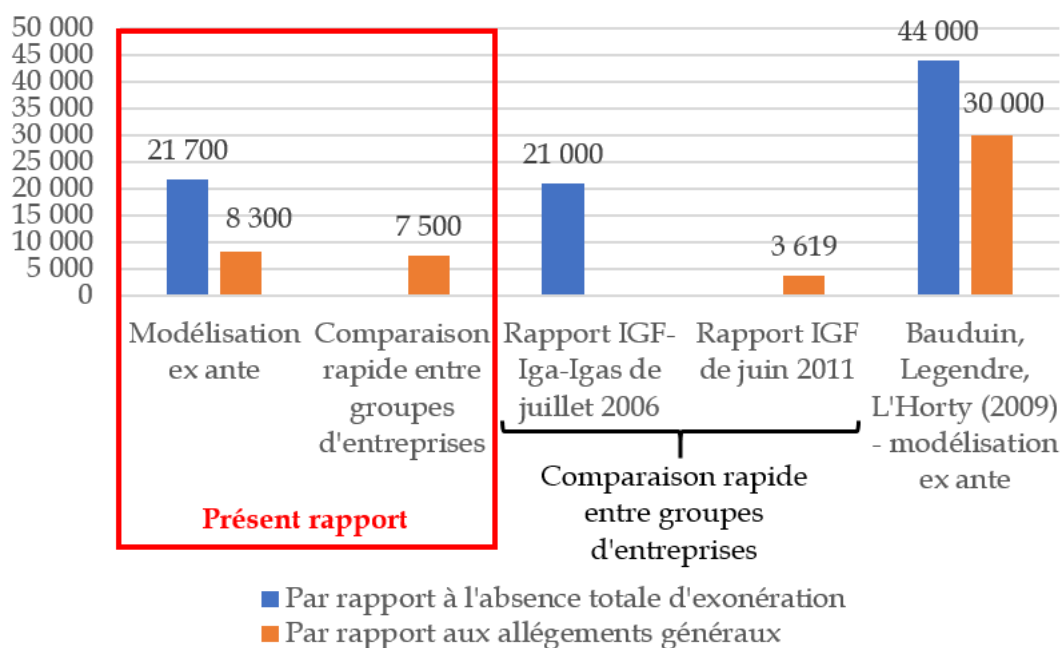
Le graphique ci-après permet de comparer cette estimation avec les autres estimations disponibles.

8 300

C'est le nombre **d'emplois créés** par le dispositif Lodéom, d'après les simulations de la Mecss.

L'effet des exonérations de cotisations patronales ultramarines sur l'emploi : synthèse des évaluations disponibles

(en équivalents temps plein)



Source : Mecss du Sénat, avec pôle Science des données du Sénat

2. Un dispositif qui permet de préserver la rentabilité des entreprises ultramarines

Un autre effet du dispositif Lodéom est de préserver la rentabilité des entreprises ultramarines.

Les consommations intermédiaires représentent outre-mer une part plus élevée du chiffre d'affaires, du fait des contraintes liées à l'ultra-périphéricité. Alors que les salaires sont analogues à ceux de métropole, ce surcoût est compensé, grâce au dispositif Lodéom, par des cotisations plus faibles, qui permettent aux entreprises ultramarines d'avoir un excédent brut d'exploitation (EBE) comparable à celui de la France métropolitaine.

Ainsi, « même si elles étaient destinées initialement à soutenir l'emploi, les mesures d'exonération partielle des charges sociales ont compensé de façon indirecte les surcoûts de production qui grèvent les consommations intermédiaires et ont contribué par voie de conséquence à rééquilibrer la partie inférieure du compte de résultat des entreprises dominiennes »¹.

3. Un dispositif qui réduit les difficultés de recrutement des entreprises résultant de l'ultra-périphéricité et des compléments de rémunération du secteur public

Le dispositif Lodéom réduit en outre les difficultés de recrutement des entreprises résultant de l'ultra-périphéricité et des compléments de rémunération du secteur public. Il s'agit d'un enjeu particulièrement important, l'embauche de cadres étant nécessaire à la croissance des entreprises et à la constitution d'entreprises de taille intermédiaire (ETI).

Dans le secteur privé, la rémunération outre-mer est analogue en valeur à celle de la France hexagonale (mais bien moindre en pouvoir d'achat, les prix étant supérieurs d'environ 15 % outre-mer) et très inférieure à celle de la fonction publique.

En effet, les fonctionnaires bénéficient outre-mer d'un traitement indiciaire brut majoré de 40 % en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, de 53,63 % à La Réunion et de 70,67 % à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il en résulte une rémunération moyenne du secteur public supérieure en valeur d'environ 30 % à celle de la France hexagonale. Selon la Cour des comptes, ces suppléments de rémunération coûtent 1,5 milliard d'euros (ce qui correspond au coût brut du dispositif Lodéom).

4. En incluant les bandeaux maladie et famille, un coût par emploi créé inférieur à celui des allègements de droit commun

L'un des principaux arguments en défaveur des exonérations de cotisations patronales en outre-mer est que celles-ci correspondraient à un coût par emploi créé nettement supérieur à celui des allègements généraux.

Toutefois les rapports concernés sont anciens (2006 et 2011) et s'appuient sur un calcul rapide comparant des groupes d'entreprises.

¹ Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », *Économie et Statistique* n° 462-463 – 2013, 1^{er} janvier 2014.

Aussi, la Mecss a comparé le coût par emploi créé du dispositif Lodéom avec celui des allègements généraux, en s'appuyant sur des simulations réalisées par le pôle Science des données du Sénat.

Coût par emploi créé des allègements généraux et du dispositif Lodéom

(en euros)

2023	Allègements généraux France entière		
	Rapport Bozio-Wasmer	Mecss	Lodéom
Nombre d'emplois créés	980 000	965 000	29 000
Dont :			
Hors bandeaux		680 000	22 000
Bandeaux		285 000	7 000
Coût du dispositif (en milliards d'euros)	75	72	2,0
Dont :			
Hors bandeaux		40	1,5
Bandeaux		32	0,5
Coût par emploi créé (en euros)	77 000	75 000	73 000
Dont :			
Hors bandeaux		59 000	67 000
Bandeaux		110 000	89 000

• Les résultats sont synthétisés par le tableau ci-contre.

La première colonne reprend, pour la France entière, les chiffres du rapport Bozio-Wasmer d'octobre 2024¹ pour l'ensemble constitué par les allègements généraux et les bandeaux famille et maladie (que le rapport Bozio-Wasmer ne dissocie pas). Il en résulte que le coût par emploi créé était en 2023 de 77 000 euros pour l'ensemble constitué par les allègements généraux et les bandeaux.

Rappel : le « bandeau maladie » et le « bandeau famille » (supprimés à partir de 2026 dans le cas des allègements généraux) réduisent les cotisations patronales de 6 points jusqu'à 2,5 Smic et 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic.

La deuxième colonne est le recalcul par la Mecss des chiffres du rapport Bozio-Wasmer. On parvient à peu près au même résultat, avec pour l'ensemble constitué par les allègements généraux et les bandeaux, un coût de 75 000 euros par emploi créé.

Source : Mecss du Sénat, avec pôle Science des données du Sénat

La troisième colonne est l'estimation, par la Mecss, du coût par emploi créé de l'ensemble constitué par le dispositif Lodéom et les bandeaux. Celui-ci était **inférieur en 2023** à celui des **allègements généraux**. Le coût par emploi créé serait en effet de seulement **73 000 euros** (contre 75 000 euros pour les allègements généraux).

Cela remet donc en cause l'argument selon lequel le coût par emploi créé serait nettement plus élevé pour le dispositif Lodéom que pour les allègements généraux.

• Ce résultat peut *a priori* sembler paradoxal. Le dispositif Lodéom est moins concentré sur les bas salaires que les allègements généraux, donc on pourrait s'attendre à ce que le coût par emploi créé soit plus élevé.

L'explication se trouve dans les deux dernières lignes du tableau. Outre-mer, les bandeaux sont plus efficaces qu'en métropole, parce qu'il y a une plus forte proportion de salaires proches du Smic. Si on se limite au dispositif Lodéom *stricto sensu* (c'est-à-dire hors bandeaux), le coût par emploi créé est de **67 000 euros** pour le dispositif Lodéom, contre 59 000 euros pour les allègements généraux.

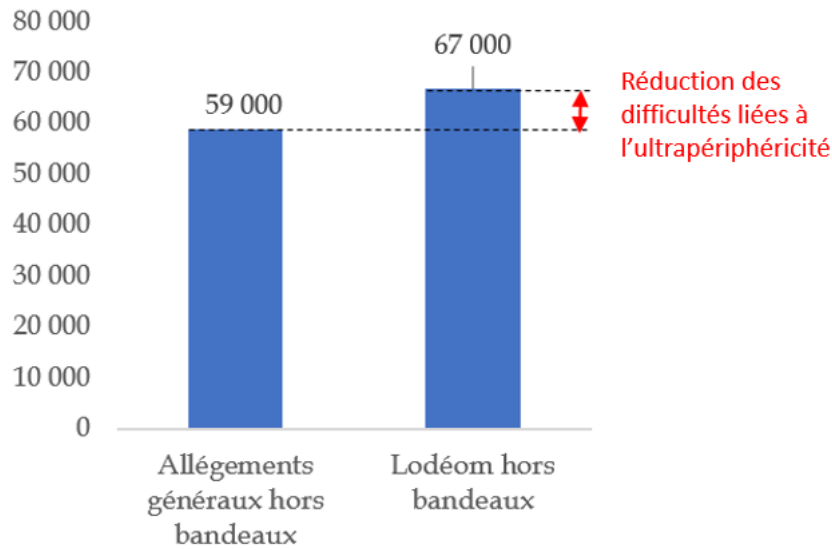
Le faible écart, de 8 000 euros, s'explique par le fait que le dispositif Lodéom n'a pas pour seul objet de soutenir l'emploi, mais a aussi pour objet de réduire les difficultés liées à l'ultra-périphéricité.

Le dispositif Lodéom est, incontestablement, efficace.

¹ Antoine Bozio, Etienne Wasmer, *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024.

**Coût par emploi créé du dispositif Lodéom
(hors bandeaux maladie et famille)**

(en euros)



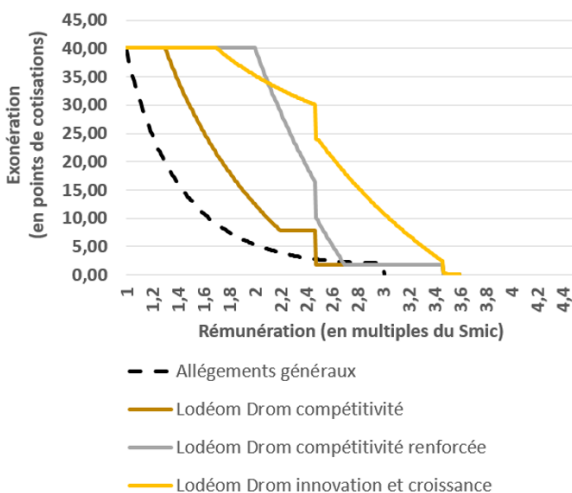
Source : Mecss du Sénat, avec pôle Science des données du Sénat

B. Comment expliquer la « mauvaise réputation » du dispositif Lodéom ?

1. Un profil d'allégements atypique

Dans ces conditions, on peut se demander pourquoi le dispositif Lodéom a souvent mauvaise réputation.

Les trois barèmes des Drom (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion)



Drom : départements et régions d'outre-mer.

Source : Mecss du Sénat

Une première explication est que le profil d'exonération, très différent de celui applicable en métropole, ne peut être justifié par le seul objectif de création d'emplois.

De fait, si l'on considère qu'il a pour seule fonction de créer des emplois, on peut se demander pourquoi il bénéficie à des salaires élevés, contrairement aux allégements généraux.

Pour un économiste peu au fait des réalités de l'outre-mer, ce profil d'exonérations peut susciter une réaction de rejet.

2. Des objectifs mal définis

Les principaux objectifs attribués au dispositif Lodéom, tels qu'exprimés lors des auditions réalisées par les rapporteuses

Objectifs pour lesquels le dispositif Lodéom/Lopom est approprié	Rentabilité des entreprises	Emploi des cadres	Compétitivité/ politique sectorielle	Retards de paiement des administrations	Emploi
	Oui	Oui	Seulement pour certains secteurs ?	Non (il faut réduire ces retards)	Oui
Saint-Barthélemy	X	X	X		
Saint-Pierre-et-Miquelon	X	X	X		
Saint-Martin	X	X	X	X	X
La Réunion	X	X	X	X	X
Martinique	X	X	X	X	X
Guadeloupe	X	X	X	X	X
Guyane	X	X	X	X	X

Source : Mecss du Sénat

Une deuxième raison de la mauvaise réputation du dispositif Lodéom est que les objectifs mis en avant pour le justifier sont nombreux, sans que ce dispositif soit nécessairement le plus adapté pour les atteindre.

Le tableau ci-contre synthétise les principaux objectifs mis en avant par les uns et les autres.

Un lieu commun, en matière de politique économique, est qu'il faut un objectif par instrument. Dans le cas présent, on dénombre une demi-douzaine d'objectifs.

Le dispositif serait probablement plus crédible si l'accent était mis sur les objectifs pour lesquels il semble le plus adapté.

Le dispositif Lodéom paraît efficace et efficient pour créer des emplois, préserver la rentabilité des entreprises et favoriser l'emploi des cadres (cf. *supra*).

Il est aussi souvent présenté comme permettant de soutenir certains secteurs, en améliorant leur compétitivité, dans le cadre d'une stratégie de développement économique. Cela semble vérifié pour certains secteurs. Par exemple, lors des auditions, le cas du tourisme dans les Antilles a pu être évoqué. Une telle analyse microéconomique « fine » sort toutefois du champ du présent rapport. Néanmoins, si l'on raisonne de manière plus globale, l'argument de la compétitivité, omniprésent lors de la mise en place du dispositif au début des années 2000, est aujourd'hui contesté, en particulier depuis une étude de 2019 du Conseil d'analyse économique¹ selon laquelle les allègements généraux n'auraient pas amélioré la compétitivité de la France.

Enfin, un argument souvent mis en avant lors des auditions est que le dispositif Lodéom permet à certaines entreprises, en particulier dans le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP), de survivre malgré le non-respect de leurs délais de paiement par les collectivités et les hôpitaux ultramarins.

Les délais réglementaires de paiement, à peu près respectés dans l'Hexagone, sont en effet nettement dépassés outre-mer. Par exemple, dans le cas du secteur public hospitalier de la Martinique, le délai de paiement moyen est de 200 jours (pour un délai réglementaire de 50 jours). Toutefois la compensation de ces retards ne peut être présentée comme un objectif du dispositif Lodéom. Il convient au contraire de résorber ces retards.

¹ Yannick L'Horty, Philippe Martin, Thierry Mayer, « Baisses de charges : stop ou encore ? », *Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 49, janvier 2019.

3. Un manque d'évaluation

La mauvaise réputation du dispositif Lodéom s'explique également par un manque d'évaluation.

Sur les trois rapports d'inspection relatifs au dispositif, seulement deux (2006 et 2011) comprennent une estimation du nombre d'emplois créés par le dispositif, s'appuyant sur un calcul rapide comparant l'évolution de l'emploi dans divers groupes d'entreprises.

Depuis 1994, seulement deux modélisations semblent avoir été réalisées par des universitaires. Si toutes deux concernent l'effet sur l'emploi, une seule (cf. *supra*) évalue le nombre d'emplois créés.

Dans le cas de la mission « Outre-mer », l'indicateur relatif à l'impact du dispositif Lodéom sur l'emploi est peu adapté. En effet, il compare le *taux de croissance* de l'emploi outre-mer et en France hexagonale, ce qui est peu adapté s'agissant d'un dispositif mis en place au début des années 2000 (qui a aujourd'hui un effet sur l'emploi, mais pas sur son taux de croissance). Par ailleurs, du fait du dynamisme de la démographie ultramarine l'emploi tend structurellement à augmenter plus vite outre-mer.

Enfin, il n'existe pas de modélisation *ex post*, c'est-à-dire s'appuyant sur les données observées, du nombre d'emplois créés. Les seules modélisations disponibles (celle de 2009 citée *supra* et celle du présent rapport) sont des modélisations *ex ante*, reposant sur certaines hypothèses. La recommandation de la revue de dépenses de 2015 de réaliser une telle modélisation *ex post* n'a jamais été mise en œuvre.

4. Des appréciations systématiquement défavorables dans les rapports de l'administration

Synthèse sommaire des rapports de l'administration

	Rapport portant sur le seul dispositif Lodéom	Renvoi à une évaluation précédente	Principaux arguments contre le dispositif	Préconisation de recentrage sur des salaires moins élevés
IGF-Igas-IGA, 2006	Oui		Coût par emploi créé	Oui (<4-5 Smic)
IGF, 2011 (non public)	Non	Interprétation défavorable de l'évaluation de 2006	Coût par emploi créé	-
« Rapport Guillaume », 2011	Non (revue de 470 niches fiscales et 68 niches sociales)	Renvoi à l'évaluation de 2011	Score de 1 (sur un barème de 0 à 3)	-
IGF -Igas, 2015	Non (revue de la totalité des niches sociales spécifiques)	Référence à l'« <i>évaluation négative en 2011</i> »	5 indicateurs d'alerte sur 10 activés (ne concernant pas l'efficience)	Oui
IGF, 2018 (non public)	Non (revue de l'ensemble des aides publiques outre-mer)			Oui
Igas-IGF, 2024	Oui		Modélisation du rapport	Oui

Dans ce contexte, et compte tenu du besoin de réduire le déficit public, les appréciations figurant dans les rapports de l'administration relatifs au dispositif Lodéom (synthétisés dans une annexe au rapport de la Mecss) sont systématiquement défavorables.

Tous ces rapports ont été unanimes pour préconiser de davantage centrer le dispositif sur les bas salaires, parfois en en réduisant fortement le coût.

Les références sont précisées dans le rapport.

Source : Mecss du Sénat

Pourtant, comme on l'a vu, le dispositif Lodéom a notamment pour objet de préserver la rentabilité des entreprises et de favoriser l'emploi des cadres.

Avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, la Mecss a examiné la modélisation du rapport de Igas-IGF de novembre 2024. Comme indiqué dans l'annexe au rapport de la Mecss présentant cette modélisation, celle-ci est conforme à l'état de l'art (ce qui ne l'empêche pas

de présenter d'inévitables limites, comme tout exercice de ce type). Le véritable sujet semble plutôt être la surinterprétation qui en a été faite, que ce soit par le rapport Igas-IGF lui-même ou par le Gouvernement (par exemple dans son évaluation préalable de l'article 9 du PLFSS pour 2026). En effet, cette modélisation ne montre pas qu'une forte réduction du coût du dispositif aurait peu d'effet sur l'emploi.

III. Quelles évolutions du dispositif ?

A. Rendre le dispositif plus lisible et améliorer sa gestion

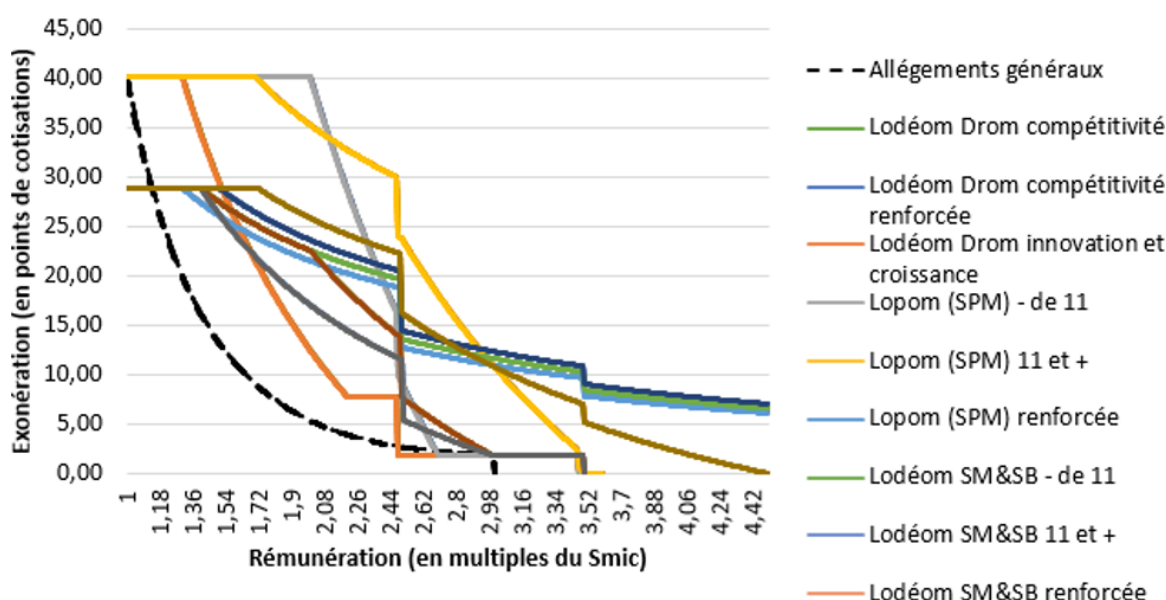
1. Rendre le dispositif plus lisible

Une première exigence est de rendre le dispositif plus lisible.

Le graphique ci-après représente les neuf barèmes du « dispositif Lodéom ». Bien que la plupart des entreprises bénéficiaires ne relèvent que d'un régime, cela n'est pas toujours le cas (en particulier dans les Antilles) et il existe incontestablement une marge de simplification.

Le non-recours semble important. Par ailleurs, les entreprises paraissent surtout se tromper en leur défaveur : selon les données de l'Urssaf, les restitutions sont environ trois fois supérieures aux redressements.

Les neuf barèmes actuels du « dispositif Lodéom »

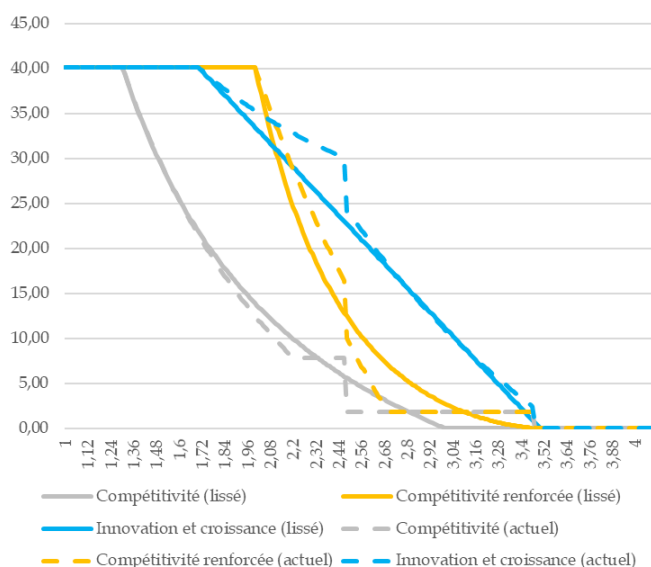


Drom : département ou région d'outre-mer. Lopom : loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer. SB : Saint-Barthélemy. SM : Saint-Martin. SPM : Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Mecss du Sénat

Lisser les barèmes pour éviter les « marches » résultant des bandeaux famille et maladie ? – l'exemple des Drom

(en points de cotisations)



Source : Mecss du Sénat

• Une simplification *a minima* consisterait à fusionner le dispositif Lodéom et les bandeaux famille et maladie dans un dispositif unique, permettant d'éviter les « marches » résultant des bandeaux.

À titre d'illustration, le graphique ci-contre montre ce à quoi pourraient ressembler de tels barèmes dans le cas du régime des Drom.

Rappel : le « bandeau maladie » et le « bandeau famille » réduisent les cotisations patronales de 6 points jusqu'à 2,5 Smic et 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic.

• Une autre simplification possible consisterait à **fusionner les trois barèmes des Drom**. Le rapport Igas-IGF de novembre 2024 propose plusieurs scénarios en ce sens, tendant tous à réduire le coût du dispositif. Selon les simulations de la Mecss, un barème unique **proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée** (faisant qu'il n'y aurait presque pas de perdants) coûterait moins de **300 millions d'euros**. Un tel scénario devrait bien sûr être financé.

• Une autre simplification parfois envisagée, en particulier par le rapport Igas-IGF et par celui du député Christian Baptiste, consisterait à aligner le régime des COM des Antilles sur celui des Drom. Selon le rapport Igas-IGF, une telle mesure serait favorable à Saint-Martin mais défavorable à Saint-Barthélemy.

2. Améliorer la gestion du dispositif

Les préconisations tendant à améliorer la gestion du dispositif (fiabiliser les données, renforcer les contrôles...) sont en général consensuelles. Deux font néanmoins débat.

• Le rapport Igas-IGF propose de « réinterroger » les modalités de gestion du dispositif à Saint-Barthélemy, assurée depuis 2017 par la Mutualité sociale agricole (MSA) du Poitou. Le rapport du député Christian Baptiste recommande de transférer la gestion du dispositif Lodéom à la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de Guadeloupe.

La Mecss relève toutefois que, vraisemblablement en conséquence de ces rapports, le problème informatique obligeant les entreprises de Saint-Barthélemy à déclarer leurs exonérations Lodéom comme des exonérations d'allègements généraux, qui rendait le suivi de ces exonérations impossible, serait en voie de résolution. Elle suggère donc d'attendre avant de prendre une décision qui ne semble pas consensuelle localement et pourrait être difficilement réversible.

• Le code de la sécurité sociale prévoit actuellement que pour bénéficier du dispositif, une entreprise doit être à jour de ses cotisations ou appliquer un plan d'apurement. Le rapport de Christian Baptiste, indiquant que 18,5 % des établissements bénéficiaires ne satisfont pas à ces conditions, préconise de les rendre effectives.

La Mecss soutient cette recommandation, tout en relevant qu'il conviendra d'être attentif, lors de sa mise en œuvre, à ses conséquences économiques. Il pourrait en outre être utile de préciser dans le code de la sécurité sociale que le bénéfice du dispositif Lodéom peut être retiré même en l'absence de condamnation pénale.

B. Quelles modifications du barème envisager ?

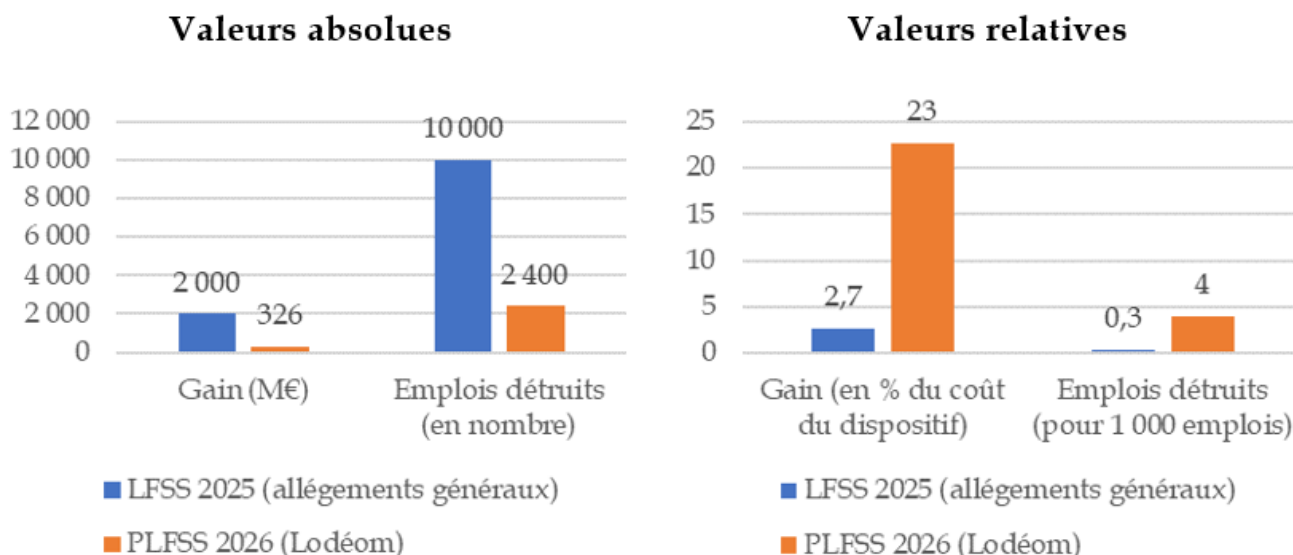
1. Atteindre un niveau de consensus suffisant pour que la prochaine réforme soit durable

L'efficacité du dispositif suppose sa stabilité, ce qui implique d'atteindre un niveau de consensus suffisant pour que la prochaine réforme soit durable.

Il convient donc de prendre le temps de la réflexion, mais aussi de ne pas donner l'impression d'une répartition inéquitable de l'effort de réduction du déficit entre l'outre-mer et la France hexagonale.

On peut rappeler à cet égard que dans le cas de la réforme du dispositif Lodéom proposée par le PLFSS pour 2026, en valeurs relatives l'effort demandé était environ dix fois plus important pour l'outre-mer que ce que la réforme des allègements généraux impliquait pour la France entière.

Comparaison de la réforme des allègements généraux par la LFSS 2025 et la réforme du dispositif Lodéom proposée par l'art. 9 du PLFSS 2026



Estimation du nombre d'emplois détruits : pour la LFSS 2025, commission des affaires sociales ; pour le PLFSS 2026, Mecss et pôle Science des données du Sénat.

Source : Mecss du Sénat

2. La simulation par la Mecss de l'effet des principaux scénarios sur le solde public et sur l'emploi

Synthèse des simulations de la Mecss (2023)

Champ : <i>Drom hors Mayotte</i>	Montant	Emploi
	M€	ETP
Barème unique pour toutes les entreprises des <i>Drom</i> , proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée	1 082	8 100
Idem sans extension à toutes les entreprises	264	1 600
Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF	-73	-400
Scénario structurel n° 1 du rapport Igas-IGF	-133	-400
Fin spécificités éligibilité compétitivité renforcée Guyane	-61	-500
Baisse de 2 points au niveau du Smic	-70	-1 000
Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 2 points au niveau du Smic	-139	-1 400
Scénario structurel n° 2 du rapport Igas-IGF	-288	-1 900
Baisse de 4 points au niveau du Smic	-140	-2 100
Article 9 du PLFSS 2026	-326	-2 400
Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 4 points au niveau du Smic	-204	-2 400
Suppression du dispositif + bascule sur les allègements généraux	-689	-8 300
Suppression du dispositif sans bascule sur les allègements généraux (scénario « heuristique »)	-1 460	-21 700

Les différents scénarios simulés par la Mecss sont synthétisés par le tableau ci-contre.

Comme indiqué *supra*, la Mecss ne préconise ni n'écarte aucun scénario. Ce tableau a pour objet de simuler les principaux scénarios théoriquement envisageables. Si la plupart correspondent à des économies, certains sont coûteux.

Source : Mecss du Sénat et pôle Science des données du Sénat

La suppression totale du dispositif (avec bascule sur les allègements généraux) rapporterait 700 millions d'euros mais, comme indiqué *supra*, détruirait 8 300 emplois.

L'article 9 du PLFSS pour 2026 aurait rapporté plus de 300 millions d'euros mais détruit 2 400 emplois.

La fusion des barèmes des Drom en un barème proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée coûterait moins de 300 millions d'euros et créerait 1 600 emplois. Une telle mesure devrait bien sûr être financée.

Les simulations de la Mecss

- Des simulations réalisées avec l'aide du pôle Science des données du Sénat.

Chiffrage de l'effet sur les finances publiques

- Pour les données, précises au niveau du contrat de travail : la base BTS-Postes de l'Insee, qui contient les rémunérations des salariés.
- Pour les règles de calcul : utilisation d'OpenFisca (un moteur libre et *open source* permettant de transformer la loi en code informatique). La Mecss a utilisé le *package* OpenFisca du « rapport Bozio-Wasmer » relatif aux allègements généraux, enrichi par l'IGF d'un volet « Lodéom » à l'occasion de son récent rapport.
- Des simulations portant sur l'année 2023, pour les seuls Drom hors Mayotte.

Estimation de l'effet sur l'emploi

- Hypothèses d'élasticité de l'emploi à son coût retenues pour la France entière par le « rapport Bozio-Wasmer » : -0,4 au niveau du Smic, s'annulant à 2 Smic ; s'y ajoute une élasticité de -0,2 constante au niveau de l'entreprise.
 - Outre-mer cette élasticité pourrait être plus forte ou plus faible.
-

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter [ici](#) la page internet de la mission d'information.

Consulter [ici](#) le rapport d'information.



Philippe MOUILLER
Président
Deux-Sèvres
Les Républicains



Alain MILON
Président de la Mecss
Vaucluse
Les Républicains



Élisabeth DOINEAU
Rapporteure générale
Mayenne
Union Centriste



Solanges NADILLE
Rapporteure
Guadeloupe
Rassemblement des
démocrates,
progressistes
et indépendants

✉ contact.sociales@senat.fr

☎ 01.42.34.31.34

🌐 www.senat.fr