

N° 662

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2026

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1)  
de la commission des affaires sociales (2) sur : « Exonérations de cotisations  
patronales en outre-mer : Lodéom et Lopom, des dispositifs efficaces »,*

Par Mmes Élisabeth DOINEAU, rapporteure générale,  
et Solanges NADILLE,

Sénatrices

---

(1) Cette mission d'évaluation est composée de : M. Alain Milon, *président* ; Mmes Élisabeth Doineau, Annie Le Houerou, *vice-présidentes* ; Mmes Solanges Nadille, Cathy Apourceau-Poly, Marie-Claude Lermytte, Raymonde Poncet Monge, *secrétaires* ; Mmes Chantal Deseyne, Pascale Gruny, M. Olivier Henno, Mme Corinne Imbert, MM. Bernard Jomier, Philippe Mouiller, Mmes Émilienne Poumirol, Marie-Pierre Richer, M. Jean Sol.

(2) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Dominique Théophile, Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; M. Alain Milon, Mme Marie-Do Aeschlimann, M. Pierre Boileau, Mmes Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Brigitte Bourguignon, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, MM. Xavier Iacovelli, Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Brigitte Micouveau, Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris.



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL.....   | 9            |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS.....   | 29           |
| LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (MECSS).....   | 31           |
| MÉTHODOLOGIE DU PRÉSENT RAPPORT .....  | 33           |
| AVANT-PROPOS .....   | 35           |
| <b>I. UN DÉBAT À CLARIFIER.....</b>  | <b>35</b>    |
| A. DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS .....   | 35           |
| 1. <i>Le dispositif Lodéom a notamment pour objet de compenser des difficultés propres à l'outre-mer</i> .....   | 35           |
| 2. <i>Des objectifs à préciser</i> .....   | 36           |
| B. À L'AUTOMNE 2024, UN RAPPORT IGAS-IGF PROPOSANT DE RÉDUIRE FORTEMENT LE COÛT DU DISPOSITIF .....  | 36           |
| C. LE REFUS PAR LE PARLEMENT D'UNE FORTE RÉDUCTION DU COÛT DU DISPOSITIF .....   | 37           |
| 1. <i>L'exclusion du dispositif Lodéom de la réforme des allègements généraux de la LFSS pour 2025</i> .....   | 37           |
| 2. <i>Le rapport du député Christian Baptiste (septembre 2025)</i> .....   | 39           |
| 3. <i>Le rejet par le Parlement du fort « coup de rabot » proposé par l'article 9 du PLFSS pour 2026</i> .....   | 39           |
| D. UNE CONCERTATION ENGAGÉE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES ÉLUS ULTRAMARINS .....  | 41           |
| <b>II. L'OBJET DU RAPPORT : CLARIFIER LE DÉBAT ET PROPOSER UNE « BOÎTE À OUTILS » .....</b>  | <b>42</b>    |
| A. DES RECOMMANDATIONS ET UNE « BOÎTE À OUTILS » .....   | 42           |
| 1. <i>Dans le cas des mesures relatives à la gestion, des recommandations des rapporteures</i> .....   | 43           |
| 2. <i>Dans le cas des mesures modifiant les barèmes, une modélisation de l'effet des principaux scénarios envisageables sur le solde public, mais aussi sur l'emploi</i> ..... | 43           |
| B. LA PRISE EN COMPTE DE L'ENSEMBLE DES ANALYSES DISPONIBLES .....   | 43           |
| 1. <i>La prise en compte de l'ensemble des évaluations existantes</i> .....  | 43           |
| 2. <i>Plus de cinquante auditions</i> .....  | 44           |

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>CHAPITRE PREMIER LE DISPOSITIF D'EXONÉRATION DE COTISATIONS PATRONALES SPÉCIFIQUE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER.....</b>                                    | <b>45</b> |
| <b>I. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF.....</b>  | <b>45</b> |
| A. TROIS RÉGIMES DISTINCTS.....  | 45        |
| B. POUR CHAQUE RÉGIME, TROIS BARÈMES .....   | 48        |
| 1. Le régime Lodéom applicable aux quatre Drom .....   | 48        |
| 2. Le régime Lodéom applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy .....  | 50        |
| 3. Le dispositif applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon (Lopom).....  | 51        |
| 4. L'extension du régime Lodéom des Drom à Mayotte à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 2026.....  | 52        |
| <b>II. UN DISPOSITIF CRÉÉ EN 1994 DONT LE COÛT BRUT EST PASSÉ DE 0,2 MILLIARD D'EUROS À 1,5 MILLIARD D'EUROS AUJOURD'HUI .....</b>                           | <b>53</b> |
| A. UN COÛT BRUT PASSÉ DE 0,2 MILLIARD D'EUROS À 1,5 MILLIARD D'EUROS, ESSENTIELLEMENT DU FAIT DU DYNAMISME DE LA MASSE SALARIALE ULTRAMARINE .....           | 53        |
| 1. Une forte croissance spontanée en 2004-2008 et en 2019-2023, la principale mesure nouvelle correspondant à la Loom de 2000 .....                          | 53        |
| 2. Un coût brut d'environ 1,5 milliard d'euros et un avantage différentiel deux fois moindre.....  | 55        |
| B. UN NOMBRE DE BARÈMES PASSÉ DE UN EN 1994 À NEUF DEPUIS 2014.....  | 57        |
| C. UN DISPOSITIF QUI, BIEN QUE BÉNÉFICIAIRE TOUJOURS AUX SALAIRES ÉLEVÉS, EST DÉSORMAIS D'AVANTAGE CONCENTRÉ SUR LES BAS SALAIRES .....                      | 58        |
| 1. De la « loi Perben » à la Lopom, des exonérations stables en euros à partir d'un certain niveau de salaire.....   | 58        |
| 2. Depuis la Lodéom (2009), un dispositif progressivement davantage concentré sur les bas salaires, afin de privilégier l'emploi.....                        | 58        |
| <b>III. LE DISPOSITIF LODÉOM DANS LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE DES OUTRE-MER .....</b>  | <b>59</b> |
| A. DES ÉCARTS DE RICHESSE MARQUÉS ET UNE CONVERGENCE AVEC L'HEXAGONE INABOUTIE .....   | 59        |
| B. UN MARCHÉ DU TRAVAIL STRUCTURELLEMENT SOUS-PERFORMANT .....   | 60        |
| 1. L'accès à l'emploi.....   | 60        |
| 2. Les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail.....   | 63        |
| 3. Des problèmes structurels qui dépassent largement le sujet du dispositif Lodéom .....   | 64        |
| <b>CHAPITRE II UN DISPOSITIF EFFICACE ET EFFICIENT, MALGRÉ DES APPRÉCIATIONS SOUVENT DÉFAVORABLES.....</b>   | <b>65</b> |
| <b>I. UN DISPOSITIF EFFICACE ET EFFICIENT .....</b>  | <b>65</b> |
| A. UN DISPOSITIF QUI, SELON LE PRÉSENT RAPPORT, PERMETTRAIT ENVIRON 8 300 EMPLOIS.....   | 67        |
| 1. Un dispositif qui, selon la modélisation du présent rapport, permettrait environ 8 300 emplois par rapport à l'application des allègements généraux ..... | 67        |

---

|  |           |
|--|-----------|
| 2. La comparaison des secteurs éligibles et non éligibles lors de la mise en place du dispositif au début des années 2000 suggère environ 7 500 emplois de plus que ce qui résulterait du dispositif d'exonération de droit commun ..... | 67        |
| <b>B. DES ESTIMATIONS COHÉRENTES AVEC LES ESTIMATIONS DISPONIBLES .....</b>  | <b>68</b> |
| 1. Selon un rapport d'inspection de 2006, le dispositif Lopom de 2003 permettait 21 000 emplois par rapport à l'absence d'exonération .....  | 69        |
| 2. Selon un rapport d'inspection de 2011, la création de 3 619 emplois .....   | 69        |
| 3. Selon un article de 2009 de plusieurs économistes, le dispositif Lopom de 2003 permettait 44 000 emplois par rapport à l'absence d'exonération et 30 000 emplois par rapport aux allègements généraux.....                            | 70        |
| 4. Des créations d'emplois provenant pour partie de la révélation du travail informel .....  | 70        |
| <b>C. UN DISPOSITIF QUI PERMET DE PRÉSERVER LA RENTABILITÉ DES ENTREPRISES ULTRAMARINES.....</b>   | <b>71</b> |
| <b>D. UN DISPOSITIF QUI RÉDUIT LES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DES ENTREPRISES RÉSULTANT DE L'ULTRA-PÉRIPHÉRICITÉ ET DES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DU SECTEUR PUBLIC.....</b>   | <b>72</b> |
| 1. Une rémunération des fonctionnaires supérieure de 20 % en moyenne à celle de la France hexagonale .....   | 73        |
| 2. Une rémunération moyenne du secteur privé analogue à celle de la France hexagonale, suscitant un effet d'éviction des emplois au profit de la France hexagonale et du secteur public .....  | 73        |
| 3. Par rapport à l'Hexagone, une sur-rémunération en valeur surtout élevée pour les cadres, confirmant que les entreprises ont besoin de les attirer .....   | 74        |
| 4. Une rémunération des cadres par les entreprises ultramarines toujours insuffisante .....  | 76        |
| <b>E. UN DISPOSITIF EFFICIENT .....</b>  | <b>77</b> |
| 1. En incluant les bandeaux, un coût par emploi créé inférieur à celui des allègements de droit commun .....   | 77        |
| 2. Un dispositif qui a aussi pour objet de réduire certaines difficultés propres à l'outre-mer... 79   |           |
| <b>II. DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS, UN MANQUE D'ÉVALUATION ET UN BESOIN DE RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC CONDUISANT À DES APPRÉCIATIONS SOUVENT DÉFAVORABLES .....</b>   | <b>80</b> |
| <b>A. DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS .....</b>  | <b>80</b> |
| 1. Trois objectifs pour lesquels des allègements de cotisations patronales sont manifestement appropriés : la création d'emplois, la préservation de la rentabilité des entreprises et l'emploi des cadres .....                         | 81        |
| 2. Dans le cas de l'amélioration de la compétitivité et du soutien à certains secteurs, une efficacité variable selon les secteurs et territoires ? .....  | 81        |
| a) Un objectif souvent mis en avant.....   | 81        |
| b) Une amélioration de la compétitivité seulement pour certains secteurs de certains territoires ? .....   | 82        |
| c) La question du choix des secteurs .....   | 84        |
| 3. Un problème de principe dans le cas de la compensation des retards de paiement des administrations .....  | 85        |
| a) Le dispositif Lodéom sert en pratique à financer les retards de paiement de l'administration, correspondant à un montant comparable .....   | 86        |
| b) Un état de fait qui ne peut être considéré comme constituant un objectif du dispositif Lodéom.....  | 87        |

---

|  |    |
|--|----|
| B. UN MANQUE D'ÉVALUATION .....  | 88 |
| 1. Une quasi-absence d'évaluation du nombre d'emplois créés .....  | 88 |
| 2. Depuis 1994, seulement deux modélisations réalisées par des universitaires (relatives à l'effet sur l'emploi) .....   | 89 |
| 3. Dans le cas de la mission « Outre-mer », un indicateur relatif à l'impact du dispositif Lodéom sur l'emploi peu adapté .....                                  | 89 |
| 4. L'absence de prise en compte globale des économies ultramarines .....   | 91 |
| C. DANS CE CONTEXTE, ET AVEC LE BESOIN DE RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC, DES APPRÉCIATIONS SYSTÉMATIQUEMENT DÉFAVORABLES DANS LES RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION ..... | 91 |

### CHAPITRE III QUELLES ÉVOLUTIONS DU DISPOSITIF ? .....95

#### I. RENDRE LE DISPOSITIF PLUS LISIBLE ET AMÉLIORER SA GESTION ..... 95

|  |     |
|--|-----|
| A. RENDRE LE DISPOSITIF PLUS LISIBLE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ÉVALUATEURS.....   | 95  |
| 1. Préciser dans la loi que le dispositif a pour objets l'emploi et la réduction de désavantages liés à l'ultra-périphéricité.....                               | 95  |
| 2. Chiffrer le dispositif par référence au dispositif d'exonération de droit commun .....  | 95  |
| a) Le choix contestable comme norme de référence de l'absence d'exonérations de cotisations patronales .....   | 95  |
| b) Préciser dans la loi que le dispositif d'allègement de cotisations en outre-mer ne correspond qu'à la majoration du dispositif d'allègement de droit commun . | 96  |
| c) En profiter pour clarifier le montant réel des moyens de la mission « Outre-mer » .....   | 97  |
| B. RENDRE LE DISPOSITIF PLUS LISIBLE POUR LES ENTREPRISES .....  | 99  |
| 1. Les neuf barèmes du dispositif Lodéom : un problème réel mais à relativiser.....  | 99  |
| a) Une complexité incontestable .....  | 99  |
| b) Un problème à relativiser .....   | 101 |
| c) Un facteur de non-recours et d'erreurs au détriment des entreprises.....  | 101 |
| 2. Principales évolutions envisageables .....  | 102 |
| a) Aligner le régime des COM des Antilles sur celui des Drom ? .....   | 102 |
| b) Fusionner les barèmes d'un régime donné ? .....   | 103 |
| c) Lisser les barèmes pour éviter les « marches » correspondant aux bandeaux famille et maladie ?.....   | 104 |
| C. AMÉLIORER LA GESTION DES DISPOSITIFS .....  | 104 |
| 1. Le pilotage des dispositifs.....  | 104 |
| 2. Une organisation différenciée selon les territoires .....   | 105 |
| a) Dans les Drom, une gestion assurée par les CGSS .....   | 105 |
| b) Saint-Barthélemy : une gestion déléguée à la MSA du Poitou .....  | 105 |
| c) Saint-Martin : une gestion assurée par la CGSS de Guadeloupe .....  | 106 |
| d) Saint-Pierre-et-Miquelon : une gestion assurée par la CPS .....   | 106 |
| 3. Les difficultés des systèmes d'information et la nécessité de fiabiliser les données du dispositif .....  | 106 |
| a) Des outils de gestion qui doivent s'adapter à la complexité du dispositif Lodéom.....   | 106 |
| (1) À Saint-Barthélemy, un problème informatique empêche de connaître le montant des exonérations Lodéom .....   | 106 |
| (2) À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'absence de DSN .....   | 107 |

---

|   |            |
|---|------------|
| b) Le sujet de la fiabilisation des données.....  | 108        |
| (1) Les travaux mis en œuvre par l’Urssaf.....  | 108        |
| (2) Les difficultés du renforcement des contrôles de cohérence afférents aux données.....   | 109        |
| 4. <i>Les difficultés d’application des barèmes</i> .....   | 109        |
| a) Une complexité source d’erreurs et de non-recours.....   | 109        |
| b) Comment réduire erreurs et non-recours ?.....  | 110        |
| (1) Diverses mesures semblent consensuelles .....   | 110        |
| (2) La proposition de préremplissage des déclarations en ligne .....  | 110        |
| 5. <i>La fraude et la restitution</i> .....   | 111        |
| a) La détection de la fraude ou des sommes restant à verser .....   | 111        |
| b) Les outils de contrôle existants.....  | 112        |
| 6. <i>Appliquer effectivement les dispositions prévoyant que le bénéficiaire du dispositif Lodéom est subordonné au fait d’être à jour du paiement de ses cotisations</i> ..... | 113        |
| a) Une question de principe .....   | 113        |
| b) Surmonter la jurisprudence récente de la Cour de cassation exigeant une condamnation pénale en cas de travail dissimulé.....   | 115        |
| <b>II. QUELLES MODIFICATIONS DU BARÈME ENVISAGER ?.....</b>   | <b>117</b> |
| <b>A. PRÉREQUIS À TOUTE RÉFORME DU BARÈME .....</b>   | <b>119</b> |
| 1. <i>Atteindre un niveau de consensus suffisant pour que la prochaine réforme soit durable ...</i>   | <i>119</i> |
| a) Prendre le temps de la réflexion .....   | 119        |
| b) Ne pas donner l’impression d’une répartition inéquitable de l’effort entre l’outre-mer et la France hexagonale .....   | 120        |
| 2. <i>Réintégrer dans le débat politique les effets économiques, en particulier sur l’emploi .....</i>  | <i>122</i> |
| 3. <i>En cas de réduction substantielle des montants pour certains bénéficiaires, prévoir une période de transition .....</i>   | <i>123</i> |
| <b>B. SCÉNARIOS À COÛT CONSTANT .....</b>   | <b>124</b> |
| 1. <i>Intégrer les bandeaux à des barèmes « lissés » pour éviter les « marches » résultant des bandeaux ? .....</i>   | <i>124</i> |
| 2. <i>Fusionner les trois barèmes des Drom en un barème unique, intermédiaire entre le barème de compétitivité et le barème de compétitivité renforcée ?.....</i>               | <i>127</i> |
| <b>C. SCÉNARIOS DE RÉDUCTION DU COÛT .....</b>  | <b>128</b> |
| 1. <i>Des scénarios détruisant de nombreux emplois .....</i>  | <i>128</i> |
| 2. <i>Des scénarios qui dégradent la rentabilité des entreprises et augmentent le coût des cadres.....</i>  | <i>129</i> |
| <b>D. SCÉNARIO COÛTEUX.....</b>   | <b>130</b> |
| 1. <i>Retenir un barème unique proche du barème de compétitivité renforcée, pour un coût de moins de 300 millions d’euros ? .....</i>   | <i>130</i> |
| 2. <i>Quel financement d’un scénario coûteux ? .....</i>  | <i>132</i> |
| a) Réduire à la marge les allègements généraux ?.....   | 132        |
| b) Réduire certaines niches fiscales en faveur de l’outre-mer ?.....  | 133        |
| c) Ajuster les compléments de rémunération des fonctionnaires, comme le préconisent un rapport d’inspection de 2018 et un référé de la Cour des comptes ?.....                  | 135        |
| <b>E. DISPOSITIFS CONNEXES .....</b>  | <b>135</b> |
| 1. <i>Instaurer une aide à l’installation ? .....</i>   | <i>135</i> |
| 2. <i>Instaurer, hors allègements de cotisations patronales, un dispositif en faveur des jeunes ?.....</i>  | <i>136</i> |

|   |     |
|---|-----|
| EXAMEN PAR LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....   | 137 |
| EXAMEN EN COMMISSION.....   | 139 |
| LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET NOTIONS .....  | 141 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....   | 147 |
| LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....  | 157 |
| LISTE DES DÉPLACEMENTS.....   | 159 |
| TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS .....  | 161 |
| ANNEXES .....   | 163 |
| I. STATISTIQUES SUR LES RÉGIONS ULTRA-PÉRIPHÉRIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE .....   | 163 |
| II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES .....   | 165 |
| III. LE STATUT JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS RELEVANT DU DISPOSITIF LODÉOM OU LOPOM.....  | 207 |
| IV. HISTORIQUE DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER.....  | 213 |
| V. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DU DISPOSITIF LODÉOM.....   | 229 |
| VI. LE COÛT DES DISPOSITIFS LODÉOM ET LOPOM .....   | 245 |
| VII. PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE) .....  | 254 |
| VIII. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES ÉVALUATIONS ADMINISTRATIVES ET MODÉLISATIONS UNIVERSITAIRES DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES EN OUTRE-MER ..... | 256 |
| IX. PRÉCONISATIONS DES PRINCIPAUX RAPPORTS RELATIFS AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES EN OUTRE-MER.....  | 267 |
| X. CHIFFRAGE DES PRINCIPAUX SCÉNARIOS DE MODIFICATION DU BARÈME .....   | 274 |
| XI. LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DES AGENTS PUBLICS OUTRE-MER.....   | 279 |
| XII. LA MODÉLISATION ÉCONOMÉTRIQUE DU RAPPORT DE L'IGAS ET DE L'IGF.....  | 283 |
| XIII. LA MODÉLISATION ÉCONOMÉTRIQUE DU SÉNAT .....  | 290 |

## L'ESSENTIEL

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 audits.

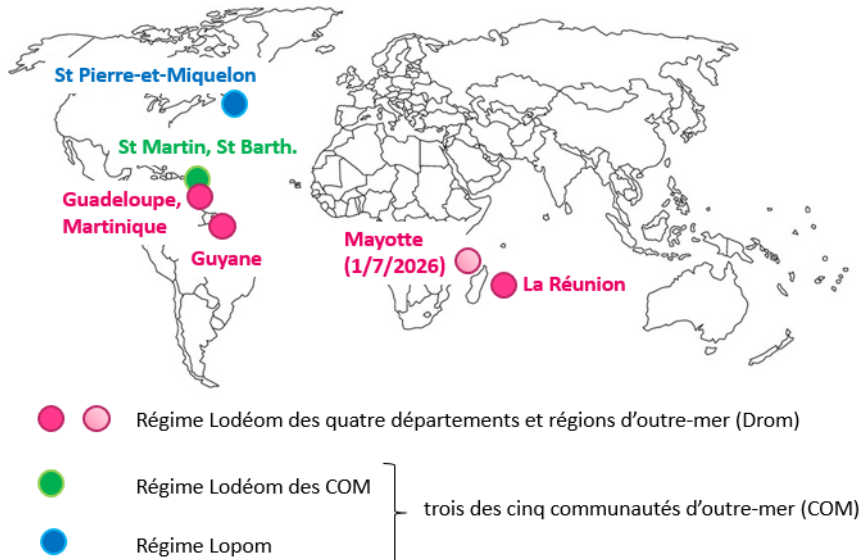
Dans le cas de la **gouvernance**, de la **gestion** et de l'**évaluation** – sujets relativement consensuels – le rapport fait des **recommandations**.

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**.

## 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<sup>er</sup> 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 ».

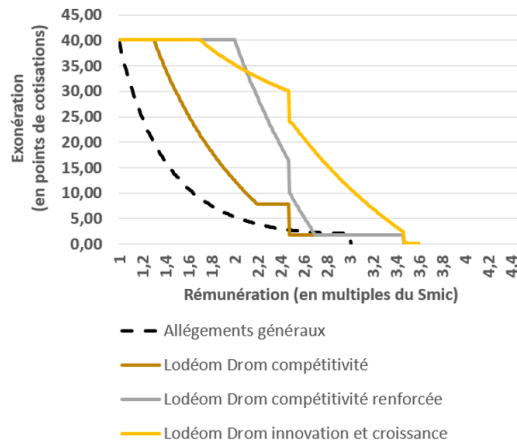
### B. POUR CHAQUE RÉGIME, TROIS BARÈMES

#### 1. Des exonérations bénéficiant à des salaires élevés

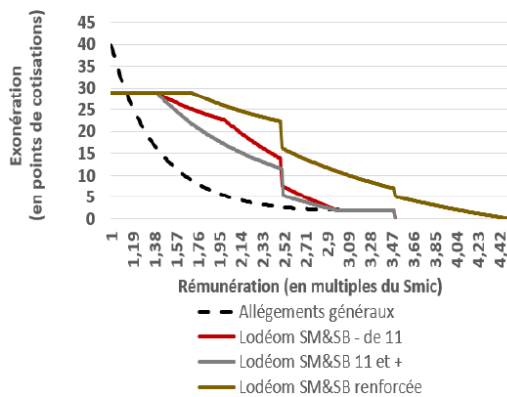
Chaque régime correspond à trois barèmes, ce qui correspond à neuf barèmes au total.

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

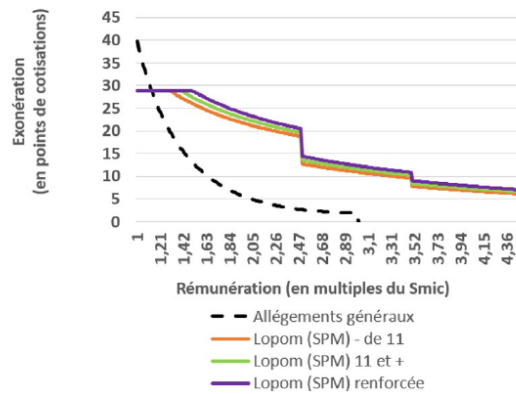
## Les trois barèmes des Drom (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion)



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



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



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

Dans chaque graphique, la courbe en pointillés correspond aux allégements généraux, qui sont le dispositif d'allégement de cotisations de droit commun partout en France (y compris en outre-mer). Depuis le 1<sup>er</sup> 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.

Source : Mecss du Sénat

Les trois régimes se distinguent des allégements 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 allégements 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  |
| <b>Barème de base</b>          |   |  |  |
| <b>Intitulé</b>                | Compétitivité   | Exonération sectorielle  | Exo. < 1,3 Smic  |
| <b>Entreprises</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins de 11 salariés</li> <li>• Tous secteurs sauf serv. marchands ou bénéficiant des barèmes renforcés</li> </ul> | Tous secteurs sauf serv. marchands ou bénéficiant du barème le plus renforcé | <ul style="list-style-type: none"> <li>• &lt; 11 salariés</li> <li>• BTP</li> <li>• Transport air, mer, fluvial</li> </ul> |
| <b>Barème renforcé</b>         |   |  |  |
| <b>Intitulé</b>                | Compétitivité renforcée   | < 11 salariés  | Exo. < 1,4 Smic  |
| <b>Entreprises</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PME des secteurs exposés</li> <li>• + secteurs spécifiques pour la Guyane</li> </ul>                               | < 11 salariés  | Secteurs exposés   |
| <b>Barème le plus renforcé</b> |   |  |  |
| <b>Intitulé</b>                | Innovation et croissance  | Renforcé   | Exo. < 1,5 Smic  |
| <b>Entreprises</b>             | PME secteur TIC, pour les seuls emplois innovants   | PME dans certains secteurs innovants   | Tourisme, hôtellerie...  |

Source : Mecss du Sénat

Le tableau ci-dessus 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.

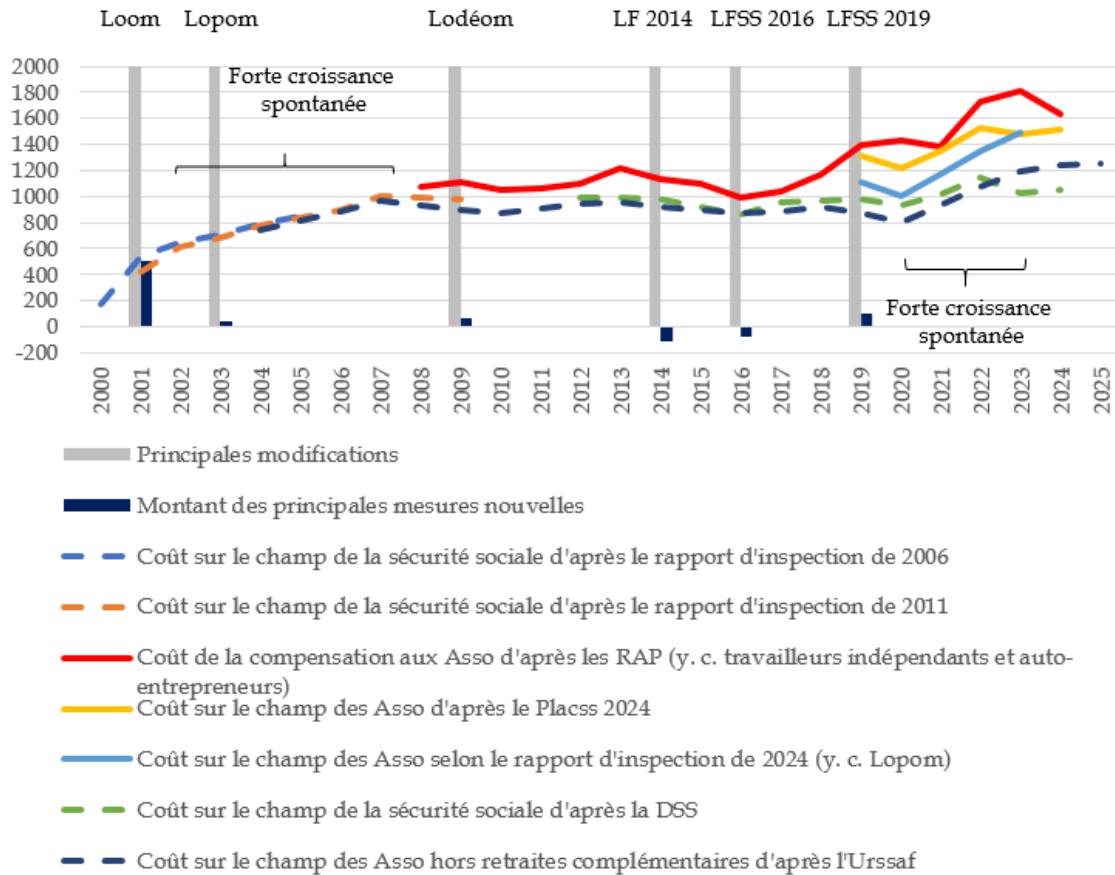
Les entreprises de moins de 11 salariés sont toujours éligibles.

### **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.

## Coût du dispositif d'exonération de cotisations patronales en faveur des outre-mer (hors bandeaux famille et maladie)

(en millions d'euros)



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**.

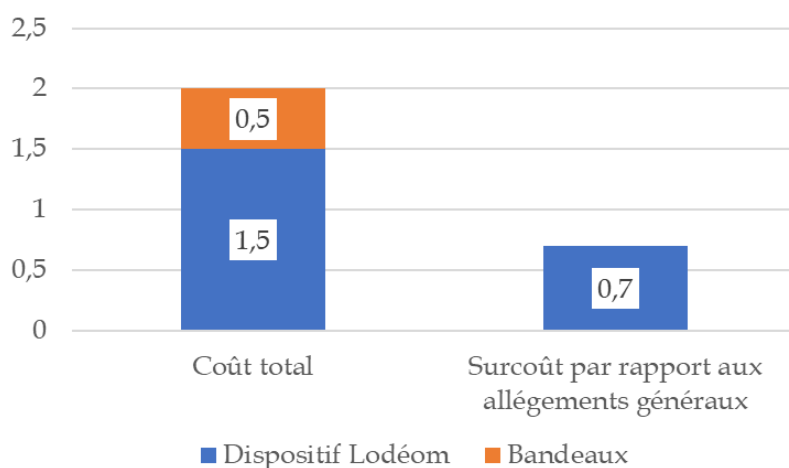
# 0,7 Md€

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

### Coût du dispositif Lodéom (2023)

(en milliards 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)

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

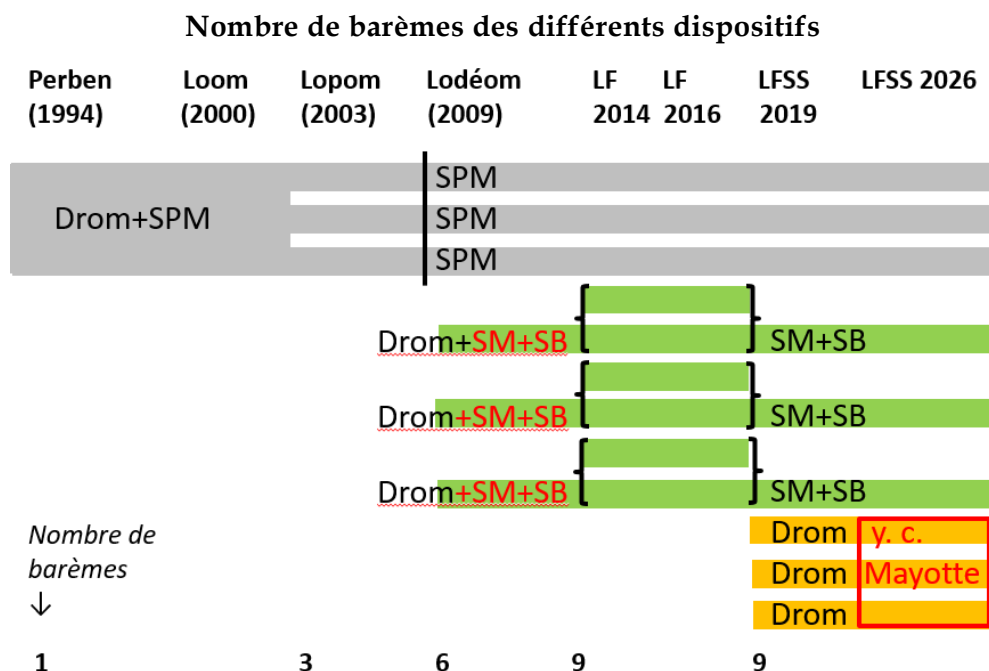
Or, le dispositif Lodéom ne fait que doubler (en moyenne) le montant des allègements pour les entreprises qui en bénéficient.

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

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<sup>er</sup> juillet 2026.



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 outre-mer. SM : Saint-Martin. SB : Saint-Barthélemy. SPM : Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Mecss du Sénat

#### 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**.

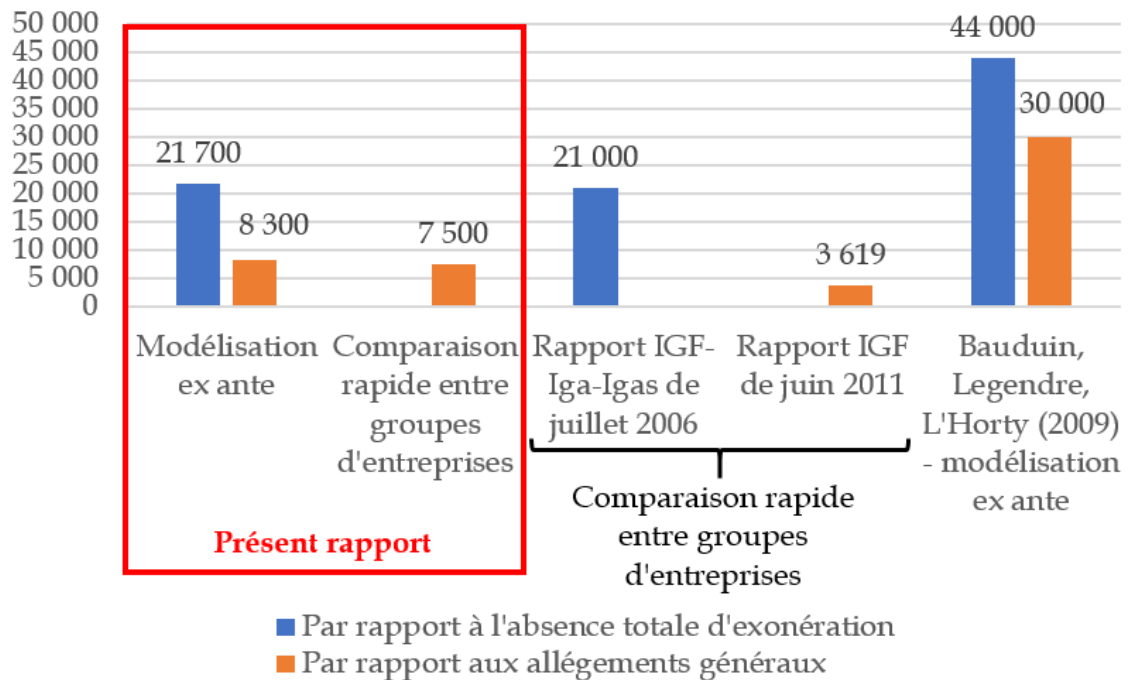
# 8 300

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

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

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

(en équivalents temps plein)



Source : Mecss du Sénat, avec le 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 domiennes »<sup>1</sup>.*

## **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).

---

<sup>1</sup> Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », Économie et Statistique n° 462-463 - 2013, 1<sup>er</sup> janvier 2014.

#### 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.

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.

- Les résultats sont synthétisés par le tableau ci-dessous.

#### Coût par emploi créé des allègements généraux et du dispositif Lodéom

(en euros)

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

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.

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

La première colonne reprend, pour la France entière, les chiffres du rapport Bozio-Wasmer d'octobre 2024<sup>1</sup> 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.

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

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.

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.

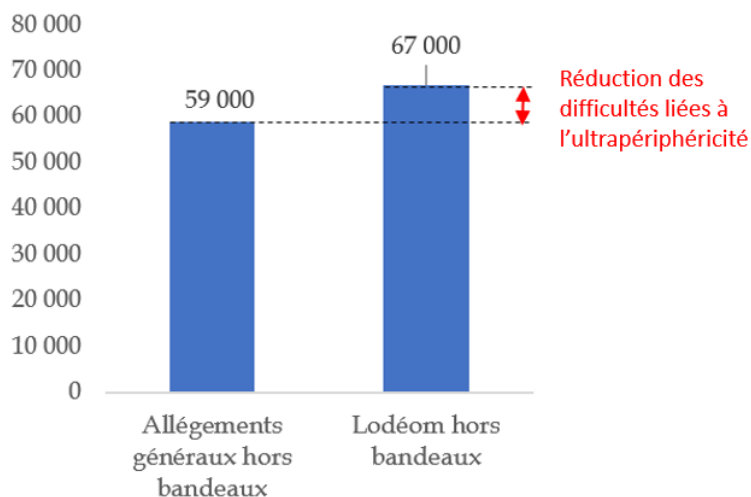
L'explication se trouve dans les deux dernières lignes du tableau. Outre-mer, les bandeaux sont plus efficaces qu'en métropole, parce qu'il y a une plus forte proportion de salaires proches du Smic. Si on se limite au dispositif Lodéom *stricto sensu* (c'est-à-dire hors bandeaux), le coût par emploi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

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

(en euros)



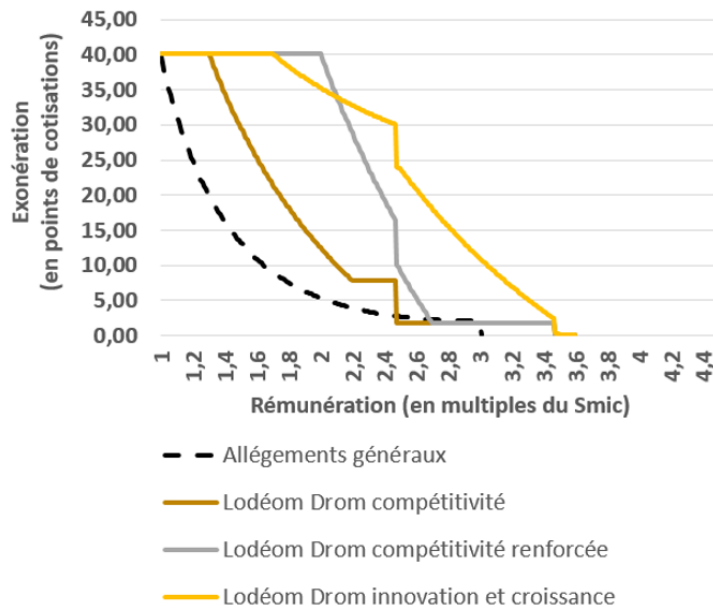
Source : Mecss du Sénat, avec le pôle Science des données du Sénat

## B. COMMENT EXPLIQUER LA « MAUVAISE RÉPUTATION » DU DISPOSITIF LODÉOM ?

### 1. Un profil d'allègements 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 allègements 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

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-après 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.

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

| 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

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 économique<sup>1</sup> selon laquelle les allègements généraux n'auraient pas amélioré la compétitivité de la France.

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

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.

### **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**

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.

### 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'« évaluation négative en 2011 »      | 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   |

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

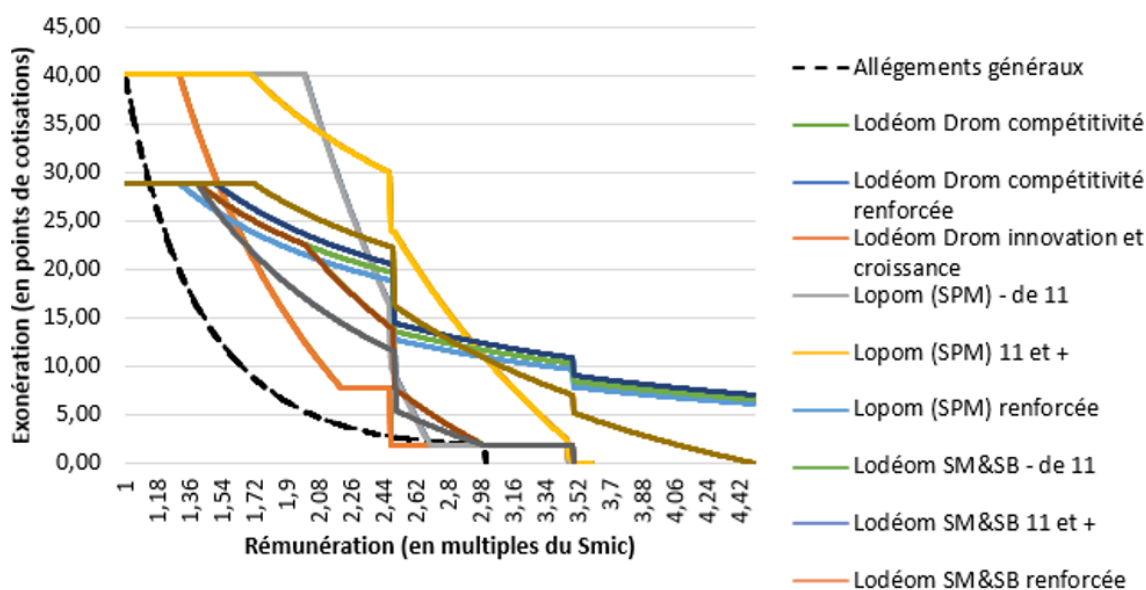
##### 1. Rendre le dispositif plus lisible

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.

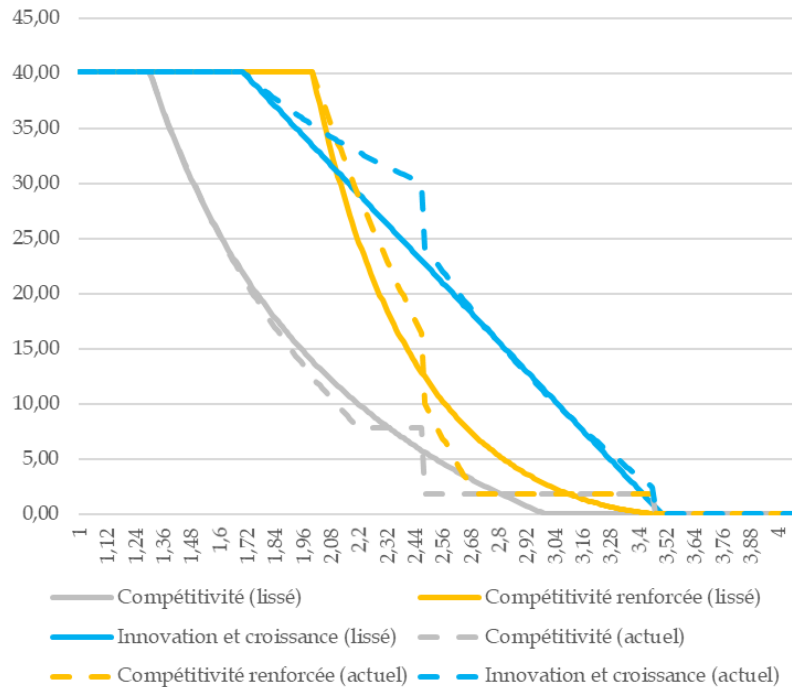
Source : Mecss du Sénat

- 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-après montre ce à quoi pourraient ressembler de tels barèmes dans le cas du régime des Drom.

## 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 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 ?**

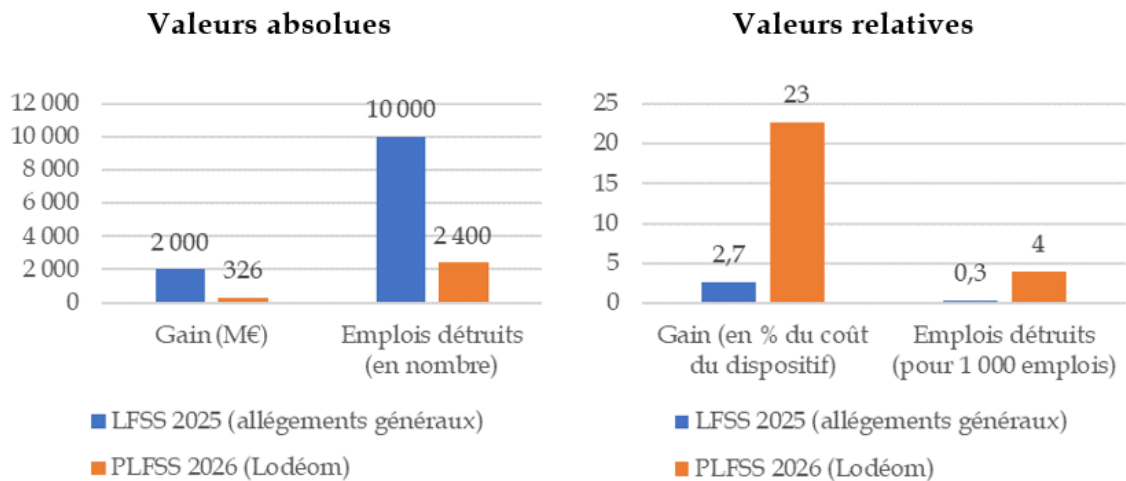
### **1. Atteindre un niveau de consensus suffisant pour que la prochaine réforme soit durable**

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 allégements 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

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

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.

### Synthèse des simulations de la Mecss (2023)

| Champ : Drom hors Mayotte  | Montant     | Emploi        |
|--|-------------|---------------|
|  | M€          | ETP           |
| Barème unique pour toutes les entreprises des Drom, 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        |
| <b>Article 9 du PLFSS 2026</b>   | <b>-326</b> | <b>-2 400</b> |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 4 points au niveau du Smic                         | -204        | -2 400        |
| Suppression du dispositif + bascule sur les allégements généraux   | -689        | -8 300        |
| Suppression du dispositif sans bascule sur les allégements généraux (scénario « heuristique »)           | -1 460      | -21 700       |

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.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

*Le présent rapport a pour objet de favoriser le rapprochement des points de vue, reposant sur des constats partagés.*

*Aussi, dans une logique de « boîte à outils », les rapporteuses **ne préconisent ni n'écartent** aucun scénario **d'évolution des barèmes**. Le présent rapport synthétise les principaux scénarios envisageables en ce domaine, en simulant notamment leur effet sur le solde public et sur l'emploi (cf. en particulier son troisième chapitre et ses annexes X et XIII).*

*Les recommandations des rapporteuses, essentiellement de méthode, sont les suivantes.*

### Objectifs et évaluation du dispositif

**Recommandation n° 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*.

**Recommandation n° 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* ».

**Recommandation n° 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.

**Recommandation n° 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.

**Recommandation n° 5.** Fiabiliser les données relatives aux montants d'exonération Lodéom et au nombre d'établissements et de salariés concernés.

**Recommandation n° 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.

### **Recouvrement des cotisations, gestion et lutte contre la fraude**

**Recommandation n° 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.

**Recommandation n° 8.** Appliquer les dispositions du code de la sécurité sociale prévoyant que le bénéficiaire 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.

### **Conditions de la future réforme du dispositif**

**Recommandation n° 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.

## LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (MECSS)

### La Mecss du Sénat

Selon l'article L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale, « *il peut être créé au sein de la commission de chaque assemblée saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale une mission d'évaluation et de contrôle chargée de l'évaluation permanente de ces lois* ».

Ainsi, chacune des deux commissions des affaires sociales a créé en son sein une Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss).

Les commissions des affaires sociales disposent de prérogatives importantes en matière de contrôle<sup>1</sup>.

Dans le cas des missions d'évaluation et de contrôle, en cas de non-transmission d'informations, le président de la commission peut demander au juge statuant en référé de faire cesser l'entrave sous astreinte<sup>2</sup>. Par ailleurs, la mission d'évaluation et de contrôle peut adresser aux pouvoirs publics des observations, ceux-ci ayant deux mois pour y répondre<sup>3</sup>.

Conformément à son règlement intérieur, la Mecss du Sénat comprend 16 membres désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques, auxquels s'ajoute le président de la commission. Le rapporteur général et les rapporteurs de branche sont membres de droit de la Mecss.

### Déroulé des travaux

Lors de sa réunion du 17 décembre 2025, la Mecss du Sénat a adopté son programme de travail pour 2026, comprenant un contrôle sur les exonérations de cotisations issues de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodéom).

Lors de sa réunion du 21 janvier 2026, la Mecss a nommé Élisabeth Doineau (groupe Union centriste, sénatrice de la Mayenne) rapporteure générale, et Solanges Nadille (groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, sénatrice de Guadeloupe) corapporteuses de ce contrôle.

<sup>1</sup> Les pouvoirs de contrôle de la commission sont définis par l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, qui prévoit notamment que « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils [le président, le rapporteur général, le président de la Mecss, les rapporteurs, les membres désignés à cet effet] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

<sup>2</sup> Article L.O. 111-9-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article L.O. 111-9-3 du code de la sécurité sociale.

Des questionnaires écrits ont été adressés à l'ensemble des personnes ou entités auditionnées, au nombre d'une cinquantaine. Leur liste figure à la fin du présent rapport.

Le rapport a été examiné par la Mecss du Sénat le 26 mai 2026, et adopté par la commission des affaires sociales du Sénat le 27 mai 2026.

## MÉTHODOLOGIE DU PRÉSENT RAPPORT

### **Un rapport d'évaluation**

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, par principe, aucun scénario.

### **Une évaluation s'appuyant sur des simulations réalisées avec l'aide du pôle Science des données du Sénat**

Le rapport s'appuie sur 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.

Dans le cas du chiffrage de l'effet sur les finances publiques, la Mecss a recouru aux données de la base BTS<sup>1</sup>-Postes de l'Insee, qui contient les rémunérations des salariés, précises au niveau du contrat de travail. Pour les règles de calcul, elle a utilisé le package OpenFisca (un moteur libre et *open source* permettant de transformer la loi en code informatique) du « rapport Bozio-Wasmer »<sup>2</sup> relatif aux allègements généraux, enrichi par l'inspection générale des finances (IGF) d'un volet « Lodéom » à l'occasion de son récent rapport.

Dans le cas du chiffrage de l'effet sur l'emploi, la Mecss a utilisé les 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 : ces estimations doivent donc être considérées avec une certaine prudence.

Les simulations portent sur l'année 2023, pour les seuls départements et régions d'outre-mer (Drom) hors Mayotte.

---

<sup>1</sup> Base tous salariés.

<sup>2</sup> Antoine Bozio, Etienne Wasmer, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024.



## AVANT-PROPOS

### I. UN DÉBAT À CLARIFIER

Le dispositif d'allègements de cotisations patronales dit « Lodéom » est ainsi dénommé d'après la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Son coût (par rapport à l'absence totale d'allègement de cotisations patronales) est d'environ 1,5 milliard d'euros par an. Toutefois en son absence, les entreprises concernées auraient bénéficié du dispositif d'allègements généraux relatif à la France entière. Après prise en compte de ce phénomène, l'avantage différentiel (autrement dit le surcoût effectif pour les finances publiques) a été de seulement 0,7 milliard d'euros en 2023<sup>1</sup>. Analogue en 2024 et 2025, l'avantage différentiel passerait à 0,8 milliard d'euros en 2026, du fait de l'instauration de la RGDU<sup>2</sup>.

Ce dispositif a fait l'objet, de la part du Gouvernement, de plusieurs tentatives de « rabout », dans le cadre des projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025 et 2026. Toutefois, à la suite de l'opposition des élus ultramarins et des deux chambres du Parlement, ces dispositions n'ont pas été adoptées.

#### A. DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS

##### 1. Le dispositif Lodéom a notamment pour objet de compenser des difficultés propres à l'outre-mer

L'un des principaux facteurs de confusion au sujet du dispositif Lodéom est qu'il a pour objet non seulement de créer des emplois, mais aussi de compenser certaines difficultés propres à l'outre-mer.

Ignorer ce point peut conduire à une incompréhension. En effet, le dispositif bénéficie notamment à des salaires élevés, contrairement au dispositif d'allègement de droit commun. Or, l'emploi dépend d'autant plus du coût du travail que le niveau de qualification, et donc de rémunération, est faible.

---

<sup>1</sup> Source : Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

<sup>2</sup> « L'évaluation de l'avantage différentiel en 2024 et 2025 se situe dans une fourchette comparable à celle estimée par la mission pour 2023. Les évolutions paramétriques des points de sortie des réductions proportionnelles « famille » et « maladie » n'ont pas d'effet significatif. La réforme de la RGDU en 2026 devrait faire augmenter l'avantage comparatif en faveur de la Lodéom. Sans réforme du dispositif outre-mer, la projection se situe autour de 780 millions d'euros » (source : réponse de la direction de la sécurité sociale aux rapporteuses).

## 2. Des objectifs à préciser

Il importe donc de préciser les objectifs du dispositif.

Les objectifs attribués au dispositif Lodéom par les différents acteurs sont nombreux<sup>1</sup>.

Il n'est en outre pas évident que ce dispositif soit toujours le mieux adapté pour les atteindre, ce qui ne contribue pas à sa crédibilité.

### ***B. À L'AUTOMNE 2024, UN RAPPORT IGAS-IGF PROPOSANT DE RÉDUIRE FORTEMENT LE COÛT DU DISPOSITIF***

L'inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'inspection générale des finances (IGF) ont adopté en novembre 2024 un rapport<sup>2</sup> d'évaluation du dispositif Lodéom, publié en mai 2025.

Ce rapport s'appuie sur une modélisation économétrique évaluant l'effet de la réforme de 2019 (qui a consisté à en augmenter légèrement le coût<sup>3</sup> tout en le concentrant un peu plus sur les bas salaires). Cette modélisation est présentée précisément en **annexe XII** au présent rapport.

Selon cette modélisation, la réforme de 2019 n'a quasiment pas eu d'effet sur l'emploi, les salaires et la rentabilité des entreprises (la seule exception étant l'emploi dans les entreprises de 2<sup>4</sup> à 11 salariés défavorisées par la réforme).

---

<sup>1</sup> On peut mentionner, en particulier, la création d'emplois, la lutte contre le travail informel, la préservation du taux de marge des entreprises, la limitation des pertes d'emploi au profit de la France hexagonale, la réduction du différentiel de rémunération par rapport au secteur public ultramarin, l'amélioration de la compétitivité, le développement de certains secteurs, la compensation des retards de paiement des administrations publiques ultramarines.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

<sup>3</sup> Selon le rapport précité de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024, « cette réforme a été réalisée à budget légèrement croissant ».

<sup>4</sup> Les entreprises de moins de 2 salariés ont en effet été exclues de la modélisation pour des raisons techniques (cf. annexe XII au présent rapport).

Bien que cela ne corresponde pas aux conclusions de la mission<sup>1</sup>, le rapport donne parfois l'impression d'interpréter les résultats de cette modélisation comme correspondant à une vérité d'ordre général, selon laquelle toute « *évolution des exonérations* » aurait nécessairement un effet économique négligeable, en particulier sur l'emploi<sup>2</sup>. En particulier, il s'appuie sur cette modélisation pour justifier ses propositions de forte réduction du coût du dispositif<sup>3</sup>.

### **C. LE REFUS PAR LE PARLEMENT D'UNE FORTE RÉDUCTION DU COÛT DU DISPOSITIF**

#### **1. L'exclusion du dispositif Lodéom de la réforme des allègements généraux de la LFSS pour 2025**

Les allègements généraux de cotisations patronales, applicables partout en France (y compris en outre-mer), ont été réduits de 2 milliards d'euros à partir de 2026 par l'article 18 de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2025.

En l'absence de disposition spécifique dans la LFSS pour 2025 (qui réformait les allègements généraux), le dispositif Lodéom aurait été concerné par le « raboutage » des bandeaux famille et maladie en 2025 puis par leur suppression en 2026 (cf. encadré), ce qui à partir de 2026 aurait réduit les allègements au profit de l'outre-mer d'environ 0,5 milliard d'euros.

---

<sup>1</sup> Interrogés à ce sujet par les rapporteuses, les auteurs du rapport ont indiqué que l'idée qu'une réduction du coût du dispositif Lodéom n'aurait pas d'effet économique significatif « ne correspond pas aux conclusions de la mission ».

<sup>2</sup> « En s'appuyant sur la réforme ayant conduit à la suppression du CICE et à la refonte des barèmes Lodéom en 2019, qui représente un choc exogène suffisamment significatif et documenté pour conduire des travaux économétriques, la mission a évalué l'impact d'une évolution des exonérations sur l'emploi, les salaires et les indicateurs de rentabilité des entreprises. La modélisation ne fait pas apparaître, dans un tel cas de figure, d'effet significatif des exonérations de cotisations sociales Lodéom ni sur l'emploi, à l'exception d'un effet négatif très limité pour les entreprises de 2 à 11 salariés affectées par la refonte des barèmes, ni sur les rémunérations, ni sur les indicateurs de rentabilité des entreprises. »

<sup>3</sup> Cf. *par exemple* : « La modélisation qu'a réalisée la mission n'a pu identifier des effets statistiquement significatifs sur l'amélioration de l'emploi, des salaires et des indicateurs de rentabilité des entreprises, à l'exception d'effets très limités sur l'emploi pour celles des entreprises de 2 à 11 salariés pour lesquelles la réforme de 2019 a diminué le niveau d'exonération de cotisations sociales. C'est dans ce contexte et à la lumière de ces constats, que la mission a répondu à la demande de la lettre de mission de proposer des évolutions permettant d'améliorer l'efficacité et de contenir la dynamique du coût des exonérations [...] » ; « Les effets très limités relevés lors de la modélisation réalisée par la mission sur l'impact des exonérations de cotisations sur l'emploi, les salaires et la rentabilité des entreprises et le niveau de l'avantage différentiel des dispositifs Lodéom invitent à recentrer ces dispositifs sur les niveaux de rémunérations pour lesquelles les exonérations sont les plus efficaces selon la littérature économique tout en veillant à contenir la dynamique d'augmentation de la dépense (cf. *supra*) ».

### **Le « rognage » en 2025 et la suppression en 2026 des bandeaux famille et maladie et ses conséquences sur les allègements de cotisations patronales outre-mer**

L'article 18 de la LFSS pour 2025 a réformé les allègements généraux de cotisations patronales (applicables dans toute la France) en deux temps.

En 2025, la structuration des allègements généraux n'a pas été modifiée. Elle comprenait donc toujours une part dégressive s'annulant à 1,6 Smic (couramment appelée « réduction Fillon »), ainsi que deux exonérations identiques quel que soit le niveau de rémunération, couramment dénommées « bandeaux », l'une portant sur les cotisations maladie (« bandeau maladie ») et l'autre sur les cotisations famille (« bandeau famille »). La réforme consistait en 2025 à ramener les points de sortie des deux bandeaux, jusqu'alors de 3,5 Smic et 2,5 Smic, à respectivement 3,3 et 2,25 Smic.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2026, la structuration des allègements généraux, renommés « réduction générale dégressive unique » (RGDU), a été fortement modifiée. En effet, les deux bandeaux sont désormais supprimés, et la « réduction Fillon » est remplacée par une réduction, également dégressive, s'annulant à 3 Smic. Sous cette réserve, le profil de l'allègement est de nature réglementaire. Le Gouvernement a fait le choix de maintenir une exonération totale au niveau du Smic, qui diminue progressivement pour s'annuler à 3 Smic, selon une formule déterminée par décret.

En l'absence de disposition spécifique (*cf.* texte *infra*), la réforme des allègements généraux aurait également « rogné » (en 2025) puis supprimé (à partir de 2026) les bandeaux famille et maladie dans le cas des outre-mer.

La rédaction initiale du PLFSS pour 2025 prévoyait également une baisse au niveau du Smic des allègements dégressifs de 2 points en 2025 et 2 points supplémentaires à partir de 2026, qui se serait appliquée automatiquement outre-mer (du fait des références des articles définissant leurs barèmes à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, qui définit les allègements généraux « de droit commun »). À la suite de l'opposition de la commission des affaires sociales du Sénat à cette mesure, en raison de son effet sur l'emploi, cette réduction n'a pas été maintenue dans le texte définitif.

Le texte initial du PLFSS pour 2025 prévoyait une adaptation par ordonnance des différents dispositifs d'allègement dégressif spécifiques (dont le dispositif Lodéom), sans clairement encadrer l'habilitation du Gouvernement<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le texte initial prévoyait en effet que le Gouvernement était « autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de modifier les règles de calcul et de déclaration relatives aux [régimes spécifiques de réductions dégressives de cotisations patronales], en vue de tenir compte des conséquences sur l'emploi de ces règles, ainsi que des évolutions rendues nécessaires par l'entrée en vigueur des dispositions du présent article afin de respecter les crédits votés en loi de finances, pour l'année 2025 ».

Dans le cas du dispositif Lodéom, il semblait d'autant plus difficile de voter une telle habilitation à légiférer par ordonnance que, bien que le rapport<sup>1</sup> précité de l'Igas et de l'IGF ait été adopté en novembre 2024, il n'était alors toujours pas publié.

En première lecture du PLFSS pour 2025, le Sénat n'a pas adopté l'amendement de la commission, tendant à maintenir en l'état les dispositifs spécifiques, comme le dispositif Lodéom, y compris en ce qui concernait les bandeaux famille et maladie.

Il a en revanche adopté plusieurs amendements identiques figeant la seule part dégressive des allègements du seul dispositif Lodéom.

La commission mixte paritaire (CMP) a toutefois adopté le dispositif proposé par la commission des affaires sociales du Sénat, qui figeait l'ensemble constitué par le dispositif Lodéom et les bandeaux famille et maladie. Après la censure du gouvernement Barnier, cette rédaction a été maintenue dans le texte adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale.

## **2. Le rapport du député Christian Baptiste (septembre 2025)**

En septembre 2025, la commission des finances de l'Assemblée nationale a publié un rapport d'information<sup>2</sup> du député Christian Baptiste.

Ce rapport rappelle les difficultés liées à l'isolement géographique et souligne la nécessité de réduire le coût du travail pour des niveaux de salaire relativement élevés, afin d'attirer les cadres. Ainsi, il préconise en particulier de maintenir les points de sortie élevés des dispositifs.

Il préconise en outre de subordonner effectivement (comme le prévoit la loi) le bénéfice du dispositif au fait d'être à jour pour le paiement des cotisations sociales et d'instaurer un régime unique pour les Drom et COM des Antilles.

Les recommandations de ce rapport sont rappelées en **annexe IX**.

## **3. Le rejet par le Parlement du fort « coup de rabot » proposé par l'article 9 du PLFSS pour 2026**

L'article 9 du PLFSS pour 2026 proposait de supprimer le barème « innovation et croissance », d'aligner Saint-Barthélemy et Saint-Martin sur le droit commun du dispositif Lodéom, et surtout de recentrer les barèmes « compétitivité » et « compétitivité renforcée » sur les salaires inférieurs à 1,6 et 1,9 Smic.

---

<sup>1</sup> Igas, IGF, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, novembre 2024.

<sup>2</sup> Christian Baptiste, Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer, rapport n° 1861 (XVIIe législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025.

Selon l'évaluation préalable de l'article 9, cette réforme devait augmenter les recettes publiques de 340 millions d'euros. La compensation par l'État du dispositif Lodéom à la sécurité sociale, *via* la mission « Outre-mer », aurait baissé de 350 millions d'euros<sup>1</sup>.

Le Gouvernement, s'appuyant sur la modélisation du rapport précité de l'Igas et de l'IGF, mais sans produire de simulation de l'effet de la réforme proposée sur l'emploi, estimait que celle-ci n'aurait « *pas d'effet négatif majeur* »<sup>2</sup>.

Le projet s'est heurté à de vives oppositions.

Avant même le dépôt du PLFSS, la Fedom, dans une lettre ouverte au ministre chargé des outre-mer du 8 août 2025, écrivait : « *Au fil de nos rencontres avec les services, des chiffres allant même de 150 à 350 millions d'euros d'économies ont été évoqués. Cela n'est pas acceptable* ».

Les dispositions concernées ont été supprimées en première lecture par l'Assemblée nationale<sup>3</sup>, et cette suppression a été maintenue par le Sénat.

La réduction des allègements de cotisations a suscité des oppositions d'autant plus fortes que le PLF prévoyait parallèlement une réforme de la défiscalisation des investissements productifs, correspondant à 300 millions d'euros d'économies supplémentaires (hors périmètre de la mission « Outre-mer »).

---

<sup>1</sup> Selon l'évaluation préalable de l'article 9 du PLFSS, la réforme du dispositif Lodéom par cet article devait augmenter les recettes publiques de 340 millions d'euros :

- la réforme réduisait de 350 millions d'euros le coût du dispositif pour l'État (qui compensait le dispositif à la sécurité sociale) ;

- en sens inverse, la réforme entraînait le basculement de certaines entreprises sur les allègements généraux, ce qui tendait à dégrader le solde de la sécurité sociale de 100 millions d'euros ;

- l'évaluation préalable prenait également en compte le fait qu'en conséquence de la réforme le coût des bandeaux famille et maladie devait baisser de 90 millions d'euros.

<sup>2</sup> « L'analyse conduite par la mission Igas-IGF qui a testé la sensibilité de l'emploi et de la rentabilité des entreprises à une modification des exonérations prévues par la Lodéom (celle de 2019, dernier choc exogène mobilisable) ne montre « *aucun effet significatif sur l'emploi des entreprises de 2 à 11 salariés* » et « *ne permet pas d'établir un effet significatif de la réforme [de 2019] sur l'emploi des entreprises de plus de 11 salariés* » ; elle ne « *fait pas apparaître d'effet significatif sur les rémunérations par salariés* » ; elle ne « *permet pas de détecter un impact significatif de [la réforme de 2019] sur les indicateurs de rentabilité des entreprises* » ; l'impact du dispositif sur ces facteurs semble donc limité et la diminution proposée – partiellement compensée par une hausse des allègements généraux et une baisse de l'impôt sur les sociétés – n'aura symétriquement pas d'effet négatif majeur » (évaluation préalable de l'article 9 du PLFSS pour 2026).

<sup>3</sup> Amendements n° 55, n° 57, n° 343, n° 350 et n° 811.

---

## **D. UNE CONCERTATION ENGAGÉE ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES ÉLUS ULTRAMARINS**

Lors de l'examen en séance par l'Assemblée nationale de l'article 9 du PLFSS pour 2026, un consensus du Gouvernement et des parlementaires s'est dégagé pour engager en 2026 une concertation, visant en particulier à simplifier le dispositif. Les ministres ont pris des engagements en ce sens (cf. encadré).

### **Première séance du 7 novembre 2025 à l'Assemblée nationale – déclaration des ministres sur l'engagement d'une concertation en 2026 sur la réforme du dispositif Lodéom**

#### **Amélie de Montchalin, ministre de l'action et des comptes publics**

*« Je pense qu'il faut que nous débattions, comme nous y a invités M. le rapporteur général, en particulier avec les députés ultramarins au sujet de la Lodéom. En effet, si le Gouvernement est prêt à entendre que le montant des économies demandées est difficile à absorber dans les conditions actuelles, il n'en demeure pas moins que le dispositif est trop compliqué et que, sans faire d'économies budgétaires, nous gagnerions au moins à le simplifier – sur ce point, un consensus s'est dégagé lors de nos échanges du 29 octobre. (...) Soyons clairs : le Gouvernement renonce à l'économie budgétaire de près de 350 millions d'euros (...) mais il est essentiel d'engager des travaux sur le fonctionnement, les paramètres et le ciblage du dispositif. »*

#### **Naïma Moutchou, ministre des Outre-mer**

*« Une réforme d'une telle ampleur ne peut pas être bâtie seuls dans nos bureaux. Pour qu'elle soit comprise et acceptée, il faut qu'elle soit construite par l'ensemble des acteurs concernés. Je vous proposerai une méthode de travail en ce sens. (...) Nous proposons, sur la base des constats partagés et des travaux déjà réalisés – je pense là encore au rapport du député Baptiste –, qu'à partir du début de l'année prochaine, nous puissions nous mettre d'accord sur une méthode de travail afin de réformer le dispositif dit Lodéom en visant un objectif commun : rendre ce dispositif plus simple, plus lisible, donc plus efficace sur le terrain pour créer des emplois et limiter les abus. »*

Auditionnée le 22 janvier 2026 par la délégation sénatoriale aux outre-mer, Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, a indiqué la mise en place de deux groupes de travail, portant respectivement sur la Lodéom et sur le régime des aides fiscales à l'investissement outre-mer (Rafip)<sup>1</sup>.

Le 7 avril 2026, Philippe Leyssène, contrôleur général des Armées, et Gilles Lara-Adélaïde, inspecteur général des finances, ont été chargés par le Gouvernement<sup>2</sup> de proposer des évolutions du dispositif Lodéom et du Rafip. Selon la lettre de mission, les préconisations devront être « *partagées avec les collectivités et les socioprofessionnels concernés de façon à parvenir à une compréhension commune des enjeux et, si possible, des évolutions proposées* ». Selon les indications dont disposent les rapporteuses, la date de remise des conclusions, fixée par la lettre de mission à « *la fin du mois de mai* » au plus tard, pourrait être reportée à la fin du mois de juin.

## **II. L'OBJET DU RAPPORT : CLARIFIER LE DÉBAT ET PROPOSER UNE « BOÎTE À OUTILS »**

### **A. DES RECOMMANDATIONS ET UNE « BOÎTE À OUTILS »**

Le présent rapport a pour objet de contribuer à clarifier et dépassionner le débat.

Comme le rapport de septembre 2025 de la Mecss sur le financement de la sécurité sociale<sup>3</sup>, il adopte une approche technique et évaluative, en distinguant ce qui relève de l'analyse objective, c'est-à-dire l'évaluation du dispositif, et ce qui relève de la prise de position politique.

---

<sup>1</sup> « En 2026, nous prendrons le temps de construire une réforme qui soit équilibrée, adaptée aux réalités économiques des territoires, que nous pourrions vraisemblablement d'ailleurs simplifier aussi, pour le monde des entreprises, couplée, je l'espère, à un autre travail que je mène, qui est aussi d'essayer de projeter vers une loi d'orientation pour les outre-mer. Dans cette logique, je souhaite vous annoncer, concernant la Lodéom, le lancement de deux groupes de travail. Le premier portera sur la Lodéom elle-même, qui reste un pilier du soutien à l'emploi et à la compétitivité des entreprises ultramarines. Nous mènerons un travail approfondi avec les parlementaires, les partenaires sociaux, les acteurs économiques, pour adapter ce dispositif aux réalités actuelles, et nous prendrons le temps de le faire dans la durée. Le deuxième groupe de travail concernera la défiscalisation outre-mer, qui est un levier majeur pour le logement et l'économie productive. Je souhaite sécuriser le dispositif, en améliorer la lisibilité et renforcer son impact réel sur le terrain. Ces groupes de travail visent à clarifier nos outils et à les rendre plus efficaces, pour que chaque euro engagé produise des résultats concrets. Ils s'inscrivent dans une volonté de construire avec vous une politique qui soit plus stable pour les territoires » (verbatim de l'audition de la ministre le 22 janvier 2026 par la délégation sénatoriale aux outre-mer).

<sup>2</sup> Le ministre du travail et des solidarités, le ministre de l'économie et des finances, la ministre des outre-mer et le ministre de l'action et des comptes publics.

<sup>3</sup> Élisabeth Doineau, Raymonde Poncet Monge, Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat, rapport d'information n° 901 (2024-2025), mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat, commission des affaires sociales, 23 septembre 2025).

### **1. Dans le cas des mesures relatives à la gestion, des recommandations des rapporteures**

Les mesures relatives à la gestion sont relativement consensuelles et ne semblent pas appeler d'arbitrage politique.

Aussi, les rapporteures s'appuient sur les différents rapports et les auditions qu'elles ont réalisées pour faire des recommandations.

### **2. Dans le cas des mesures modifiant les barèmes, une modélisation de l'effet des principaux scénarios envisageables sur le solde public, mais aussi sur l'emploi**

Dans le cas des mesures modifiant le coût du dispositif, qui supposent un arbitrage politique, le rapport se contente de présenter différents scénarios d'évolution envisageables, sans en préconiser ni en écarter aucun.

Il présente des chiffrages réalisés avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, synthétisés en **annexes X et XIII**.

Ces chiffrages concernent l'effet non seulement sur le solde public, mais aussi sur **l'emploi**.

Les chiffrages de l'effet sur l'emploi, qui doivent être considérés avec une certaine prudence, ont été réalisés à partir de la méthodologie du « rapport Bozio-Wasmer »<sup>1</sup> d'octobre 2024.

## ***B. LA PRISE EN COMPTE DE L'ENSEMBLE DES ANALYSES DISPONIBLES***

### **1. La prise en compte de l'ensemble des évaluations existantes**

Depuis leur instauration en 1994, les exonérations de cotisations patronales en outre-mer ont fait l'objet de six rapports de l'administration et quatre articles universitaires de modélisation.

Le présent rapport s'appuie sur ces analyses, synthétisées en **annexe VIII**.

Il comprend en outre, en **annexe XII**, une présentation, réalisée avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, de la modélisation du rapport précité de l'Igas et de l'IGF.

---

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

## **2. Plus de cinquante auditions**

Les rapporteuses se sont appuyées sur plus de cinquante auditions, dont la liste est **annexée** au présent rapport.

Ont ainsi été auditionnés les administrations et collectivités concernées, des économistes et des représentants des entreprises.

## CHAPITRE PREMIER

### LE DISPOSITIF D'EXONÉRATION DE COTISATIONS PATRONALES SPÉCIFIQUE AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

#### I. PRÉSENTATION DU DISPOSITIF

##### A. TROIS RÉGIMES DISTINCTS

Le « dispositif Lodéom » est ainsi désigné par référence à la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (dite « Lodéom »).

Bien que l'usage soit de parler du « dispositif Lodéom », celui-ci correspond en réalité à trois régimes d'exonérations de cotisations sociales, dont la plupart ne résultent pas de la Lodéom :

- le régime Lodéom des départements et régions d'outre-mer (Drom)<sup>1</sup> pour actuellement quatre des cinq Drom (article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale) : Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion. Ce régime doit être étendu à Mayotte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026. Paradoxalement, ce régime résulte non de la Lodéom, mais de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui en a refondu les barèmes ;

- dans le cas de trois des cinq<sup>2</sup> collectivités d'outre-mer (COM)<sup>3</sup> :

- le régime de la Lodéom des COM, pour Saint-Martin et Saint-Barthélemy (article L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale). Ce régime correspond à celui instauré en 2009 par la Lodéom ;

- le régime de la loi de programme pour l'outre-mer (Lopom) de 2000, conservé à Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale).

Le statut juridique des différents territoires bénéficiant du dispositif Lodéom est synthétisé en **annexe III** au présent rapport.

La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, du fait de leur statut particulier, ne sont pas concernés.

---

<sup>1</sup> Le régime des Drom résulte de l'article 73 de la Constitution, qui prévoit : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées.

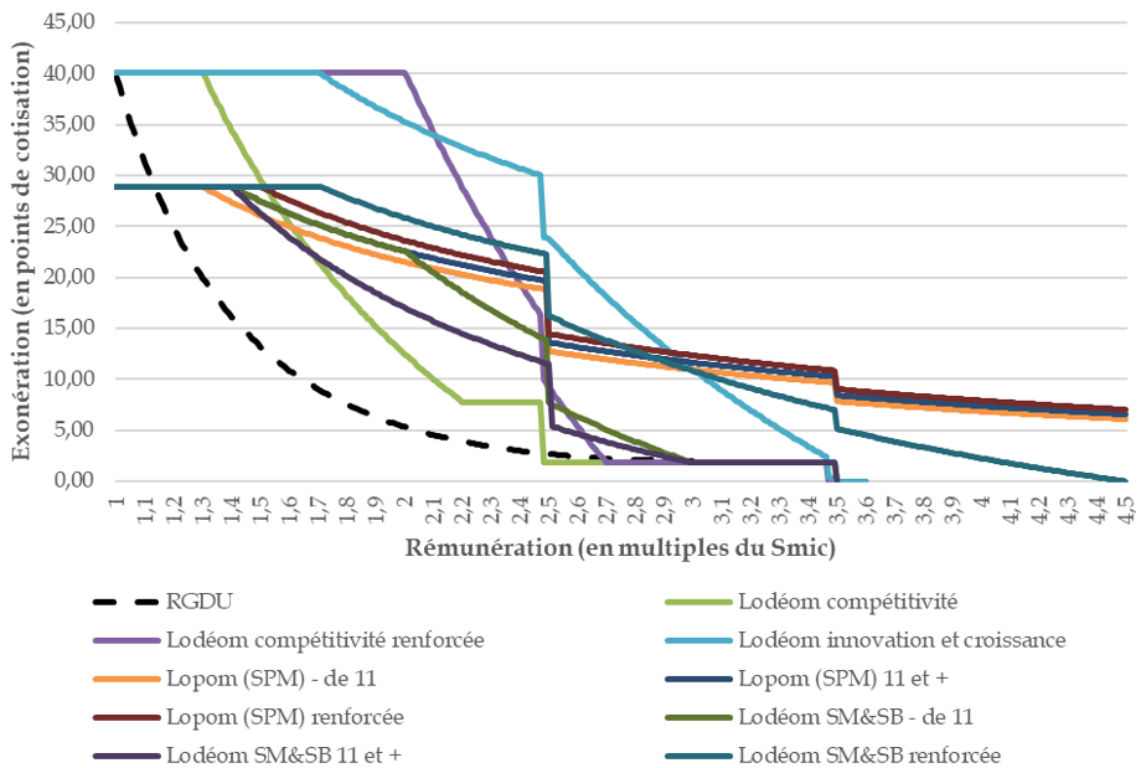
<sup>2</sup> N'entrent pas dans le champ du dispositif la Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

<sup>3</sup> Le régime des COM résulte de l'article 74 de la Constitution, qui prévoit qu'elles « ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ».

Le bandeau maladie et le bandeau famille, qui ont disparu au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif de droit commun, sont maintenus dans le cadre du dispositif Lodéom<sup>1</sup>. Le bandeau famille prévoit une réduction de cotisation de 1,8 point par rapport au taux de droit commun et le bandeau famille réduit de six points le taux de cotisation par rapport à celui de droit commun.

Le graphique et le tableau ci-après permettent d’appréhender le dispositif, ainsi que sa complexité.

**Barèmes des dispositifs Lodéom et Lopom  
(après prise en compte des bandeaux famille et maladie\*)**



RGDU : réduction générale dégressive unique. Il s’agit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026 de l’exonération de cotisations patronales de droit commun pour la France entière.

\* Les bandeaux famille et maladie sont des exonérations de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points de cotisations, jusqu’à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif d’exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans le cadre des dispositifs Lodéom et Lopom.

Source : Mecss du Sénat

<sup>1</sup> Ce maintien résulte d’une disposition de l’article 18 de la LFSS pour 2025 introduite à l’initiative de la commission des affaires sociales du Sénat.

### Principales caractéristiques des différents barèmes

|                                      |                                   | Exonération totale jusqu'à | Exonération dégressive à partir de | Exonération nulle à partir de | Entreprises éligibles   |
|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|---|
| Guadeloupe, Martinique et La Réunion | Barème de compétitivité           | 1,3 Smic                   | 1,3 Smic                           | 2,2 Smic                      | Maximum 10 salariés ou entreprise de transport aérien et maritime desservant es Drom-COM ou entreprise du BTP quel que soit le nombre de salariés   |
|                                      | Barème de compétitivité renforcée | 2 Smic                     | 2 Smic                             | 2,7 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA, entreprise dans le secteur de l'industrie, de la pêche, de l'aquaculture, de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de l'environnement et des énergies renouvelables, de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, du nautisme, des TIC, de la presse, de la production audiovisuelle, de la R&D ou bénéficiant du perfectionnement actif de produits importés |
|                                      | Barème innovation et croissance   | 1,7 Smic                   | 2,5 Smic                           | 3,5 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA, dans le secteur des NTIC pour les salariés concourant à la réalisation de projets innovants   |
| Guyane, identique à ci-dessus sauf   | Barème de compétitivité renforcée | 2 Smic                     | 2 Smic                             | 2,7 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA, entreprise dans le secteur agricole, industriel, commercial (éligible à l'investissement productif immobilier, de la banque, de la finance, de l'assurance, de la comptabilité, du conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques ou effectuant de la recherche sur les NTIC ou bénéficiant du perfectionnement actif de produits importés              |
| Saint-Barthélemy et Saint-Martin     | Barème sectoriel                  | 1,4 Smic                   | 1,4 Smic                           | 3 Smic                        | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA<br>Entreprise dans le secteur de l'industrie, de la pêche, de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de l'environnement, des énergies renouvelables, de l'hôtellerie, de la restauration, des TIC, de la presse, de la production audiovisuelle et de la recherche et développement  |
|                                      | Barème moins de 11 salariés       | 1,4 Smic                   | 2 Smic                             | 3 Smic                        | Maximum 10 salariés   |
|                                      | Barème renforcé                   | 1,7 Smic                   | 2,5 Smic                           | 4,5 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA<br>Entreprise dans le secteur agricole, industriel, commercial (éligible à l'investissement productif) ou toute entreprise en comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques ou effectuant de la R&D sur les NTIC  |

|                          |                             | Exonération totale jusqu'à | Exonération stabilisée en euros à partir de |            |  |
|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|---|------------|--|
| Saint-Pierre-et-Miquelon | Barème moins de 11 salariés | 1,3 Smic                   | 1,3 Smic                                    | Sans objet | Maximum 10 salariés ou entreprise de transport aérien et maritime, ou entreprise du BTP de moins de 50 salariés (exonération divisée par deux au-delà)   |
|                          | Barème sectoriel            | 1,4 Smic                   | 1,4 Smic                                    |            | Entreprise dans le secteur industriel, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des NTIC, des énergies renouvelables, de la pêche, de l'aquaculture et de l'agriculture |
|                          | Barème renforcé             | 1,5 Smic                   | 1,5 Smic                                    |            | Entreprise dans le secteur du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie  |

BTP : bâtiments et travaux publics. CA : chiffre d'affaires. (N)TIC : (nouvelles) technologies de l'information et de la communication. R&D : recherche et développement.

Source : Mecss du Sénat, à partir des articles L. 752-3-1, L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale

## B. POUR CHAQUE RÉGIME, TROIS BARÈMES

Chaque régime correspond à trois barèmes.

Schématiquement :

- le barème le moins avantageux est destiné à toutes les TPE (moins de 11 salariés) ainsi, le cas échéant, qu'aux entreprises de certains secteurs, quelle que soit leur taille ;

- le deuxième barème, plus avantageux que le premier, est destiné aux PME (moins de 250 salariés), à condition d'exercer une activité parmi certains secteurs soumis à la concurrence internationale (comme l'agriculture, l'industrie ou le tourisme) ;

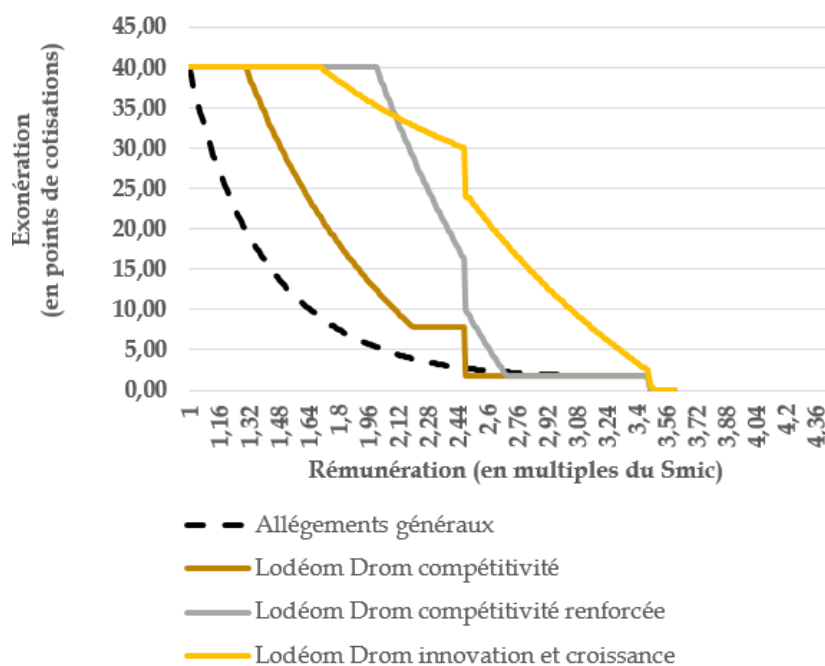
- le troisième barème est lui-même un renforcement particulièrement avantageux du deuxième barème et est réservé à quelques secteurs d'activité très précis.

Dans le cas de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les deux premiers barèmes sont inversés : les TPE bénéficient d'un barème plus favorable que le barème sectoriel.

### 1. Le régime Lodéom applicable aux quatre Drom

Les barèmes applicables aux quatre Drom concernés sont synthétisés par le graphique ci-après.

**Barèmes du dispositif Lodéom applicables à la Martinique, la Guadeloupe,  
Guyane et La Réunion  
(après prise en compte des bandeaux famille et maladie\*)**



\* Les bandeaux famille et maladie sont des exonérations de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points de cotisations, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif d'exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans le cadre des dispositifs Lodéom et Lopom.

Source : Mecss du Sénat à partir du décret n° 2019-199 du 15 mars 2019

Les principales différences par rapport au dispositif d'allégements de droit commun sont :

- que le dispositif bénéficie à des salaires plus élevés, allant jusqu'à 3,5 Smic pour le barème innovation et croissance quand la réduction générale dégressive unique (RGDU) s'éteint à 3 Smic ;

- que le dispositif présente des taux d'exonération en points de salaire brut sensiblement supérieurs, par exemple à 2 Smic le taux est d'environ 40 % (en incluant les bandeaux) pour le barème de compétitivité renforcée contre environ 5 % pour la RGDU ;

- que le dispositif Lodéom traite différemment les entreprises en fonction :

- de leur taille, par exemple le barème de compétitivité profite principalement aux entreprises de moins de 11 salariés, hors exceptions comme les entreprises du BTP ;
- de leur chiffre d'affaires, par exemple pour le barème de compétitivité renforcée qui fixe une limite de 50 millions d'euros ;

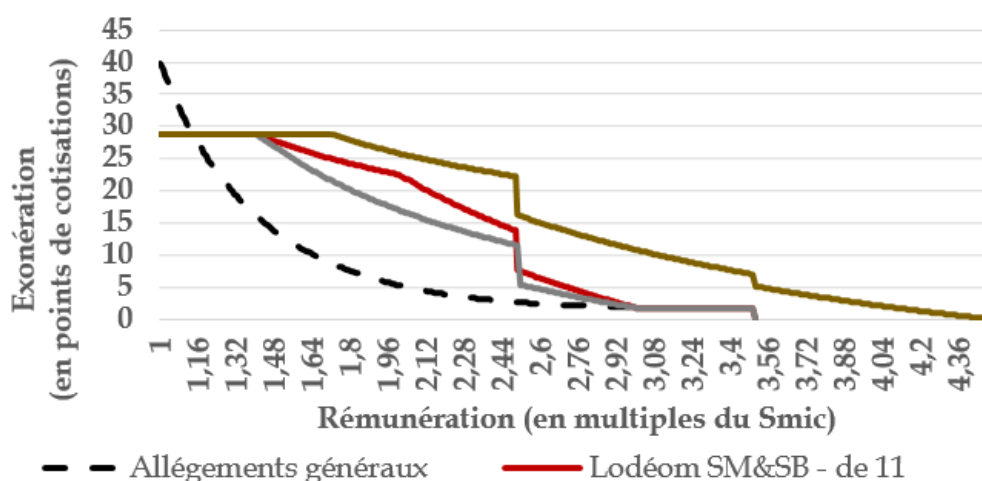
- de leur domaine d'activité, par exemple les assurances et les banques qui sont exclues de tous les barèmes.

Le champ du barème de compétitivité renforcée de la Guyane est plus large que dans les autres Drom, en incluant toutes les entreprises éligibles au titre du dispositif de l'investissement productif<sup>1</sup>.

## 2. Le régime Lodéom applicable à Saint-Martin et Saint-Barthélemy

Les barèmes applicables à Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont synthétisés par le graphique ci-après.

**Barèmes du dispositif Lodéom applicables à Saint-Martin et Saint-Barthélemy (après prise en compte des bandeaux famille et maladie\*)**



\* Les bandeaux famille et maladie sont des exonérations de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points de cotisations, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif d'exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans le cadre des dispositifs Lodéom et Lopom.

Source : Mecss du Sénat à partir de l'article D. 752-8 du code de la sécurité sociale

Les principales différences par rapport aux autres barèmes du dispositif Lodéom sont :

- des exonérations en points de salaire brut moins élevées (29,02 % du salaire brut en intégrant les bandeaux maladie et famille) que pour les Drom. En effet, ces exonérations portent sur les seules cotisations de sécurité sociale (et pas, par exemple, sur les cotisations de retraite complémentaire ou d'assurance chômage) ;

<sup>1</sup> Le dispositif de l'investissement productif est détaillé à l'article 199 undecies B du code général des impôts.

- des seuils de point de sortie du dispositif plus éloignés, par exemple à 3 Smic pour le barème sectoriel des COM contre 2,7 Smic pour le barème de compétitivité renforcée des Drom ;

- des seuils d'exonération totale qui sont plus élevés ou plus bas selon les barèmes, par exemple pour celui des entreprises de moins de 11 salariés des COM, l'exonération est totale jusqu'à 1,4 Smic contre 1,3 Smic pour le barème de compétitivité des Drom, alors que le seuil d'exonération totale s'élève à 1,4 Smic pour le barème sectoriel des COM, contre 2 Smic pour le barème de compétitivité renforcée des Drom ;

- des seuils de dégressivité qui peuvent être supérieurs ou inférieurs au barème des Drom, par exemple la dégressivité commence à 2 Smic pour le barème des entreprises de moins de 11 salariés pour les COM, contre 1,3 Smic pour le barème de compétitivité des Drom, là où elle s'élève à 1,4 Smic pour le barème sectoriel des COM contre 2 Smic pour le barème de compétitivité renforcée des Drom.

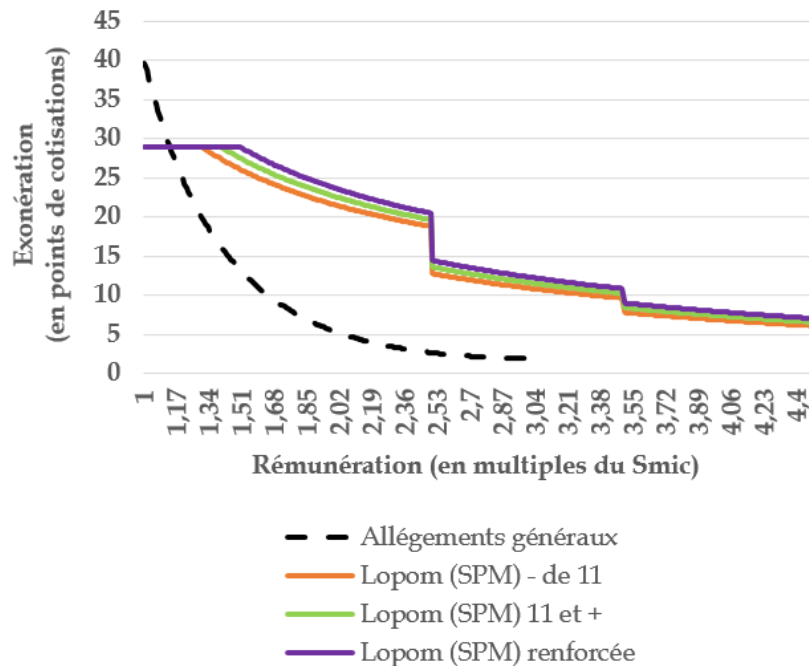
Le calcul des exonérations étant mensuel, il est susceptible de favoriser une forme d'optimisation sociale consistant pour les employeurs à faire considérablement varier selon les mois la rémunération des salariés afin de bénéficier d'effets de seuils qui leur permettent de bénéficier du plus large montant possible d'exonérations.

Les nombreuses différences entre le barème Lodéom des Drom et celui des COM s'expliquent par le choix fait par le législateur de ne pas y appliquer la refonte des barèmes de la réforme de 2019 car le barème y est plus avantageux à Saint-Barthélemy au regard de la structure des salaires. Le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 estime toutefois, « à dire d'experts », que tel n'est pas le cas pour Saint-Martin.

### **3. Le dispositif applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon (Lopom)**

Les barèmes applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon sont synthétisés par le graphique ci-après.

### Barèmes des dispositifs Lopom applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon (après prise en compte des bandeaux famille et maladie\*)



\* Les bandeaux famille et maladie sont des exonérations de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points de cotisations, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif d'exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans le cadre des dispositifs Lodéom et Lopom.

Source : Mecss du Sénat à partir de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale

Les principales différences par rapport aux autres barèmes du dispositif Lodéom sont :

- des exonérations en points de salaire brut moins élevées (comme dans le cas des COM des Antilles, environ 30 % du salaire brut en intégrant les bandeaux maladie et famille) que celles pour les Drom ;
- un système de franchise, correspondant à un montant stable en euros, quel que soit le niveau de salaire, à partir de la fin du « plateau » initial, permettant à la Lopom d'être le dispositif le plus avantageux à partir de 3 Smic.

#### 4. L'extension du régime Lodéom des Drom à Mayotte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026

Selon les dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la LFSS pour 2026, le département de Mayotte bénéficiera du dispositif Lodéom des Drom à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2026.

Les modalités de cette extension sont explicitées dans l'annexe V au présent rapport.

## **II. UN DISPOSITIF CRÉÉ EN 1994 DONT LE COÛT BRUT EST PASSÉ DE 0,2 MILLIARD D'EUROS À 1,5 MILLIARD D'EUROS AUJOURD'HUI**

### ***A. UN COÛT BRUT PASSÉ DE 0,2 MILLIARD D'EUROS À 1,5 MILLIARD D'EUROS, ESSENTIELLEMENT DU FAIT DU DYNAMISME DE LA MASSE SALARIALE ULTRAMARINE***

#### **1. Une forte croissance spontanée en 2004-2008 et en 2019-2023, la principale mesure nouvelle correspondant à la Loom de 2000**

Les exonérations de cotisations spécifiques aux territoires d'outre-mer ont été instaurées par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994<sup>1</sup> (dite « loi Perben », du nom de Dominique Perben, alors ministre des départements et territoires d'outre-mer).

L'historique du dispositif est présenté dans l'**annexe IV** au présent rapport.

Le graphique ci-après indique le coût brut<sup>2</sup> du dispositif sur longue période, tel que reconstitué par les rapporteuses à partir des données disponibles.

Ce coût a tout d'abord été multiplié par plus de cinq dans les années 2000, passant, sur le périmètre de la sécurité sociale, de moins de 200 millions d'euros à plus d'un milliard d'euros. Les chiffrages des mesures nouvelles présentés lors de l'examen des différents textes réformant le dispositif suggèrent que cette augmentation est provenue en quasi-totalité de la loi dite « Loom » (2000), pour 500 millions d'euros environ et, dans une moindre mesure, de l'évolution spontanée.

Ce coût s'est ensuite à peu près stabilisé dans les années 2010.

Enfin, le coût a spontanément fortement augmenté à partir de la fin des années 2010, dans une proportion analogue à celle du dispositif d'exonération de droit commun.

Sur la totalité de la période, environ les deux tiers de l'augmentation du coût seraient provenus de l'évolution spontanée.

La prévision pour 2026 associée au PLFSS pour 2026, hors réforme du dispositif par l'article 9 du PLFSS pour 2026, était de 1 555 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques (1 066 millions d'euros pour la seule sécurité sociale).

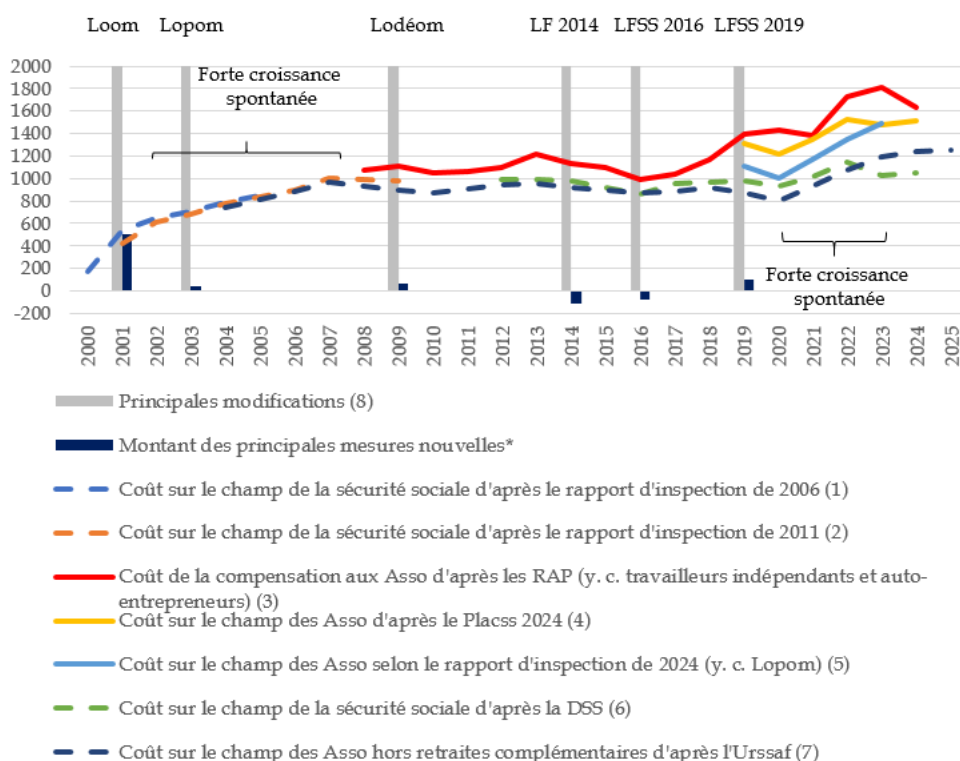
---

<sup>1</sup> Loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

<sup>2</sup> Il s'agit du coût du dispositif par rapport à l'absence totale d'allègement. Le surcoût du dispositif par rapport au dispositif d'exonération de droit commun est actuellement environ deux fois plus faible.

## Coût du dispositif d'exonération de cotisations patronales en faveur des outre-mer (hors bandeaux famille et maladie)

(en millions d'euros)



Traité plein : ensemble des administrations de sécurité sociale. Pointillés : périmètre plus restreint.

Remarques :

- Il s'agit du coût du dispositif par rapport à l'absence totale d'exonération. Le surcoût du dispositif par rapport aux allègements généraux de cotisations patronales, applicables pour la France entière (ou « avantage différentiel »), était en 2023 environ deux fois plus faible.

- En 2009, hors 442 millions d'euros pour régler les dettes accumulées par l'État jusqu'en 2008 envers les organismes sociaux.

Asso : administrations de sécurité sociale (champ plus large que celui de la seule sécurité sociale). Loom : loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Lopom : loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (également dite « loi Girardin »). Lodéom : loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. LFSS 2019 : loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

\* Mesure nouvelle : modification du coût venant d'une modification du droit (les évolutions hors mesures nouvelles sont spontanées).

(1) Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.

(2) L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public).

(3) Rapports annuels de performance (RAP) de la mission « Outre-mer ». Le montant indiqué est l'action 1 « Soutien aux entreprises » du programme 138 « Emploi outre-mer », c'est-à-dire le montant de la compensation aux organismes sociaux (qui peut différer du coût effectif).

(4) Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2024.

(5) Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

(6) Réponse aux rapporteuses (montants cohérents avec ceux du Placss 2024).

(7) Réponse aux rapporteurs.

Sources pour les mesures nouvelles : cf. texte de l'annexe IV.

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

**Selon le rapport Igas-IGF de novembre 2024, un coût brut spontanément passé depuis la fin des années 2010 de 1 à 1,5 milliard d'euros environ, du fait de la forte augmentation du Smic consécutive à la crise sanitaire**

Selon le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024, le coût du dispositif Lodéom serait passé entre 2019 et 2023 de 1 à 1,5 milliard d'euros sur le périmètre de la sécurité sociale. Cette forte augmentation n'est pas propre au dispositif Lodéom. Comme ce rapport le souligne, elle est analogue à celle observée, au niveau de la France entière, pour le dispositif d'exonération de droit commun<sup>1</sup>.

Elle provient en particulier de la hausse du Smic résultant de la forte inflation consécutive à la crise sanitaire. En effet, les seuils des dispositifs de baisse des cotisations (comme le dispositif Lodéom) étant définis en multiples du Smic, cette hausse a eu pour effet que de nombreux salaires se sont retrouvés « rattrapés » par le Smic.

On peut supposer qu'à moyen terme, l'échelle des salaires retrouvera progressivement sa structure habituelle, ce qui devrait ralentir l'augmentation du coût du dispositif par rapport à celle habituellement constatée. Ce retour à la normale pourrait toutefois être retardé par la crise énergétique.

**2. Un coût brut d'environ 1,5 milliard d'euros et un avantage différentiel deux fois moindre**

Le coût du dispositif Lodéom, d'environ 1,5 milliard d'euros, doit être distingué du coût du dispositif pour les finances publiques, environ deux fois moindre.

En effet, l'avantage différentiel, défini comme l'écart entre le montant d'exonération issu de la Lodéom et le montant d'exonération dont auraient bénéficié les entreprises sous le régime de l'allégement général, est estimé pour 2003 à 694 millions d'euros par le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024, pour un montant total du dispositif chiffré à 1 491 millions d'euros<sup>2</sup>.

---

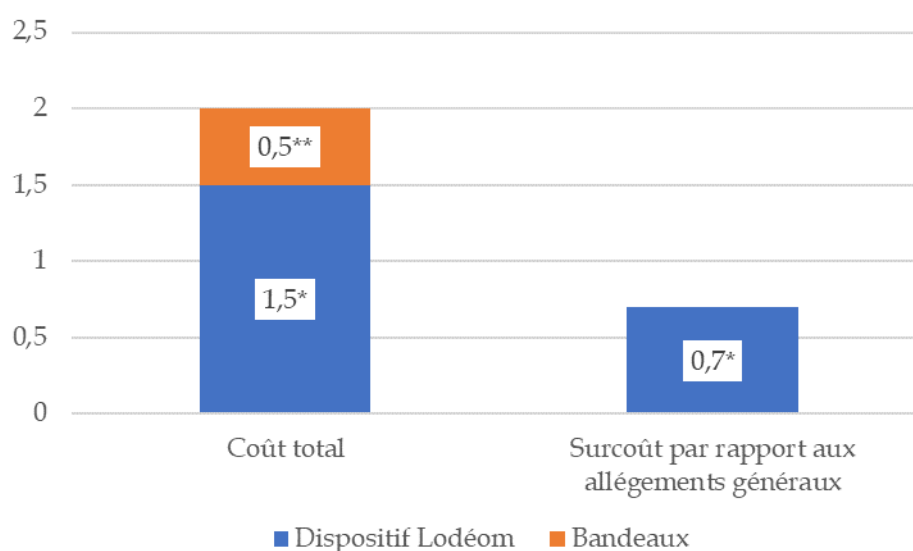
<sup>1</sup> « Le coût des exonérations de cotisations spécifiques issues de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) et de la loi de programme pour les outre-mer (Lopom) s'élève à 1,5 milliard d'euros en 2023, en augmentation de 33,6 % depuis 2019. Sur le seul champ des départements et régions d'outre-mer, il a évolué de 33,2 % entre 2019 et 2023 tandis qu'il augmentait, pour le régime général, de 30,5 % dans l'ensemble de la France. En revanche, le coût du dispositif Lodéom a augmenté moins rapidement que le dispositif de l'allégement général, hors bandeaux famille et maladie, dans l'ensemble de la France (44,0 % sur la même période) » (*Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, Évaluation des mesures d'exonérations de cotisations salariales spécifiques aux outre-mer, novembre 2024*).

<sup>2</sup> *Analogie en 2024 et 2025, l'avantage différentiel passerait à 0,8 milliard d'euros en 2026, du fait de l'instauration de la RGDU (source : réponse de la direction de la sécurité sociale aux rapporteuses).*

En sens inverse, comme indiqué *supra*, il résulte de la LFSS pour 2025 que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026 et la mise en place de la réduction générale dégressive unique (RGDU), les exonérations de cotisations patronales dénommées « bandeau famille » (exonération de 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic) et « bandeau maladie » (exonération de 6 points jusqu'à 2,5 Smic) ne s'appliquent plus que dans le cas des régimes d'exonérations spécifiques, comme le dispositif Lodéom. Dans ce dernier cas, le coût est d'environ 0,5 milliard d'euros. Ajouter ce coût au montant de 1,5 milliard d'euros (comme le « rapport Bozio-Wasmer » d'octobre 2024) conduit à un coût total d'environ 2 milliards d'euros.

### Coût du dispositif Lodéom (2023)

(en milliards d'euros)



Les bandeaux famille et maladie sont des allègements de cotisations patronales, de 1,8 et 6 points, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le cas du dispositif d'exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans celui du dispositif Lodéom. En 2023, année du graphique, ils s'appliquaient à la fois dans le cas des allègements généraux et du dispositif Lodéom ; ils ne sont donc pas pris en compte dans l'avantage différentiel.

\* Source : Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, *Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer*, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

\*\* Source : estimation de la Mecss.

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

## B. UN NOMBRE DE BARÈMES PASSÉ DE UN EN 1994 À NEUF DEPUIS 2014

Le nombre de barèmes est passé d'un à trois dès la Lopom (2003).

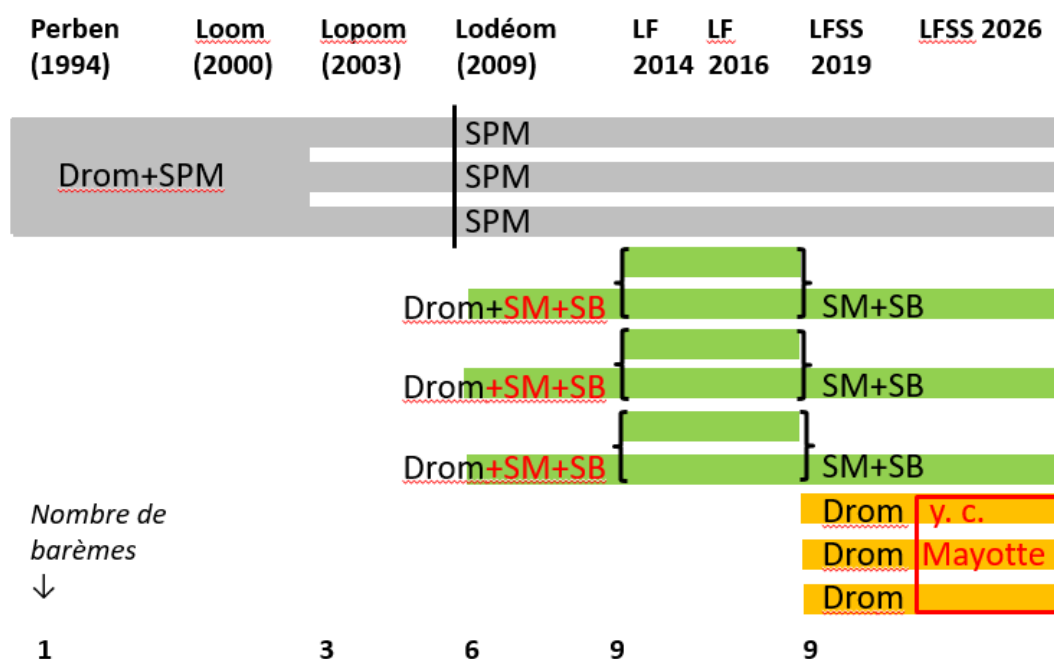
La Lodéom (2009) a réservé les trois barèmes initiaux à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elle en a créé trois nouveaux pour les quatre Drom hors Mayotte, ce nouveau dispositif étant par ailleurs étendu à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ce nouveau dispositif a vu son nombre de barèmes passer de trois à six en 2014. En effet, chaque barème existait alors en deux versions, selon que l'entreprise concernée était ou non éligible au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Il y avait alors neuf barèmes au total.

La LFSS pour 2019 a mis fin à cette anomalie, tout en réservant ce dispositif à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. En effet, un troisième dispositif a alors été instauré, réservé aux quatre Drom hors Mayotte. Le nombre de barèmes distincts a donc été maintenu à neuf.

Le troisième dispositif a été étendu à Mayotte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026.

### Évolution du nombre de barèmes



Lecture : chaque ligne correspond à un barème différent.

Drom : sauf mention contraire, départements et régions d'outre-mer hors Mayotte (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion). LF : loi de finances. LFSS : loi de financement de la sécurité sociale. Loom : loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Lopom : loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (également dite « loi Girardin »). Lodéom : loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. SB : Saint-Barthélemy. SM : Saint-Martin. SPM : Saint-Pierre-et-Miquelon.

Source : Mecss du Sénat

### **C. UN DISPOSITIF QUI, BIEN QUE BÉNÉFICIAIT TOUJOURS AUX SALAIRES ÉLEVÉS, EST DÉSORMAIS DAVANTAGE CONCENTRÉ SUR LES BAS SALAIRES**

#### **1. De la « loi Perben » à la Lopom, des exonérations stables en euros à partir d'un certain niveau de salaire**

Le dispositif instauré par la loi Perben consistait en une exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale sur la partie des salaires n'excédant pas le Smic. Il s'agissait donc d'un allègement forfaitaire, dont le montant en euros était identique quel que soit le salaire.

La loi Loom de 2000 a rendu le dispositif plus favorable. L'allègement était désormais égal à 100 % des cotisations patronales jusqu'à 1,3 Smic, puis stabilisé en euros à ce montant, quel que soit le niveau de salaire.

#### **2. Depuis la Lodéom (2009), un dispositif progressivement davantage concentré sur les bas salaires, afin de privilégier l'emploi**

Faisant suite à un rapport d'inspection de 2006<sup>1</sup>, la Lodéom (2009) a marqué une inflexion de la logique du dispositif. À partir de la Lodéom, les réformes survenues ont pour objet de donner la priorité à la création d'emplois, en recentrant le dispositif sur les bas salaires, dont l'emploi est le plus dépendant de leur coût.

Le principal apport de la Lodéom est d'instaurer une dégressivité de l'allègement de cotisations. Ainsi, dans chacun des trois barèmes, l'allègement était comme précédemment total jusqu'à un premier niveau de rémunération ; puis il diminuait linéairement en euros pour s'annuler à un second niveau de rémunération.

La LF pour 2014, la LFSS pour 2026 et la LFSS pour 2019 ont encore un peu plus concentré les exonérations sur les bas salaires, elles aussi en ne modifiant qu'à la marge le coût du dispositif.

---

<sup>1</sup> Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.

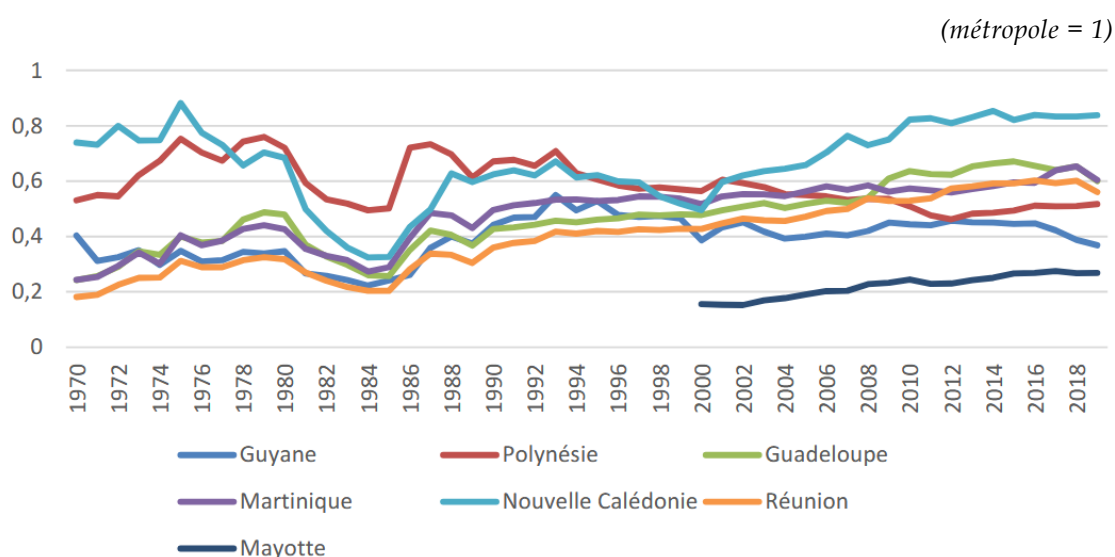
### III. LE DISPOSITIF LODÉOM DANS LE CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉCONOMIE DES OUTRE-MER

Le dispositif Lodéom ne peut être examiné indépendamment du contexte général de l'économie des outre-mer. Les économies ultramarines sont présentées de manière détaillée dans l'**annexe II** au présent rapport.

#### A. DES ÉCARTS DE RICHESSE MARQUÉS ET UNE CONVERGENCE AVEC L'HEXAGONE INABOUTIE

Depuis 1970, la convergence des économies ultramarines avec celle de l'Hexagone présente des résultats contrastés, en particulier lorsque leur situation est examinée en parité de pouvoir d'achat<sup>1</sup>. Pour la Guyane, le rapprochement du PIB par habitant avec celui de l'Hexagone est quasi inexistant. La Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et Mayotte bénéficient d'une dynamique de convergence particulièrement tardive.

Évolution des PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat des outre-mer en part du niveau national

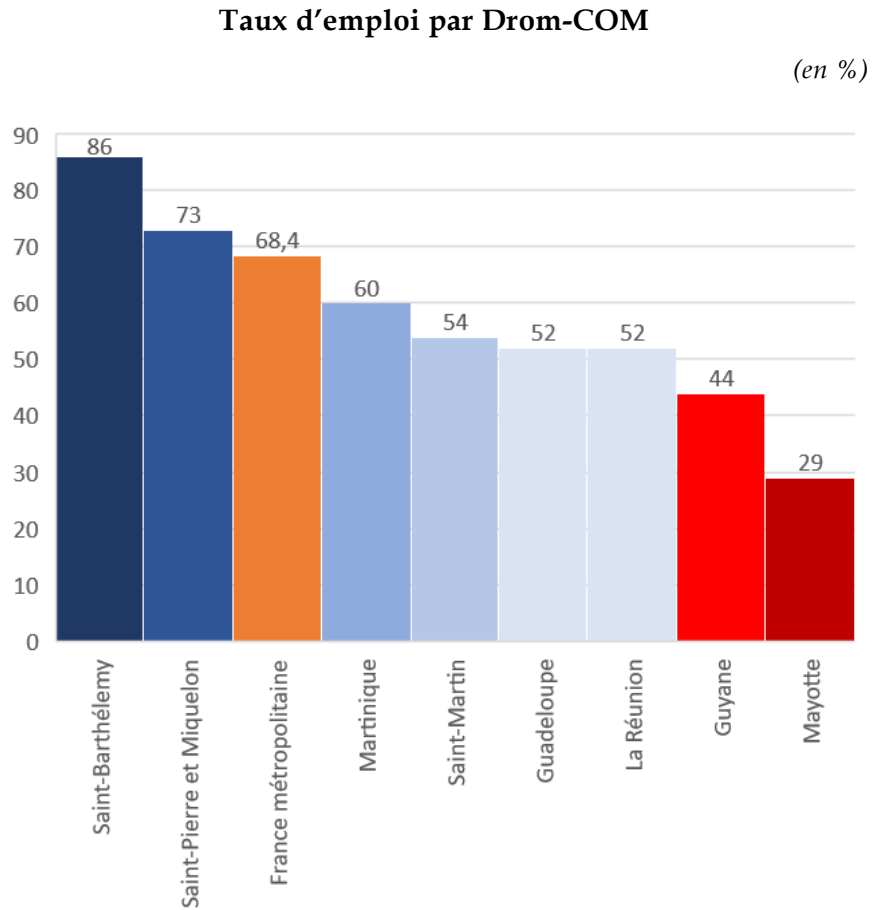


Source : Jean-François Hoarau, « Les inégalités économiques et sociales dans les outre-mer français : un héritage de l'histoire et des institutions coloniales », *Théorie et évaluation des politiques publiques*, n° 10, 2023

<sup>1</sup> Jean-François Hoarau, Nicolas Lucic, « Testing for the Imports-Led growth and the Growth-Led Imports Hypotheses in Panels for the Small Island World », *Revue d'économie politique*, n° 133, 2023.

## B. UN MARCHÉ DU TRAVAIL STRUCTURELLEMENT SOUS-PERFORMANT

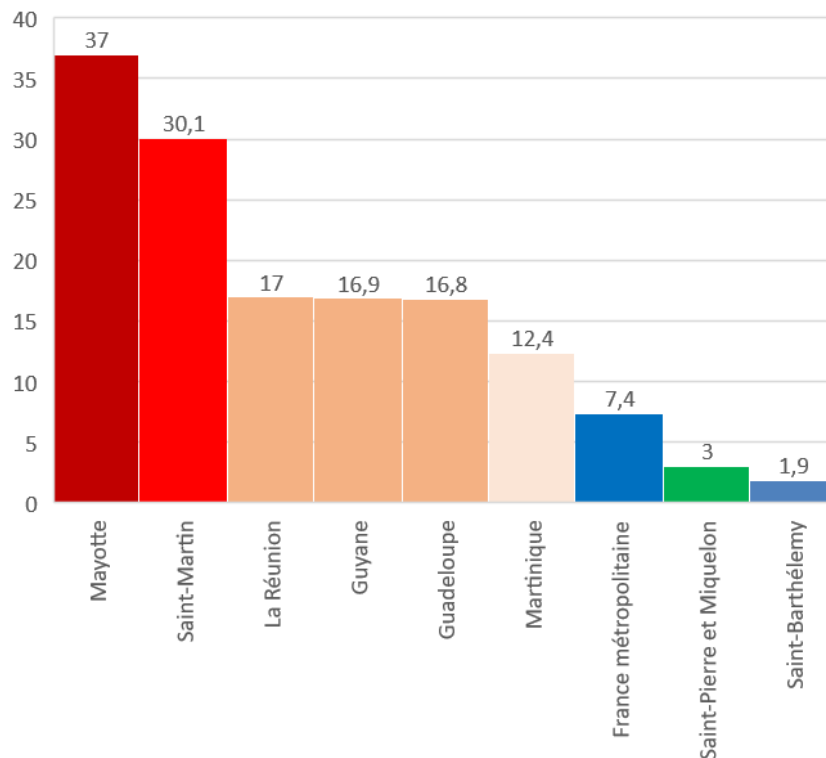
### 1. L'accès à l'emploi



Source : Mecss du Sénat, d'après : Iedom, rapports annuels d'activité par DOM-COM, 2025

### Taux de chômage<sup>1</sup> par Drom-COM

(en %)



Source : Mecss du Sénat, d'après : Iedom, rapports annuels d'activité par DOM-COM, 2025

Le taux élevé de chômage ultramarin s'explique en partie par la concentration d'une offre de travail concentrée sur des niveaux faibles de qualification. L'étude des écarts de taux de chômage selon le niveau de qualification montre que, davantage encore que dans l'Hexagone, le diplôme constitue la principale protection contre le chômage<sup>2</sup>.

De surcroît, la population ultramarine qualifiée a tendance à migrer vers l'Hexagone et à s'y installer durablement, sans retour vers les territoires ultramarins<sup>3</sup>. Dès lors, les actifs ultramarins peu qualifiés sont proportionnellement plus nombreux à rechercher un emploi au sein de leur territoire natif. Surtout, les travailleurs ultramarins hexagonaux ne font pas bénéficier à leur territoire de leur productivité et de la possibilité de dynamiser les économies ultramarines.

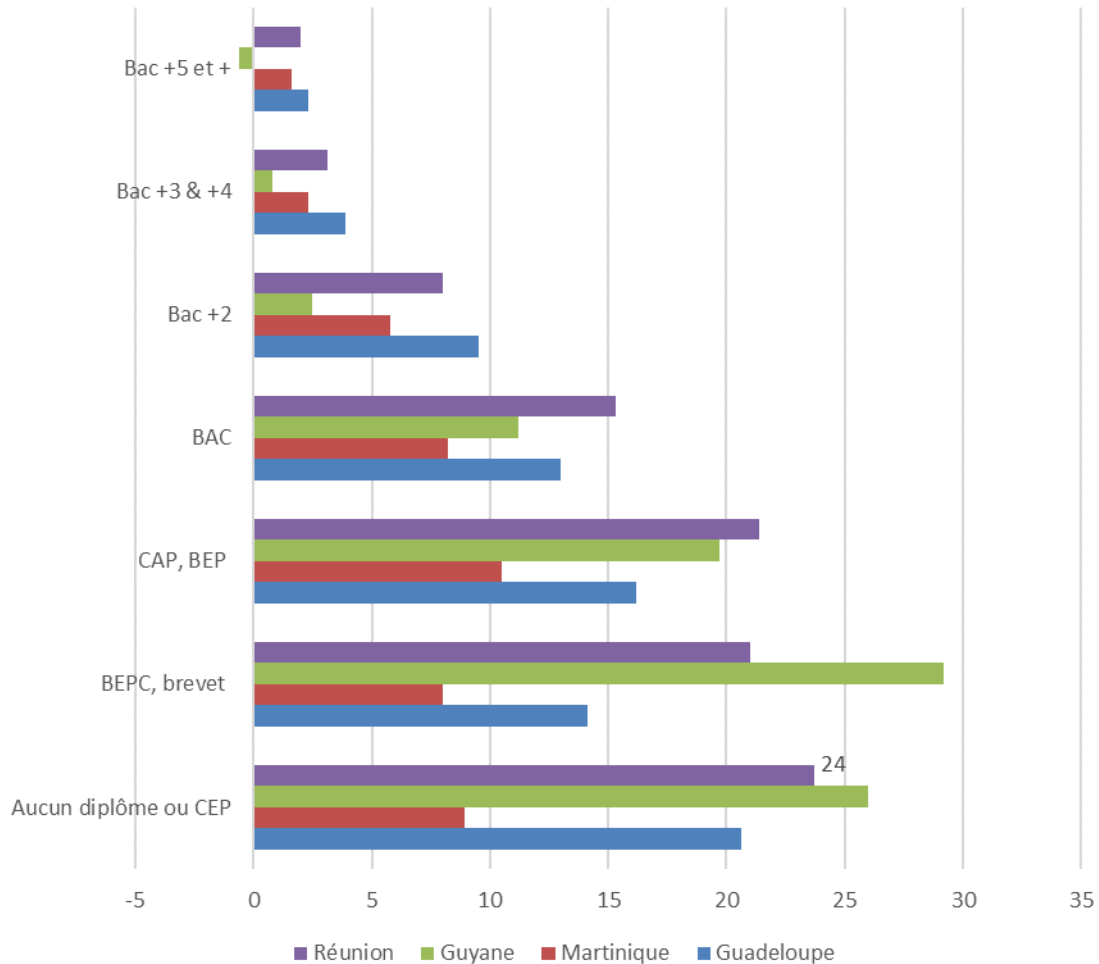
<sup>1</sup> Un chômeur au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée ; être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ; avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

<sup>2</sup> Cédric Planchat, Annick Couillaud, Maud Machecler, Sébastien Colas, « Démographie et économie des communes littorales des départements ultramarins », *Études et documents, Observation et statistiques*, n° 75, novembre 2012.

<sup>3</sup> Franck Temporal, Claude-Valentin Marie, Stéphane Bernard, « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », *Population*, n° 66, mai 2012.

### Écarts par rapport à l'Hexagone du taux de chômage par niveau de formation (2022)<sup>1</sup>

(en %)



Source : Réponse de l'économiste Olivier Sudrie au questionnaire des rapporteuses (d'après l'Insee)

Les agents publics bénéficient d'une sur-rémunération ayant pour objectif de compenser le coût de la vie plus élevée dans les Drom-COM ainsi que l'éloignement avec l'Hexagone<sup>2</sup>, pour un montant estimé en 2023 à 1,5 milliard d'euros pour la fonction publique de l'État. Le supplément de rémunération moyen par rapport à la France hexagonale hors Île-de-France est compris entre 25 % et 30 %. Les sur-rémunérations du secteur public constituent une concurrence indéniable avec les salaires du secteur privé, contraignant les entreprises à augmenter les rémunérations de leurs salariés afin de demeurer attractives. Ce système alimente la hausse des prix dans les Drom-COM et nuit à la compétitivité-prix des entreprises.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données pour les COM.

<sup>2</sup> Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

## Salaires mensuels nets moyens en équivalent temps plein en 2023 et en 2024<sup>1</sup>

(en euros)

| Territoires                | Secteur privé (2024) | Secteur public (2023) |
|----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Guadeloupe                 | 2 410                | 3 300                 |
| Martinique                 | 2 440                | 3 220                 |
| Guyane                     | 2 470                | 3 310                 |
| La Réunion                 | 2 240                | 3 270                 |
| France hexagonale hors ÎDF | 2 444                | 2 559                 |

Source : Mecss du Sénat, à partir de données Insee

### 2. Les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail

Les économies ultramarines souffrent de difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail. Pourtant, l'Hexagone et les outre-mer partagent un cadre institutionnel et des intermédiaires du marché du travail relativement similaires.

Les employeurs souffrent de difficultés d'accès à la main-d'œuvre dans un nombre très important de professions. Par exemple, près de 155 métiers rencontrent des difficultés de recrutement dans le bassin d'emploi du centre de la Guadeloupe<sup>2</sup>. Les cuisiniers, journalistes, aides-soignants, pharmaciens, ouvriers peu qualifiés, agriculteurs ou soudeurs y sont manquants.

L'inadéquation entre les qualifications exigées par les employeurs et celles des demandeurs d'emploi s'explique d'abord par l'étroitesse du marché de l'emploi, au regard des contraintes inhérentes à l'insularité, qui joue tant sur l'éventail des offres d'emploi que des formations professionnalisantes.

La contrainte géographique joue également un rôle considérable dans les problèmes de distance entre la localisation des emplois et les lieux de résidence des ultramarins. Le déficit d'offre de transports en commun et la saturation afférente des routes affectent directement la capacité des demandeurs d'emploi à sortir du chômage. L'emploi touristique, fréquemment proche des littoraux, contraste avec la localisation des demandeurs d'emploi, davantage dans les centres urbains des îles. L'interconnexion entre les centres urbains est souvent difficile du fait du relief accidenté typique des territoires ultramarins d'origine volcanique. Dès lors, « le marché de l'emploi ultramarin se présente comme un vaste ensemble de micro-marchés peu connectés, nourrissant les difficultés d'appariement entre offre et demande »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

<sup>2</sup> France Travail, enquête du besoin de main-d'œuvre.

<sup>3</sup> Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramarin : un problème aux causes multiples », Revue française des affaires sociales, n° 4, 2014.

### 3. Des problèmes structurels qui dépassent largement le sujet du dispositif Lodéom

Comme le montre le tableau ci-après, les Drom se caractérisent, par rapport aux autres régions ultra-périphériques (RUP) de l'Union européenne, par un taux d'emploi plus faible, un taux de chômage plus élevé (sauf par rapport aux Canaries) et une plus forte proportion de personnes de 15-29 ans ni en études, ni emploi, ni en formation.

#### Indicateurs de développement des régions ultra-périphériques (RUP) par rapport à la moyenne européenne (2017 ou 2019)<sup>1</sup>

|                 | Variation population (%) (moyenne annuelle) | Variation PIB/tête 2009-2019 (%) (moyenne annuelle) | Taux d'emploi (%) 2019 | Taux de chômage (%) 2017-2019 | Taux de pauvreté (%) 2018 | Proportion 15-29 ans ni en études, emploi ou formation (%) (2017-2019) | Densité (Hab./km <sup>2</sup> ) 2019 | Distance/capitale (km) |
|-----------------|---|---|------------------------|-------------------------------|---------------------------|--|--------------------------------------|------------------------|
| <b>Drom</b>     |   |   |                        |                               |                           |  |                                      |                        |
| Guadeloupe      | - 0,77                                      | 2,1   | 46,8                   | 23,3                          | 34                        | 20,5   | 242                                  | 7 578                  |
| Martinique      | - 0,42                                      | 3,2   | 51,3                   | 18,5                          | 33                        | 20,3   | 321                                  | 7 641                  |
| Guyane          | 2,52  | 1,3   | 41,9                   | 21,9                          | 53                        | 33,7   | 3                                    | 7 841                  |
| La Réunion      | 0,78  | 2,5   | 45,8                   | 23,8                          | 42                        | 24,4   | 346                                  | 9 921                  |
| Mayotte         | 3,22  | 4,7   | 33                     | 30                            | 83                        | 39   | 802                                  | 8 444                  |
| <b>Portugal</b> |   |   |                        |                               |                           |  |                                      |                        |
| Açores          | - 0,02                                      | 1,9   | 55,6                   | 11,6                          | 31,6                      | 19,4   | 104                                  | 1 548                  |
| Madère          | 0,06  | 1,9   | 56,1                   | 13,5                          | 27,5                      | 16,9   | 317                                  | 1 041                  |
| <b>Espagne</b>  |   |   |                        |                               |                           |  |                                      |                        |
| Canaries        | 1,3   | 1   | 52,1                   | 27,3                          | 32,1                      | 16   | 301                                  | 1 850                  |
| UE-27           | 0,19  | 2,5   | 62,5                   | 9,6                           | 16,8                      | 11,5   | 105                                  | -                      |

Source : Sébastien Bourdin, François Hermet, Philippe Jean-Pierre, « Les régions ultra-périphériques de l'Union européenne sont-elles toujours en retard de développement ? », Revue économique 2024/3 Vol. 75, pages 579 à 599, 1<sup>er</sup> octobre 2024

Il s'agit de problèmes structurels qui dépassent largement le sujet du dispositif Lodéom. Pour fixer un ordre de grandeur, une augmentation de 5 points du taux d'emploi outre-mer correspondrait à environ 50 000 emplois supplémentaires. À titre de comparaison, selon les estimations du présent rapport, le dispositif Lodéom ne permettrait que 8 300 emplois de plus que ce qui découlerait du régime d'allégements de cotisations de droit commun (cf. *infra*).

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

## **CHAPITRE II**

### **UN DISPOSITIF EFFICACE ET EFFICIENT, MALGRÉ DES APPRÉCIATIONS SOUVENT DÉFAVORABLES**

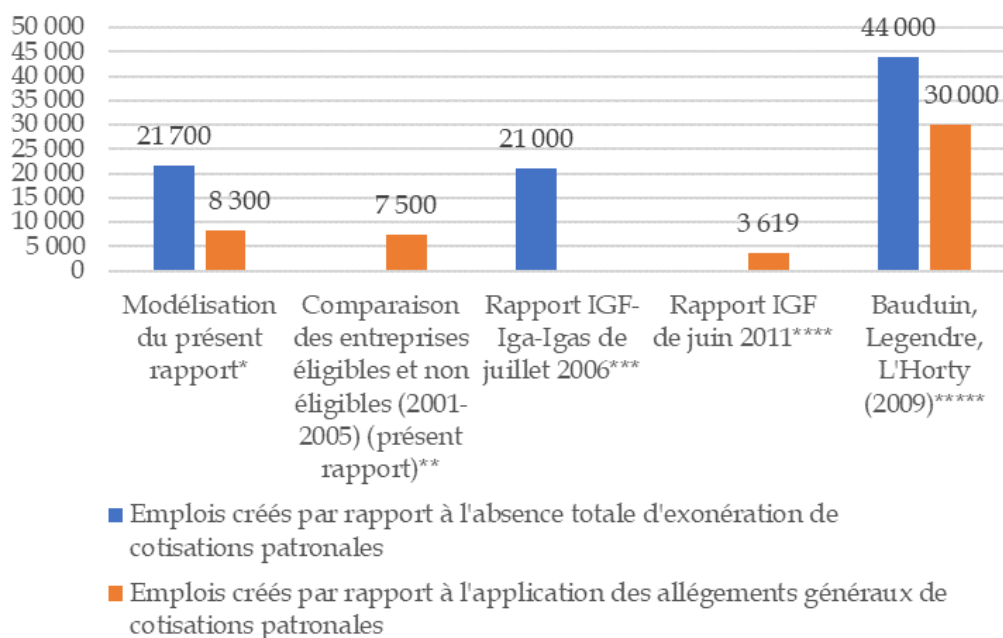
#### **I. UN DISPOSITIF EFFICACE ET EFFICIENT**

Les estimations du nombre d'emplois créés ou préservés par les exonérations de cotisations patronales ultramarines sont rares et, par nature, approximatives. Il est toutefois surprenant qu'elles soient quasiment absentes du débat public, alors qu'il s'agit de l'objectif du dispositif le plus souvent mis en avant.

Le graphique ci-après synthétise les estimations du présent rapport, ainsi que les estimations antérieures dont les rapporteurs ont connaissance.

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

(en nombre d'emplois)



Nombres d'emplois non retraités pour prendre en compte les évolutions survenues depuis l'évaluation (augmentation de la population active, évolutions du dispositif...).

\* Modélisation réalisée avec l'aide du pôle Science des données du Sénat (cf. annexe XIII du présent rapport). Elle repose, de manière conventionnelle, sur l'hypothèse que les déterminants de l'emploi outre-mer sont les mêmes que pour la France entière.

\*\* Hypothèse que le différentiel de taux de croissance de l'emploi outre-mer entre 1999 et 2006 entre entreprises éligibles et non éligibles vient de la Loom de 2000.

\*\*\* Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006. Hypothèse que la totalité des emplois créés outre-mer entre 2001 et 2005 proviendraient des dispositifs Loom puis Lopom.

\*\*\*\* L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public). Hypothèse que le nombre d'emplois créés par les dispositifs Loom puis Lopom en 1999-2006 correspond au différentiel du taux de création d'emplois outre-mer entre les secteurs éligibles et non éligibles au dispositif.

\*\*\*\*\* Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation *ex ante* à l'aide d'une maquette *ad hoc*, document de recherche du centre d'étude des politiques économiques (EPEE) de l'université d'Évry, 2009. Modélisation *ex ante* recourant à une maquette sectorielle.

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

**A. UN DISPOSITIF QUI, SELON LE PRÉSENT RAPPORT, PERMETTRAIT ENVIRON 8 300 EMPLOIS**

**1. Un dispositif qui, selon la modélisation du présent rapport, permettrait environ 8 300 emplois par rapport à l'application des allègements généraux**

Selon les estimations du présent rapport, s'appuyant sur la méthodologie du « rapport Bozio-Wasmer »<sup>1</sup> d'octobre 2024, le dispositif Lodéom permettrait environ 21 700 emplois par rapport à l'absence totale d'allègements de cotisations patronales, et 8 300 emplois par rapport à l'application du dispositif d'allègement de droit commun.

Cette simulation est présentée plus précisément en **annexe XIII**.

**2. La comparaison des secteurs éligibles et non éligibles lors de la mise en place du dispositif au début des années 2000 suggère environ 7 500 emplois de plus que ce qui résulterait du dispositif d'exonération de droit commun**

Une approche complémentaire, conduisant à un résultat analogue, consiste à regarder comment l'emploi outre-mer a évolué lors de la mise en place du dispositif, et à supposer que le supplément d'emplois alors constaté s'est maintenu.

Comme indiqué *supra*, le dispositif d'allègement de cotisations propre à l'outre-mer a été mis en place en 1994 pour un coût d'environ 200 millions d'euros. Selon les données disponibles lors de l'examen des différents textes, les mesures nouvelles survenues depuis se limiteraient quasiment à la Loom de 2000, qui en aurait accru le montant de 500 millions d'euros (les autres évolutions du coût du dispositif ayant été en quasi-totalité spontanées).

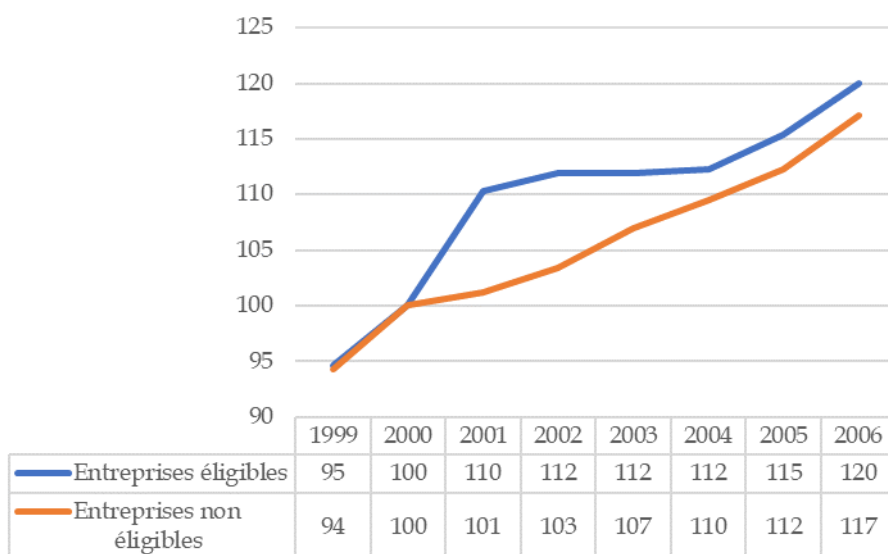
De fait, en 2001 le taux de croissance de l'emploi des entreprises éligibles aux exonérations spécifiques a été supérieur de 9 points à celui des entreprises non éligibles, et de 2004 à 2006 l'écart était encore de 3 points, comme le montre le graphique ci-après.

---

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

### Évolution des effectifs dans les entreprises des DOM éligibles et non éligibles aux exonérations spécifiques

(2000 = base 100)



DOM : départements d'outre-mer.

*Source : D'après Sandra Desmettre, Stéphanie Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public)*

Actuellement les salariés bénéficiant du dispositif Lodéom sont d'environ 250 000<sup>1</sup>. En faisant l'hypothèse que le dispositif majore actuellement le nombre d'emplois de 3 %, cela correspond<sup>2</sup> à environ 7 500 emplois créés, par rapport à ce qui découlerait du dispositif d'exonération de droit commun.

#### **B. DES ESTIMATIONS COHÉRENTES AVEC LES ESTIMATIONS DISPONIBLES**

Les rapporteuses n'ont connaissance que de trois estimations antérieures du nombre d'emplois créés ou sauvegardés. Deux d'entre elles suggèrent un effet sur l'emploi analogue, voire supérieur, à celui du chiffreage du Sénat.

<sup>1</sup> Les estimations pour 2023 sont pour l'Urssaf-Caisse nationale de 316 605 salariés, pour le Placss (annexe 2) de 245 618 salariés et pour le rapport annuel de performances (RAP) 2023 de 211 705 salariés (source : rapport Igas-IGF de novembre 2024).

<sup>2</sup> En faisant abstraction du fait qu'avant la Loom de 2000 le dispositif coûtait déjà 200 millions d'euros et qu'il est nécessairement aujourd'hui plus efficient du fait d'un relatif recentrage sur les bas salaires : il s'agit donc d'un chiffreage prudent.

## **1. Selon un rapport d'inspection de 2006, le dispositif Lopom de 2003 permettait 21 000 emplois par rapport à l'absence d'exonération**

Selon un rapport d'inspection de 2006<sup>1</sup>, en 2005 le dispositif Lopom avait permis la création de 21 000 emplois, pour un coût de 802 millions d'euros.

La méthodologie semble avoir consisté à considérer que la totalité des créations d'emplois entre 2001 et 2005 pour les entreprises bénéficiaires du dispositif Loom puis Lopom était imputable à celui-ci<sup>2</sup>. Le rapport paraît considérer que cela correspond au nombre d'emplois créés par rapport à l'absence totale d'exonération<sup>3</sup>.

## **2. Selon un rapport d'inspection de 2011, la création de 3 619 emplois**

Un rapport d'inspection<sup>4</sup> de 2011 (sur lequel s'appuie le « rapport Guillaume »<sup>5</sup> de la même année) estime quant à lui que le dispositif a permis de créer seulement 3 619 emplois.

La méthodologie retenue consiste à supposer que le nombre d'emplois créés correspond au différentiel du taux de création d'emplois outre-mer en 1999-2006 entre les secteurs éligibles et non éligibles au dispositif.

Ce résultat est plus de deux fois inférieur au chiffrage du présent rapport (7 500 emplois) réalisé sur la base d'une méthodologie analogue (*cf. supra*). Cela vient essentiellement du fait que ce rapport se base sur le nombre de salariés des entreprises éligibles en 1999, alors estimés à 134 135, alors que les salariés bénéficiant du dispositif Lodéom sont actuellement environ 250 000<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, *inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas)*, juillet 2006.

<sup>2</sup> Le rapport de 2011, se référant au rapport de 2006, indique : « [Le coût indiqué par le rapport IGF-Igas-IGA de 2006 est de] 38 200 euros (montant des exonérations de 802 M€ en 2005 pour un supplément d'environ 21 000 emplois créés dans les entreprises bénéficiant des exonérations spécifiques par rapport à 2001). Ce chiffrage fait l'hypothèse que l'intégralité du solde des emplois créés sur la période est imputable au dispositif d'exonérations spécifiques. »

<sup>3</sup> Comme le montre le fait que le coût par emploi créé est calculé sur la base du coût total du dispositif Lopom, et pas de son avantage différentiel par rapport au dispositif d'exonération de droit commun.

<sup>4</sup> Sandra Desmettre, Stéphane Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, *inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public)*.

<sup>5</sup> Henri Guillaume (président), Mickaël Ohier (rapporteur), Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

<sup>6</sup> Les estimations pour 2023 sont pour l'Urssaf-Caisse nationale de 316 605 salariés, pour le Placss (annexe 2) de 245 618 salariés et pour le RAP 2023 de 211 705 salariés (source : rapport Igas-IGF de novembre 2024).

### **3. Selon un article de 2009 de plusieurs économistes, le dispositif Lopom de 2003 permettait 44 000 emplois par rapport à l'absence d'exonération et 30 000 emplois par rapport aux allègements généraux**

Dans un article de 2009<sup>1</sup>, Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty estiment que « le remplacement du dispositif Girardin par le dispositif métropolitain aurait des effets négatifs sur l'emploi (baisse d'environ 10 % de l'emploi [privé] total) », supprimant environ 30 000 emplois.

Cet article estime en outre qu'« une suppression pure et simple de tous les allègements de charge (Girardin et Fillon) se traduirait quant à elle par un recul de l'ordre de 15 % des emplois, soit environ 44 000 emplois perdus dans les quatre DOM ».

Cet effet estimé particulièrement important vient notamment du fait que les auteurs anticipaient une forte croissance des emplois dans les secteurs ouverts (tourisme, industrie, agriculture), bénéficiant du barème renforcé<sup>2</sup>.

### **4. Des créations d'emplois provenant pour partie de la révélation du travail informel**

Comme le souligne le rapport d'inspection de 2006, « un des objectifs de la Lopom, à la suite des lois de 1994 et 2000, était de contribuer à la révélation du travail dissimulé. En effet, d'après une estimation de l'Insee<sup>3</sup>, le taux d'emplois informels serait de 20 % de l'emploi privé outre-mer. La croissance de la masse salariale et des effectifs exonérés, particulièrement forte en 2001 [...] et chez les moins de onze salariés traduit, dans une proportion qu'il n'a pas été possible d'évaluer, la révélation de travail auparavant informel ».

Le dispositif Lodéom correspond toutefois à un allègement du coût du travail insuffisant pour compenser la faible productivité de certains travailleurs. Ainsi, le travail informel est particulièrement important en Guyane. Selon une enquête de 2025 de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom), en Guyane, 40,8 % des travailleurs ont indiqué avoir exercé au moins une activité non déclarée au cours des deux dernières années (ce taux atteignant même 76,8 % dans l'ouest). Dans 78,7 % des cas, ils étaient sans emploi avant de contracter une activité informelle.

---

<sup>1</sup> Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation *ex ante* à l'aide d'une maquette *ad hoc*, document de recherche du centre d'étude des politiques économiques (EPEE) de l'université d'Evry, 2009.

<sup>2</sup> L'idée que les exonérations de cotisations puissent significativement améliorer la compétitivité a depuis été remis en cause au niveau national (cf. L'Horty Yannick, Martin Philippe, Mayer Thierry, « Baisses de charges : stop ou encore ? », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 49, janvier 2019).

<sup>3</sup> Voir le rapport de l'observatoire national de la pauvreté et des exclusions, chapitre 3, « Les situations de pauvreté des DOM », publié en 2006 par la Documentation française.

### C. UN DISPOSITIF QUI PERMET DE PRÉSERVER LA RENTABILITÉ DES ENTREPRISES ULTRAMARINES

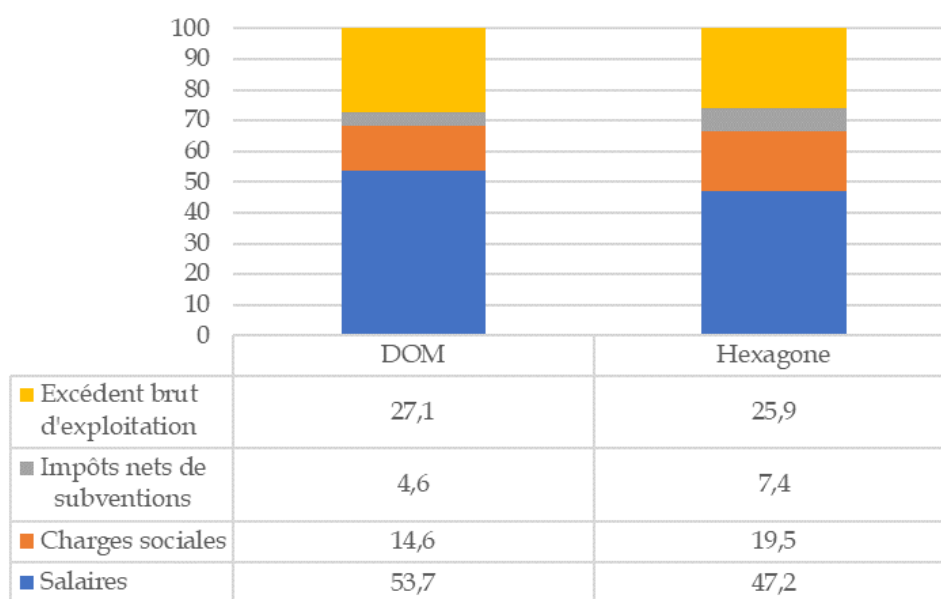
Un autre effet du dispositif Lodéom, moins souvent mis en avant, est qu'il permet de préserver la rentabilité des entreprises ultramarines.

En effet, celles-ci connaissent des contraintes particulières, liées notamment à l'accessibilité et à l'étroitesse des marchés. Il en résulte une part de la valeur ajoutée consacrée aux salaires nettement plus élevée outre-mer qu'en France hexagonale, du fait d'un montant de la valeur ajoutée par salarié nettement plus faible.

Le graphique ci-après, issu d'une étude de 2014, permet d'illustrer ce phénomène.

**Partage de la valeur ajoutée en 2007 dans les entreprises des DOM et de l'Hexagone**

(en %)



*Source* : Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », Économie et Statistique n° 462-463-2013, 1<sup>er</sup> janvier 2014

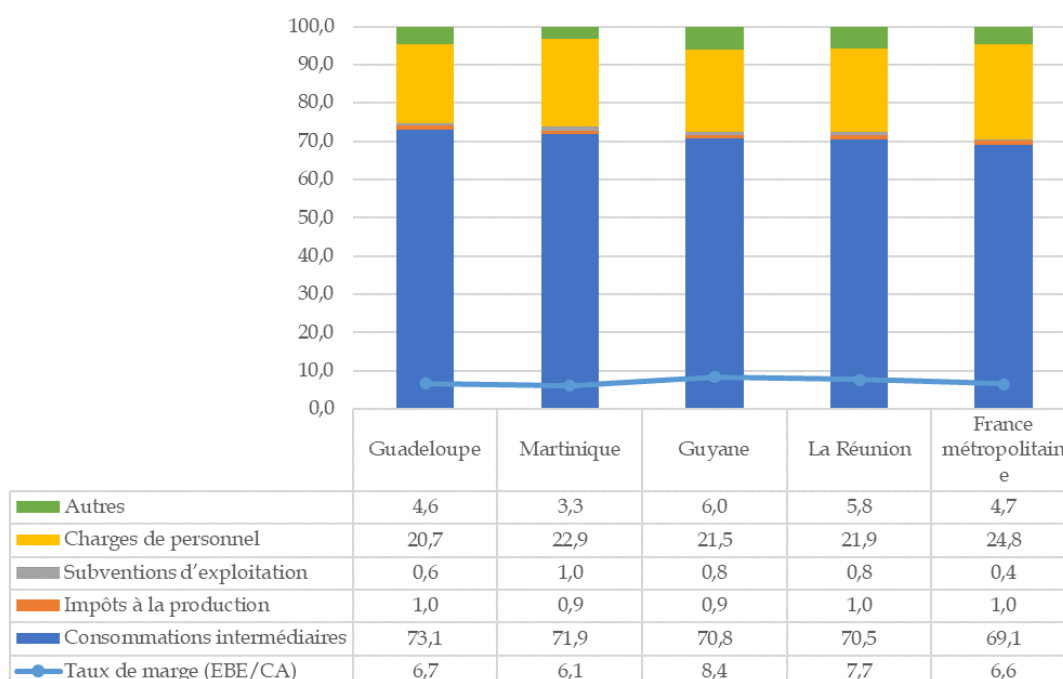
Ainsi, « même si elles étaient destinées initialement à soutenir l'emploi, les mesures d'exonération partielle des charges sociales ont compensé de façon indirecte les surcoûts de production qui grèvent les consommations intermédiaires et ont contribué par voie de conséquence à rééquilibrer la partie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

<sup>1</sup> Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », Économie et Statistique n° 462-463-2013, 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Cette analyse est toujours d'actualité. Ainsi, selon une étude de l'Insee de 2025<sup>1</sup>, les PME ultramarines, faisant face à des consommations intermédiaires plus élevées du fait des contraintes liées à l'ultra-périphéricité<sup>2</sup>, ont un excédent brut d'exploitation (EBE) comparable à celui de la France hexagonale grâce à des charges de personnel plus faibles (cotisations comprises, donc après prise en compte du dispositif Lodéom).

### Répartition du chiffre d'affaires des PME dans les Drom et en France hexagonale en 2022

(en %)



**Source :** D'après Zinaïda Salibekyan-Rosain, Maurice Bilonière, Philippe Clarenc, « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », Insee Analyses, n° 111, 17 juillet 2025

#### D. UN DISPOSITIF QUI RÉDUIT LES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT DES ENTREPRISES RÉSULTANT DE L'ULTRA-PÉRIPHÉRICITÉ ET DES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DU SECTEUR PUBLIC

Un troisième effet essentiel du dispositif Lodéom est d'atténuer les difficultés de recrutement des entreprises résultant de l'ultra-périphéricité et des compléments de rémunération du secteur public, en particulier dans le cas des cadres. Il s'agit d'une condition au maintien d'un secteur privé viable.

<sup>1</sup> Zinaïda Salibekyan-Rosain, Maurice Bilonière, Philippe Clarenc, « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », Insee Analyses, n° 111, 17 juillet 2025.

<sup>2</sup> « Cet écart reflète un recours accru aux achats extérieurs au territoire, notamment en lien avec les contraintes d'insularité ou d'éloignement géographique ».

## **1. Une rémunération des fonctionnaires supérieure de 20 % en moyenne à celle de la France hexagonale**

Actuellement, les fonctionnaires civils de l'État et des collectivités territoriales en poste dans les départements d'outre-mer perçoivent 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 que la rémunération moyenne du secteur public en outre-mer est supérieure de plus de 20 % à celle de la France hexagonale.

À titre de comparaison, le différentiel d'indice des prix à la consommation est d'environ 15 %<sup>1</sup>.

Dans un référé de 2023, la Cour des comptes est très critique sur ce dispositif, dont elle évalue le coût à 1,5 milliard d'euros pour l'ensemble des territoires ultramarins, pour les seuls fonctionnaires de l'État et militaires<sup>2</sup>.

Les compléments de rémunération des fonctionnaires en outre-mer sont décrits dans l'**annexe XI** au présent rapport.

## **2. Une rémunération moyenne du secteur privé analogue à celle de la France hexagonale, suscitant un effet d'éviction des emplois au profit de la France hexagonale et du secteur public**

Malgré le dispositif Lodéom, les rémunérations du secteur privé sont en moyenne analogues à celles de la France hexagonale. Il en résulte qu'outre-mer, la rémunération moyenne dans le secteur public est supérieure d'environ un tiers à ce qu'elle est dans le privé, alors qu'en France hexagonale l'écart est de seulement quelques pourcents, comme le montre le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> En 2022, cet écart a été de 15,8 % en Guadeloupe, 13,8 % en Martinique, 13,7 % en Guyane et 8,9 % à La Réunion (source : Insee, enquête de comparaison spatiale des prix 2022 ; les chiffres indiqués sont ceux de l'indice de Fisher, qui correspond à la moyenne géométrique des écarts de prix calculés, l'un sur la base du panier de consommation moyen du DOM, l'autre sur la base du panier moyen de France métropolitaine).

<sup>2</sup> Source : Cour des comptes, Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer, référé S2023-0689, 8 juin 2023.

### Salaires mensuels nets moyens en équivalent temps plein (EQTP) en 2021

|                              | Secteur privé<br>(en euros) | Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %) | Secteur public<br>(en euros) | Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %)* | Différentiel public/privé (en %)* |
|------------------------------|-----------------------------|--|------------------------------|---|-----------------------------------|
| Guadeloupe                   | 2 280                       | 4 %  | 3 070                        | 32%   | 35%                               |
| Martinique                   | 2 270                       | 4 %  | 3 000                        | 29%   | 32%                               |
| Guyane                       | 2 340                       | 7 %  | 3 040                        | 31%   | 30%                               |
| La Réunion                   | 2 130                       | - 3 %  | 2 970                        | 28%   | 39%                               |
| France hexagonale (hors IDF) | 2 187                       | N.A.   | 2 327                        | N.A.  | 6,4%                              |
| France hexagonale            | 2 253                       | N.A.   | 2 343                        | N.A.  | 4,0%                              |

\* Colonne calculée par les rapporteurs.

*Source : D'après Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024*

### **3. Par rapport à l'Hexagone, une sur-rémunération en valeur surtout élevée pour les cadres, confirmant que les entreprises ont besoin de les attirer**

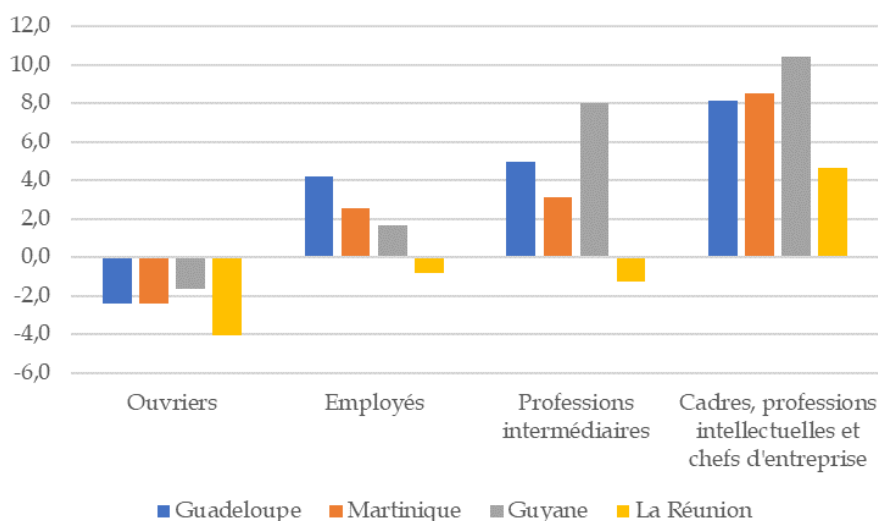
À la connaissance des rapporteurs, il n'existe pas d'étude sur l'effet d'éviction de l'emploi au profit du secteur public ou de la France hexagonale.

On peut toutefois observer que le supplément de rémunération par les entreprises ultramarines concerne surtout les cadres, confirmant que les entreprises estiment avoir besoin de les attirer (même si cela ne suffit pas à compenser l'indice des prix plus élevé outre-mer).

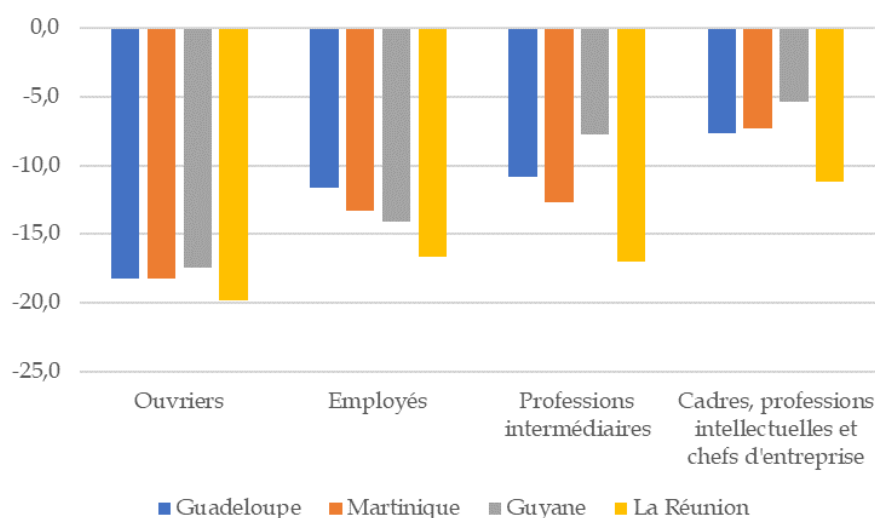
## Écart de rémunération de salaire net horaire moyen des entreprises par rapport à la France hexagonale hors Île-de-France (2022)

(en %)

### 1° Écart en valeur\*



### 2° Écart corrigé du différentiel d'indice des prix à la consommation\*\*



\* D'après Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, *Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer*, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024 (calculs à partir du tableau 29 de l'annexe I).

\*\* Correction réalisée à partir de l'écart d'indice des prix indiquée par l'Insee dans son enquête de comparaison spatiale des prix 2022. L'écart retenu ici est l'écart moyen, ou indice de Fisher, qui correspond à la moyenne géométrique des écarts de prix calculés, l'un sur la base du panier de consommation moyen du DOM, l'autre sur la base du panier moyen de France hexagonale.

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

#### **4. Une rémunération des cadres par les entreprises ultramarines toujours insuffisante**

Malgré le dispositif Lodéom, cette sur-rémunération (en valeur) des cadres par rapport à la France hexagonale par les entreprises ultramarines est manifestement insuffisante.

Tout d'abord, comme indiqué ci-avant, elle ne permet pas de compenser le supplément d'indice des prix à la consommation par rapport à la France hexagonale.

Ensuite, il est plus difficile pour les entreprises ultramarines d'attirer des cadres, alors qu'en moyenne la rémunération dans le secteur public est supérieure d'environ un tiers à ce qu'elle est dans le privé (*cf. supra*).

Certes, le niveau de rémunération n'est pas le seul critère pris en compte par les salariés pour décider de travailler ou non en outre-mer. Entrent aussi en jeu, par exemple, la qualité des services publics (en particulier les systèmes éducatif, de santé, d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable<sup>1</sup>), l'accès au logement, la possibilité du conjoint de trouver un emploi, la sécurité, *etc.* Ainsi, la Cour des comptes<sup>2</sup> souligne que malgré la sur-rémunération des fonctionnaires, il est difficile de pourvoir les postes de la fonction publique à Mayotte et en Guyane<sup>3</sup>.

Toutefois augmenter la sous-rémunération réelle des cadres ultramarins en réduisant le dispositif Lodéom ne ferait qu'aggraver le problème.

Pour fixer un ordre de grandeur, le dispositif Lodéom des Drom (bandeaux compris) réduit le coût du travail d'environ 30 % à 1,3 Smic (pour le barème de compétitivité) ou 2 Smic (pour le barème de compétitivité renforcée). Réduire le dispositif Lodéom pour les hauts salaires augmenterait inévitablement l'effet d'éviction de l'emploi privé ultramarin au profit du secteur public ou de la France hexagonale.

---

<sup>1</sup> Dans le rapport de la commission des finances du Sénat (n° 440 (2024-2025), 12 mars 2025) pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la Lolf, sur la gestion de l'eau potable et de l'assainissement en outre-mer, les sénateurs Georges Patient et Stéphane Fouassin soulignent que « la question de l'accès à l'eau constitue un enjeu majeur au quotidien pour les populations ultramarines ». En effet, à Mayotte, 30 % de la population n'a pas d'accès à l'eau potable ; en Guyane ce taux est compris entre 15 % et 25 %. Des coupures d'eau ou des mesures de restriction d'accès à l'eau sont fréquentes en Martinique, à La Réunion, en Guadeloupe.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer, référé S2023-0689, 8 juin 2023.

<sup>3</sup> « Les administrations déconcentrées de l'État comme celles des collectivités peinent toujours à attirer des fonctionnaires. Mayotte et la Guyane apparaissent très largement comme les deux territoires les moins attractifs, quelles que soient les administrations, malgré l'application de dispositifs indemnitaires plus favorables qu'ailleurs. »

## **E. UN DISPOSITIF EFFICIENT**

### **1. En incluant les bandeaux, un coût par emploi créé inférieur à celui des allègements de droit commun**

Un reproche souvent fait au dispositif d'allègements de cotisations patronales en outre-mer est qu'il aurait un coût par emploi créé supérieur à celui du dispositif d'allègements de droit commun.

Ainsi, le rapport d'inspection de 2006 considérait que le coût par emploi créé du dispositif Lopom était supérieur de plus de 50 % à celui des « allègements Juppé »<sup>1</sup>.

Toutefois, selon les estimations de la Mecss, le coût par emploi créé du dispositif Lodéom, en incluant les bandeaux, aurait été en 2023 de 73 000 euros, soit légèrement inférieur à celui des allègements généraux et des bandeaux pour la France entière (77 000 euros sur la base des chiffres figurant dans le « rapport Bozio-Wasmer » et 75 000 euros selon le chiffre de la Mecss).

---

<sup>1</sup> « Il est possible de s'inspirer de la méthodologie mise en œuvre par la DGTPE et la Dares et reprise par le conseil d'orientation pour l'emploi [...]: ces travaux avaient estimé à 25 000 euros (valeur 2006) le coût de l'emploi résultant des allègements dits Juppé (6 milliards d'euros par an dans les années 1990 pour une hypothèse de 300 000 emplois créés).

Avec les données disponibles, et après un recul de quelques années, on peut estimer qu'en 2005, le coût par emploi créé ou maintenu résultant du dispositif d'exonération de la Lopom peut être de l'ordre de 38 200 euros (montant des exonérations de 802 millions d'euros en 2005 pour un supplément d'environ 21 000 emplois supplémentaires par rapport à 2001). »

**Coût par emploi créé du dispositif Lodéom  
et du dispositif d'allègement de droit commun (2023)**

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

Rappel : les bandeaux famille et maladie sont des exonérations de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points de cotisations, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic, supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le cas des allègements généraux dans le cadre de l'instauration de la réduction générale dégressive unique (RGDU).

\* Antoine Bozio, Etienne Wasmer, *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024. Le chiffrage porte donc sur le dispositif antérieur à la réforme de 2025.

\*\* Simulations réalisées par la Mecss avec l'aide du pôle Science des données du Sénat.

\*\*\* Calcul de la Mecss.

*Source : Mecss du Sénat*

Pourtant, le coût par emploi créé du dispositif Lodéom hors bandeaux (67 000 euros) serait, comme on peut s'y attendre, supérieur à celui des allègements généraux hors bandeaux pour la France entière (59 000 euros). En effet, le dispositif Lodéom bénéficie à des salaires plus élevés, dont l'emploi dépend moins de leur coût.

Ce résultat *a priori* paradoxal s'explique par le fait que l'emploi outre-mer comprend une plus forte proportion de salariés proches du Smic, ce qui a pour effet d'y rendre les bandeaux nettement plus efficaces pour créer des emplois. Ainsi, le coût par emploi créé par les bandeaux, de 110 000 euros pour la France entière, serait de seulement 89 000 euros outre-mer.

Certes, ces chiffrages doivent être considérés avec prudence. Ils conduisent néanmoins à remettre en cause l'affirmation, faite par certains rapports<sup>1</sup>, que le coût par emploi créé du dispositif Lodéom serait très supérieur à celui des allègements généraux.

## **2. Un dispositif qui a aussi pour objet de réduire certaines difficultés propres à l'outre-mer**

On rappelle par ailleurs que, comme indiqué *supra*, le dispositif Lodéom a pour objet non seulement de créer des emplois, mais aussi de réduire l'effet d'éviction des emplois au profit de la France hexagonale et du secteur public.

Le léger surcoût par emploi créé du dispositif Lodéom hors bandeaux ne traduit donc pas une faible efficacité du dispositif<sup>2</sup>.

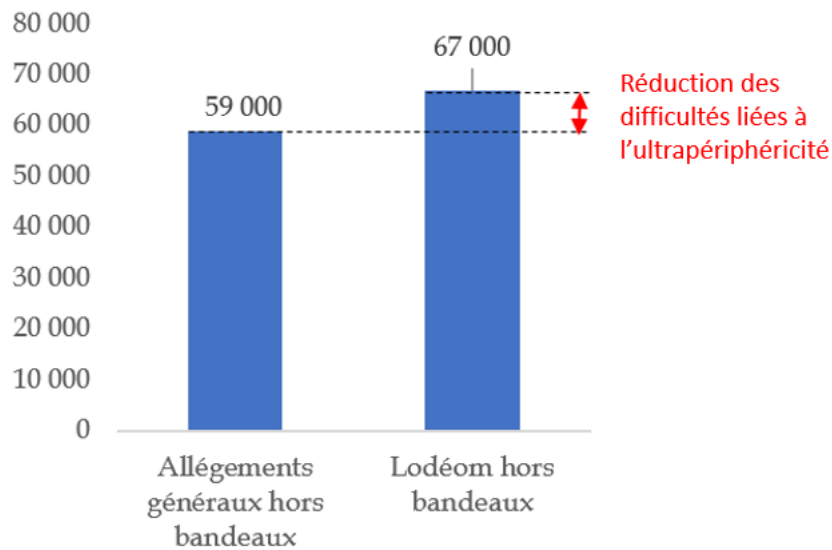
---

<sup>1</sup> Par exemple, selon un rapport d'inspection de 2011, « le coût par emploi créé des dispositifs d'exonération antérieurs à la Lodéom apparaît extrêmement élevé » (Sandra Desmettre, Stéphanie Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011). Le raisonnement à l'appui de cette appréciation est reproduit en annexe VIII au présent rapport.

<sup>2</sup> Comme dans le cas des rapports d'inspection de 2006 et 2011, on compare ici le coût par emploi créé du dispositif Lodéom (hors bandeaux) à celui des allègements généraux (hors bandeaux) pour la France entière. Il ressort des chiffrages de la Mecss que le coût par emploi créé des allègements généraux appliqués aux entreprises éligibles au dispositif Lodéom serait de 57 000 euros (contre 59 000 euros pour les allègements généraux appliqués à la France entière). Cette seconde approche ne modifierait donc les résultats qu'à la marge.

### Coût par emploi créé du dispositif Lodéom (hors bandeaux) (2023)

(en euros)



Rappel : les bandeaux famille et maladie sont des exonérations de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points de cotisations, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic, supprimées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le cas des allégements généraux dans le cadre de l'instauration de la réduction générale dégressive unique (RGDU).

Source : Mecss du Sénat et pôle Science des données du Sénat (coût par emploi créé)

## II. DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS, UN MANQUE D'ÉVALUATION ET UN BESOIN DE RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC CONDUISANT À DES APPRÉCIATIONS SOUVENT DÉFAVORABLES

### A. DES OBJECTIFS MAL DÉFINIS

La perception du dispositif Lodéom est également desservie par la multiplicité et le flou des objectifs poursuivis.

Les objectifs attribués à ce dispositif sont multiples, et peuvent varier selon les territoires.

Il n'est en outre pas évident qu'il soit toujours le mieux adapté pour les atteindre, comme le montre le tableau ci-après.

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

|   | Préservation de la rentabilité des entreprises malgré l'ultra-périphéricité | Emploi des cadres* | Amélioration de la compétitivité/ politique de soutien à certains secteurs | Compensation des retards de paiement des administrations publiques | Créations d'emplois/lutte contre le travail informel |
|---|---|--------------------|--|--|--|
| <b>Objectifs pour lesquels le dispositif Lodéom/Lopom est approprié**</b> | <b>Oui</b>  | <b>Oui</b>         | <b>Seulement pour certains secteurs ?</b>                                  | <b>Non (il faut réduire ces retards)</b>                           | <b>Oui</b>   |
| 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  |

Ce tableau synthétise les objectifs mis en avant lors des auditions par les représentants des territoires concernés (région ou collectivité, administration d'État, caisse de sécurité sociale, représentants des entreprises).

\* Réduction de l'éviction des emplois qualifiés au profit de la fonction publique ultramarine et de l'Hexagone.

\*\*Appréciation des rapporteures (cf. texte).

Source : Mecss du Sénat

**1. Trois objectifs pour lesquels des allègements de cotisations patronales sont manifestement appropriés : la création d'emplois, la préservation de la rentabilité des entreprises et l'emploi des cadres**

Comme indiqué *supra*, le dispositif Lodéom est une manière efficace et efficiente de créer des emplois, de préserver la rentabilité des entreprises et d'attirer les cadres, dans un contexte de forte sur-rémunération des emplois publics outre-mer.

**2. Dans le cas de l'amélioration de la compétitivité et du soutien à certains secteurs, une efficacité variable selon les secteurs et territoires ?**

*a) Un objectif souvent mis en avant*

Le dispositif Lodéom est souvent considéré comme permettant de favoriser le développement des secteurs les plus stratégiques, grâce à l'amélioration de leur compétitivité.

Ainsi, dans une modélisation *ex ante* réalisée en 2009 à l'aide d'une maquette sectorielle<sup>1</sup>, Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty estiment que le dispositif Lodéom permet de créer ou préserver 30 000 emplois de plus que ce que permettraient les allègements généraux. Ce résultat, nettement plus élevé que les autres estimations disponibles (*cf. supra*), vient du fait que les auteurs supposent un fort développement des secteurs ciblés.

Toutefois, outre le fait que ce chiffre est nettement supérieur aux autres, à la connaissance des rapporteuses, il n'existe pas d'étude *ex post* sur le sujet.

Lors de son audition par les rapporteuses, Yannick L'Horty ne s'est d'ailleurs pas déclaré favorable au maintien d'un barème sectoriel.

*b) Une amélioration de la compétitivité seulement pour certains secteurs de certains territoires ?*

De fait, il ne paraît pas certain que le dispositif Lodéom permette d'augmenter significativement la compétitivité des territoires ultramarins, considérés globalement.

En effet, au niveau de la France considérée dans son ensemble, les allègements généraux de cotisations patronales ne semblent pas s'être traduits par une augmentation visible de la compétitivité. Telle est en particulier l'analyse d'une note<sup>2</sup> de 2019 du Conseil d'analyse économique.

Par ailleurs, si l'on excepte Saint-Pierre-et-Miquelon, les territoires bénéficiant du dispositif Lodéom ont pour voisins des États dont les coûts salariaux sont bien plus faibles que ce qui pourrait être compensé par celui-ci.

Les données relatives aux coûts salariaux<sup>3</sup> peuvent être approchées par celles relatives au PIB par habitant. Comme le montre le tableau ci-après, si le PIB par habitant est parfois élevé dans les Caraïbes, il peut aussi être très bas (six fois inférieur à celui de la France pour la Jamaïque) ; et il est particulièrement bas pour les voisins de La Réunion (environ dix fois inférieur à celui de la France pour Madagascar). De tels écarts ne peuvent bien sûr être compensés par le dispositif Lodéom, qui toutes choses égales par ailleurs réduit le coût du travail d'environ 30 % au niveau du Smic<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation *ex ante* à l'aide d'une maquette *ad hoc*, document de recherche du centre d'étude des politiques économiques (EPEE) de l'université d'Evry, 2009.

<sup>2</sup> Yannick L'Horty, Philippe Martin, Thierry Mayer, « Baisses de charges : stop ou encore ? », Les notes du conseil d'analyse économique, n° 49, janvier 2019.

<sup>3</sup> Non disponibles avec ce niveau de détail.

<sup>4</sup> Bandeaux compris. Le passage du coût salarial d'environ 140 à 100 correspond à une évolution d'environ  $(100/140-1) \times 100 \approx -30$  %.

**Produit intérieur brut nominal par habitant  
dans les Caraïbes et le Pacifique**

*(en dollars des États-Unis)*

|                                 | Pays de rattachement éventuel | PIB nominal par habitant (2023-2024) |
|---------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| <b>France</b>                   |                               | <b>45 950</b>                        |
| <b>Caraïbes</b>                 |                               |                                      |
| Bermudes                        | Royaume-Uni                   | 136 766                              |
| Îles Caïmans                    |                               | 102 833                              |
| Îles Vierges des États-Unis     | États-Unis                    | ND                                   |
| Aruba                           | Pays-Bas                      | 38 791                               |
| Porto Rico                      | États-Unis                    | 38 814                               |
| Bahamas                         |                               | 39 455                               |
| Sint Maarten                    | Pays-Bas                      | 38 515                               |
| Îles Vierges britanniques       | Royaume-Uni                   | 38 627                               |
| Guyana                          |                               | 29 670                               |
| Anguilla                        | Royaume-Uni                   | 31 269                               |
| Îles Turks et Caïques           | Royaume-Uni                   | 37 760                               |
| Barbade                         |                               | 26 897                               |
| Antigua-et-Barbuda              |                               | 23 060                               |
| Saint-Christophe-et-Niéves      |                               | 23 916                               |
| Cuba                            |                               | 22 957                               |
| Curaçao                         |                               | 19 200                               |
| Trinité-et-Tobago               |                               | 17 001                               |
| Montserrat                      | Royaume-Uni                   | 18 451                               |
| Sainte-Lucie                    |                               | 14 323                               |
| Grenade                         |                               | 11 705                               |
| République dominicaine          |                               | 10 876                               |
| Saint-Vincent et les Grenadines |                               | 11 294                               |
| Brésil                          |                               | 10 311                               |
| Dominique                       |                               | 10 405                               |
| Jamaïque                        |                               | 7 754                                |
| <b>Pacifique</b>                |                               |                                      |
| Seychelles                      |                               | 16 576                               |
| Île Maurice                     |                               | 11 763                               |
| Comores                         |                               | 1 703                                |
| Madagascar                      |                               | 598                                  |

*Source : Mecss du Sénat, d'après les données de l'Organisation des Nations Unies disponibles en ligne*

Le dispositif Lodéom n'en semble pas moins contribuer à soutenir la compétitivité de certains secteurs de certains territoires. L'exemple du tourisme dans les Antilles a pu être évoqué lors des auditions réalisées par les rapporteuses.

La détermination des secteurs dont le dispositif Lodéom améliore significativement la compétitivité requiert une analyse micro-économique fine, qui excède le champ du présent rapport.

*c) La question du choix des secteurs*

Actuellement le barème de compétitivité renforcée ne sélectionne pas un petit nombre de secteurs à développer, mais bénéficie à la quasi-totalité de l'activité privée, hors secteur tertiaire marchand<sup>1</sup>. On pourrait donc tout autant affirmer que le barème actuel a moins pour effet de privilégier certains secteurs que d'en handicaper d'autres, qui ont plus de mal à attirer des emplois.

Par ailleurs les atouts et politiques de développement diffèrent selon les territoires. À titre d'illustration, le tableau ci-après compare l'importance du tourisme dans les différentes régions ultra-périphériques de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Sont en effet concernés les secteurs de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et des centres d'appel, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture, y compris les coopératives agricoles et sociétés d'intérêt collectif agricoles et leurs unions, ainsi que les coopératives maritimes et leurs unions, du tourisme, de la restauration de tourisme y compris les activités de loisirs s'y rapportant, de l'hôtellerie, du nautisme, de la R&D et de l'audiovisuel.

**Fréquentation touristique des régions ultra-périphériques  
de l'Union européenne (2025)**

|  | <b>Population<br/>(2020)*</b> | <b>Nombre<br/>de touristes<br/>(2025)</b> | <b>Ratio<br/>(nombre<br/>de touristes<br/>par habitant)</b> | <b>Source pour le nombre de<br/>touristes</b>                                 |
|--|-------------------------------|---|---|---|
| <b>Régions ultra-périphériques françaises</b>  |                               |   |   |   |
| Guadeloupe                                     | 412 682                       | 741 391                                   | 1,8   | Région Guadeloupe,<br>observatoire du tourisme                                |
| Guyane   | 288 086                       | 167 000                                   | 0,6   | Comité du tourisme guyanais   |
| Martinique                                     | 359 821                       | 627 951<br>(2023)                         | 1,7   | Observatoire du Comité<br>martiniquais du tourisme                            |
| Mayotte  | 278 926                       | 76 293<br>(2024)                          | 0,3   | Agence d'attractivité et de<br>développement touristique de<br>Mayotte (AADT) |
| La Réunion                                     | 856 858                       | 556 534<br>(2024)                         | 0,6   | Observatoire régional du<br>tourisme  |
| Saint-<br>Martin                               | 32 489                        | ND  | -   | -   |
| <b>Régions ultra-périphériques portugaises</b> |                               |   |   |   |
| Açores   | 242 796                       | 1 200 000<br>(2023)                       | 4,9   | Gouvernement des Açores   |
| Madère   | 254 254                       | 1 800 000<br>(2022)                       | 7,1   | Direction régionale des<br>statistiques de Madère                             |
| <b>Région ultra-périphérique espagnole</b>     |                               |   |   |   |
| Canaries                                       | 2 236 992                     | 18 400 000                                | 8,2   | Observatoire du tourisme des<br>Canaries                                      |

\* Source : Commission européenne, *Outermost regions at a glance – assets, challenges and opportunities*, document de travail de la commission, SWD(2022) 133 final, 3 mai 2022.

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

Il est parfois envisagé de laisser aux territoires ultramarins le soin de choisir les secteurs éligibles, dans le cadre de leur politique de développement. Afin d'éviter un « effet d'aubaine », on pourrait par exemple, après leur avoir versé une somme correspondant au coût du dispositif actuel, les charger de le compenser à la sécurité sociale. Toutefois la possibilité juridique d'un tel transfert de compétence doit être vérifiée. En première analyse, si en l'état actuel du droit constitutionnel et organique un tel transfert serait envisageable pour la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique, cela ne paraît évident ni pour La Réunion, ni pour les COM (*cf. annexe III au présent rapport*).

**3. Un problème de principe dans le cas de la compensation des  
retards de paiement des administrations**

Un autre argument souvent mis en avant lors des auditions pour justifier le dispositif Lodéom est que dans certains secteurs, celui-ci permet aux entreprises de faire face aux délais de paiement parfois très élevés des collectivités territoriales et des hôpitaux.

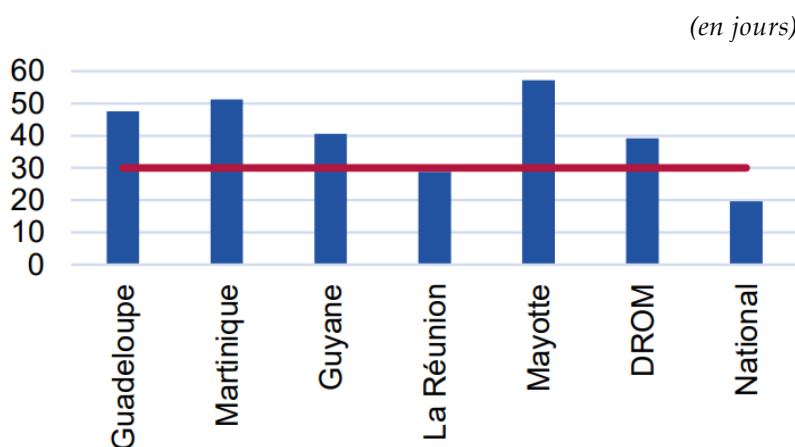
a) Le dispositif Lodéom sert en pratique à financer les retards de paiement de l'administration, correspondant à un montant comparable

Le délai réglementaire de paiement est de 30 jours pour le secteur public local et 50 jours pour le secteur public hospitalier.

En moyenne au niveau national, le premier seuil est respecté, et le second est légèrement dépassé. Ces deux seuils sont en revanche nettement dépassés outre-mer, seule La Réunion parvenant à peu près à respecter les délais.

On peut en particulier mentionner le cas du secteur public hospitalier de la Martinique, dont le délai de paiement moyen est de près de 200 jours.

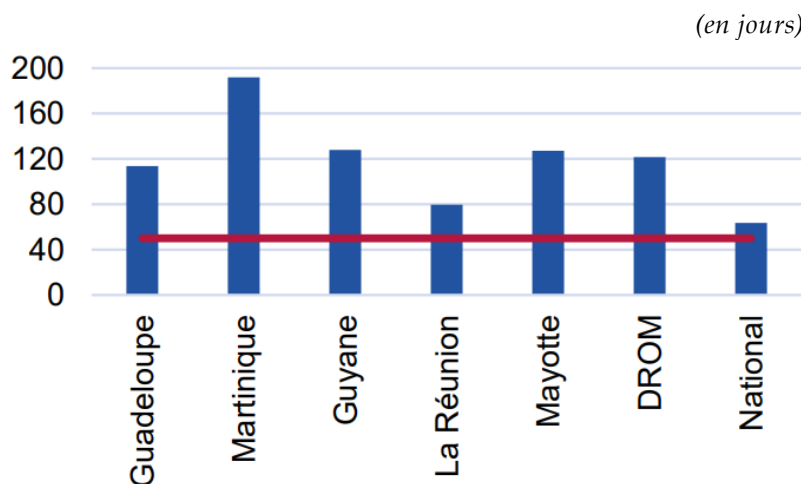
### Délai global de paiement moyen dans le secteur public local en 2024



Note : la barre correspond au seuil réglementaire de 30 jours.

Source : Iedom – graphique transmis aux rapporteuses

### Délai global de paiement moyen dans le secteur public hospitalier en 2024



Note : la barre correspond au seuil réglementaire de 50 jours.

Source : Iedom – graphique transmis aux rapporteuses

Selon les indications données aux rapporteuses, ces retards peuvent s'expliquer par des dysfonctionnements des administrations concernées, ou par leurs propres difficultés financières.

Selon l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom), la perte de trésorerie pour les entreprises ultramarines découlant de ces retards de paiement a été de 713 millions d'euros en 2024. Ce montant est comparable à l'avantage différentiel représenté par le dispositif Lodéom (c'est-à-dire à son surcoût par rapport au dispositif d'exonération de droit commun).

Ce phénomène concerne en particulier le secteur du bâtiment. Cette situation est d'autant plus paradoxale que si ce secteur avait initialement été exclu du dispositif instauré par la « loi Perben » de 1994, c'était précisément en raison de sa dépendance à la commande publique, jugée suffisante pour assurer son activité.

*b) Un état de fait qui ne peut être considéré comme constituant un objectif du dispositif Lodéom*

Ce détournement du dispositif Lodéom de ses objectifs initiaux est souvent mis en avant comme un argument pour s'opposer à une réduction du montant du dispositif, en particulier pour ce qui concerne le secteur du BTP.

Les rapporteuses prennent acte de cette situation.

Elles considèrent toutefois qu'il ne faut pas considérer la compensation des retards de paiement des administrations comme un objectif du dispositif Lodéom. Outre le fait qu'un tel objectif n'est pas nécessaire pour justifier le dispositif Lodéom, il pourrait contribuer à normaliser une situation qui doit manifestement être corrigée.

## B. UN MANQUE D'ÉVALUATION

La mauvaise image du dispositif Lodéom résulte également d'une insuffisance de l'évaluation.

### 1. Une quasi-absence d'évaluation du nombre d'emplois créés

Tout d'abord, sur les trois rapports d'inspection relatifs au dispositif d'allègement de cotisations patronales outre-mer, seulement deux (ceux de 2006<sup>1</sup> et 2011<sup>2</sup>) comprennent une estimation du nombre d'emplois permis par le dispositif (alors évalué à respectivement 21 000 et 3 619). La méthodologie retenue consiste dans chaque cas à réaliser une comparaison rapide entre groupes d'entreprises (*cf. supra*).

Le rapport d'inspection de 2024<sup>3</sup> se limite quant à lui à déterminer l'effet sur l'emploi de différentes catégories d'entreprises de la réforme de 2019. Comme ses auteurs le reconnaissent, cette modélisation ne peut être utilisée pour déterminer l'effet sur l'emploi d'une forte réduction du dispositif.

Il n'existe pas de modélisation *ex post* (c'est-à-dire sur la base des données effectivement observées) du nombre d'emplois créés. La modélisation du présent rapport, qui s'appuie sur des hypothèses préalables (concernant en particulier l'élasticité de l'emploi à son coût), ne comble pas cette lacune. La recommandation de la revue de dépenses de 2015 de réaliser une telle modélisation *ex post* n'a jamais été mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.

<sup>2</sup> Sandra Desmettre, Stéphanie Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public).

<sup>3</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

## **2. Depuis 1994, seulement deux modélisations réalisées par des universitaires (relatives à l'effet sur l'emploi)**

À la connaissance des rapporteuses, depuis la mise en place du dispositif en 1994, seulement deux modélisations, relatives à l'effet sur l'emploi, ont été réalisées, en 2009-2011<sup>1</sup> puis en 2015<sup>2</sup> (cette dernière étude ne présentant pas toutefois d'estimation du nombre d'emplois créés).

Ces modélisations sont synthétisées dans l'**annexe VIII** au présent rapport.

Cette insuffisance de la recherche académique a été soulignée par plusieurs économistes lors des auditions.

Les rapporteuses estiment nécessaire de favoriser de telles modélisations, en particulier par le biais de financements publics.

**Recommandation n° 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*.**

## **3. Dans le cas de la mission « Outre-mer », un indicateur relatif à l'impact du dispositif Lodéom sur l'emploi peu adapté**

Les projets annuels de performance (PAP) et rapports annuels de performance (RAP) du programme 138 « Emploi outre-mer » comprennent un indicateur « *Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM* ».

L'indicateur, annuel, correspond à l'« *écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole* ».

---

<sup>1</sup> Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation *ex ante* à l'aide d'une maquette *ad hoc*, document de recherche du centre d'étude des politiques économiques (EPEE) de l'université d'Evry, 2009 ; Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », Revue française d'économie, volume 24, n° 3, 2010. pp. 167-193 ; Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Réformer les baisses de cotisations sociales ultramarines ? », Travail et emploi 2011/1 n° 125, pages 41 à 52.

<sup>2</sup> Aziza Garsaa, Nadine Leoratto, Luc Tessier, « Do exemptions from social security contributions affect job creation? New empirical evidence from French overseas regions », Région et Développement n° 42-2015.

Cet indicateur semble peu approprié.

Tout d'abord, comme indiqué *supra*, selon les chiffrages rendus publics lors de l'examen des différents textes, le dispositif a été mis en place en 1994 pour un coût d'environ 200 millions d'euros, les mesures nouvelles survenues depuis se limitant quasiment à la Loom de 2000, qui en aurait accru le montant de 500 millions d'euros (les autres évolutions du coût du dispositif ayant été en quasi-totalité spontanées). La question n'est donc pas de savoir si le nombre d'emplois *croît* actuellement plus vite qu'en l'absence d'un dispositif mis en place il y a plus de vingt ans (tel ne peut manifestement être le cas), mais si son *niveau* est supérieur à ce qu'il serait en l'absence du dispositif.

Ensuite, pour des raisons démographiques, le nombre d'emplois salariés augmente structurellement plus vite en outre-mer que dans l'Hexagone (passage d'un indice 100 en 2009 à, en 2022, un indice 112 pour la France hexagonale hors Île-de-France et un indice 122 pour les Dom). Cet indicateur est donc habituellement favorable au dispositif – même si certains rapports ont pu s'y référer quand ce n'était pas le cas<sup>1</sup>.

Il est à noter que jusqu'à l'exercice 2020, cet indicateur n'était qu'un sous-indicateur, auquel s'ajoutait un second sous-indicateur, l'« *écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année* ». Cet indicateur, *a priori* plus pertinent (il neutralisait en effet la différence de dynamisme démographique entre outre-mer et France hexagonale), ne l'était pas en réalité. En effet, les entreprises exonérées et non exonérées n'étaient pas comparables. Surtout, comme précédemment, il n'y avait aucune raison de supposer qu'un dispositif mis en place en 1994-2001 ait un effet sur le *taux* de croissance de l'emploi plus de vingt ans plus tard.

**Recommandation n° 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* ».**

---

<sup>1</sup> Par exemple, dans la note d'exécution budgétaire (NEB) de la mission « Outre-mer » relative à l'exercice 2017, la Cour des comptes écrit que « l'objectif fixé à trois en 2015 et 2016 concernant l'indicateur « *Écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole* » n'est pas rempli ».

#### **4. L'absence de prise en compte globale des économies ultramarines**

Enfin, les évaluations disponibles considèrent le dispositif Lodéom de manière isolée, en prenant insuffisamment en compte les économies ultramarines.

En particulier, elles n'intègrent habituellement pas à leur analyse certaines réalités des économies ultramarines, comme la nécessité de réduire les surcoûts liés à l'ultra-périphéricité, ou de permettre aux entreprises d'offrir des rémunérations qui ne soient pas trop inférieures à celles de la fonction publique ultramarine.

Par ailleurs, les modélisations disponibles à ce stade sont seulement partielles. Ainsi, aucune des modélisations existantes ne correspond à une approche en termes d'équilibre général, prenant en compte l'ensemble des rétroactions, ce qui peut affecter la fiabilité des résultats<sup>1</sup>. De même, aucune n'a utilisé un modèle macro-économétrique. À la connaissance des rapporteuses, si dans le cas de certains Drom il existe des modèles d'équilibre général calculable, il ne semble pas exister de modèle macro-économétrique relatif à l'outre-mer.

#### ***C. DANS CE CONTEXTE, ET AVEC LE BESOIN DE RÉDUIRE LE DÉFICIT PUBLIC, DES APPRÉCIATIONS SYSTÉMATIQUEMENT DÉFAVORABLES DANS LES RAPPORTS DE L'ADMINISTRATION***

En conséquence de ce flou relatif aux objectifs, de cette insuffisance des évaluations disponibles, et du besoin de réduire le déficit public, le dispositif Lodéom fait régulièrement l'objet d'appréciations défavorables dans les différents rapports de l'administration.

Ces rapports, répondant en quasi-totalité à une commande explicite de réduction du coût<sup>2</sup>, disent tous à peu près la même chose :

- ils déplorent le dynamisme du montant des allègements, alors même que celui-ci résulte mécaniquement du fait que pour des raisons démographiques, l'emploi croît structurellement beaucoup plus rapidement en outre-mer qu'en France métropolitaine, et que son efficacité implique la stabilité juridique ;

---

<sup>1</sup> Dans leur article de 2010, Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty indiquent : « adopter un cadre d'équilibre général calculable, plus standard pour le cas de grandes économies, pourrait modifier les résultats de nos variantes ». De même, selon le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 : « La méthode des doubles différences repose [...] sur l'hypothèse que le groupe témoin n'a pas été affecté par la mise en œuvre des nouveaux barèmes Lodéom dans les groupes traités. Cette hypothèse implique de postuler à l'absence d'effets d'équilibre général au sein des économies ultramarines, c'est-à-dire que les variations du coût du travail n'ont d'effets que pour les entreprises ciblées par les barèmes et pas pour les autres entreprises concurrentes. »

<sup>2</sup> On relève toutefois que dans le cas du rapport d'inspection de 2006, la lettre de mission se borne à demander de réaliser l'évaluation triannuelle prévue par l'article 5 de la Lopom de 2003.

- ils jugent excessive la complexité suscitée par la multiplicité des dispositifs, alors que, sauf exception, une entreprise est active sur un unique territoire, qui ne présente actuellement que trois barèmes différents (ce qui est certes complexe mais doit être relativisé) ;

- ils jugent l'évaluation de l'effet sur l'emploi insuffisante, et en déduisent qu'il faut réduire l'ampleur du dispositif, plutôt que de réaliser eux-mêmes une telle évaluation (même si les rapports d'inspection de 2006 et 2011 proposent un chiffrage rapide) ;

- surtout, si l'on exclut le rapport d'inspection de 2006, ils font comme si le dispositif Lodéom avait pour unique objectif la création d'emplois, ce qui les amène à préconiser un recentrage sur les bas salaires, alors que le dispositif a aussi pour fonction de favoriser l'emploi des cadres et de préserver la rentabilité des entreprises.

Les différents rapports de l'administration réalisés depuis la mise en place du dispositif sont synthétisés dans **l'annexe VIII** au présent rapport.

## Synthèse sommaire des principaux rapports de l'administration portant sur le dispositif Lodéom

|                             | Rapport portant sur le seul dispositif d'exonération de cotisations outre-mer | Justification de l'appréciation défavorable par celle d'un rapport précédent  | Principaux arguments contre le dispositif  | Principales propositions   |
|-----------------------------|---|---|--|--|
| IGF-Igas-IGA, 2006          | Oui   |   | Coût par emploi créé*  | Suppression pour les salaires supérieurs à 4 ou 5 Smic   |
| IGF, 2011 (non public)      | Non   | « La mission d'évaluation conduite en 2006 par l'IGF, l'Igas et l'IGA n'a pas permis de conclure à un impact probant en matière de créations d'emplois. » | 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), correspondant à une niche peu efficiente. Méthodologie non explicitée | -  |
| IGF-Igas, 2015              | Non (revue de la totalité des niches sociales spécifiques)                    | Référence à une « évaluation négative en 2011 ». « La démonstration de l'efficacité et de l'efficience de ces dispositions n'est pas faite. »             | 5 indicateurs d'alerte sur 10 activés (ne concernant pas l'efficience de la mesure)                        | Préconisation de réaliser « une étude statistique et économétrique ex post » relative au seul effet sur l'emploi et de « poursuivre le recalibrage du dispositif, notamment pour en réduire les « points de sortie » vers des niveaux moins dérogatoires » |
| IGF, 2018 (non public)      | Non (revue de l'ensemble des aides publiques outre-mer)                       |   |  | « Favoriser en priorité les bas salaires, et couvrir l'ensemble des secteurs d'activité ». Réduire les sur-rémunérations des fonctionnaires outre-mer  |
| Igas-IGF, 2024              | Oui   |   | Référence à la modélisation du rapport   | Préconisation d'économies de plusieurs centaines de millions d'euros   |

Ces rapports sont présentés de manière plus détaillée en annexe VIII et les préconisations sont synthétisées en annexe IX.

IGA : inspection générale de l'administration. Igas : inspection générale des affaires sociales. IGF : inspection générale des finances.

\* Le dispositif Lodéom ne semble pas avoir aujourd'hui de coût par emploi créé particulièrement élevé (cf. chiffres du présent rapport).

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



## **CHAPITRE III**

### **QUELLES ÉVOLUTIONS DU DISPOSITIF ?**

#### **I. RENDRE LE DISPOSITIF PLUS LISIBLE ET AMÉLIORER SA GESTION**

##### ***A. RENDRE LE DISPOSITIF PLUS LISIBLE POUR LES POUVOIRS PUBLICS ET LES ÉVALUATEURS***

###### **1. Préciser dans la loi que le dispositif a pour objets l'emploi et la réduction de désavantages liés à l'ultra-périphéricité**

À l'exception du rapport d'inspection de 2006, les rapports de l'administration tendent à se focaliser sur les créations d'emplois, sans suffisamment prendre en compte le fait que le dispositif Lodéom a aussi pour objectif de préserver la rentabilité des entreprises et de leur permettre d'attirer des cadres, malgré l'ultra-périphéricité et les compléments de rémunération des fonctionnaires. Cela les amène à préconiser un recentrage sur les bas salaires parfois excessif.

Par ailleurs, la coexistence d'une demi-douzaine d'objectifs implicites, pour lesquels il n'est pas toujours évident que le dispositif Lodéom soit efficace et efficient, ne contribue pas à la crédibilité du dispositif.

Il semblerait donc utile d'inscrire dans les dispositions législatives du code de la sécurité sociale un petit nombre d'objectifs du dispositif Lodéom pour lequel celui-ci est incontestablement efficace et efficient.

**Recommandation n° 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.**

###### **2. Chiffrer le dispositif par référence au dispositif d'exonération de droit commun**

*a) Le choix contestable comme norme de référence de l'absence d'exonérations de cotisations patronales*

L'un des principaux problèmes de lisibilité du dispositif Lodéom, nuisant à son appréciation globale, est que depuis l'origine, la norme de référence retenue par le Gouvernement pour chiffrer son coût est non le dispositif d'exonération de droit commun (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026 la RGDU), mais l'absence totale d'exonérations de cotisations patronales.

Cela conduit à afficher un coût nettement supérieur au coût réel pour les finances publiques. En effet, en l'absence du dispositif Lodéom, les entreprises concernées bénéficieraient du dispositif d'exonération de droit commun.

Comme indiqué *supra*, selon le rapport<sup>1</sup> de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024, si en 2023 le coût du dispositif Lodéom était de 1,5 milliard d'euros, son surcoût par rapport à ce qui aurait résulté de l'application du dispositif d'exonération de droit commun (ou « avantage différentiel ») était de seulement 0,7 milliard d'euros<sup>2</sup>.

*b) Préciser dans la loi que le dispositif d'allégement de cotisations en outre-mer ne correspond qu'à la majoration du dispositif d'allégement de droit commun*

Les rapporteuses préconisent donc de définir le dispositif Lodéom par rapport au dispositif d'exonération de droit commun.

Certes, le profil des barèmes, très différent de celui des barèmes de droit commun du fait de la nécessité de prévoir des allègements élevés pour les hauts salaires, ne pourrait probablement être défini par référence au barème de droit commun – à moins de rendre le dispositif encore moins lisible.

Il serait toutefois possible de préciser, dans le code de la sécurité sociale, que le dispositif Lodéom correspond au **cumul** du dispositif d'allégement de droit commun et d'une « *majoration d'exonérations de cotisations patronales en outre-mer* ».

Les annexes aux PLFSS ne devraient alors plus mentionner que le coût de cette majoration.

Cela permettrait de mettre fin au mythe d'une « niche » de 1,5 milliard d'euros en faveur de l'outre-mer. Cela permettrait également de réaliser que la réduction de 340 millions d'euros proposée par l'article 9 du PLFSS pour 2026 correspondait quasiment à une réduction de moitié du coût du dispositif.

Les données relatives au dispositif Lodéom figurant dans les différents documents de présentation devraient en outre être fiabilisées.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024 065R), novembre 2024.

<sup>2</sup> Analogue en 2024 et 2025, l'avantage différentiel passerait à 0,8 milliard d'euros en 2026, du fait de l'instauration de la RGDU (source : réponse de la direction de la sécurité sociale aux rapporteuses).

**Recommandation n° 4.** Dans les annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, chiffrer le coût du dispositif Lodéom par rapport aux allégements généraux de cotisations patronales, et non par rapport à l'absence totale d'exonérations de cotisations patronales.

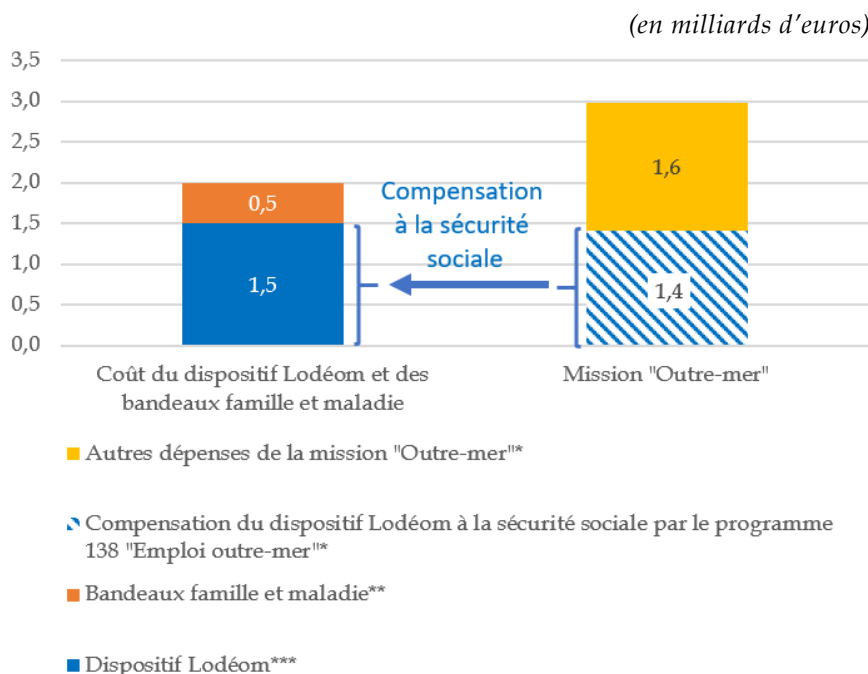
**Recommandation n° 5.** Fiabiliser les données relatives aux montants d'exonération Lodéom et au nombre d'établissements et de salariés concernés.

c) *En profiter pour clarifier le montant réel des moyens de la mission « Outre-mer »*

• Le dispositif Lodéom, compensé à la sécurité sociale par des crédits de la mission « Outre-mer », rend cette mission difficilement pilotable et donne une image erronée de ses moyens réels.

Le PLF pour 2026 prévoyait pour la mission « Outre-mer » en 2025 des crédits de paiement de 3,0 milliards d'euros, dont 2,1 milliards d'euros pour le programme 138 « Emploi outre-mer ». Le programme 138 devait consacrer 1,8 milliard d'euros à son action 01 « Soutien aux entreprises », qui compense essentiellement le coût du dispositif Lodéom à la sécurité sociale.

#### Financement du dispositif Lodéom par la mission « Outre-mer » (2023)



\* Source : rapport annuel de performance de la mission « Outre-mer » pour 2023.

\*\* Estimation de la Mecss.

\*\*\* Source : d'après l'annexe 4 du PLFSS pour 2026. Ce montant comprend la compensation du dispositif relatif aux travailleurs indépendants et aux auto-entrepreneurs.

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

- Le mode de compensation du dispositif Lodéom à la sécurité sociale se distingue donc de celui des allègements généraux, consistant essentiellement en une affectation de TVA.

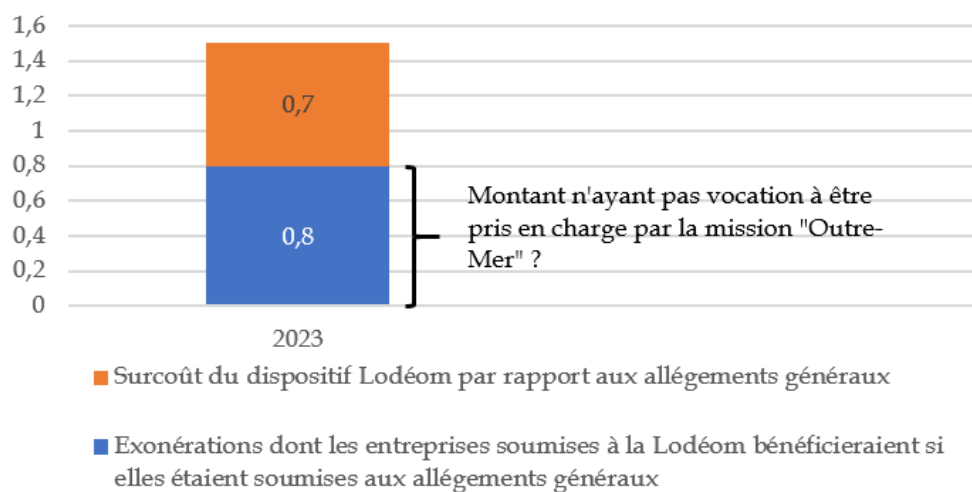
Il conviendrait de retenir ce mode de compensation pour le dispositif Lodéom.

En effet, sur le long terme l'évolution spontanée de la TVA et des cotisations patronales (et donc du coût du dispositif Lodéom) est analogue. Par ailleurs, les sommes en jeu sont suffisamment modestes par rapport au total des ressources de la sécurité sociale pour que celle-ci puisse supporter sans difficulté des fluctuations ponctuelles liées à l'inflation<sup>1</sup>.

- Les rapporteuses ne jugeraient pas absurde qu'à cette occasion tout ou partie du 0,8 milliard d'euros de « faux coût » du dispositif Lodéom (correspondant au coût qui serait celui des exonérations de droit commun si le dispositif Lodéom n'existait pas) soit « restitué » au ministère des outre-mer.

Une telle mesure permettrait de redonner des marges de manœuvre au ministère et d'accroître l'acceptabilité d'une réforme du dispositif.

#### Répartition du 1,5 milliard d'euros de coût du dispositif Lodéom (2023)



*Source : Mecss du Sénat, d'après les données figurant dans : Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024 065R), novembre 2024*

**Recommandation n° 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.**

<sup>1</sup> Qui entraîne une revalorisation du Smic, et donc une augmentation du coût du dispositif Lodéom rapporté à la masse salariale, le temps que les salaires retrouvent leur structure antérieure.

## B. RENDRE LE DISPOSITIF PLUS LISIBLE POUR LES ENTREPRISES

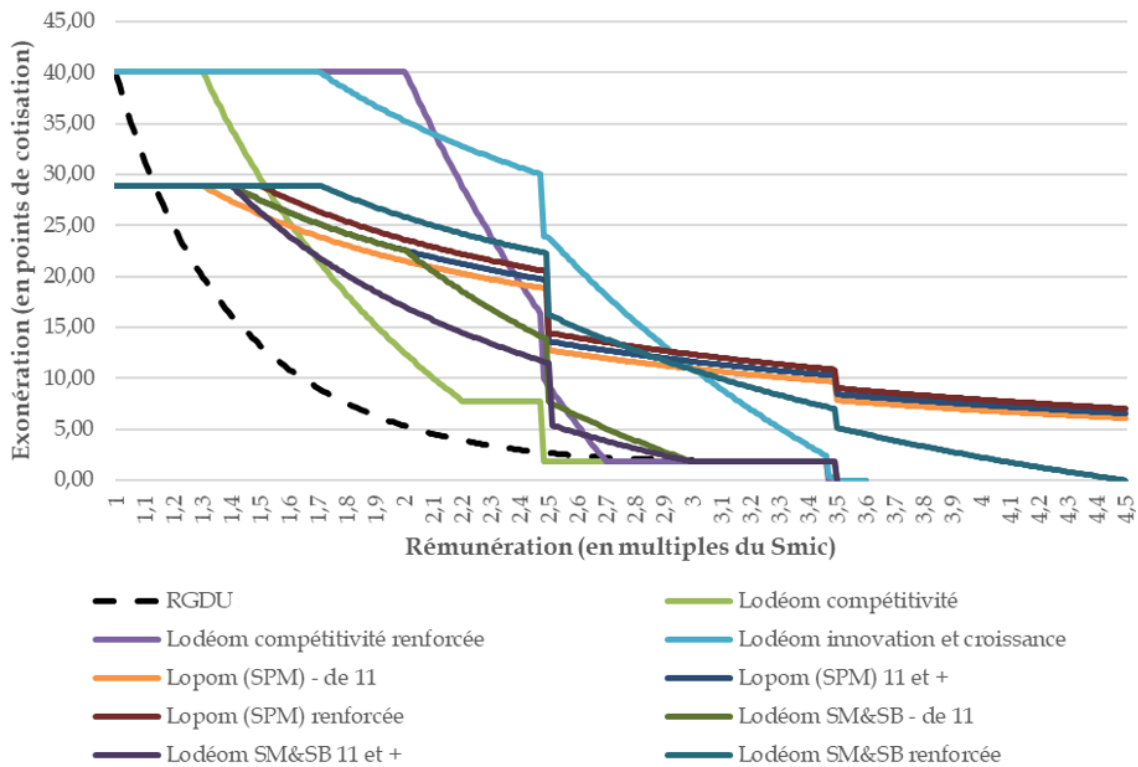
### 1. Les neuf barèmes du dispositif Lodéom : un problème réel mais à relativiser

#### a) Une complexité incontestable

Dans ses scénarios structurels, le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 propose de fusionner les dispositifs applicables aux différents territoires en un seul.

De fait, le dispositif Lodéom peut sembler d'une invraisemblable complexité si on représente les trois barèmes de chacun des trois régimes, qui conduisent aux neuf courbes du graphique ci-après.

Les 3×3 = 9 barèmes du « dispositif Lodéom »  
(après prise en compte des bandeaux famille et maladie\*)



RGDU : réduction générale dégressive unique. Il s'agit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026 de l'exonération de cotisations patronales de droit commun pour la France entière.

\* Les bandeaux famille et maladie sont des allègements de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif d'exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans le cadre des dispositifs Lodéom et Lopom.

Source : Mecss du Sénat, d'après le code de la sécurité sociale

## Synthèses des barèmes Lodéom et Lopom

(seuils en multiples du Smic)

|   | Drom*   | Saint-Barthélemy<br>et Saint-Martin   | Saint-Pierre-<br>et-Miquelon   |
|---|---|---|--|
|   | Régime Lodéom actuel  | Régime Lodéom<br>« historique »   | Régime Lopom   |
|   | Art. L. 752-3-2 CSS   | Art. L. 752-3-3<br>CSS  | Art. L. 752-3-1 CSS  |
| <b>Barème de base</b>                       |   |   |  |
| <i>Intitulé courant</i>                     | <i>Compétitivité</i>  | <i>Sectoriel</i>  | <i>Dans la limite de 1,3 Smic</i>  |
| <i>Entreprises concernées**</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins de 11 salariés</li> <li>• Tous secteurs sauf services marchands et ceux bénéficiant des barèmes renforcés</li> </ul> | Tous secteurs sauf services marchands et ceux bénéficiant du barème très renforcé | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Moins de 11 salariés</li> <li>• BTP</li> <li>• Transport aérien, maritime, fluvial</li> </ul> |
| Fin de l'exonération totale                 | 1,3   | 1,4   | 1,3  |
| Fin de la stabilisation en euros éventuelle | -   | -   | Sans limitation  |
| Fin de l'exonération                        | 2,2   | 3   | Sans limitation  |
| <b>Barème renforcé</b>                      |   |   |  |
| <i>Intitulé courant</i>                     | <i>Compétitivité renforcée</i>  | <i>Moins de 11 salariés</i>   | <i>Dans la limite de 1,4 Smic</i>  |
| <i>Entreprises concernées**</i>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• PME des secteurs exposés à la concurrence internationale</li> <li>• Et secteurs spécifiques pour la Guyane***</li> </ul>   | Moins de 11 salariés  | Secteurs exposés à la concurrence internationale   |
| Fin de l'exonération totale                 | 2   | 1,4   | 1,4  |
| Fin de la stabilisation en euros éventuelle | -   | 2   | Sans limitation  |
| Fin de l'exonération                        | 2,7   | 3   | Sans limitation  |
| <b>Barème très renforcé</b>                 |   |   |  |
| <i>Intitulé courant</i>                     | <i>Innovation et croissance</i>   | <i>Renforcé</i>   | <i>Dans la limite de 1,5 Smic</i>  |
| <i>Entreprises concernées**</i>             | PME dans le secteur des technologies de l'information et de la communication, pour les seuls emplois innovants  | PME dans certains secteurs innovants  | Tourisme, restauration de tourisme classée et hôtellerie   |
| Fin de l'exonération totale                 | 1,7   | 1,7   | 1,5  |
| Fin de la stabilisation en euros éventuelle | 2,5   | 2,5   | Sans limitation  |
| Fin de l'exonération                        | 3,5   | 4,5   | Sans limitation  |

CSS : code de la sécurité sociale. Lodéom : loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Lopom : loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (également dite « loi Girardin »).

\* Départements et régions d'outre-mer bénéficiant actuellement de la Lodéom : Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion.

\*\* Présentation très simplifiée.

\*\*\* Secteurs bénéficiant de la réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs outre-mer, comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques.

Source : Mecss du Sénat

*b) Un problème à relativiser*

Certes, un tel niveau de complexité n'est probablement pas indispensable.

Toutefois cette complexité extrême n'existe que si l'on souhaite avoir une appréhension globale du dispositif.

Sauf exception, une entreprise donnée est présente dans un unique territoire, où elle bénéficie de seulement l'un des trois régimes.

Par ailleurs, souvent les entreprises externalisent la gestion des allègements Lodéom à un comptable ou s'en chargent au moyen d'un logiciel de paie.

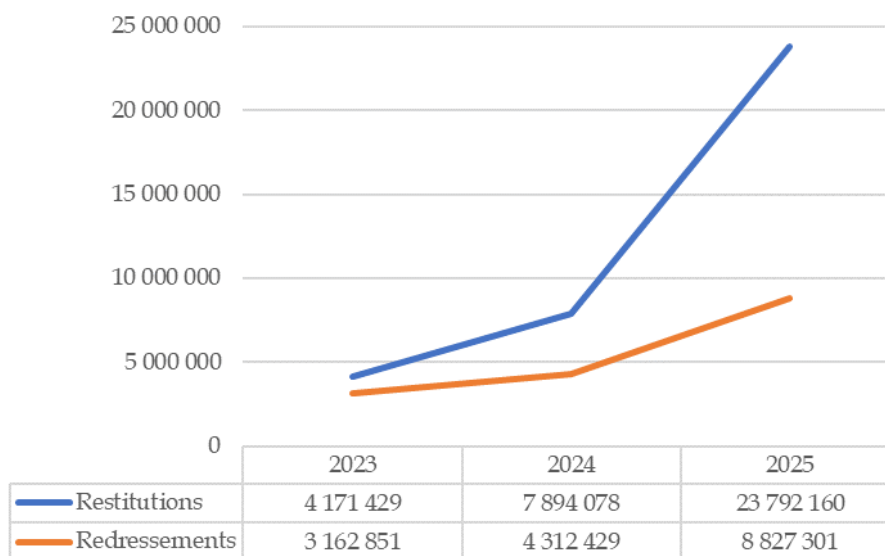
*c) Un facteur de non-recours et d'erreurs au détriment des entreprises*

La complexité du dispositif Lodéom n'en est pas moins un facteur de non-recours et d'erreurs, dans ce dernier cas essentiellement au détriment des entreprises.

Ainsi, selon les informations transmises par l'Urssaf, les montants des restitutions et des redressements, en forte augmentation, ont été en 2025 de respectivement 23,8 et 8,8 millions d'euros, correspondant globalement à une restitution nette aux entreprises de 15 millions d'euros.

**Montant des restitutions et redressements relatifs au dispositif Lodéom**

(en euros)



*Source : Données transmises par l'Urssaf aux rapporteures*

Les difficultés sont accrues dans les territoires manquant d'experts-comptables, comme la Guyane, ainsi que cela a pu être souligné lors des auditions. Ainsi, selon la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Guyane, la complexité du dispositif et le manque d'experts-comptables de ce territoire contribuent à un important non-recours.

## 2. Principales évolutions envisageables

a) *Aligner le régime des COM des Antilles sur celui des Drom ?*

Une première possibilité serait de fusionner les régimes de certaines zones.

Ainsi, le rapport Igas-IGF de novembre 2024 propose d'aligner le régime des COM des Antilles sur celui des Drom. Cette proposition est reprise par le député Christian Baptiste dans son rapport précité de septembre 2025, qui contrairement à ce rapport propose en outre de conserver des critères d'éligibilité plus favorables pour la Guyane (et ultérieurement Mayotte). Selon le rapport Igas-IGF, une telle mesure bénéficierait à Saint-Martin mais réduirait le montant de l'exonération dans le cas de Saint-Barthélemy.

### **La proposition du rapport Igas-IGF de novembre 2024 d'aligner le régime des COM des Antilles sur celui des Drom**

*« L'application du régime spécifique à ces territoires fait l'objet de difficultés autant à Saint-Martin qu'à Saint-Barthélemy :*

*- à Saint-Barthélemy, la déclaration des exonérations Lodéom n'est pas possible depuis 2017 [...]. Toutes les exonérations sont donc déclarées par les entreprises comme des exonérations au titre du régime général ;*

*- à Saint-Martin, la mission a observé de nombreuses déclarations par les entreprises d'exonérations au titre des barèmes Drom, non valables dans ce territoire. La coexistence de deux régimes semble donc entraîner une confusion pour les entreprises, et ce d'autant plus que de nombreuses entreprises sont actives à la fois en Guadeloupe et à Saint-Martin.*

*Par ailleurs, les barèmes actuellement en vigueur à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin sont moins avantageux que ceux des Drom pour les salaires jusqu'à 2,5 Smic. Ils sont, en revanche, plus avantageux au-delà de 2,5 Smic.*

*La mission propose donc d'aligner le régime de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sur le régime des Drom.*

*À dire d'experts, cette évolution aurait un coût budgétaire limité, avec un impact différencié à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin :*

*- à Saint-Barthélemy, dans une économie touristique mono-sectorielle, où les rémunérations sont très élevées et où donc les exonérations bénéficient essentiellement à l'hôtellerie de luxe, cette réforme serait globalement défavorable aux entreprises ;*

*- à Saint-Martin, où le niveau des rémunérations apparaît plus faible, cette réforme serait largement en faveur des entreprises. »*

**Source :** Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024

**La proposition du député Christian Baptiste d'aligner le régime des COM des Antilles sur celui des Drom, tout en conservant un régime plus favorable pour la Guyane (et ultérieurement Mayotte)**

« Conscient de la nécessité de simplifier les régimes Lodéom, le rapporteur spécial propose pour sa part de recourir au critère de la convergence des revenus par habitant des Drom et des COM des Antilles. En utilisant ce critère, deux blocs se dessinent, l'un constitué des territoires convergeant : Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, et l'autre bloc constitué des territoires divergeant : la Guyane à laquelle on peut ajouter Mayotte pour lequel le régime Lodéom devrait s'appliquer prochainement, le législateur ayant habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance dans un délai d'un an à compter du 11 août 2025 pour fixer les conditions dans lesquelles les exonérations Lodéom prévues pour les Drom seront rendues applicables à ce territoire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027.

Compte tenu des difficultés d'application du régime actuel d'exonération aux COM de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (voir les développements supra portant sur le renforcement des contrôles), le rapporteur spécial ne s'oppose pas à la proposition des inspections d'aligner le régime de ces deux COM sur celui des Drom.

**Recommandation n° 12 : Simplifier les dispositifs d'exonération Lodéom en fusionnant les régimes applicables dans les Drom et les COM des Antilles tout en conservant des critères d'éligibilité plus favorables pour la Guyane et ultérieurement Mayotte. »**

*Source : Christian Baptiste, Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer, rapport n° 1861 (XVII<sup>e</sup> législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025*

Un alignement du barème de Saint-Pierre-et-Miquelon sur celui des Drom semble en revanche difficilement envisageable. Lors de l'adoption de la Lodéom en 2009, Saint-Pierre-et-Miquelon est demeuré régi par le dispositif Lopom. Auditionnés par les rapporteuses, ses représentants ont souhaité conserver cette spécificité. En effet, ce dispositif présente pour le territoire l'intérêt de correspondre à un niveau d'allègement constant en euros à partir d'un certain niveau de salaire, ce qui contribue à réduire le problème d'éviction de l'emploi au profit de la France hexagonale ou du secteur public, d'autant plus important pour ce territoire que la sur-rémunération des fonctionnaires, de 70,67 % du traitement indiciaire brut, y est la plus élevée<sup>1</sup>.

*b) Fusionner les barèmes d'un régime donné ?*

Il est parfois envisagé de fusionner les barèmes relatifs à un régime donné. Ainsi, le rapport de l'Igas et de l'IGF préconise d'instaurer un barème unique pour l'ensemble des entreprises des Drom. Le présent rapport présente à cet égard plusieurs scénarios *infra*.

---

<sup>1</sup> On rappelle que ce taux est de 53,63 % à La Réunion et 40 % dans les autres territoires bénéficiant du dispositif Lodéom.

c) *Lisser les barèmes pour éviter les « marches » correspondant aux bandeaux famille et maladie ?*

Enfin, la juxtaposition du dispositif Lodéom et des bandeaux famille et maladie a, on l'a vu, pour effet de susciter des barèmes comprenant des « marches ».

Ainsi, le régime unique que le rapport de l'Igas et de l'IGF préconise dans ses scénarios dits « structurels » se substituerait à la fois au régime Lodéom et aux bandeaux.

Une mesure de simplification *a minima* pourrait consister, dans chaque régime, à fusionner les différents barèmes du dispositif Lodéom et les bandeaux dans un dispositif « lissé », à coût inchangé, les trois barèmes actuels étant préservés (*cf. infra*).

## **C. AMÉLIORER LA GESTION DES DISPOSITIFS**

### **1. Le pilotage des dispositifs**

Les dispositifs Lodéom et Lopom font l'objet d'un suivi rapproché à travers le groupe de suivi des exonérations (GSE)<sup>1</sup> qui se réunit trois fois par an pour suivre les prévisions de coût et ajuster le montant des crédits nécessaires à l'occasion du projet de loi de finances de fin de gestion.

Le GSE assure une présentation du coût en année *n-1* et des prévisions pour les années *n*, *n+1*, *n+2* en février, mai et en octobre actualisées pour intégrer les nouvelles hypothèses macroéconomiques.

Le coût du dispositif est présenté dans les annexes au Placss et au PLFSS et dans le document de politique transversale (« orange » budgétaire) consacré aux outre-mer. Si l'avantage différentiel du dispositif Lodéom par rapport aux allègements généraux est documenté chaque année dans l'annexe 2 au Placss pour des rémunérations égales à 1,3 Smic et 2 Smic, ce document ne chiffre pas l'avantage différentiel global du dispositif<sup>2</sup>.

Les crédits destinés à compenser aux organismes sociaux le coût des dispositifs Lodéom et Lopom sont imputés directement sur le budget du ministère des outre-mer dans le programme 138 « Emploi outre-mer ». Comme indiqué *supra*, ces dispositifs d'exonération représentent près de la moitié des crédits de paiement de la mission « outre-mer ».

---

<sup>1</sup> Le GSE rassemble la DSS, la direction du budget (DB), l'Acoss, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et les responsables de programme concernés par la compensation de ces exonérations.

<sup>2</sup> De 0,7 milliard d'euros en 2023 selon le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024.

## 2. Une organisation différenciée selon les territoires

### *a) Dans les Drom, une gestion assurée par les CGSS*

La gestion du dispositif Lodéom dépend principalement des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) des Drom, dont chacune bénéficie d'une caisse parente située dans l'Hexagone qui lui apporte un soutien sur les fonctions qui ne relèvent pas du travail de guichet.

Le travail des CGSS est essentiel dans la relation avec l'utilisateur et la compréhension fine des réalités socio-économiques des territoires.

La collaboration avec les caisses parentes demeure nécessaire afin d'accompagner les CGSS susceptibles de rencontrer des difficultés bien précises pour lesquelles l'expertise au niveau local n'est pas suffisante pour y remédier.

### *b) Saint-Barthélemy : une gestion déléguée à la MSA du Poitou*

La gestion du dispositif Lodéom à Saint-Barthélemy relevait de la CGSS de la Guadeloupe jusqu'au 31 mars 2017. En application de l'article L. 752-1 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>, la collectivité dispose désormais d'une caisse de prévoyance sociale propre, dont la gestion est déléguée à la mutualité sociale agricole (MSA) du Poitou depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, date à laquelle le recouvrement des cotisations sociales des employeurs lui a été transféré.

Cette délégalation s'inscrit dans un mouvement plus large d'infogérance observé à l'échelle nationale : à titre d'illustration, la MSA Armorique assure la protection sociale de la branche agricole de Mayotte, tandis que la MSA des Charentes exerce la mission de caisse des Français de l'étranger.

La caisse de prévoyance sociale dispose d'un guichet unique comprenant une agence locale de quatre ETP, chargée de l'accueil physique et téléphonique des ressortissants. Les équipes *back-office* sont, quant à elles, directement intégrées aux services de la MSA Poitou et représentent 20 ETP. Le système d'information est partagé avec celui du régime agricole. La gouvernance est assurée par un comité de suivi réuni annuellement, sous l'autorité conjointe du préfet et de la collectivité.

---

<sup>1</sup> Selon l'article L. 752-1 du code de la sécurité sociale, « l'application de la législation en matière de sécurité sociale à Saint-Barthélemy [...] est assurée par une caisse de mutualité sociale agricole, qui dispose localement d'une caisse de proximité, appelée « caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy », désignée par le directeur de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, dans des conditions définies par décret ».

c) *Saint-Martin : une gestion assurée par la CGSS de Guadeloupe*

À Saint-Martin, la gestion du dispositif Lodéom est assurée par la CGSS de Guadeloupe.

À l'occasion de leur déplacement à Saint-Martin, les rapporteuses ont pu constater que les entreprises locales attendent de la CGSS Guadeloupe une relation plus humaine, avec un renforcement des compétences des agents locaux de Saint-Martin rattachés à la CGSS Guadeloupe, ainsi que la création d'une ligne téléphonique spécifique pour le recouvrement des cotisations sociales.

d) *Saint-Pierre-et-Miquelon : une gestion assurée par la CPS*

À Saint-Pierre-et-Miquelon, la gestion du dispositif Lopom est assurée par la caisse de prévoyance sociale (CPS) du territoire.

### **3. Les difficultés des systèmes d'information et la nécessité de fiabiliser les données du dispositif**

a) *Des outils de gestion qui doivent s'adapter à la complexité du dispositif Lodéom*

(1) À Saint-Barthélemy, un problème informatique empêche de connaître le montant des exonérations Lodéom

Le système d'information de la caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy est partagé avec celui du régime agricole. Dans leur rapport de novembre 2024, l'Igas et l'IGF soulignent qu'en raison d'un problème informatique, l'évaluation du montant des exonérations Lodéom à Saint-Barthélemy est impossible<sup>1</sup>.

Le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 préconise en conséquence de « réinterroger la répartition des responsabilités quant au pilotage et à la gestion des exonérations de cotisations sociales pour Saint-Barthélemy ». Le rapport du député Christian Baptiste de septembre 2025 préconise, plus explicitement, de « transférer le pilotage et la gestion des exonérations de cotisations sociales pour Saint-Barthélemy de la MSA du Poitou à la CGSS de la Guadeloupe ».

---

<sup>1</sup> « L'évaluation du montant des exonérations Lodéom à Saint-Barthélemy est impossible, dans la mesure où ces exonérations ne peuvent être distinguées des exonérations au titre de l'allègement général. En effet, le système informatique de remplissage des déclarations sociales nominatives (DSN) sur ce territoire, géré par la MSA Poitou, ne permet pas de déclarer des exonérations Lodéom. La MSA Poitou a indiqué à la mission que cette situation perdure depuis 2017, date à laquelle elle est devenue responsable de la gestion des régimes de sécurité sociale pour Saint-Barthélemy » (Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024).

Toutefois, vraisemblablement grâce à ces deux rapports, la situation a évolué depuis. En effet, selon les informations transmises par la MSA Poitou aux rapporteuses, le problème informatique précité serait actuellement en cours de résolution<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la MSA Poitou s'interroge sur la possibilité concrète de confier à deux acteurs différents, d'une part le recouvrement des cotisations, et d'autre part la gestion des exonérations afférentes. Elle souligne en outre que cette proposition contrevient à la philosophie générale de proposer aux usagers du service public un guichet unique.

De plus, à partir des nombreuses auditions menées à Saint-Barthélemy, la mission a pu constater que l'efficacité de la MSA Poitou dans la gestion du dispositif Lodéom à Saint-Barthélemy était unanimement saluée par les entreprises locales.

**Recommandation n° 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.**

(2) À Saint-Pierre-et-Miquelon, l'absence de DSN

La CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon ne dispose pas d'une déclaration sociale nominative (DSN)<sup>2</sup>.

Les déclarations mensuelles, trimestrielles et annuelles doivent être effectuées manuellement par les entreprises. Dans ce cadre, la CPS effectue des vérifications selon un calendrier de contrôle interne déterminé en amont.

Malgré cela, l'absence de DSN est pénalisante pour la bonne gestion du dispositif. En effet, l'absence de digitalisation rend complexe le contrôle des déclarations par la CPS, et contraint les usagers à des déclarations manuelles qui peuvent s'avérer fastidieuses.

---

<sup>1</sup> « Les exonérations Lodéom ne sont pas tracées sous le libellé Lodéom (012) dans l'extraction des données en l'absence de création de code *ad hoc* aujourd'hui. Elles figurent en code 018 (RGDU) alors qu'elles sont effectivement déclarées en exo Lodéom (code 012) en DSN [...]. Une demande d'évolution de l'extracteur DSN pour restitution de la ligne EXO Lodéom (012) a été réalisée le 04/03 par la MSA Poitou et prise en charge par Imsa le 09/03/26 [...] » (réponse au questionnaire des rapporteuses).

<sup>2</sup> Dans les autres territoires, la DSN constitue le véhicule de référence pour les employeurs qui souhaitent bénéficier du dispositif Lodéom. Elle est adossée à un logiciel de paie qui permet d'effectuer les déclarations.

*b) Le sujet de la fiabilisation des données*

Les organismes de sécurité sociale peuvent rencontrer des difficultés dans la fiabilisation des données relatives au dispositif Lodéom. Ainsi, selon des supports transmis aux comptables de Saint-Martin, la CGSS de Guadeloupe fait état, pour le troisième trimestre 2024, de chiffres contradictoires : selon les documents, le nombre d'employeurs bénéficiaires est estimé tantôt à 1 410, tantôt à 1 856, voire 1 804<sup>1</sup>.

Il demeure également nécessaire d'améliorer le paramétrage informatique permettant un contrôle de cohérence entre les codes type de personnel (CTP) – qui répartissent les exonérations dans la DSN – et la répartition géographique de l'entreprise, de son effectif ou de son activité, *via* son code de la nomenclature d'activités française (NAF).

(1) Les travaux mis en œuvre par l'Urssaf

L'Urssaf Caisse nationale conduit d'ores et déjà des actions structurées de fiabilisation à trois niveaux distincts. En premier lieu, un suivi continu permet de traiter les anomalies déclaratives au fil de l'eau : lorsqu'un employeur utilise un CTP Lodéom incompatible avec ses droits à exonération, la déclaration est bloquée et le gestionnaire doit résoudre l'incohérence avant toute intégration dans le système. Les demandes de remboursement sont également traitées à ce stade. Elles procèdent le plus souvent d'une application rétroactive du dispositif Lodéom par l'employeur *via* des déclarations rectificatives portant sur des périodes antérieures<sup>2</sup>.

En complément de ce suivi quotidien, deux mécanismes de contrôle plus structurels viennent consolider la fiabilité du dispositif. D'une part, des campagnes annuelles de fiabilisation permettent d'identifier et de traiter en moyenne annuellement environ 1 200 comptes présentant des atypies entre le code NAF d'activité de l'entreprise et son éligibilité aux exonérations Lodéom, avec l'envoi d'un courrier de contact suivi d'une relance, généralement entre mars et juin. D'autre part, des contrôles portant sur la conformité des données sociales déclarées, en dehors des déclarations portant directement sur le dispositif Lodéom, contribuent indirectement à la qualité des déclarations d'exonération, sans pour autant en constituer l'objet direct. Ces contrôles permettent d'enrichir les données sociales grâce à un dialogue nourri avec les employeurs. Adossés à la mise en place de la DSN de substitution, ces contrôles sont érigés comme une priorité par l'Urssaf Caisse nationale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse de Me Sandrine Jaboulay au questionnaire des rapporteuses.

<sup>2</sup> Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteuses.

<sup>3</sup> Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteuses.

Les projets mis en œuvre par l'Urssaf et son réseau devraient permettre d'améliorer à moyen terme la fiabilité des données Lodéom. En effet, les rapporteuses ont été marquées, au cours de leurs auditions, par la difficulté de disposer de données fiables sur le nombre d'entreprises bénéficiaires par barème ainsi que les coûts afférents. Elles demeurent surprises que la DSN n'a pas présenté d'effets plus bénéfiques sur la qualité des données qui permettent d'analyser précisément le dispositif et attendent une plus grande transparence des systèmes d'information dans leur bonne extraction et transmission.

(2) Les difficultés du renforcement des contrôles de cohérence afférents aux données

Le contrôle de cohérence des données se fonde principalement sur le contrôle du code NAF utilisé par les entreprises pour justifier de son éligibilité aux dispositifs Lodéom ou Lopom. Toutefois, le seul critère du secteur d'activité pris en compte par le code NAF ne permet pas de pleinement fonder l'éligibilité aux dispositifs d'exonération. Il demeure nécessaire d'étudier l'activité précisément effectuée, la rémunération des salariés et leur nombre. Le désalignement entre le code NAF renseigné par l'établissement lors de son immatriculation et l'activité exercée à date par ses salariés peut considérablement faire varier l'éligibilité à un dispositif d'exonérations<sup>1</sup>.

Par ailleurs, selon la DSS, les campagnes annuelles de fiabilisation mentionnées *supra* ne concernent pas les employeurs implantés à Saint-Martin. Cela pourrait s'expliquer par la difficile appropriation par la CGSS de Guadeloupe du barème COM, différent du barème Drom appliqué pour la Guadeloupe. Les rapporteuses considèrent que les ressources humaines de la CGSS de Guadeloupe à Saint-Martin doivent être renforcées afin de lui permettre de mener à bien ses missions auprès des usagers de ce territoire.

#### **4. Les difficultés d'application des barèmes**

*a) Une complexité source d'erreurs et de non-recours*

La complexité des barèmes constitue une source d'erreur et de non-recours récurrente.

Les entreprises, en raison de la complexité des barèmes, si elles ne sont pas accompagnées par des cabinets d'expertise-comptable de qualité, peuvent effectuer des erreurs dans leurs déclarations et ainsi relever du mauvais barème. Ces difficultés sont susceptibles d'entraîner des indus ou des trop-perçus qui nuisent aux entreprises en constituant un élément d'incertitude. Elles contraignent également le réseau des Urssaf à engager des actions de recouvrement ou de paiement qui constituent des coûts de gestion qui pourraient être évités.

---

<sup>1</sup> Réponse de la DSS au questionnaire des rapporteuses.

Les entreprises semblent plutôt commettre des erreurs à leur détriment. Comme indiqué *supra*, selon les informations transmises par l'Urssaf, les montants des restitutions et des redressements ont été en 2025 de respectivement 23,8 et 8,8 millions d'euros.

Des entreprises de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin appliquent fréquemment les taux relatifs aux Drom plutôt qu'aux COM, et inversement. En 2019, à Saint-Martin 62 % d'anomalies dans les déclarations DSN étaient constatées ; ce taux a progressivement diminué, pour atteindre 35 % en 2020, puis 18 % en 2023<sup>1</sup>. La MSA Poitou confirme que la complexité des barèmes constitue une source d'erreur majeure en gestion<sup>2</sup>.

En Guyane, le dispositif Lodéom est sous-utilisé par les entreprises en raison de la complexité du dispositif et de l'insuffisance du réseau d'experts-comptables, qui ne permet pas aux TPE et PME d'appréhender la diversité des barèmes. Ces difficultés peuvent engendrer des indus ou des trop-perçus préjudiciables aux entreprises, tout en contraignant le réseau des Urssaf à engager des actions de recouvrement ou de remboursement génératrices de coûts de gestion évitables.

*b) Comment réduire erreurs et non-recours ?*

(1) Diverses mesures semblent consensuelles

Une amélioration du simulateur en ligne disponible sur le site de l'Urssaf pourrait aider les entreprises à s'inscrire dans le barème approprié, à partir de leur Drom-COM, de leur nombre de salariés, de leur chiffre d'affaires et de leur secteur d'activité.

Le véhicule de la DSN doit par ailleurs permettre de renforcer à moyen terme les contrôles embarqués.

L'Urssaf peut en outre travailler avec les éditeurs de paye afin de les aider dans la résolution d'anomalies et sécuriser davantage sa communication avec les employeurs en continuant d'éditer des rescrits ou d'alimenter le bulletin officiel de la sécurité sociale.

(2) La proposition de préremplissage des déclarations en ligne

Dans son rapport de septembre 2025, le député Christian Baptiste propose d'« examiner la possibilité de préremplir les déclarations en ligne des bénéficiaires des dispositifs d'exonération Lodéom ».

L'Urssaf a indiqué aux rapporteuses que selon elle un tel pré-remplissage ne serait techniquement pas possible (*cf.* encadré).

---

<sup>1</sup> *Igas, IGF, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, novembre 2024.*

<sup>2</sup> *Réponse de la MSA Poitou au questionnaire des rapporteuses.*

**La position de l'Urssaf sur la proposition d'« examiner la possibilité de préremplir les déclarations en ligne des bénéficiaires des dispositifs d'exonération Lodéom »**

« Dans le système déclaratif du recouvrement social, c'est le cotisant qui détermine lui-même le montant des cotisations et contributions dont il est redevable, montants dont il s'acquitte en même temps qu'il les déclare à son organisme de recouvrement. L'exactitude des montants déclarés et payés fait ensuite l'objet de contrôles réalisés *a posteriori*.

Il n'est absolument pas possible pour l'Urssaf de préremplir les déclarations (DSN) des employeurs. En effet, pour pouvoir le faire, il conviendrait que l'Urssaf dispose :

- des données de paye des employeurs en amont de la déclaration, que seul l'employeur peut lui transmettre ;

- d'informations détaillées sur l'activité des établissements et même des salariés concernés.

Cela conduirait donc l'employeur à transmettre une DSN sans bénéfice de l'exonération que lui appliquerait l'Urssaf ensuite, générant un trop versé. Il est plus efficace de procéder selon le cadre actuel où c'est l'employeur qui déclare la Lodéom et l'applique, ne versant que le juste dû. »

*Source : Urssaf, réponse aux rapporteuses*

Toutefois ces arguments ne concernent pas l'hypothèse où le préremplissage relatif au dispositif Lodéom serait transmis à l'entreprise non avant sa déclaration de paye (ce qui serait en effet logiquement impossible, comme le souligne l'Urssaf), mais automatiquement, à l'issue de celle-ci et avant émission de la DSN. La réflexion pourrait donc être approfondie.

## **5. La fraude et la restitution**

### *a) La détection de la fraude ou des sommes restant à verser*

La fraude constitue une préoccupation croissante dans la gestion du dispositif Lodéom.

L'Urssaf a indiqué aux rapporteuses ne pas disposer d'un chiffrage de la fraude relative à ce dispositif. En effet, les évaluations globales de son manque à gagner, qui s'appuient sur les résultats de contrôles aléatoires menés annuellement, ne distinguent pas de chefs particuliers de redressement. Par ailleurs, si le montant des redressements annuels relatifs au dispositif Lodéom est connu, il n'isole pas la part de ces redressements relevant de la fraude. Comme indiqué *supra*, ces redressements ont été de 8,8 millions d'euros en 2025.

Près de 400 entreprises par an font l'objet d'une régularisation auprès de l'Urssaf, soit au titre d'une restitution, donc de sommes dues par l'Urssaf, soit au titre d'un redressement infligé aux entreprises. Ces régulations s'effectuent dans le cadre du contrôle comptable des assiettes des entreprises, mis en œuvre par les caisses.

En 2023, près de 4,2 millions d'euros ont été restitués aux entreprises, contre 3,2 millions d'euros recouverts suite à un redressement.

En 2025, 23,8 millions d'euros ont été restitués aux entreprises, contre 8,8 millions d'euros recouverts.

À Saint-Barthélemy, près de 94 % des DSN effectuées pour bénéficier du dispositif Lodéom le sont par des cabinets d'expertise comptable. En 2024, le montant total à recouvrer (correspondant ou non à de la fraude) a été d'environ 338 000 euros, correspondant pour 35 % à un contrôle d'assiette de non-conformité. En effet, de nombreuses exonérations portaient sur des loyers fictifs qui ne peuvent pas bénéficier du dispositif Lodéom<sup>1</sup>.

À La Réunion, seulement 145 entreprises ont été contrôlées en 2024 sur 23 102 établissements bénéficiaires du dispositif Lodéom, soit un taux de 0,62 %<sup>2</sup>.

*b) Les outils de contrôle existants*

Le dispositif Lodéom est contrôlé dans le cadre du contrôle comptable d'assiette.

La DSN dispose d'un outil de contrôle intégré qui permet la production de comptes rendus métier (CRM) et assure ainsi la cohérence générale des taux, tout en permettant d'identifier l'éventuelle absence de cotisations ou des modifications subites de taux, qui peuvent ensuite faire l'objet d'un suivi individuel.

Comme cela a été indiqué aux rapporteuses lors de leur déplacement à Saint-Barthélemy, la MSA Poitou bénéficie d'une équipe de contrôleurs formés auprès de l'Urssaf et qui collaborent également avec la gendarmerie de Saint-Martin, qui a effectué près de 59 signalements à la MSA Poitou en 2024.

---

<sup>1</sup> Réponse de la MSA Poitou au questionnaire des rapporteuses.

<sup>2</sup> Réponse de la chambre de commerce et d'industrie de La Réunion au questionnaire des rapporteuses.

## **6. Appliquer effectivement les dispositions prévoyant que le bénéfice du dispositif Lodéom est subordonné au fait d'être à jour du paiement de ses cotisations**

### *a) Une question de principe*

Le code de la sécurité sociale prévoit, pour chacun des deux régimes Lodéom, ainsi que pour le régime Lopom, que le bénéfice de l'exonération « est subordonné au fait, pour l'employeur, d'être à jour de ses obligations déclaratives ou de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement » et que cette condition « est considérée comme remplie dès lors que l'employeur a, d'une part, souscrit et respecte un plan d'apurement des cotisations restant dues et, d'autre part, acquitte les cotisations en cours à leur date normale d'exigibilité »<sup>1</sup>.

Cette obligation, instaurée par la « loi Perben » de 1994, été supprimée par la Loom de 2000 (qui prévoyait toutefois des plans d'apurement), puis rétablie par la Lodéom de 2009. Elle a toujours été peu appliquée.

Dans son rapport d'information de septembre 2025<sup>2</sup>, le député Christian Baptiste indique que 18,5 % des 50 000 établissements bénéficiaires ne satisfont pas à leur obligation légale d'être à jour de leurs obligations sociales, ou d'avoir souscrit un plan d'apurement, pour pouvoir prétendre au dispositif Lodéom. Il préconise « d'appliquer la condition légale d'être à jour de ses cotisations sociales pour bénéficier des exonérations Lodéom, à l'issue d'une suspension des poursuites accompagnée de la possibilité de bénéficier d'un plan exceptionnel d'apurement de trois à cinq ans » (cf. encadré).

---

<sup>1</sup> V ter de l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, VI de l'article L. 752-3-2 et VI de l'article L. 752-3-3 du même code (les trois articles retiennent une rédaction identique).

<sup>2</sup> Christian Baptiste, Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer, rapport n° 1861 (XVIIe législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025.

**La proposition du député Christian Baptiste de rendre effective la subordination du bénéfice du dispositif Lodéom au fait d'être à jour du paiement de ses cotisations**

*« L'Urssaf a indiqué au rapporteur spécial que 18,5 % des établissements bénéficiaires de la Lodéom en juin 2024 – soit plus de 9 200 établissements – n'étaient pas à jour de leurs cotisations sociales et ne bénéficiaient pas d'un plan d'apurement.*

*Elle précise que cette obligation n'est contrôlée que très ponctuellement par certaines CGSS car elle s'avère lourde à mettre en œuvre. Elle ajoute qu'« en effet, il est prévu que l'employeur pourra, après avoir régularisé sa situation ou dans le cadre de la conclusion d'un plan d'apurement, demander à bénéficier de l'exonération pour les périodes régularisées, donc revenir sur le passé et obtenir à nouveau le bénéfice de la Lodéom. Cela conduirait donc à une série de DSN de régularisation en sens inverse, dans la foulée du premier constat.*

*« Parallèlement, pour ces mêmes périodes et tant que la situation n'est pas régularisée, l'employeur peut bénéficier des allègements généraux de droit commun, puisque ceux-ci ne présentent pas la même conditionnalité. Il serait donc amené à effectuer les déclarations rectificatives correspondantes, ce qui mouvementerait le compte cotisant ».*

*Le rapporteur spécial prend note des difficultés mises en avant par l'Urssaf, mais constate également que 18,5 % des entreprises bénéficiaires des exonérations Lodéom le sont indûment, ce qui crée de facto une concurrence déloyale avec les entreprises respectant leurs obligations légales et sociales.*

[...]

*Lors de son déplacement en Guadeloupe, une proposition de la CCI a attiré son attention pour rendre applicable cette obligation légale pour bénéficier de la Lodéom.*

*En effet, celle-ci propose d'appliquer une suspension des poursuites pour une durée de six mois à un an, au cours de laquelle les entreprises concernées seraient appelées à régulariser leur situation, avec la possibilité exceptionnelle de bénéficier d'un plan d'apurement étalé sur un délai proche de celui accordé lors des procédures de redressement judiciaire, soit de trois à cinq ans.*

[...]

*Le rapporteur spécial ne remet par ailleurs pas en doute les difficultés avancées par l'Urssaf pour appliquer cette condition légale. Il relève toutefois que les modalités de mise en œuvre jugées quasi inapplicables par l'Urssaf ont été déterminées par instruction publiée au BOSS, et que celles-ci peuvent être aisément modifiées par le Gouvernement. Il invite en conséquence l'Urssaf à faire des propositions à sa tutelle, la direction de la sécurité sociale, pour y remédier et rendre la loi applicable.*

***Recommandation n° 8 : Appliquer la condition légale d'être à jour de ses cotisations sociales pour bénéficier des exonérations Lodéom, à l'issue d'une suspension des poursuites accompagnée de la possibilité de bénéficier d'un plan exceptionnel d'apurement de trois à cinq ans. »***

*Source : Christian Baptiste, Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer, rapport n° 1861 (XVIIe législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025*

L'Urssaf a signalé aux rapporteures que cette proposition posait selon elle d'importantes difficultés de gestion : risque de supprimer par erreur le bénéfice du dispositif, basculement des entreprises sur le barème des allègements généraux, besoin de déclarations sociales nominatives (DSN) rectificatives en cas de régularisation.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où les entreprises ne satisferaient toujours pas à leurs obligations, la suspension du bénéfice du dispositif Lodéom pourrait avoir un fort effet économique. Un calcul rapide suggère que celui-ci pourrait en effet réduire le coût du dispositif Lodéom de près de 300 millions d'euros<sup>1</sup>, ce qui pourrait détruire environ 1 500 emplois<sup>2</sup>. Une telle mesure devrait donc être mise en œuvre avec une vigilance particulière.

Toutefois, les rapporteures considèrent qu'il n'est pas acceptable de laisser persister des distorsions de concurrence entre les entreprises qui payent leurs cotisations et celles qui ne les payent pas. De surcroît, elles estiment que la mise en place d'un plan d'apurement pour les entreprises qui ne payent pas leurs cotisations est une proposition équilibrée pour permettre à ces entreprises de continuer à bénéficier du dispositif Lodéom en échange d'un effort de leur part dans la régularisation de leur situation.

Les rapporteures souhaitent donc que soient effectivement appliquées 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.

*b) Surmonter la jurisprudence récente de la Cour de cassation exigeant une condamnation pénale en cas de travail dissimulé*

Le 20 mars 2025, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a rendu un arrêt<sup>3</sup> remettant en cause les pratiques de l'Urssaf en matière de redressement des entreprises condamnées pour travail dissimulé dans le cadre du dispositif Lodéom.

---

<sup>1</sup> Application d'un taux de 18,5 % (part des entreprises concernées) à une exonération de 1,5 milliard d'euros.

<sup>2</sup> Selon les estimations du présent rapport, la suppression du dispositif Lodéom et sa bascule sur les allègements généraux supprimeraient 8 300 emplois. L'application d'un taux de 18,5 % correspond à 1 500 emplois.

<sup>3</sup> Pourvoi n° 23-10.131.

Avant cet arrêt, l'Urssaf considérait que dans le cadre d'une procédure pour travail dissimulé, elle était fondée à annuler pour le passé le bénéfice de l'ensemble des exonérations de l'entreprise sur la base du constat d'infraction, même en l'absence de décision pénale définitive, en se basant sur les dispositions, d'application générale, de l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale<sup>1</sup>.

Le VII de l'article L. 752-3-2 du même code<sup>2</sup> prévoit quant à lui que le bénéfice du dispositif Lodéom est subordonné au fait, pour l'entreprise ou le chef d'entreprise, de ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée pour travail dissimulé notamment. Il précise qu'en cas de procès-verbal de travail dissimulé, la mise en œuvre des exonérations est suspendue jusqu'au terme de la procédure judiciaire.

La Cour de cassation a considéré que les dispositions de l'article L. 752-3-2 constituaient un texte spécifique aux outre-mer, prévalant sur l'article L. 133-4-2 du code de la sécurité sociale, à portée générale. Elle a en conséquence confirmé le jugement de la cour d'appel de La Réunion, selon laquelle un redressement pratiqué, pour l'année précédente, à la suite du seul constat de travail dissimulé, et sans que la caisse puisse justifier de l'ouverture d'une procédure pénale, n'était pas justifié.

---

<sup>1</sup> Selon cet article, « le bénéfice de toute mesure de réduction ou d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, de contributions dues aux organismes de sécurité sociale ou de cotisations ou contributions mentionnées au I de l'article L. 241-13 est supprimé en cas de constat [de travail dissimulé] ».

<sup>2</sup> « VII. - Le bénéfice de l'exonération prévue au présent article, ainsi que de tous autres allègements et exonérations de cotisations patronales prévus par le présent code, est subordonné au fait, pour l'entreprise ou le chef d'entreprise, de ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation pénale passée en force de chose jugée soit pour fraude fiscale, soit pour travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre [...].

Lorsqu'un organisme chargé du recouvrement est avisé, par la transmission du procès-verbal établi par un des agents de contrôle mentionnés à l'article L. 8271-1-2 du code du travail, de la commission d'une des infractions mentionnées à l'alinéa précédent, il suspend la mise en œuvre des exonérations prévues par le présent article jusqu'au terme de la procédure judiciaire. »

L'arrêt de la Cour de cassation ne remet cependant pas en cause l'application du VII de l'article L. 752-3-2 précité, selon lequel en cas de procès-verbal de travail dissimulé, la mise en œuvre des exonérations est suspendue jusqu'au terme de la procédure judiciaire.

Selon l'Urssaf, ce dernier article ne trouve pas toujours à s'appliquer pleinement, dans la mesure où il y a peu de procédures devant le juge pénal. En effet, le dépôt de plainte n'est pas systématique par les caisses qui ne se portent pas systématiquement parties civiles (elles n'auraient pas les ressources pour le mener à bien et la branche les invite à choisir certains dossiers). Par ailleurs, les parquets ultramarins ne priorisent pas toujours ces dossiers dans un contexte où la stratégie pénale est centrée sur d'autres incriminations, en cohérence avec le contexte local. Enfin, l'Urssaf n'est pas automatiquement informée des condamnations pénales pour les infractions listées par le texte et manque d'information, notamment, pour celles de fraude fiscale, marchandage, prêt illicite de main d'œuvre (pour lesquelles elle ne peut se porter partie civile faute de cotisations sociales éludées).

Des adaptations législatives paraissent nécessaires.

**Recommandation n° 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.**

## II. QUELLES MODIFICATIONS DU BARÈME ENVISAGER ?

Comme indiqué *supra*, le présent rapport ne préconise ou n'écarter aucun scénario. Certains augmentent le coût du dispositif, d'autres le réduisent. Le rapport vise à s'approcher autant que possible de l'exhaustivité, dans une logique de « boîte à outils ».

Chaque scénario fait l'objet de simulations, portant en particulier sur son effet sur le solde public et l'emploi, réalisées avec l'aide du pôle Science des données du Sénat. Ces simulations sont présentées dans **l'annexe XIII**.

Avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, la Mecss a simulé divers scénarios, selon une méthodologie explicitée en **annexe XIII**. Les principaux résultats sont synthétisés par le tableau ci-après.

### Synthèse des simulations du présent rapport

|  | Effet sur le solde public figurant dans le rapport Igas-IGF de novembre 2024 | Présent rapport            |                    |   |
|--|--|----------------------------|--------------------|---|
|  |  | Effet sur le solde public  | Effet sur l'emploi | Effet sur le coût du travail moyen à 2 Smic |
|  |  | <i>En millions d'euros</i> | <i>En ETP</i>      | <i>En %</i>                                 |
| Barème unique pour toutes les entreprises des Drom, proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée |  | - 1 082                    | 8 100              | -15,6                                       |
| Idem sans extension à toutes les entreprises des Drom  |  | - 264                      | 1 600              | -5,1  |
| Fusion des trois barèmes des Drom : inflexion à 1,4 Smic, extinction à 3 Smic                            |  | - 16                       | 170                | 0,8   |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF   | 163  | 73                         | -400               | 2,4   |
| Scénario structurel n° 1 du rapport Igas-IGF   | 138  | 133                        | -400               | 4,7   |
| Alignement sur le droit commun de l'éligibilité au régime compétitivité renforcée de la Guyane           | 51   | 61                         | -500               | 1,1   |
| Baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic  | 185  | 70                         | -1 000             | 0,3   |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic        | 235  | 139                        | -1 400             | 2,6   |
| Scénario structurel n° 2 du rapport Igas-IGF   | 308  | 288                        | -1 900             | 5,6   |
| Baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic  | 260  | 140                        | -2 100             | 0,7   |
| Réforme du dispositif Lodéom proposée par l'article 9 du PLFSS pour 2026                                 |  | 326                        | -2 400             | 5,3   |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic        | 308  | 204                        | -2 400             | 2,7   |

|   | Effet sur le solde public figurant dans le rapport Igas-IGF de novembre 2024 | Présent rapport           |                    |   |
|---|--|---------------------------|--------------------|---|
|   |  | Effet sur le solde public | Effet sur l'emploi | Effet sur le coût du travail moyen à 2 Smic |
|   |  | En millions d'euros       |                    | En ETP                                      |
| Suppression du dispositif Lodéom (et bascule sur les allègements généraux)                            |  | 689                       | -8 300             | 5,3   |
| Suppression du dispositif Lodéom sans bascule sur les allègements généraux (scénario « heuristique ») |  | 1 460                     | -21 700            | 5,3   |

Les scénarios et leurs chiffrages (réalisés avec l'aide du pôle Science des données du Sénat) ont été simulés sur la base des données relatives à l'année 2023. Ils sont synthétisés dans l'annexe XIII au présent rapport, et présentés dans le texte ci-après.

Les scénarios dits « Igas-IGF » sont ceux du rapport Igas-IGF de novembre 2024, avec un montant recalculé par la Mecss avec l'aide du pôle Science des données du Sénat. Les différences éventuelles par rapport aux montants du rapport Igas-IGF peuvent s'expliquer par des données plus récentes (recours par le Sénat à la base BTS-Postes de 2023, et non à une base BTS-Postes « vieillie ») ou par des scénarios différents (contrairement au rapport Igas-IGF, le Sénat n'a pas intégré à ses scénarios la suppression du barème innovation et croissance et l'alignement de l'éligibilité au barème de la Guyane sur celle des autres Drom) et ne doivent pas être comprises comme une remise en cause des montants du rapport Igas-IGF.

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

## A. PRÉREQUIS À TOUTE RÉFORME DU BARÈME

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

#### a) Prendre le temps de la réflexion

Comme indiqué *supra*, le dispositif d'exonération de cotisations en outre-mer a été mis en place en 1994-2001. De 2002 à 2019, le barème a été modifié à cinq reprises, à chaque fois en modifiant de manière marginale le coût du dispositif, afin de davantage le centrer sur les bas salaires. Cela représente une réforme tous les 3,5 ans en moyenne.

Par ailleurs, les PLFSS pour 2025 et 2026 prévoyaient chacun une réforme du dispositif, qui dans ce dernier cas en aurait réduit le coût de 340 millions d'euros (ce qui aurait réduit de moitié l'avantage différentiel par rapport aux exonérations de droit commun). Ces mesures n'ont toutefois pas été adoptées.

Il est possible que cette fréquence des modifications ou projets de modification du barème ait davantage réduit les créations d'emplois que les recentrages sur les bas salaires les ont augmentées. En effet, pour qu'une entreprise soit incitée à embaucher par le dispositif, encore faut-il que celui-ci soit perçu comme pérenne.

Il importe donc de prendre le temps de la réflexion, afin de réaliser une seule « grande » réforme du dispositif, suffisamment consensuelle pour définir le dispositif pour, si possible, les dix prochaines années.

*b) Ne pas donner l'impression d'une répartition inéquitable de l'effort entre l'outre-mer et la France hexagonale*

Les rapporteuses sont bien conscientes de la nécessité de réduire le déficit des administrations publiques, conformément à la position constante de la commission des affaires sociales. Lors de l'examen des PLFSS pour 2025 et 2026, le Sénat, à l'initiative de la commission, et notamment de sa rapporteure générale, a adopté un texte réduisant davantage le déficit de la sécurité sociale que le texte initial proposé par le Gouvernement. Il y a un an, la Mecss du Sénat a adopté un rapport<sup>1</sup>, dont Élisabeth Doineau était co-rapporteuse, proposant une « boîte à outils » d'une centaine de mesures de réduction du déficit, au rendement cumulé de plus de cent milliards d'euros.

Toutefois pour être durable, une réforme du dispositif Lodéom implique de ne pas donner l'impression d'une répartition inéquitable de l'effort entre l'outre-mer et la France hexagonale, et qui ne tient pas compte des difficultés structurelles auxquelles sont confrontés les outre-mer.

On peut rappeler à cet égard que les allègements généraux, applicables partout en France, pour un coût d'environ 75 milliards d'euros par an<sup>2</sup>, ont vu leur montant réduit d'environ 2 milliards d'euros à partir de 2025 par la LFSS pour 2025 (l'économie en 2025 ayant été maintenue lors de la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2025 de la RGDU), ce qui représentait une réduction de 2,7 %.

Une réduction de 2,7 % appliquée à un dispositif coûtant, comme le dispositif Lodéom, environ 1,5 milliard d'euros, correspond à un gain de 40 millions d'euros.

À titre de comparaison, le gain attendu par la réforme du dispositif Lodéom prévue par l'article 9 du PLFSS pour 2026 (supprimée par le Parlement) était de 326 millions d'euros selon le chiffrage du présent rapport (340 millions d'euros selon le Gouvernement), soit près de dix fois plus.

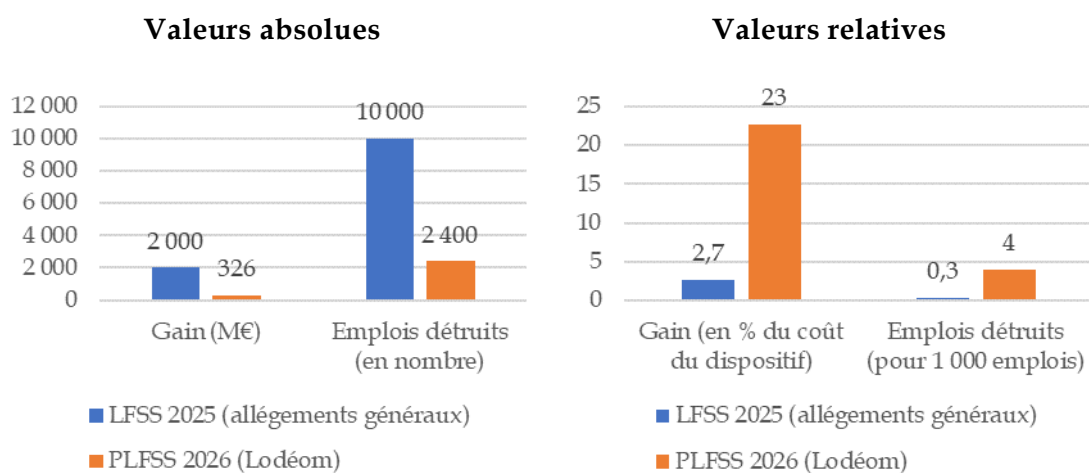
---

<sup>1</sup> Élisabeth Doineau, Raymonde Poncet Monge, Sécurité sociale : la boîte à outils du Sénat, rapport d'information n° 901 (2024-2025), mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat, commission des affaires sociales, 23 septembre 2025).

<sup>2</sup> Selon l'annexe 4 du PLFSS pour 2026, le coût des allègements généraux en 2026 serait de 74 milliards d'euros, soit analogue au montant de 75 milliards d'euros indiqué pour 2023 par le « rapport Bozio-Wasmer » (ce montant de 74 milliards d'euros correspond au coût spontané, donc sans la réduction de 1,9 milliard d'euros par voie réglementaire alors prévue, et finalement abandonnée).

Selon les estimations indicatives faites par la commission des affaires sociales réalisées à l'occasion de l'examen du PLFSS pour 2025, le passage des allègements généraux de 2024 à la RGDU de 2026 (dans sa version résultant de l'examen du texte par le Parlement) devait supprimer environ 10 000 emplois<sup>1</sup> pour la France entière, correspondant à 0,3 emploi détruit pour 1 000 emplois. À titre de comparaison, selon les estimations du présent rapport, la réforme du dispositif Lodéom proposée par l'article 9 du PLFSS pour 2026 aurait supprimé environ 2 400 emplois outre-mer, correspondant à 4 emplois détruits pour 1 000 emplois, soit plus de dix fois plus.

### Comparaison de la réforme des allègements généraux par la LFSS pour 2025 et de la réforme du dispositif Lodéom proposée par le PLFSS pour 2026



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

Source : Mecss du Sénat

**Recommandation n° 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.**

<sup>1</sup> Plusieurs dizaines de milliers dans le cas du texte initial (qui aurait réduit l'exonération au niveau du Smic de 2 points en 2025 et 2 points supplémentaires en 2026).

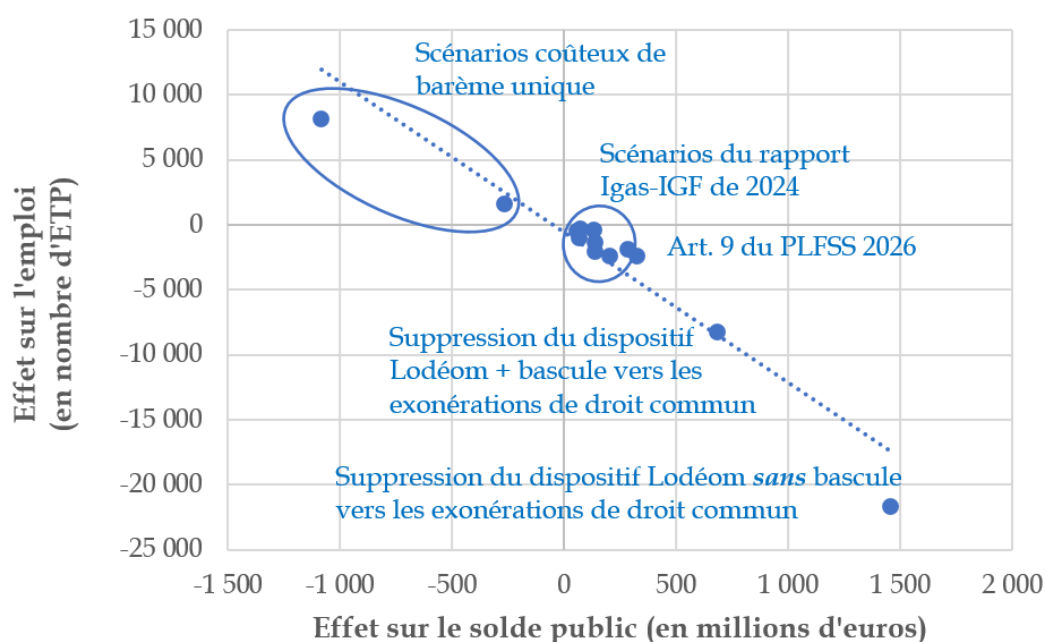
## 2. Réintégrer dans le débat politique les effets économiques, en particulier sur l'emploi

Comme indiqué *supra*, le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 n'évalue pas l'effet sur l'emploi des mesures proposées. De même, l'évaluation préalable de la réforme prévue par l'article 9 du PLFSS pour 2026 (supprimée par le Parlement) ne comprenait pas d'estimation de l'effet sur l'emploi.

Le présent rapport s'efforce de réintroduire dans le débat public cet élément essentiel qu'est l'effet attendu sur l'emploi.

Le graphique ci-après synthétise l'effet sur le solde public et sur l'emploi des principaux scénarios présentés dans le présent rapport, tels qu'évalués par la Mecss avec l'aide du pôle Science des données du Sénat (ces scénarios sont présentés ci-après).

**Effet sur le solde public et sur l'emploi des scénarios présentés dans le présent rapport**



Les scénarios sans effet sur le solde public et le nombre d'emplois ne sont pas représentés.

Les scénarios et leurs chiffres (réalisés avec l'aide du pôle Science des données du Sénat) ont été simulés sur la base des données relatives à l'année 2023. Ils sont synthétisés dans l'annexe XIII au présent rapport, et présentés dans le texte ci-après.

Les scénarios dits « Igas-IGF » sont ceux du rapport Igas-IGF de novembre 2024, avec un montant recalculé par la Mecss avec l'aide du pôle Science des données du Sénat. Les différences éventuelles par rapport aux montants du rapport Igas-IGF peuvent s'expliquer par des données plus récentes (recours par le Sénat à la base BTS-Postes de 2023, et non à une base BTS-Postes « vieillie ») ou par des scénarios différents (contrairement au rapport Igas-IGF, le Sénat n'a pas intégré à ses scénarios la suppression du barème innovation et croissance et l'alignement de l'éligibilité au barème de la Guyane sur celle des autres Drom) et ne doivent pas être comprises comme une remise en cause des montants du rapport Igas-IGF.

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

Schématiquement, les mesures de baisse indiscriminée des exonérations ou de baisse au niveau du Smic détruisent de 10 à 15 emplois par million d'euros.

Les scénarios tendant à concentrer la réduction du coût du dispositif sur les hauts salaires détruisent quant à eux autour de 5 emplois par million d'euros. Ainsi, selon les estimations du présent rapport, la réforme du dispositif Lodéom par l'article 9 du PLFSS pour 2026 aurait correspondu à un gain de 326 millions d'euros (340 millions d'euros selon l'évaluation préalable de l'article 9), et à la destruction d'environ 2 400 emplois.

Il ne s'agit pas là d'une spécificité du dispositif Lodéom. On peut en effet réaliser des estimations analogues du nombre d'emplois détruits par million d'euros économisé dans le cas des allègements généraux applicables dans la France entière<sup>1</sup>.

Ces chiffrages ont toutefois pour intérêt de rappeler les conséquences sociales concrètes d'une réduction du coût du dispositif Lodéom. Si une réduction des allègements généraux de 2,7 % pour la France entière (comme en 2025) peut être perçue comme socialement acceptable, il n'en va pas de même pour une réduction du dispositif Lodéom de 23 % (comme cela était proposé par l'article 9 du PLFSS pour 2026).

### **3. En cas de réduction substantielle des montants pour certains bénéficiaires, prévoir une période de transition**

L'article 9 du PLFSS pour 2026 prévoyait, dans le cas du dispositif Lodéom, une modification du barème qui en aurait réduit le coût de 340 millions d'euros dès le 1<sup>er</sup> janvier 2026. Parallèlement, le PLF pour 2026 prévoyait une réduction du Rafip pour un montant de 350 millions d'euros.

Indépendamment de l'appréciation que l'on peut porter sur le bien-fondé de ces mesures, des réductions de cette ampleur doivent nécessairement faire l'objet d'une entrée en vigueur progressive, afin de ne pas déstabiliser les entreprises ultramarines.

Plus généralement, une période de transition devrait être prévue pour toute réforme réduisant de manière importante le montant de l'exonération pour certains bénéficiaires.

---

<sup>1</sup> Lors de l'examen du PLFSS pour 2025, la commission des affaires sociales avait estimé que la réforme des allègements généraux aurait détruit environ 50 000 emplois pour le texte initial (correspondant à une réduction du coût du dispositif de 5 milliards d'euros), prévoyant une baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic, et 10 000 emplois pour le texte adopté (correspondant à une réduction du coût du dispositif de 2 milliards d'euros), ne prévoyant aucune baisse de l'exonération au niveau du Smic. Cela correspondait à la destruction de respectivement 10 et 5 emplois par million d'euros.

## B. SCÉNARIOS À COÛT CONSTANT

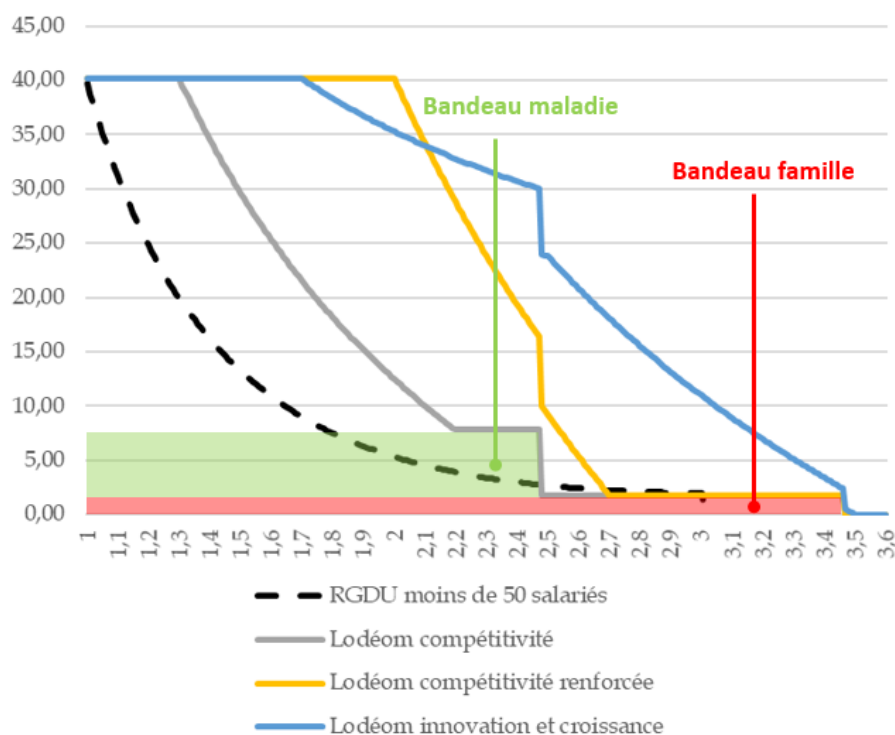
### 1. Intégrer les bandeaux à des barèmes « lissés » pour éviter les « marches » résultant des bandeaux ?

Une réforme *a minima* consisterait à intégrer les bandeaux à des barèmes « lissés » pour éviter les « marches » résultant des bandeaux famille et maladie, on l'a vu maintenus outre-mer.

En particulier, la fin du bandeau maladie à 2,5 Smic suscite une forte baisse des allègements à ce niveau de rémunération. Outre le fait que rien ne justifie un tel profil des allègements, cela n'incite pas les entreprises à accorder des salaires supérieurs à ce seuil.

#### Barèmes du dispositif Lodéom applicables à la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion

(en points du salaire brut)



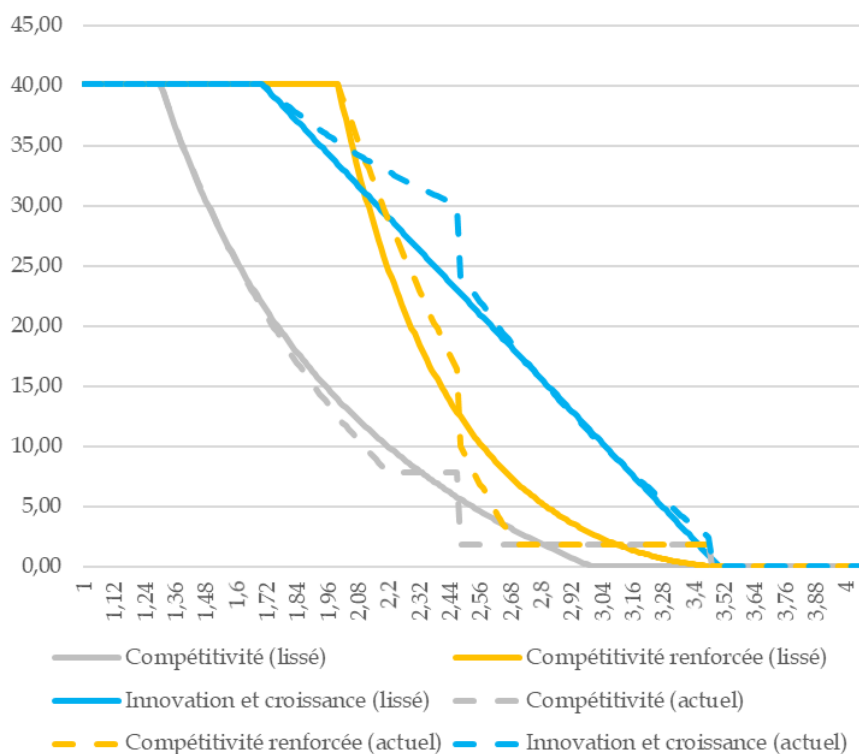
RGDU : réduction générale dégressive unique (dispositif d'allègement de droit commun applicable en France à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026).

Source : Mecss du Sénat

À titre d'illustration, le graphique ci-après indique ce à quoi pourraient ressembler ces barèmes « lissés ».

**Barèmes de la Lodéom applicables à la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion : scénario indicatif d'intégration des bandeaux à des barèmes « lissés »**

(en points de cotisation)



Source : Mecss du Sénat

Le coût d'un tel dispositif « lissé » (non chiffré par le pôle Science des données) ne serait pas notablement différent de celui du dispositif actuel.

Une variante consisterait à supprimer le barème « innovation et croissance » (cf. encadré).

**Faut-il supprimer le barème « innovation et croissance » ?**

Le barème « innovation et croissance », prévu par le C du III de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, bénéficie dans les Drom aux PME des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Plus précisément, il concerne « la rémunération des salariés concourant essentiellement à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication ». En pratique, le droit à l'exonération au titre d'un salarié est réputé acquis dès lors que ce dernier consacre au minimum 50 % de son temps de travail à la réalisation d'un projet innovant, défini comme ayant « pour but l'introduction d'un bien, d'un service, d'une méthode de production ou de distribution

*nouveaux ou sensiblement améliorés sur le plan de ses caractéristiques ou de l'usage auquel il est destiné »<sup>1</sup>.*

Il s'agit du barème le plus favorable du dispositif Lodéom des Drom. En effet, l'exonération est complète jusqu'à 1,7 Smic, stabilisée en euros jusqu'à 2,5 Smic, et ne s'éteint qu'à 3,5 Smic.

Le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 évalue le coût du dispositif à 34 millions d'euros par rapport à l'absence totale d'exonération. Selon les estimations transmises par la direction du budget aux rapporteuses, du fait du basculement sur les autres barèmes le gain pour les finances publiques serait de seulement 6 millions d'euros<sup>2</sup>.

Plusieurs économistes auditionnés par les rapporteuses se sont interrogés sur la pertinence de ce barème, considérant notamment que pour certains territoires il pouvait être préférable de chercher à développer d'autres secteurs, comme le tourisme.

Par ailleurs, ce dispositif est impossible à contrôler en pratique. Ainsi, selon le rapport de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 : *« La construction du barème innovation et croissance, qui cible les salariés de manière individuelle plutôt que l'entreprise, ne permet pas d'utiliser les codes NAF comme présomption de l'éligibilité d'une entreprise à ce barème. Ceci rend impossible, pour les CGSS, l'exercice d'une détection d'anomalies au regard du code NAF. En tout état de cause, il apparaît que le barème innovation et croissance bénéficie à de nombreux secteurs qui ne relèvent pas des secteurs des technologies de l'informatique et des communications. »*

Lors de leur audition par les rapporteuses, les caisses locales ont confirmé cette impossibilité de contrôler le dispositif.

Aussi, le rapport précité de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024 préconise de *« supprimer le régime innovation et croissance en lui substituant des mesures d'exonérations de cotisations existantes »*.

Dans son rapport d'information de septembre 2025 pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, le député Christian Baptiste préconise quant à lui de *« réformer et non supprimer le barème spécifique d'exonération dit innovation et croissance en remédiant aux difficultés constatées et en maintenant son application aux salaires des cadres »*.

<sup>1</sup> Article D. 752-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> « Selon les estimations de la direction du budget, la suppression du barème « innovation et croissance » entraînerait une économie de 6 millions d'euros pour les finances publiques. En effet, la compensation au titre de ce barème s'élève à 34 millions d'euros selon le rapport Igas-IGF. Sa suppression conduirait toutefois à la bascule de 84 % des exonérés dans les autres barèmes (29 millions d'euros de compensations dites « autres »). »

## 2. Fusionner les trois barèmes des Drom en un barème unique, intermédiaire entre le barème de compétitivité et le barème de compétitivité renforcée ?

Dans le cas des scénarios structurels, un premier exercice peut consister à chiffrer un barème unifiant les trois barèmes des Drom, pour un **coût inchangé** par rapport au droit actuel.

Un barème unique permettrait de mettre fin à la complexité actuelle.

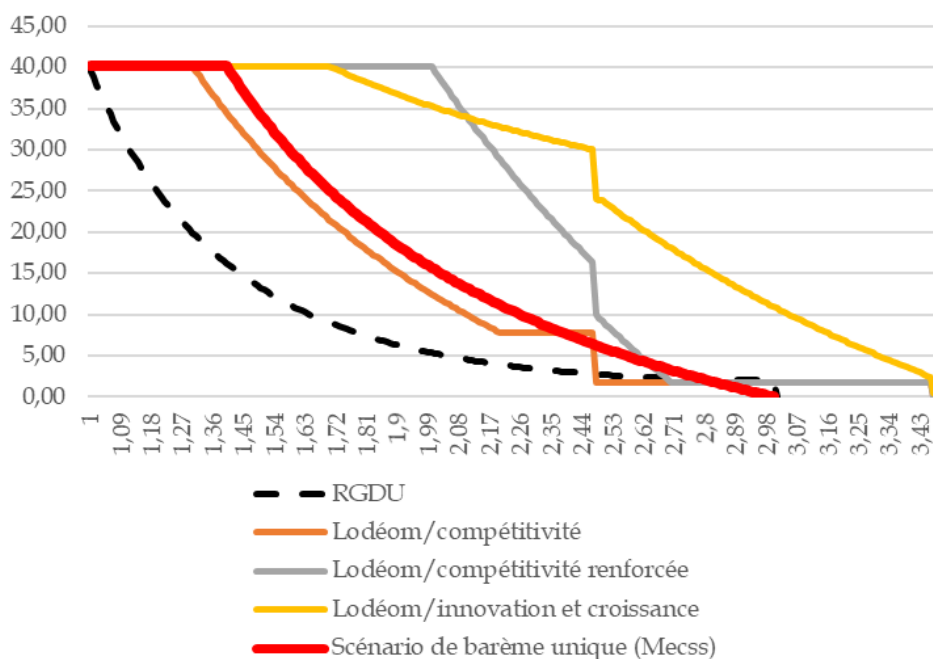
Pour que le coût reste le même, le barème devrait être intermédiaire entre l'actuel barème de compétitivité et l'actuel barème de compétitivité renforcée.

Selon les chiffrages réalisés avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, si l'on décide d'une extinction du dispositif à 3 Smic, la fin de l'exonération totale doit être fixée à 1,4 Smic<sup>1</sup>.

Le graphique ci-après indique ce que pourrait être un tel barème unique à coût constant.

### Scénario de barème unique à coût constant : comparaison avec les barèmes actuels

(en % du salaire brut)



RGDU : réduction générale dégressive unique (il s'agit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 du nouvel allègement de droit commun pour la France entière).

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

<sup>1</sup> Plus précisément, la mesure augmenterait le coût du dispositif de 16 millions d'euros et créerait environ 170 emplois.

### Scénario de barème unique à coût constant : principales caractéristiques

|                             | Allègement dégressif |
|-----------------------------|----------------------|
| Fin de l'exonération totale | 1,4 Smic             |
| Fin de l'exonération        | 3 Smic               |

Périmètre : entreprises actuellement éligibles au dispositif Lodéom.

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

### C. SCÉNARIOS DE RÉDUCTION DU COÛT

Des scénarios **réduisant le coût** des exonérations de cotisations en faveur de l'outre-mer ont pu être évoqués.

#### 1. Des scénarios détruisant de nombreux emplois

Le tableau ci-après synthétise les chiffrages par la Mecss du Sénat des principaux scénarios de réduction du coût envisagés. Il simule aussi, pour mémoire, deux scénarios de suppression du dispositif Lodéom.

#### Effet sur le solde public et sur l'emploi des principaux scénarios de réduction du coût

|  | Origine de la proposition         | Chiffrages réalisés par la Mecss avec l'aide du pôle Science des données du Sénat |                               |
|--|-----------------------------------|---|-------------------------------|
|  |                                   | Effet annuel sur le solde public<br>(en millions d'euros)                         | Effet sur le nombre d'emplois |
| Alignement sur le droit commun de l'éligibilité au régime compétitivité renforcée de la Guyane | Rapport Igas-IGF de novembre 2024 | 61  | - 500                         |
| Scénario paramétrique Igas-IGF   |                                   | 73  | - 400                         |
| Baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic  |                                   | 70  | - 1 000                       |
| Baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic  |                                   | 140   | - 2 100                       |
| Scénario paramétrique Igas-IGF + baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic         |                                   | 139   | - 1 400                       |
| Scénario paramétrique Igas-IGF + baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic         |                                   | 204   | - 2 400                       |
| Scénario structurel Igas-IGF n° 1 (barème unique pour l'ensemble des entreprises ultramarines) |                                   | 133   | - 400                         |
| Scénario structurel Igas-IGF n° 2 (barème unique pour l'ensemble des entreprises ultramarines) |                                   | 288   | - 1 900                       |
| Article 9 du PLFSS pour 2026*  |                                   | PLFSS pour 2026   | 326                           |

|   | Origine de la proposition | Chiffrages réalisés par la Mecss avec l'aide du pôle Science des données du Sénat |                               |
|---|---------------------------|---|-------------------------------|
|   |                           | Effet annuel sur le solde public<br>(en millions d'euros)                         | Effet sur le nombre d'emplois |
| Suppression du dispositif Lodéom sans bascule des entreprises concernées sur les allègements généraux | -                         | 1 460   | - 21 700                      |
| Suppression du dispositif Lodéom et bascule des entreprises concernées sur les allègements généraux   | -                         | 689   | - 8 300                       |

Les scénarios et leurs chiffrages (réalisés avec l'aide du pôle Science des données du Sénat) ont été simulés sur la base des données relatives à l'année 2023. Ils sont synthétisés dans l'annexe XIII au présent rapport, et présentés dans le texte ci-après.

Les différences éventuelles par rapport aux montants du rapport Igas-IGF peuvent s'expliquer par des données plus récentes ou par des hypothèses différentes et ne doivent pas être comprises comme une remise en cause des montants du rapport Igas-IGF.

\* Suppression du barème « innovation et croissance », alignement de Saint-Barthélemy et Saint-Martin sur le droit commun du dispositif Lodéom, recentrage des barèmes « compétitivité » et « compétitivité renforcée » sur les salaires inférieurs à 1,6 et 1,9 Smic.

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

Comme souligné *supra*, l'effet sur l'emploi pourrait être important.

## 2. Des scénarios qui dégradent la rentabilité des entreprises et augmentent le coût des cadres

Ces scénarios de baisse du coût dégradent la rentabilité des entreprises et augmentent le coût des cadres, aggravant le problème de manque d'attractivité par rapport à la fonction publique ultramarine ou à la France hexagonale.

Ainsi, les scénarios les plus défavorables augmentent le coût du travail moyen à 2 Smic de plus de 5 %.

Pour les salariés concernés, l'effet pourrait être bien plus important. Par exemple, en cas de suppression du dispositif, le coût d'un salarié bénéficiant du barème de compétitivité renforcée augmenterait d'environ un tiers.

### Effet des scénarios simulés sur le coût du travail

(en %)

|  | Évolution coût du travail | Évolution coût du travail moyen pour un salaire équivalent à 2 Smic |
|--|---------------------------|---|
| Barème unique pour toutes les entreprises des Drom, proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée | - 7,0                     | - 15,6  |
| Idem sans extension à toutes les entreprises des Drom  | - 1,7                     | - 5,1   |
| Alignement sur le droit commun de l'éligibilité au régime compétitivité renforcée de la Guyane           | 0,4                       | 1,1   |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF   | 0,5                       | 2,4   |
| Baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic  | 0,5                       | 0,3   |
| Baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic  | 0,9                       | 0,7   |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic        | 0,9                       | 2,6   |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic        | 1,3                       | 2,7   |
| Scénario structurel n° 1 du rapport Igas-IGF   | 0,9                       | 4,7   |
| Scénario structurel n° 2 du rapport Igas-IGF   | 1,9                       | 5,6   |
| Suppression du dispositif Lodéom sans bascule sur les allègements généraux (scénario « heuristique »)    | 7,3                       | 5,3   |
| Suppression du dispositif Lodéom (et bascule sur les allègements généraux)                               | 4,5                       | 5,3   |
| Réforme du dispositif Lodéom proposée par l'article 9 du PLFSS pour 2026                                 | 2,1                       | 5,3   |

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

#### D. SCÉNARIO COÛTEUX

##### 1. Retenir un barème unique proche du barème de compétitivité renforcée, pour un coût de moins de 300 millions d'euros ?

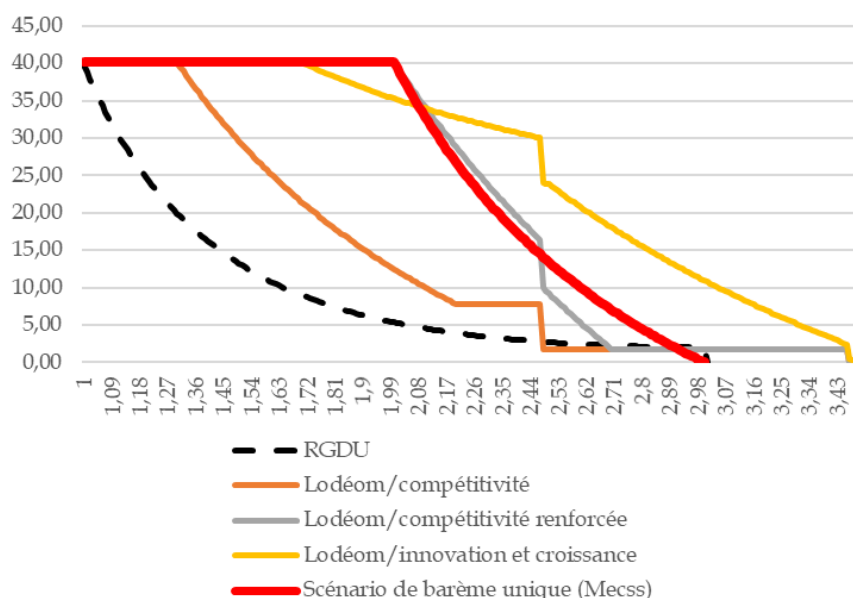
Une variante des scénarios de barème unique pour les Drom à coût constant (proposé par la Mecss au B. 2. *supra*) ou réduit (proposé par le rapport Igas-IGF de novembre 2024) consisterait à retenir un barème unique coûteux, par exemple analogue à l'actuel barème de compétitivité renforcée.

Une telle mesure présenterait l'intérêt d'être facilement acceptable, du fait d'une quasi-absence de perdants. Elle coûterait toutefois environ 264 millions d'euros, ce qui impliquerait de la financer à due concurrence par des mesures d'amélioration du solde, ce qui paraît difficile dans le contexte actuel des finances publiques.

Le barème pourrait être le suivant.

**Scénario de barème unique proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée : comparaison avec les barèmes actuels**

(en % du salaire brut)



RGDU : réduction générale dégressive unique (il s'agit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 du nouvel allègement de droit commun pour la France entière).

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

**Scénario de barème unique proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée : principales caractéristiques**

|                             | Allègement dégressif |
|-----------------------------|----------------------|
| Fin de l'exonération totale | 2 Smic               |
| Fin de l'exonération        | 3 Smic               |

Champ : entreprises actuellement éligibles au dispositif Lodéom.

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

Selon les estimations de la Mecss, la mesure créerait environ 1 600 emplois. Toutefois, son coût étant estimé à 264 millions d'euros, le coût par emploi créé serait d'environ 165 000 euros par emploi créé, ce qui est plus de deux fois supérieur à celui du dispositif actuel<sup>1</sup>. Cette mesure ne pourrait donc avoir pour son seul objectif de créer des emplois. Son véritable intérêt serait de favoriser l'emploi des cadres pour la totalité des entreprises bénéficiant du dispositif Lodéom, tout en assurant son acceptabilité par une quasi-absence de perdants.

<sup>1</sup> Comme indiqué supra, le coût par emploi créé est d'environ 75 000 euros pour les allègements généraux et 73 000 euros pour l'ensemble constitué par le dispositif Lodéom et les bandeaux famille et maladie.

Il ne paraît en revanche guère envisageable d’instaurer un tel barème unique pour la totalité des entreprises ultramarines, y compris celles actuellement éligibles aux allègements généraux. En effet, le coût correspondant est estimé à 1,1 milliard d’euros.

## 2. Quel financement d’un scénario coûteux ?

Si un scénario coûteux devait être retenu, la situation actuelle des finances publiques impliquerait de le financer.

Pour mémoire, le coût de la « loi Perben », inférieur à 200 millions d’euros, a été en partie financé par une hausse de la TVA applicable en outre-mer, dont le taux est alors passé de 7,5 % à 9,5 %, pour un rendement estimé à environ 90 millions d’euros.

Les mesures ci-après sont présentées dans une logique de « boîte à outils », dans l’hypothèse où il conviendrait de financer une réforme coûteuse du dispositif Lodéom. Elles ne sont pas préconisées en tant que telles par les rapporteuses. Par ailleurs rien n’empêcherait de financer une telle réforme par des mesures sans lien avec la politique de l’emploi ou l’outre-mer.

### *a) Réduire à la marge les allègements généraux ?*

Une première possibilité serait de réduire à la marge les allègements généraux – depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026, la réduction dégressive unique (RGDU).

En effet, le dispositif Lodéom peut être considéré comme l’adaptation à l’outre-mer du dispositif d’exonération de droit commun. Dans une telle perspective, il ne serait pas aberrant de considérer que le dispositif d’exonération de droit commun et le dispositif Lodéom correspondent à une enveloppe globale, gérée globalement.

Tel est d’autant plus le cas que le coût du dispositif Lodéom représente moins de 1 % du coût du dispositif d’exonération de droit commun<sup>1</sup>.

Le texte initial du PLFSS pour 2026 prévoyait une mesure réglementaire réduisant les allègements généraux de 1,9 milliard d’euros, lors du passage à la RGDU au 1<sup>er</sup> janvier 2026. Cette mesure a toutefois été abandonnée.

Il est possible que l’augmentation de l’inflation suscite à nouveau une forte augmentation du Smic, et donc du coût spontané de la RGDU, ce qui pourrait inciter le Gouvernement à adapter par voie réglementaire de nouvelles mesures de réduction du coût des allègements généraux. Un ajustement de ces mesures pourrait financer une augmentation du coût du dispositif Lodéom.

---

<sup>1</sup> En 2023, le dispositif d’exonération de droit commun a coûté environ 75 milliards d’euros, contre 0,7 milliard d’euros pour l’avantage différentiel du dispositif Lodéom.

*b) Réduire certaines niches fiscales en faveur de l'outre-mer ?*

Dans son rapport<sup>1</sup> précité de septembre 2025, le député Christian Baptiste préconise, plutôt que de réduire le coût du dispositif Lodéom, de réduire certaines niches fiscales dont bénéficie l'outre-mer<sup>2</sup>.

La Mecss n'étant pas compétente sur la fiscalité d'État, les rapporteuses se borneront ci-après à rappeler les principaux chiffres et à mentionner les scénarios évoqués dans le débat public ou lors des auditions.

**Dépenses fiscales et niches sociales applicables en outre-mer**

|   | 2024         | 2025 (p.)    | 2026 (p.)     |
|---|--------------|--------------|---------------|
| <b>Dépenses fiscales</b>  | <b>4 983</b> | <b>4 992</b> | <b>4 889</b>  |
| Réduction du champ de l'accise sur les produits énergétiques à usage carburants, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, aux seuls essences et gazoles et faculté pour ces collectivités de minorer les tarifs | 1 466        | 1 466        | 1 466         |
| Niveau des taux de TVA en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (8,5 % pour le taux normal et 2,1 % pour le taux réduit)  | 1 180        | 1 160        | 1 300         |
| Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer   | 775          | 825          | 831           |
| Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) (IR)                   | 426          | 426          | 426           |
| Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer (IR et IS)  | 295          | 295          | NC            |
| Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer (IR et IS)   | 258          | 258          | 258           |
| Non applicabilité provisoire de la TVA en Guyane et à Mayotte   | 165          | 165          | 185           |
| Autres  | 418          | 397          | 423           |
| <b>Niches sociales</b>  | <b>1 770</b> | <b>1 800</b> | <b>1 843*</b> |
| Dispositif Lodéom   | 1 518        | 1 529        | 1 555*        |
| Travailleurs indépendants implantés en outre-mer  | 210          | 228          | 243*          |
| Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs dans les DOM   | 42           | 42           | 44*           |
| <b>Total</b>  | <b>6 753</b> | <b>6 792</b> | <b>6 732</b>  |

Remarque : dans le cas du dispositif Lodéom le coût indiqué est le coût brut (pas le surcoût, environ deux fois moins élevé, par rapport au dispositif d'allègement de droit commun).

p. : prévision.

\* À droit constant.

*Source : Mecss du Sénat, d'après le tome 2 du fascicule « Voies et moyens » annexé au PLF 2026 et l'annexe 4 au PLFSS pour 2026*

<sup>1</sup> Christian Baptiste, Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer, rapport n° 1861 (XVIIe législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025.

<sup>2</sup> Recommandation n° 13 : « Dans le cadre d'une stratégie pour les Outre-mer de montée en gamme des emplois et de maintien du niveau d'emploi, limiter la hausse des prélèvements obligatoires sur les salaires en cherchant des recettes sur d'autres assiettes fiscales ».

Du fait de la problématique de la « vie chère » et du choc énergétique en cours, il serait difficile d'alourdir la TVA ou la fiscalité des essences et gazoles.

Un scénario plus vraisemblable consisterait à réduire le coût du régime des aides fiscales à l'investissement outre-mer (Rafip), dont le coût global est d'environ 700 millions d'euros. Un rapport<sup>1</sup> de 2023 de l'inspection générale des finances a fait des propositions à ce sujet. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2026 a proposé de réduire de moitié le coût du dispositif. Toutefois une réduction d'ampleur serait fortement déstabilisatrice pour les économies ultramarines. Par ailleurs, ce dispositif a pour objet de réduire les surcoûts des investissements des entreprises ultramarines, du fait en particulier de l'insularité (qui augmente les coûts d'importation) et de la petite taille du marché local (qui peut obliger à acheter des équipements surdimensionnés). En outre, une forte réduction de ce dispositif aurait pour effet de déformer, par rapport à la situation actuelle, la répartition des facteurs de production entre travail et capital au profit du travail. Cela pourrait favoriser l'emploi, mais pas la croissance. L'effet pourrait même être défavorable à l'emploi dans le cas de Mayotte, qui selon certaines analyses pourrait être confrontée au cours des prochaines décennies à un chômage de masse, un capital insuffisant ne permettant pas d'absorber une population active en croissance rapide<sup>2</sup>.

Une autre possibilité, évoquée par un économiste lors de son audition, consisterait à abaisser la réduction appliquée à l'impôt sur le revenu des contribuables domiciliés dans les Drom, dite « réfaction DOM » et définie par l'article 197 (I-3) du code général des impôts. L'article 197 précité réduit le montant de l'impôt sur le revenu de 30 % en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion et de 40 % en Guyane et à Mayotte, dans la limite de plafonds, actuellement fixés à respectivement 2 450 euros et 4 050 euros<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Louis de Fouchécour, Cédric Dutruel, Marc Rivet, Rozenn Révois, Joé Vincent-Galtié, Évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer, inspection générale des finances, juillet 2023.

<sup>2</sup> Cf. Olivier Sudrie, « Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer », Papier de recherche n° 218, Agence française de développement, septembre 2021.

<sup>3</sup> La dernière modification de ces plafonds remonte à l'article 16 de la loi de finances pour 2019 (jusqu'alors, ils étaient de respectivement 5 100 euros et 6 700 euros), pour un gain alors évalué à 70 millions d'euros. Le Gouvernement a justifié cette mesure par le fait que cette dépense fiscale avait pour effet d'opérer une redistribution en faveur des contribuables les plus aisés, dont la justification ne lui apparaissait pas évidente. Le gain de 70 millions d'euros devait permettre de réaliser des dépenses en faveur de l'outre-mer. La commission des finances avait proposé d'adopter cet article sans modification. En séance, le Sénat a adopté deux amendements étalant l'abaissement du plafond sur deux ans ; cette modification n'a toutefois pas été maintenue dans le texte définitif.

c) *Ajuster les compléments de rémunération des fonctionnaires, comme le préconisent un rapport d'inspection de 2018 et un référé de la Cour des comptes ?*

En dehors des dispositions fiscales, un rapport d'inspection de 2018<sup>1</sup> et un récent référé de la Cour des comptes<sup>2</sup> préconisent de réduire le montant de la sur-rémunération des fonctionnaires ultramarins, dont le coût est actuellement évalué par la Cour des comptes à 1,5 milliard d'euros pour la seule fonction publique d'État. Une telle mesure réduirait en outre l'effet d'éviction de la main-d'œuvre au profit du secteur public.

Plus précisément, le rapport d'inspection de 2018 préconise de « *geler en valeur la majoration de traitement des fonctionnaires dans les Drom, jusqu'à ce qu'il corresponde à l'écart de prix réellement constaté entre les Drom et la métropole* », ce gel pouvant « être combiné à une réduction progressive (cinq points par an) de la *majoration de traitement pour le flux de fonctionnaires entrants dans le dispositif* ».

Toutefois cette sur-rémunération remplit une fonction utile, qui est d'attirer ou de maintenir des fonctionnaires en outre-mer, alors même que des difficultés de recrutement persistent, en particulier en Guyane et à Mayotte.

La sur-rémunération des fonctionnaires en outre-mer est présentée plus précisément dans **l'annexe XI** au présent rapport.

## **E. DISPOSITIFS CONNEXES**

### **1. Instaurer une aide à l'installation ?**

Comme on l'a vu *supra*, il paraît nécessaire, pour permettre aux entreprises ultramarines d'attirer les cadres, de leur accorder une rémunération réelle cohérente avec celle du secteur privé en France hexagonale et de la fonction publique ultramarine.

Toutefois l'état actuel des finances publiques est difficilement compatible avec un renforcement des barèmes.

Une solution moins coûteuse consisterait à accorder aux cadres s'installant en outre-mer une aide ponctuelle à l'installation, qui pourrait le cas échéant consister en un avantage fiscal ou social. Ainsi, lors de son audition par les rapporteuses, Etienne Wasmer a préconisé d'instaurer un dispositif pouvant s'inspirer, par exemple, d'exemples étrangers de dispositifs en faveur des « impatriés ».

---

<sup>1</sup> François Auvoigne, Amaury Decludt, Benoît Mournet, Florian Straser, Les aides économiques outre-mer, rapport n° 2018-M-023-04, inspection générale des finances, juin 2018 (non public).

<sup>2</sup> Cour des comptes, Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer, référé S2023-0689, 8 juin 2023.

On peut rappeler à cet égard que les fonctionnaires s'installant en outre-mer perçoivent une indemnité de sujétion géographique, versée en deux fois, lors de l'installation et lors du départ. Son montant est compris, selon le territoire, entre trois et dix mois de traitement indiciaire de base (cf. **annexe XI** au présent rapport).

Parmi les dispositifs existants poursuivant un objectif analogue, on peut mentionner les aides de l'assurance maladie afin d'accompagner les médecins s'installant pour la première fois en libéral au sein d'une zone sous-dense. Le dispositif en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026 consiste en des aides de 10 000 euros<sup>1</sup>, 5 000 euros<sup>2</sup> ou 3 000 euros<sup>3</sup>.

Le cas des aides à l'installation des médecins montre que le sujet des aides à l'installation est complexe et qu'il convient de prendre le temps de la réflexion<sup>4</sup>.

## **2. Instaurer, hors allègements de cotisations patronales, un dispositif en faveur des jeunes ?**

Au niveau du Smic, l'emploi des jeunes semble dépendre davantage de son coût que celui de la population active considérée dans son ensemble<sup>5</sup>.

Quelques calculs rapides suggèrent qu'un dispositif coûtant 60 millions d'euros pourrait créer 2 000 emplois<sup>6</sup>.

Les allègements de cotisations patronales étant déjà totaux au niveau du Smic dans le cas des Drom, il ne serait pas possible de recourir à cet instrument. Les modalités concrètes d'une mesure de réduction du coût de l'emploi des jeunes (réduction des cotisations salarié, subvention de l'État...) sortent du champ du présent rapport.

---

<sup>1</sup> Médecins primo-installés en zone d'intervention prioritaire (ZIP).

<sup>2</sup> Médecins primo-installés en zone d'action complémentaire (ZAC).

<sup>3</sup> Médecins ouvrant un cabinet secondaire en ZIP.

<sup>4</sup> On rappelle à cet égard que l'article 65 de la LFSS pour 2026 a supprimé le contrat de début d'exercice, introduit par la LFSS pour 2020 et qui visait à garantir une rémunération minimale aux médecins remplaçants exerçant en zone sous dense, au moyen de financements accordés par les agences régionales de santé (ARS) sur financement du Fonds d'intervention régional (FIR). Cette mesure, soutenue par la commission des affaires sociales, visait à clarifier le paysage des aides à l'installation au profit de l'assurance maladie.

<sup>5</sup> « Au vu de la littérature empirique, il nous semble raisonnable de conserver une élasticité au niveau du Smic de l'ordre de - 0,4 à - 0,5 pour les plus de 25 ans, et entre - 0,8 et - 1,5 pour les jeunes de moins de 25 ans, en appliquant le ratio de 2 à 3 entre les élasticités des jeunes et des salariés plus âgés qui revient fréquemment dans les études empiriques toutes périodes et tous pays confondus » (Antoine Bozio, Etienne Wasmer, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024).

<sup>6</sup> Sur la base d'une mesure ciblée pour concerner 200 000 ETP, réduire le coût du travail de 1 %, soit environ 300 euros par an, coûterait environ 60 millions d'euros. Sur la base de l'hypothèse d'élasticité pour les jeunes du « rapport Bozio-Wasmer » (entre - 0,8 et - 1,5 pour les jeunes de moins de 25 ans), cela créerait environ 2 000 emplois (ce qui représente un coût d'environ 30 000 euros par emploi créé, contre on l'a vu environ 75 000 euros pour la RGDU et 73 000 euros pour l'ensemble constitué par le dispositif Lodéom et les bandeaux).

## EXAMEN PAR LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

*Réunie le mardi 26 mai 2026, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale examine le rapport d'information de Mmes Élisabeth Doineau, rapporteure générale, et Solanges Nadille, rapporteure de la mission d'information sur le dispositif Lodéom.*

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement [sur le site internet du Sénat](#).



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 27 mai 2026, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport d'information de Mmes Élisabeth Doineau, rapporteure générale, et Solanges Nadille, rapporteure de la mission d'information sur le dispositif Lodéom.*

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement [sur le site internet du Sénat](#).



## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES ET NOTIONS

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| Acoss                       | Agence centrale des organismes de sécurité sociale (nom d'Urssaf Caisse nationale dans le code de la sécurité sociale)   |
| Allègements généraux        | Exonération de cotisations sociales patronales de droit commun, applicable dans la France entière. Jusqu'au 31 décembre 2025, les allègements généraux étaient constitués de la « réduction Fillon » et des bandeaux famille et maladie. Depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2026, il s'agit de la RGDU. |
| APE                         | Activités principales exercées   |
| APU                         | Administrations publiques. Agrégat de comptabilité nationale, réunissant les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.  |
| Asso                        | Administrations de sécurité sociale. Cette notion de comptabilité nationale regroupe, notamment, la sécurité sociale, les régimes complémentaires de retraite et l'assurance chômage.  |
| AT-MP                       | Accidents du travail-maladies professionnelles   |
| Avantage différentiel       | Avantage constitué par un allègement spécifique par rapport à un autre allègement, pris pour référence. L'avantage différentiel du dispositif Lodéom par rapport aux allègements généraux était de 0,7 milliard d'euros en 2023.   |
| Bandeaux famille et maladie | Allègements de cotisations patronales, de respectivement 1,8 et 6 points, jusqu'à respectivement 3,5 Smic et 2,5 Smic. Supprimés au 1 <sup>er</sup> janvier 2026 dans le dispositif d'exonération de droit commun, ils ont été maintenus dans le cadre des dispositifs Lodéom et Lopom.                |
| BTS                         | Base tous salariés   |
| CA                          | Chiffre d'affaires   |
| CAE                         | Conseil d'analyse économique   |

|                        |  |
|------------------------|--|
| CCMSA                  | Caisse centrale de la mutualité sociale agricole   |
| CGSS                   | Caisse générale de sécurité sociale (en charge de la sécurité sociale dans les DOM hors prestations familiales)  |
| CICE                   | Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi   |
| COM                    | Collectivité d'outre-mer (régie par l'article 74 de la Constitution)   |
| Comptabilité nationale | Système comptable, harmonisé au niveau européen, utilisé par les instituts statistiques nationaux. Les données de finances publiques utilisées pour l'application du pacte de stabilité relèvent de la comptabilité nationale. |
| Cotisation sociale     | Prélèvement assis sur les salaires et finançant la sécurité sociale. En application de l'article 34 de la Constitution, son taux est fixé au niveau réglementaire.   |
| CPS                    | Caisse de prévoyance sociale (à Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy)  |
| CSS                    | Code de la sécurité sociale  |
| CTP                    | Code type de personnel   |
| Dares                  | Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques   |
| DGOM                   | Direction générale des outre-mer   |
| DGTPE                  | Direction générale du trésor et de la politique économique   |
| DOM                    | Département d'outre-mer  |
| Drees                  | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques des ministères sociaux  |
| DRFiP                  | Direction régionale des finances publiques   |
| Drom                   | Département ou région d'outre-mer (régé par l'article 73 de la Constitution). Les Drom sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte.  |
| DSN                    | Déclaration sociale nominative   |

|  |  |
|--|--|
| DSS  | Direction de la sécurité sociale   |
| Élasticité d'une variable A par rapport à une variable B | Rapport entre le taux de croissance de la variable A et celui de la variable B. Exemple : si la variable A augmente de 3 % et la variable B de 1,5 %, l'élasticité de A par rapport à B est de 2.  |
| ETP  | Équivalent temps plein   |
| Exonération  | Les exonérations « <i>minorent les taux de cotisations ou de contributions applicables sur l'assiette des rémunérations ou des revenus perçus, et [...] prennent la forme soit d'allègements de cotisations, soit de réduction de taux</i> » (annexe 2 au Placss relatif à l'exercice 2024). |
| Fedom  | Fédération des entreprises d'outre-mer   |
| Iedom  | Institut d'émission des départements d'outre-mer. Assure les missions de banque centrale par délégation de la Banque de France dans les départements et collectivités d'outre-mer dont la monnaie est l'euro.  |
| IGA  | Inspection générale de l'administration  |
| Igas   | Inspection générale des affaires sociales  |
| IGF  | Inspection générale des finances   |
| Insee  | Institut national de la statistique et des études économiques  |
| LF   | Loi de finances  |
| LFSS   | Loi de financement de la sécurité sociale  |
| Lodéom   | Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer  |
| Loi Perben   | Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte   |
| Loom   | Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer  |
| Lopom  | Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (également dite « loi Girardin »)   |

|                            |  |
|----------------------------|--|
| M€                         | Million d'euros  |
| Md€                        | Milliard d'euros   |
| Mecss                      | Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale. La commission des affaires sociales de chacune des deux assemblées comporte une Mecss.   |
| MSA                        | Mutualité sociale agricole   |
| NAF                        | Nomenclature d'activités française   |
| Niche sociale              | Allègement (par rapport à une norme de référence) d'un prélèvement obligatoire concourant au financement de la sécurité sociale  |
| PIB                        | Produit intérieur brut   |
| Placss                     | Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale   |
| PLF                        | Projet de loi de finances  |
| PLFSS                      | Projet de loi de financement de la sécurité sociale  |
| PME                        | Petite ou moyenne entreprise   |
| PTOM                       | Pays et territoires d'outre-mer. Notion de droit européen. Les PTOM ne sont pas soumis au droit européen primaire ou dérivé, à l'exception de dispositions d'application expresse. Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy sont des PTOM. |
| R&D                        | Recherche et développement   |
| Rafip                      | Régime des aides fiscales à l'investissement outre-mer   |
| RAP                        | Rapport annuel de performances   |
| Réduction Fillon           | Réduction dégressive de cotisations sociales patronales, entre 1 et 1,6 Smic, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025   |
| Régime obligatoire de base | Régime obligatoire faisant partie de l'une des branches de la sécurité sociale. Les régimes complémentaires de retraite sont obligatoires, mais ne font pas partie des régimes de base.  |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| RGDU                    | Réduction générale dégressive unique. Il s'agit du régime d'allègements généraux en vigueur depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2026.                     |
| Robss                   | Régimes obligatoires de base de sécurité sociale  |
| RUP                     | Région ultra-périphérique. Notion de droit européen. Les RUP sont soumises au droit européen primaire et dérivé. Les Drom et Saint-Martin sont des RUP. |
| Sécurité sociale        | Ensemble d'administrations publiques réunissant les régimes obligatoires de base de sécurité sociale  |
| Smic                    | Salaire minimum interprofessionnel de croissance  |
| (N)TIC                  | (Nouvelles) technologies de l'information et de la communication  |
| TPE                     | Très petite entreprise  |
| TVA                     | Taxe sur la valeur ajoutée  |
| Urssaf                  | Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales   |
| Urssaf Caisse nationale | Nom utilisé depuis 2021 par l'Acoss   |



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Préfecture de la Guadeloupe**

**Yves Dareau**, secrétaire général pour les affaires régionales

**Isabelle Foix**, commissaire à la vie aux entreprises

- **Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de la Guadeloupe**

**Jean-Yves Le Gall**, directeur régional des finances publiques de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin

- **Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Guadeloupe**

**Pierre-Jean Dalleau**, directeur

**Youri Baltide**, sous-directeur du recouvrement

- **Conseil régional de la Guadeloupe**

**Ary Chalus**, président

**Stéphanie Leticee**, direction de la stratégie et des interventions économiques, direction générale adjointe de l'économie

**Harold Douared**, directeur de la fiscalité indirecte et de l'analyse économique

**Béatrice Govindin**, directrice du tourisme, région Guadeloupe

- **Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Guadeloupe**

**Patrick Vial-Collet**, président

- **Mouvement des entreprises de France (UDE-Medef) de la Guadeloupe**

**Isabel Michel-Gabriel**, présidente de la commission économie et finances

- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de la Guadeloupe**

**Yoni Otrante**, expert-comptable et commissaire aux comptes

**Me Ornella Patrick**, avocate en droit du travail, droit de la sécurité sociale, protection sociale

**Sandrine Bourgogne**, secrétaire générale adjointe de la CPME nationale

**Cloé Sauvé**, conseillère technique chargée des outre-mer de la CPME nationale

- **Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) de la Guadeloupe**

**Jean-Luc Lubin Bagassien**, secrétaire général

**Patrice Lasnier**, trésorier de la fédération du bâtiment, constructeur de maisons individuelles Antilles et Guyane

- **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) de la Guadeloupe**

**Freddy Sinnan**, président

**Alexandre Cobret**, chargé d'affaires publiques à la Capeb nationale

- **Direction générale des outre-mer (DGOM)**

**Anne-Gaëlle Baudouin**, préfète, directrice générale des outre-mer

**Astrid Jeffrault**, sous-directrice des politiques économiques, de l'emploi et du développement durable

- **Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom)**

**Marie Aouriri**, responsable de l'observatoire économique et des établissements de crédit des instituts

**Anthony Bouguier**, responsable adjoint de l'observatoire économique et des établissements de crédit des instituts

- **Direction du budget**

**Bao Nguyen-Huy**, adjoint à la directrice chargée de la 8<sup>ème</sup> sous-direction

**Caroline Gabriele-Lovichi**, adjointe au chef du bureau chargé de l'économie, des finances et de l'outre-mer

- **Préfecture de la Martinique**

**Étienne Desplanques**, préfet

**Aurélien Adam**, secrétaire général

- **Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de la Martinique**

**Willy Wilczek**, directeur adjoint, directeur régional par intérim

- **Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Martinique**

**Géraldine Germany**, manager de secteur gestion des comptes et responsable administratif et financier de la direction du recouvrement

**Carole Decime**, inspecteur du recouvrement

- **Collectivité territoriale de la Martinique**

**Serge Letchimy**, président du Conseil exécutif de Martinique

- **Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) de la Martinique**

**Henri Salomon**, président

**Alex Tastet**, directeur adjoint

- **Mouvement des entreprises de France (Medef) de la Martinique**

**Patrick Lecurieux Durival**, délégué général

- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de la Martinique**

**Céline Rose**, présidente

**Cloé Sauvé**, conseillère outre-mer

- **Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie**  
Charles Larcher, président  
Line Pardon, déléguée générale
- **Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) de la Martinique**  
Steve Patole, président  
Jean-Yves Bonnaire, secrétaire général
- **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) de la Martinique**  
Félix Happio, président  
Alexandre Cobret, chargé d'affaires publiques à la Capeb nationale
- Yannick L'Horty, professeur d'économie à l'Université Gustave Eiffel
- **Urssaf Caisse nationale**  
Maud Choquet, directrice du recouvrement outre-mer
- Olivier Sudrie, économiste spécialiste de l'Outre-mer, économiste principal au cabinet DME (Didacticiels & modélisations économiques)
- **Inspection générale des affaires sociales - Inspection générale des finances (Igas-IGF); auteurs du rapport *Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer (2024)***  
Émile Blaison, inspecteur des finances  
Hippolyte Goutebroze, inspecteur des finances adjoint  
Agathe Rosenzweig, *data scientist* au pôle science des données de l'IGF  
Fabienne Bartoli, inspectrice générale des affaires sociales
- **MSA Poitou**  
Pierre Pigeon, directeur général  
Patricia Sorin, directrice de la protection sociale  
Christophe Prevot, collaborateur

- **Fédération des entreprises d'outre-mer (Fedom)**  
Hervé Mariton, ancien ministre, président de la Fedom  
Mélinda Jerco, responsable des affaires économiques et de la fiscalité indirecte
- **Préfecture de la Guyane**  
Antoine Poussier, préfet
- **Direction régionale des finances publiques (DRFiP) de la Guyane**  
Grégory Routard, directeur régional
- **Caisse générale de sécurité sociale de la Guyane**  
Jean-Xavier Bello, directeur général  
Sofien Sahraoui, directeur du recouvrement et des affaires juridiques
- **Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de la Guyane**  
Carine Sinaï-Bossou, présidente
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de la Guyane**  
Didier Magnan, président  
Olivier Gomila, vice-président  
Boris Rotsen, trésorier  
Mickael Léveillé, délégué général  
Cloé Sauvé, conseillère outre-mer
- **Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) de la Guyane**  
Emmanuel Bazin de Jessey, président
- **Fédération des opérateurs miniers de Guyane (FEDOMG)**  
Pierre-Michel Rosier, premier vice-président

- **Association des moyennes et petites industries de la Guyane**  
Laurent Mirabel, président  
Lionel Loutoby, délégué général
- **Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon**  
Marianne-Frédérique Pussiau, secrétaire générale  
Hervé Perez, directeur par intérim de la cohésion sociale, du travail, de l'emploi et de la population, chef du pôle entreprise, économie, emploi
- **Direction des finances publiques (DFiP) de Saint-Pierre-et-Miquelon**  
Philippe Gac, directeur des finances publiques
- **Caisse de prévoyance sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon**  
Sandrine Lebailly-Robert, directrice par intérim  
Damien Pittini, directeur chargé du recouvrement
- **Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon**  
Bernard Briand, président
- **Mouvement des entreprises de France (Medef) de Saint-Pierre-et-Miquelon**  
Roger Hélène, président
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de Saint-Pierre-et-Miquelon**  
André Robert, président  
Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe de la CPME nationale
- **Préfecture de La Réunion**  
Nathalie Infante, secrétaire générale pour les affaires régionales
- **Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets)**  
Arnaud Siccardi, responsable du service économique de l'État en région

- **Caisse générale de sécurité sociale de La Réunion**  
Christophe Cambona, directeur du recouvrement et affaires juridiques  
Carlos Bardil, responsable des cotisations employeurs
- **Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de La Réunion**  
Patricia Paoli, vice-présidente  
David Javegny, responsable des filières
- **Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) de La Réunion**  
Bernard Picardo, président
- **Mouvement des entreprises de France (Medef) de La Réunion**  
Katy Hoarau, présidente
- **Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) de La Réunion**  
Gérard Lebon, président  
Jean-Philippe Payet, délégué général  
Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe de la CPME nationale
- **Association pour le développement industriel de La Réunion**  
Thierry Reydellet, secrétaire général
- **Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics**  
Philippe Lebon, secrétaire général
- **Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) de La Réunion**  
Cyrille Rickmounie, président  
Raymond Vaitilingom, secrétaire général  
Thibaut Bousquet, directeur affaires publiques

- **Dominique Vienne**, vice-président national en charge des CPME océaniques et **Sandrine Bourgogne**, secrétaire générale adjointe de la CPME nationale
- **Isabelle Lebon**, professeur de sciences économiques à l'université de Caen Normandie, auteur de nombreux articles sur l'économie dans les Outre-mer
- **France Travail**
  - Gilles Biron**, chargé de mission appui aux régions outre-mer
  - Nicolas Moreau**, direction du pilotage
- **Antoine Bozio**, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), professeur titulaire de chaire à PSE-École d'économie de Paris (PSE), directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), co-auteur du rapport *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire* relatifs au dispositif Lodéom
- **Étienne Wasmer**, professeur d'économie à Sciences-Po Paris, co-fondateur et co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), co-auteur du rapport *Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire*
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
  - Thomas Ramilijaona**, sous-directeur du financement de la sécurité sociale
  - Bruno Matos**, chef du bureau de la législation financière sociale et fiscale
  - Louis Tapon**, adjoint chef du bureau de la législation financière, sociale et fiscale
  - Nathan Soto**, chargé de mission
- **Jean-François Hoarau**, professeur des universités en sciences économiques, président de l'Université de La Réunion
- **Naïma Moutchou**, ministre des outre-mer

- **Sénateurs des outre-mer**
  - Catherine Conconne**, sénatrice de la Martinique
  - Audrey Bélim**, sénatrice de La Réunion
  - Viviane Malet**, sénatrice de La Réunion
  - Annick Petrus**, sénatrice de Saint-Martin
  - Annick Girardin**, sénatrice de Saint-Pierre-et-Miquelon
  
- **Christian Baptiste**, député de la Guadeloupe
  
- **Philippe Leysène**, contrôleur général des armées, et **Gilles Lara-Adélaïde**, inspecteur général des finances, chargés en avril par le Gouvernement de proposer des évolutions des dispositifs d'exonération de cotisations sociales issus de la Lodéom et d'exonérations fiscales du régime d'aide fiscale à l'investissement productif (Rafip)



## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- **Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat de Saint-Pierre-et-Miquelon**
- **Préfecture de Mayotte**
- **Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Mayotte**
- **Groupement patronal de Mayotte**



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### Déplacement à Saint-Martin et Saint-Barthélemy

(du lundi 23 au vendredi 27 mars 2026)

*Les rapporteuses ont été accompagnées, lors du déplacement à Saint-Martin, par Annick Petrus, sénatrice de Saint-Martin ; et, lors du déplacement à Saint-Barthélemy, par Micheline Jacques, sénatrice de Saint-Barthélemy, présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer*

Dîner de travail avec **Michel Vogel**, président du Medef de Saint-Martin.

Échanges avec **Louis Mussington**, président de la Collectivité de Saint-Martin, **Bernadette Davis**, 2<sup>e</sup> vice-présidente chargée de la délégation cadre de vie et transition écologique, **Natacha Pétrine**, directrice générale des services, Yannick Buisson Rotsen, directrice adjointe de la fiscalité, et **Philippe Mouchard**, chargé de mission auprès de la DGS.

Échanges avec **Pierre-Jean Dalleau**, directeur, **Youri Baltide**, sous-directeur chargé recouvrement, et **Gina Rabinaud**, manager de l'agence de Saint-Martin, de la caisse générale de sécurité sociale de Guadeloupe.

Échanges avec la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin : **Jeanne Rogers-Vanterpool**, première vice-présidente de la CCISM et chef d'entreprise (assurances) ; **Sylvie Karam**, élue de la CCISM et du cabinet d'expertise-comptable Fiducyn ; **Florence Gurrieri**, élue de la CCISM, chef d'entreprise et directrice de publication du journal *Le Pélican* ; **Catherine Carmont**, salariée de la CCISM et chargée de la cellule CARE (cellule d'accompagnement des entreprises) ; **Frédéric Dorne**, membre du Medef Saint-Martin ; accompagnés de **Me Sandrine Jabouley**, conseillère technique de la CCISM.

Échanges avec **Cyrille Le Vély**, préfet, **Fabrice Thibier**, secrétaire général de la préfecture, et **Marie-Hildegarde Chauveau**, sous-préfète et directrice de cabinet.

Échanges avec **Agnès Lautone**, responsable de l'unité territoriale de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, à la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Deets).

Échanges avec **Liza Marie Blanchard**, directrice générale de Ligne St Barth (cosmétique).

Dîner de travail avec **Mélissa Lake**, présidente de la commission des affaires économiques, conseillère territoriale.

Table ronde avec les représentants des entreprises locales :

- secteur du bâtiment : **Julie Plasse, Sarah Gréaux, Vannia Aubin** (SAS Plasse RCS, SAS 2 TR)
- secteur de l'hôtellerie : **Olivier Leroy et Anne-Cécile Raujouan** (hôtel Christopher)
- secteur de la restauration : **Jean-Mathieu Sablier** (Bagatelle, Arawak, Pablo, Casa coloniale)
- secteur de la distribution/commerce : **Irvine Houet** (AMC, Monoprix), **Vincent Magras** (CCPF, Cave du Port Franc), **Patrice Magras** (AMC Cellier du gouverneur), **Édouard Lacour** (Sea Memory), **Julie Chevreul** (Super U)
- secteur de l'immobilier : **Delphine Vrignault** (Missimmo)  
accompagnés de **Me Sandrine Jabouley**.

Table ronde d'experts comptables : **François Carbonel, Tristan Vicente de Brito et Michèle Marquaire Bienaimé** (SECC SB) ; **Sandrine Brin** (Saint Barth Social), **Jean-Sébastien Dominique** (Fous SBH), **Fanny Marchesi** et **Candy Bouffar-Roupé** (Fid'Saint-Barth), **Me Céline Carlasade** (cabinet Céline Carlasade), **Éric Deshays** (Meca SBH), accompagnés de **Mélissa Lake**, présidente de la commission des affaires économiques et **Me Sandrine Jabouley**.

Déjeuner de travail avec **Jérémy Laplace**, président, **Thierry Gréaux**, directeur général, **Bertrand Magras**, élu de la chambre économique multi-professionnelle, **Grégory Guerot** et **Maïté Cohen**, cadres des pôles entreprises et formation, **Mélissa Lake**, élue de la COM et représentant la CEM, accompagnés de **Me Sandrine Jabouley**.

## TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

| N° | Recommandations   | Acteurs concernés   | Support   |
|----|---|---|---|
| 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 <i>ex post</i> .   | Gouvernement  | Commandes   |
| 2  | Dans le cas du programme 138 « <i>Emploi outre-mer</i> », remplacer l'indicateur « <i>Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM</i> » par un indicateur « <i>Emplois créés ou maintenus par les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale propres à l'outre-mer</i> ». | Gouvernement  | Projets et rapports annuels de performance  |
| 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.   | Législateur   | Code de la sécurité sociale   |
| 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.  | Gouvernement  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Annexe 4 au PLFSS</li> <li>• Annexe 2 au Placss</li> </ul> |
| 5  | Fiabiliser les données relatives aux montants d'exonération Lodéom et au nombre d'établissements et de salariés concernés.  | Urssaf, MSA, régimes complémentaires de retraites, direction de la sécurité sociale | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Annexe 4 au PLFSS</li> <li>• Annexe 2 au Placss</li> </ul> |
| 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  | Législateur   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédits de la mission « Outre-mer »</li> </ul>             |

| N° | Recommandations  | Acteurs concernés                                       | Support   |
|----|--|---|---|
|    | augmentation à due concurrence de la part de TVA affectée.   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Article L. 131-8 du code de la sécurité sociale</li> </ul> |
| 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.   | CCMSA, direction de la sécurité sociale                 | -   |
| 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.   | Urssaf, MSA, direction de la sécurité sociale           | Probable nécessité de modifier le VII de l'art. L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale           |
| 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. | Législateur, élus ultramarins, entreprises ultramarines | Prochain texte législatif modifiant le dispositif   |

## ANNEXES

### I. STATISTIQUES SUR LES RÉGIONS ULTRA-PÉRIPHÉRIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE

#### PIB et emploi

|  | Population (2020) | PIB par habitant, en parité de pouvoir d'achat (2020) | Croissance annuelle du PIB par habitant, en volume, 2000-2019 | Taux de chômage des 15-74 ans (2020) | Taux de chômage des 15-24 ans (2020) | Proportion de 15-24 ans ni en emploi, ni en étude, ni en formation (2020) | Proportion de 18-24 ayant quitté le système éducatif et de formation (2020) |
|--|-------------------|---|---|--------------------------------------|--------------------------------------|---|---|
|  |                   | % de la moyenne de l'UE                               | %   | %                                    | %                                    | %   | %   |
| <b>Régions ultra-périphériques françaises</b>  |                   |   |   |                                      |                                      |   |   |
| Guadeloupe                                     | 412 682           | 69  | 2,2   | 17,5                                 | 41,5                                 | 22,3  | 12,2  |
| Guyane   | 288 086           | 46  | 0,3   | 16,1                                 | -                                    | 33,6  | 26,8  |
| Martinique                                     | 359 821           | 76  | 1,4   | 12,4                                 | 38,3                                 | 18,5  | -   |
| Mayotte  | 278 926           | 30  | 3   | 27,8                                 | 55,4                                 | -   | -   |
| La Réunion                                     | 856 858           | 68  | 1,7   | 17,4                                 | 42,3                                 | 24,7  | 16,4  |
| Saint-Martin                                   | 32 489            | -   | -   | -                                    | -                                    | -   | -   |
| France   | 67,3 millions     | 104   | 0,8   | 8,1                                  | 20,2                                 | 11,4  | 8   |
| <b>Régions ultra-périphériques portugaises</b> |                   |   |   |                                      |                                      |   |   |
| Açores   | 242 796           | 67  | 1,3   | 6,1                                  | -                                    | 17,2  | 27  |
| Madère   | 254 254           | 69  | 0,9   | 8,1                                  | -                                    | -   | -   |
| Portugal                                       | 10,3 millions     | 76  | 0,8   | 6,9                                  | 22,6                                 | 9,1   | 8,9   |
| <b>Région ultra-périphérique espagnole</b>     |                   |   |   |                                      |                                      |   |   |
| Îles Canaries                                  | 2 236 992         | 62  | -0,2  | 22,6                                 | 51,6                                 | 19,7  | 18,2  |
| Espagne  | 47,3 millions     | 84  | 0,9   | 15,5                                 | 38,3                                 | 13,9  | 16  |
| <b>Union européenne</b>                        |                   |   |   |                                      |                                      |   |   |
| UE-27  | 447               | 100   | 1,2   | 7,1                                  | 16,8                                 | 11,1  | 9,9   |

Source : D'après Commission européenne, Outermost regions at a glance - assets, challenges and opportunities, document de travail de la commission, SWD (2022) 133 final, 3 mai 2022

## Démographie

|  | Âge médian de la population<br>(projections pour 2020 et 2021) | Taux de<br>fertilité<br>(2019) | Mortalité infantile (2019)<br><i>Pour 1 000 naissances vivantes</i> |
|--|--|--------------------------------|---|
| <b>Régions ultra-périphériques françaises</b>  |  |                                |   |
| Guadeloupe                                     | 2020 : 45,6 ; 2100 : 46,2                                      | 2,3                            | 7,7   |
| Guyane   | 2020 : 26,2 ; 2100 : 35,1                                      | 3,73                           | 9,7   |
| Martinique                                     | 2020 : 48,6 ; 2100 : 47,1                                      | 2                              | 6,7   |
| Mayotte  | 2020 : 17,9 ; 2100 : 28,0                                      | 4,6                            | 8,5   |
| La Réunion                                     | 2020 : 37,1 ; 2100 : 44,3                                      | 2,39                           | 7,3   |
| Saint-Martin                                   | -  | -                              | -   |
| France   | 2020 : 42,0 ; 2100 : 47,5                                      | 1,86                           | 3,8   |
| <b>Régions ultra-périphériques portugaises</b> |  |                                |   |
| Açores   | 2020 : 40,2 ; 2100 : 52,3                                      | 1,24                           | 2,3   |
| Madère   | 2020 : 43,2 ; 2100 : 52,8                                      | 1,16                           | 2,6   |
| Portugal                                       | 2020 : 45,5 ; 2100 : 49,5                                      | 1,43                           | 2,8   |
| <b>Région ultra-périphérique espagnole</b>     |  |                                |   |
| Îles Canaries                                  | 2020 (Gran Canaria): 44,0 ; 2100 (Gran Canaria): 54,4          | 0,94                           | 2,7   |
| Espagne  | 2020 : 44,3 ; 2100 : 50,2                                      | 1,23                           | 2,6   |
| <b>Union européenne</b>                        |  |                                |   |
| UE-27  | 2020 : 43,9 ; 2100 : 48,8                                      | 1,53                           | 3,4   |

Source : D'après Commission européenne, Outermost regions at a glance – assets, challenges and opportunities, document de travail de la commission, SWD (2022) 133 final, 3 mai 2022

## Divers

|  | Nombre de<br>médecins<br>(2019)<br><br><i>Pour<br/>100 000<br/>habitants</i> | Ressources<br>humaines<br>dans la science<br>et la technologie<br>(2020)<br><br><i>% de la population<br/>active</i> | Part de<br>ménages ayant<br>accès à<br>l'internet haut<br>débit (2021)<br><br><i>%</i> | Exportations<br>(1 <sup>er</sup> trimestre<br>2021)*<br><br><i>Millions d'euros</i> | Importations<br>(1 <sup>er</sup> trimestre<br>2021)*<br><br><i>Millions d'euros</i> | Répartition des<br>participants<br>Erasmus entre<br>RUP<br><br><i>2020</i> |
|--|--|--|--|---|---|--|
| <b>Régions ultra-périphériques françaises</b>  |  |  |  |   |   |  |
| Guadeloupe                                     | 277,9  | 27   | 75   | 68  | 742   | 2,9  |
| Guyane   | 219,2  | 31,1   | 79   | 29  | 411   | 1,4  |
| Martinique                                     | 305,9  | 32,2   | 86   | 68  | 642   | 8,3  |
| Mayotte  | 81   | 17,8   | -  | 1   | 204   | 0,4  |
| La Réunion                                     | 337,6  | 27,2   | 87   | 73  | 1 479   | 14,3   |
| Saint-Martin                                   | -  | -  | -  | -   | -   | -  |
| France   | 336,4  | 36,8   | 88   | 641 891   | 688 412   | -  |
| <b>Régions ultra-périphériques portugaises</b> |  |  |  |   |   |  |
| Açores   | 354,5  | 23   | 88   | 28  | 26  | 6,6  |
| Madère   | 442,3  | 25,3   | 87   | 268   | 250   | 7,2  |
| Portugal                                       | 532,2  | 31   | 84   | 74 097  | 78 323  | -  |
| <b>Région ultra-périphérique espagnole</b>     |  |  |  |   |   |  |
| Îles Canaries                                  | 394,5  | 20,5   | 97   | 218   | 1 207   | 58,9   |
| Espagne  | 440,4  | 26,3   | 96   | 343 551   | 327 023   | -  |
| <b>Union européenne</b>                        |  |  |  |   |   |  |
| UE-27  | 391  | 34   | 88   | 6 248 664   | 5 742 247   | -  |

\* Hors « exportations » vers l'État dont la région fait partie.

Source : D'après Commission européenne, Outermost regions at a glance – assets, challenges and opportunities, document de travail de la commission, SWD (2022) 133 final, 3 mai 2022

---

## II. PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES ÉCONOMIES ULTRAMARINES

### A. LES ÉCONOMIES ULTRAMARINES ET LE POIDS DE L'HÉRITAGE COLONIAL

#### 1. Le fondement institutionnel du modèle colonial : une exclusion des populations natives

Le droit colonial a institué un modèle économique reposant sur la spécialisation productive, l'exploitation d'économies d'échelle et le recours à une main-d'œuvre maintenue à bas coût<sup>1</sup>. L'objectif résidait dans l'établissement de domaines agricoles ou miniers au bénéfice exclusif de la métropole et des colons européens. À cette fin, la répartition des terres dans les économies ultramarines s'est opérée en faveur des seuls colons, excluant délibérément les populations natives et les ouvriers agricoles de tout accès à la propriété, afin de constituer une main-d'œuvre captive et sans alternative<sup>2</sup>.

L'architecture économique s'adosse d'un arsenal juridique *ad hoc*. L'institutionnalisation coloniale prend la forme du code noir, de 1685 à 1848, puis du régime de l'indigénat de 1887 à 1946, en façonnant durablement le fonctionnement du marché du travail dans les économies ultramarines. Le salariat libre a constitué une rupture dans l'accès au travail, là où l'esclavage, l'engagisme, l'indigénat ou le colonat partiaire, ont longtemps constitué la norme de fonctionnement du marché de l'emploi. L'accumulation de richesse pour les populations locales n'était pas possible.

La fiscalité coloniale, instrument central de cette architecture économique, construite de façon régressive, se concentrait sur les déciles les plus faibles de revenu, et non pas sur les plus élevés. Les taxes indirectes dominaient les taxes directes. Par exemple, 91 % du rendement des prélèvements obligatoires en Guadeloupe, en 1898, provenait de taxes indirectes, affectant proportionnellement davantage les faibles revenus que les hauts revenus.

Le principe de spécialité juridique s'appliquait aux colonies, spécifiant ainsi que les lois adoptées en métropole ne pouvaient être appliquées dans les colonies que si une disposition le précisait ou à la demande du Gouvernement. Les colonies dépendaient principalement, dans les faits, du régime des décrets, sous l'autorité du ministère des colonies, qui concevait et mettait en œuvre des décrets visant à favoriser les propriétaires terriens<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Stanley L. Engerman, Kenneth L. Sokoloff, « Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development », NBER Working Paper, n° 11057, 2015.

<sup>2</sup> Ewout Frankema, « The colonial roots of land inequality : geography, factor endowments, or Institutions ? », The Economic History Review, n° 63, 2010.

<sup>3</sup> Alessandro Stanziani, « Beyond colonialism: Servants, wage earners and indentured migrants in rural France and on Reunion island (1750-1900) », Labour History, n° 54, 2013.

## **2. Le système colonial de dépendance : économie extractive, monopoles et sous-diversification**

L'héritage colonial a engendré une dépendance structurelle et profonde des économies ultramarines à l'égard de la métropole. La domination coloniale s'est en effet « *construite autour d'une logique d'extraction pure de richesse, c'est-à-dire d'une mise en valeur du territoire colonial destinée à ce que ce dernier rapporte rapidement à la métropole davantage qu'il ne lui coûtait* »<sup>1</sup>. Dans ce cadre, les flux d'exportation et d'importation ne pouvaient s'effectuer qu'en relation avec la métropole coloniale. Le commerce maritime bénéficiait par ailleurs du privilège du pavillon, entérinant le monopole des entreprises françaises sur le transport des marchandises et des personnes.

Cette dépendance a considérablement entravé l'intégration régionale des économies ultramarines. L'exportation de produits agricoles à faible valeur ajoutée n'a que peu favorisé la montée en gamme des activités productives. Pis encore, la métropole a davantage appréhendé ces territoires comme un débouché captif pour sa production industrielle que comme des économies susceptibles de développer à leur tour des biens industriels à forte valeur ajoutée. Il en a résulté des systèmes productifs remarquablement peu diversifiés, et donc structurellement fragiles<sup>2</sup>.

À cette fragilité de l'appareil productif s'est ajoutée une carence systématique en capital humain. L'administration coloniale n'a accordé que peu d'attention à l'élévation du niveau d'instruction des populations colonisées. L'éducation dans les colonies avait pour ambition première de former une élite compétente, capable d'extraire les richesses coloniales au profit de la métropole. La mission d'instruction des populations locales était principalement dévolue aux congrégations religieuses, et seulement tardivement aux écoles laïques, chroniquement sous-dotées par rapport aux établissements destinés à former les fonctionnaires coloniaux.

## **3. La départementalisation de 1946, une rupture inachevée**

La départementalisation de 1946, si elle constitua une avancée institutionnelle indéniable, n'est pas parvenue à engager la redistribution des richesses et des terres qu'eût requise la résorption d'inégalités séculaires. À titre d'exemple, la réforme foncière issue des lois du 2 août 1961<sup>3</sup> et du

---

<sup>1</sup> Jean-François Hoarau, « *Les inégalités économiques et sociales dans les outre-mer français : un héritage de l'histoire et des institutions coloniales* », Théorie et évaluation des politiques publiques, n° 10, 2023.

<sup>2</sup> Hibrahim Limi Kouotou, Achille Jean Baptiste Nsoe Nkoulé, Joseph Keneck-Massil, Youssouf Nouh-Njoya, Vincent de Paul Mboutchouang, « *Diversification dans les ex-colonies : L'importance de l'histoire* », Revue économique, n° 72, 2021.

<sup>3</sup> Loi n° 61-843 du 2 août 1961 portant amélioration dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane de la situation des populations agricoles en modifiant les conditions de l'exploitation agricole et en facilitant l'accès des exploitants à la propriété rurale.

17 décembre 1963<sup>1</sup> a permis aux grands propriétaires de céder leurs domaines agricoles à des conditions avantageuses, tout en conservant les espaces les plus fertiles. Progressivement, les propriétaires terriens les plus puissants se sont détournés des activités agricoles pour investir les premières industries touristiques ou se spécialiser dans les activités d'importation-exportation, jugées plus lucratives<sup>2</sup>.

Après 1946, la mise en œuvre de la législation sociale dans les Drom ne s'est effectuée que très progressivement, perpétuant ainsi des inégalités de fait avec l'Hexagone. Par exemple, les allocations familiales sont alignées avec le régime hexagonal en 1993, le Smic y est mis en œuvre en 1996, le revenu minimum d'insertion appliqué en 2002. L'importance des transferts publics aggrave la dépendance à l'Hexagone en augmentant mécaniquement le niveau des importations.

L'écart intergénérationnel de revenus dans les économies ultramarines continue d'être marqué par l'héritage colonial. Les transferts de richesse entre les générations maintiennent certaines populations dans la misère, avec une mobilité sociale qui ne parvient pas à infuser entre les groupes sociaux, contrairement à l'Hexagone<sup>3</sup>.

Ce phénomène de reproduction sociale s'incarne également à l'échelle des trajectoires individuelles. Le faible investissement en capital humain façonne la propension individuelle à se projeter dans l'avenir et à nourrir des ambitions professionnelles. L'assignation au statut social d'origine continue de marquer durablement le déficit d'aspiration à la mobilité sociale. Dans le domaine agricole, l'absence de transmission du capital humain entre les anciens colons et les nouveaux propriétaires terriens s'est traduite par une baisse significative de la productivité des facteurs de production<sup>4</sup>.

À ces obstacles structurels s'ajoutent des discriminations persistantes dans l'accès à l'emploi, qui continuent de pénaliser durablement le marché du travail ultramarin : les candidats d'origine ultramarine présentent 22 % de chances de moins que leurs homologues d'origine hexagonale d'obtenir une réponse favorable à un entretien d'embauche – y compris dans les territoires ultramarins<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 63-1236 du 17 décembre 1963 relative au bail à ferme dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.

<sup>2</sup> Jacqueline Candau et Anne Gassiat, « Quand l'effort environnemental renforce la dépossession foncière. Le cas des agriculteurs de Piton l'Ermitage (La Réunion, océan Indien) », *Revue internationale des études du développement*, 238, 2019.

<sup>3</sup> Barnjee et Newman, 1993.

<sup>4</sup> Melinda C. Miller, « Land and racial wealth inequality », *The American Economic Review*, 101, 2011.

<sup>5</sup> Denis Anne, Sylvain Chareyron, Yannick L'Horty, Rebecca Peyrière, « Discriminations à l'embauche des Ultramarins : un testing en outre-mer et dans l'Hexagone », *Revue économique*, n° 75, 2024.

Force est de constater que l'héritage colonial dans les économies ultramarines n'est pas une réalité révolue : il se perpétue sous la forme d'une économie demeurée extractive, dont les échanges continuent de bénéficier principalement à l'Hexagone, aux acteurs métropolitains ou aux seuls sommets de l'échelle des revenus locaux. Le passé colonial « n'a pas seulement été un moment historique, encore moins une parenthèse, mais [...] elle a laissé des traces tangibles, une empreinte durable, des séquelles profondes »<sup>1</sup>.

## B. DES INÉGALITÉS STRUCTURELLES QUI PÈSENT SUR L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET L'EMPLOI

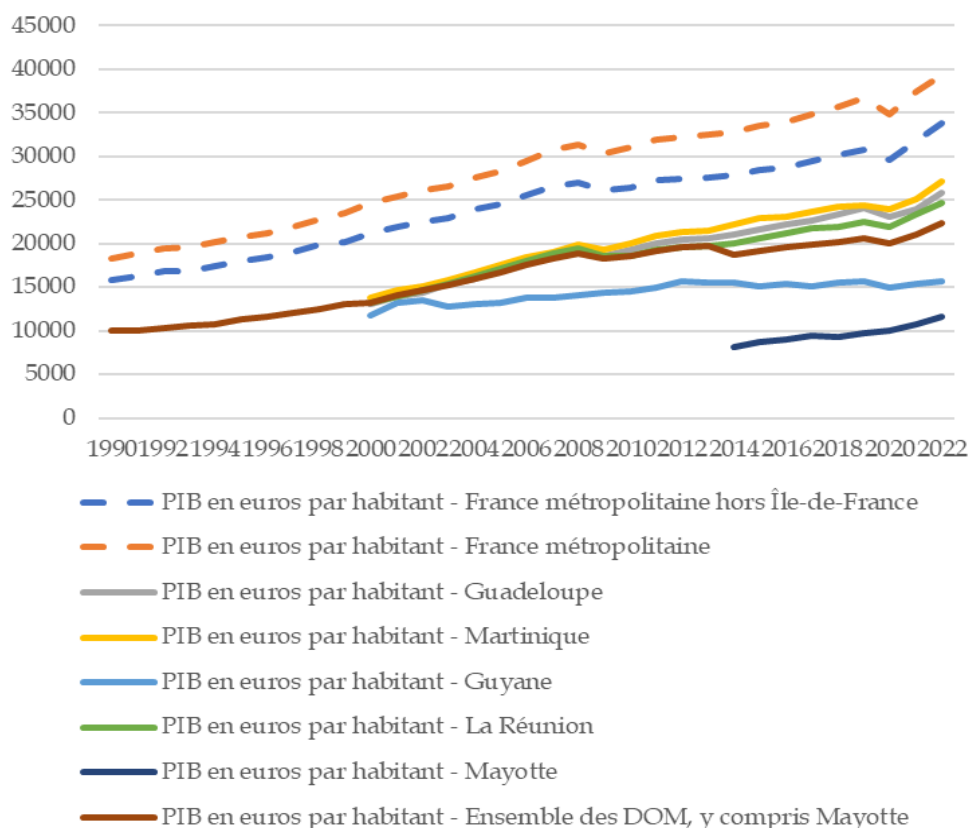
### 1. Des écarts de richesse marqués et une convergence inaboutie

#### a) La richesse monétaire par habitant

La richesse monétaire par habitant présente un écart persistant en comparaison à l'Hexagone, bien que, au sein de leur environnement régional, les outre-mer se distinguent par leur richesse relative.

#### PIB par habitant des départements d'outre-mer

(en euros)



Source : Mecss du Sénat, d'après l'Insee

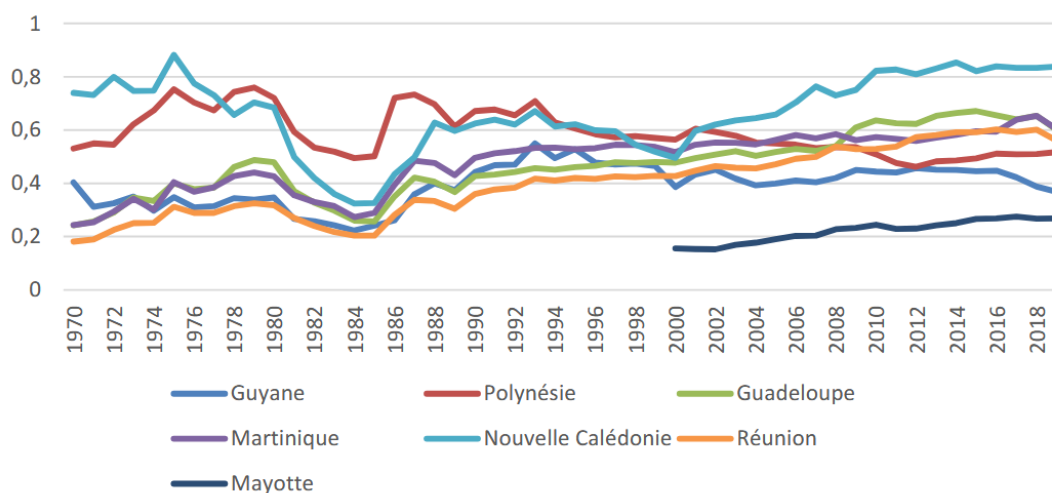
<sup>1</sup> Marie-Claude Smouts (dir.), La situation postcoloniale, Presses de Sciences Po, 2007.

Près de 97 % de la croissance nominale enregistrée dans les quatre Drom entre 1999 et 2019 s'expliquerait par les transferts publics depuis l'Hexagone, en raison de l'absence de relai de croissance endogène dans ces économies<sup>1</sup>.

Depuis 1970, la convergence des économies ultramarines avec celle de l'Hexagone présente des résultats contrastés, en particulier lorsque leur situation est examinée en parité de pouvoir d'achat<sup>2</sup>. Pour la Guyane, le rapprochement avec celui de l'Hexagone est quasi inexistant. La Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et Mayotte bénéficient d'une dynamique de convergence particulièrement tardive.

### Évolution des PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat des outre-mer en part du niveau national

(métropole = 1)



Source : Jean-François Hoarau, « Les inégalités économiques et sociales dans les outre-mer français : un héritage de l'histoire et des institutions coloniales », *Théorie et évaluation des politiques publiques*, n° 10, 2023

Selon une étude de 2020<sup>3</sup>, les écarts du revenu fiscal moyen par unité fiscale entre les Drom et l'Hexagone étaient analogues en 1950 à ce qu'ils étaient en 2014. Dans chaque cas, le revenu fiscal moyen de l'Hexagone était en effet supérieur d'environ 50 %.

En analysant l'évolution du PIB par habitant en pouvoir d'achat, sa convergence vers le niveau de l'Hexagone doit être relativisée, tant l'augmentation des prix est susceptible de grever la croissance du PIB pour le pouvoir d'achat des habitants des Drom-COM.

<sup>1</sup> Réponse de l'économiste Olivier Sudrie au questionnaire des rapporteuses.

<sup>2</sup> Jean-François Hoarau, Nicolas Lucic, « Testing for the Imports-Led growth and the Growth-Led Imports Hypotheses in Panels for the Small Island World », *Revue d'économie politique*, n° 133, 2023.

<sup>3</sup> Yajna Govind, « Post-colonial trends of income inequality: Evidence from the Overseas Departments of France », WID.world Working Paper, n° 2020/11, World Inequality Lab, 1-65, 2020.

### L'évolution du PIB par habitant en Martinique

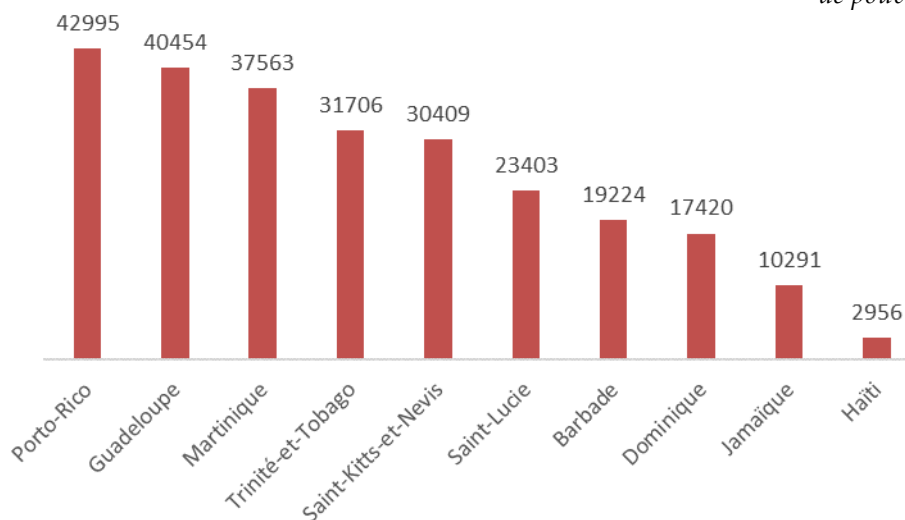
En 2023, le PIB par habitant de la Martinique s'établit à 28 626 euros, enregistrant une progression par rapport à l'exercice 2022. Il convient toutefois de préciser que cette hausse est imputable, dans une large mesure, à la contraction démographique observée depuis 2008, plutôt qu'à une dynamique intrinsèque de croissance économique<sup>1</sup>.

Le PIB par habitant martiniquais représente 69 % de la moyenne nationale. Si l'écart avec l'Hexagone tend à se réduire, ce phénomène de convergence marque un net ralentissement. En effet, la richesse relative de la Martinique par rapport à l'Hexagone a progressé de 11 points entre 2001 et 2012, contre seulement 3 points entre 2013 et 2023. Toute comparaison de PIB par habitant entre territoires doit toutefois être interprétée avec prudence, dans la mesure où cet indicateur ne tient pas compte des disparités de niveaux de prix locaux<sup>2</sup>.

À l'échelle caribéenne, et corrigé en parité de pouvoir d'achat, le PIB par habitant de la Martinique atteint 37 563 USD, positionnant le territoire à la troisième place de la zone. La Martinique se place ainsi derrière Porto Rico, dont la richesse repose principalement sur les exportations de l'industrie pharmaceutique, et derrière la Guadeloupe, dont le classement supérieur s'explique par un différentiel de prix favorable par rapport à l'Hexagone. Viennent ensuite Trinité-et-Tobago, dont le modèle économique est adossé à l'exploitation des hydrocarbures, et Saint-Kitts-et-Nevis, dont les revenus reposent essentiellement sur le secteur touristique<sup>3</sup>.

### PIB par habitant en 2023 dans une partie des territoires caribéens

(en dollars des États-Unis courants de parité de pouvoir d'achat)



Source : Iedom, Rapport annuel économique de la Martinique en 2024, juin 2025

<sup>1</sup> Iedom, Rapport annuel économique de la Martinique en 2024, juin 2024.

<sup>2</sup> Ibidem.

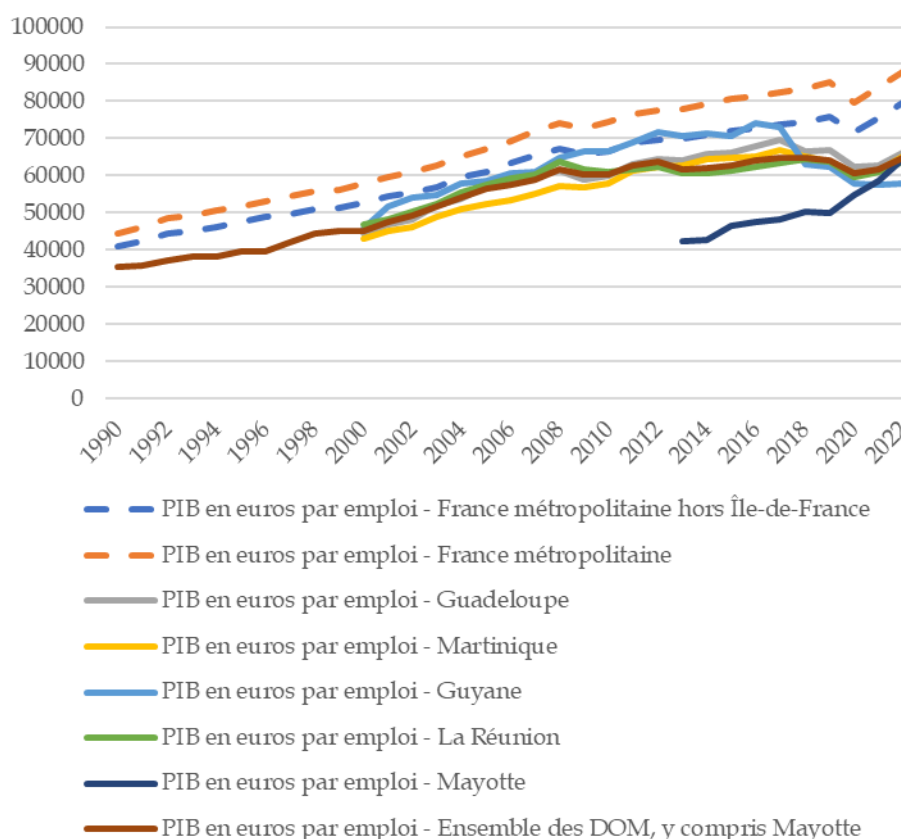
<sup>3</sup> Ibidem.

b) La richesse par emploi

La richesse par emploi constitue un indicateur clé pour mesurer le poids des inégalités structurelles dans les Drom-COM.

**PIB par emploi des Drom<sup>1</sup>**

(en euros)



Source : Mecss du Sénat, d'après l'Insee

Du fait des dispositif de soutien de l'emploi, le PIB par emploi a diminué pendant la crise sanitaire, dans les départements d'outre-mer comme en France hexagonale, effaçant plusieurs années de progression vers le niveau hexagonal. La productivité joue un rôle clé dans le PIB par emploi. Dans les Drom-COM, elle demeure inférieure à celle des entreprises de l'Hexagone, avec un écart moyen de 21 %. La sous-capitalisation des entreprises et la moindre qualification des salariés en sont les principaux déterminants<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

<sup>2</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

*c) Le sujet des transferts de richesse de l'Hexagone vers les outre-mer*

Les transferts financiers de l'Hexagone vers les économies ultramarines visent à compenser, au moins partiellement, les inégalités au sein des outre-mer et entre les outre-mer et l'Hexagone. Ainsi, en moyenne annuelle, chaque habitant ultramarin reçoit 7 300 euros de transferts publics, contre 3 600 au niveau national<sup>1</sup>. Toutefois, comme l'a écrit le sénateur Victorin Lurel, « l'effet multiplicateur engendré par les dépenses publiques d'investissement de l'État, élément lié au développement de l'activité économique, bénéficie proportionnellement davantage à l'Hexagone qu'aux territoires ultramarins »<sup>2</sup>.

**Comptabilisation des transferts financiers publics en 2012 dans les Drom-COM**

« Les quatre DOM historiques ont bénéficié, depuis leur accession au statut de DOM en 1946, et bénéficient toujours, comme tout autre département français, de transferts publics importants. Selon le rapport 2012 de l'Iedom de La Réunion, sur un solde net de transferts (recettes moins dépenses) de la métropole (États plus organismes sociaux) s'élevant à 6,45 milliards d'euros en 2010, les transferts de revenu représentent près de 5 milliards d'euros (3,15 au titre de dépenses de personnels et 1,84 sous la forme des prestations sociales), soit 33,5 % du PIB régional (21,15 % pour les dépenses de personnels et 12,35 % pour les prestations sociales). En Guadeloupe, en 2010, sur des transferts nets uniquement de l'État (hors organismes sociaux) de 1,58 milliard d'euros, les dépenses de personnels représentent 0,94 milliard d'euros, soit 10,93 % du PIB de la Guadeloupe. En Martinique, en 2009, les transferts nets de l'État seul (hors organismes sociaux) représentent 1,5 milliard d'euros et les dépenses pour le personnel 1,25 milliard, soit 15,8 % du PIB martiniquais ».

*Source* : Zoufekar Mehoumoud Issop, « Le syndrome hollandais dans les DOM est-il toujours d'actualité ? », Atelier d'analyse des économies d'outre-mer, Note économique n° 7, décembre 2016

La productivité des entreprises des Drom-COM demeure inférieure à celle des entreprises de l'Hexagone, avec un écart moyen de 21 %. La sous-capitalisation des entreprises et la moindre qualification des salariés en sont les principaux déterminants<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> François Ecalte, « La redistribution entre les régions », Les commentaires de l'actualité, 2021.

<sup>2</sup> Victorin Lurel, Égalité réelle Outre-mer, Rapport au Premier ministre, 2016.

<sup>3</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

## 2. Un niveau de vie dégradé

### a) Les écarts de prix avec l'Hexagone

Les écarts de prix avec l'Hexagone demeurent significatifs, au détriment du pouvoir d'achat des populations ultramarines.

### Écarts de prix entre les Drom et la France hexagonale en 2022

(en points de pourcentage)

| Territoires           | Écart moyen avec l'Hexagone<br>(indice de Fischer) |
|-----------------------|--|
| Mayotte (hors loyers) | + 10,3   |
| La Réunion            | + 8,9  |
| Guadeloupe            | + 15,8   |
| Martinique            | + 13,8   |
| Guyane                | + 13,7   |

Note : l'écart moyen ou indice de Fisher correspond à la moyenne géométrique des écarts de prix calculés, l'un sur la base d'un panier de consommation moyen du DOM, l'autre sur la base du panier moyen de France hexagonale.

Lecture : en 2022, l'écart de prix (indice de Fisher) est de + 15,8 % en Guadeloupe par rapport à la France hexagonale.

Champ : France, consommation des ménages hors fioul, gaz de ville et transports ferroviaires et, pour Mayotte, hors loyers.

Source : Jamel Mekkaoui, « À Mayotte, des prix plus élevés de 10 %, jusqu'à 30 % pour l'alimentaire », Insee analyses Mayotte, n° 34, juillet 2023

Ces écarts continuent de se creuser pour l'ensemble des DOM par rapport à la situation observée en 2015, témoignant d'une divergence tarifaire croissante entre les territoires ultramarins et l'Hexagone.

L'augmentation continue des prix s'explique en premier lieu par le coût élevé des biens, et plus particulièrement des produits alimentaires, pour lesquels les prix acquittés par les ménages ultramarins s'établissent dans une fourchette de 30 % à 42 % supérieure à celle relevée dans l'Hexagone<sup>1</sup>.

S'agissant des services, les écarts de prix sont moins marqués, bien qu'ils demeurent globalement plus onéreux outre-mer que dans l'Hexagone. À cet égard, les services de communication constituent un poste pour lequel le différentiel tarifaire reste particulièrement important.

<sup>1</sup> Karine Dufour, Martin Monziols, Insee Première, n° 1958, juillet 2023.

En neutralisant des effets de structure propres à chacune des deux populations, les ménages ultramarins, à l'exception de ceux de la Guadeloupe et de la Martinique, affichent des niveaux de dépenses de consommation inférieurs à ceux observés chez les ménages de France hexagonale, particulièrement pour les dépenses de loisirs et de santé. Par ailleurs, le taux d'équipement en biens durables des ménages ultramarins concernés s'avère légèrement inférieur à celui de leurs homologues de l'Hexagone, notamment s'agissant des équipements suivants : véhicule particulier, lave-linge et lave-vaisselle<sup>1</sup>.

Le phénomène structurel de la vie chère dans les outre-mer s'explique principalement par le caractère ultra-périphérique des économies ultramarines. Par exemple, selon l'économiste Olivier Sudrie, les surcoûts liés à l'éloignement expliqueraient les deux tiers des écarts de prix entre la Martinique et l'Hexagone, quand l'étroitesse du marché en expliquerait un quart<sup>2</sup>.

#### *b) La pauvreté et les inégalités de richesse*

La pauvreté<sup>3</sup> dans les outre-mer est endémique. Elle touche 69,3 % de la population en Guyane, 56,6 % en Guadeloupe, 55,6 % à La Réunion et 50,4 % en Martinique contre 20 % dans l'Hexagone<sup>4</sup>.

Les privations matérielles, consécutives à la pauvreté, sont nombreuses. 60 % des personnes pauvres ne peuvent disposer d'un repas contenant des protéines au moins tous les deux jours, 42 % n'ont pas d'accès à internet et 38 % n'ont pas de voiture personnelle, compliquant durablement leur accès à l'emploi ou à la formation professionnelle<sup>5</sup>.

La répartition des richesses dans les économies ultramarines s'avère particulièrement concentrée. En moyenne, l'indice de Gini, mesurant le degré d'inégalité des revenus, se situe à 0,40, contre 0,30 dans l'Hexagone, au sein duquel les 20 % les plus riches bénéficient d'un revenu 4 fois plus élevé que les 20 % les plus pauvres. Ce chiffre est plus haut dans les outre-mer. Ainsi, les revenus des 20 % les plus riches sont 5,4 fois supérieurs à ceux des 20 % les moins riches à La Réunion, 5,7 et 5,9 fois en Martinique et en Guadeloupe, voire 10,5 fois en Guyane et 80 fois à Mayotte<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Henri Martin, « La consommation des ménages dans la France d'outre-mer : quelles disparités avec la métropole ? », *Études caribéennes*, n° 37, décembre 2017.

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire des rapporteuses.

<sup>3</sup> La pauvreté monétaire est définie comme l'ensemble des personnes disposant d'un revenu disponible inférieur à 1 100 euros par mois.

<sup>4</sup> Ludovic Audoux, Pascal Prévot, Insee Focus, n° 270, juillet 2022.

<sup>5</sup> Ludovic Audoux, Pascal Prévot, Insee Focus, n° 270, juillet 2022.

<sup>6</sup> Ludovic Audoux, Claude Mallemanche, Pascal Prévot, Insee Première, n° 1804, 2020.

### *c) Le défi démographique guyanais*

Jusqu'aux années 1990, la croissance démographique guyanaise était principalement portée par le solde migratoire, principalement par les flux surinamais et haïtiens. Depuis lors, le solde naturel constitue le premier déterminant de cette croissance (+ 2,1 % par an en moyenne entre 2021 et 2025). Le solde migratoire contribue négativement depuis 2016 (- 1,5 % par an), en raison des départs de jeunes actifs et étudiants vers l'Hexagone<sup>1</sup>.

En 2024, la Guyane affiche un indice de fécondité de 3,1 enfants par femme (en recul de 13,9 % sur un an) et un taux de natalité de 22,6 ‰ – deuxième rang national derrière Mayotte (27,7 ‰), pour 6 600 naissances. L'espérance de vie s'établit à 76,1 ans pour les hommes et 81,8 ans pour les femmes, soit respectivement 4 et 3,9 ans en deçà de la moyenne hexagonale. La mortalité infantile demeure préoccupante : 9,4 ‰ contre 3,4 ‰ en France hexagonale, imputable notamment à la précarité et aux insuffisances du système de santé<sup>2</sup>.

La population guyanaise est caractérisée par une jeunesse marquée : 40 % ont moins de 20 ans (contre 23 % nationalement), tandis que les 60 ans et plus ne représentent que 12 % (contre 28 %). La densité moyenne est de 3,5 hab./km<sup>2</sup>, la population se concentrant sur le littoral (6,3 hab./km<sup>2</sup>) et le long des fleuves frontaliers. L'île de Cayenne (Cayenne, Matoury, Rémire-Montjoly) regroupe à elle seule 43,8 % de la population. La communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL) demeure la plus peuplée avec 152 190 habitants (52,8 %), suivie de l'Ouest guyanais (98 344 habitants). Saint-Laurent-du-Maroni (51 732 habitants) constitue la deuxième commune derrière Cayenne (63 956 habitants)<sup>3</sup>.

Selon l'Insee, la population guyanaise pourrait atteindre 391 000 habitants en 2042, soit une hausse de 42 % par rapport à 2018. La part des seniors doublerait pour atteindre 11 %, sans pour autant remettre en cause la prédominance des jeunes (37 % de moins de 20 ans). Ces évolutions impliquent des besoins accrus en logement, éducation, énergie, emploi et transport<sup>4</sup>.

## **3. Un marché du travail structurellement sous-performant**

### *a) L'accès à l'emploi*

L'accès à l'emploi demeure particulièrement dégradé dans les économies ultramarines.

---

<sup>1</sup> Iedom, *rapport économique de l'année 2024 en Guyane, juin 2025*.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> « 391 000 habitants en Guyane dans 20 ans, 477 000 à horizon 2070 », Insee Flash Guyane, n° 161, novembre 2022.

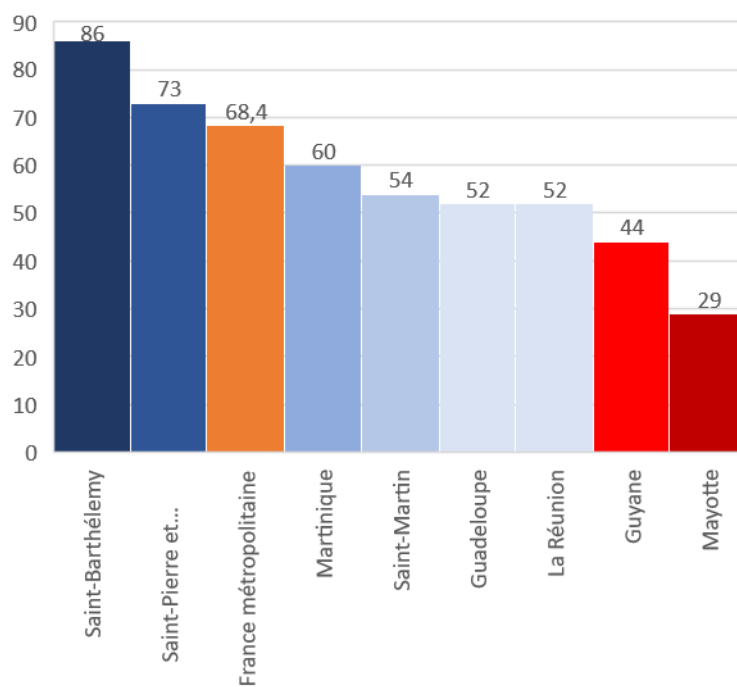
### Taux d'emploi<sup>1</sup> par Drom-COM

(en %)

|                          | Taux d'emploi | Écart par rapport à la France hexagonale (2023) | Année       |
|--------------------------|---------------|---|-------------|
|                          | En %          | En points                                       |             |
| Guadeloupe               | 52            | - 16,4  | 2023        |
| Guyane                   | 44            | - 24,4  | 2023        |
| La Réunion               | 52            | - 16,4  | 2024        |
| Martinique               | 60            | - 8,4   | 2023        |
| Mayotte                  | 29            | - 39,4  | 2023        |
| Saint-Barthélemy         | 86            | + 17,6  | 2022        |
| Saint-Martin             | 54            | - 14,4  | 2022        |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 73            | + 4,6   | 2021        |
| <b>France hexagonale</b> | <b>68,4</b>   | <b>0</b>  | <b>2023</b> |

### Taux d'emploi par Drom-COM

(en %)



Source : Iedom, rapports annuels d'activités par DOM-COM, 2025

<sup>1</sup> Le taux d'emploi correspond au rapport de la population active ayant un emploi et de la population en âge de travailler (population des 15-64 ans).

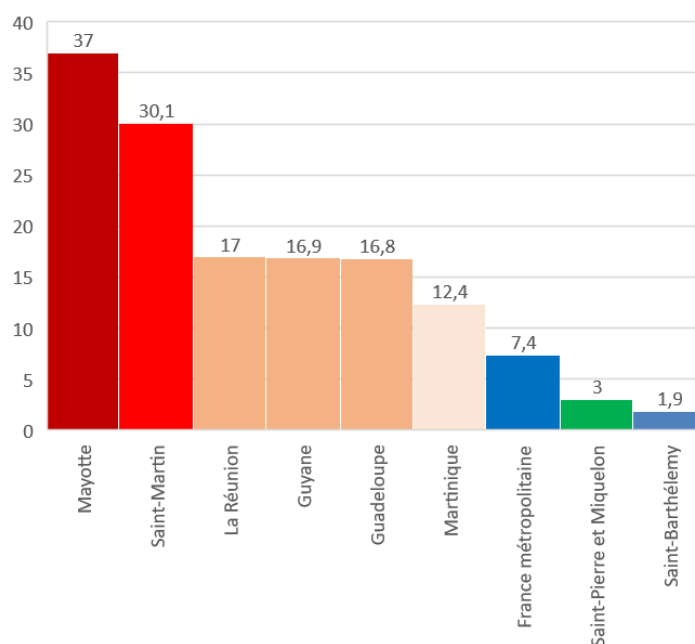
### Taux de chômage<sup>1</sup> par Drom-COM

(en %)

|                          | Taux de chômage | Écart par rapport à la France hexagonale (2023) | Année       |
|--------------------------|-----------------|---|-------------|
|                          | En %            | En points                                       |             |
| Guadeloupe               | 16,8            | + 9,4   | 2024        |
| Guyane                   | 16,9            | + 9,5   | 2024        |
| La Réunion               | 17              | + 9,6   | 2024        |
| Martinique               | 12,4            | + 5   | 2024        |
| Mayotte                  | 37              | + 29,6  | 2023        |
| Saint-Barthélemy         | 1,9             | - 5,5   | 2022        |
| Saint-Martin             | 30,1            | + 22,7  | 2024        |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 3               | - 4,4   | 2024        |
| <i>France hexagonale</i> | <i>7,4</i>      |   | <i>2025</i> |

### Taux de chômage<sup>2</sup> par Drom-COM

(en %)



Source : Iedom, rapports annuels d'activités par DOM-COM, 2025

<sup>1</sup> Un chômeur au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée ; être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ; avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

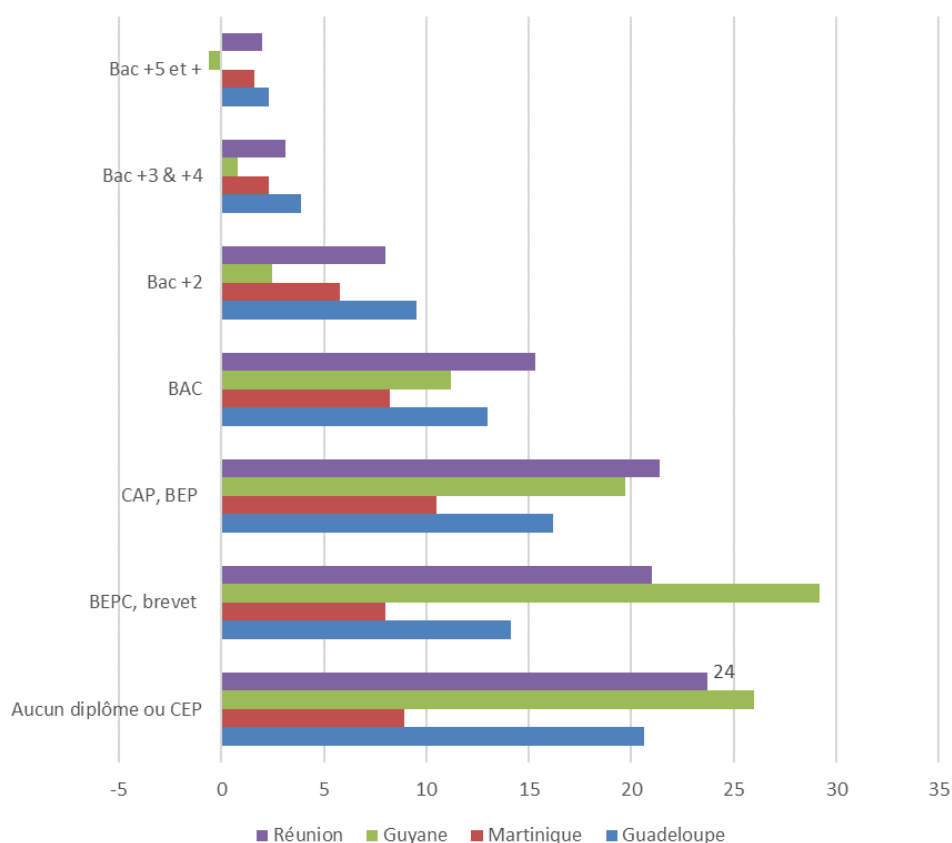
<sup>2</sup> Un chômeur au sens du BIT est une personne âgée de 15 ans ou plus qui répond simultanément à trois conditions : être sans emploi durant une semaine donnée ; être disponible pour prendre un emploi dans les deux semaines ; avoir cherché activement un emploi au cours des quatre dernières semaines ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois.

Le taux élevé de chômage ultramarin s'explique en partie par la concentration d'une offre de travail fondée sur des niveaux faibles de surqualification. L'étude des écarts de taux de chômage selon le niveau de qualification montre que, davantage encore que dans l'Hexagone, le diplôme constitue la principale protection contre le chômage<sup>1</sup>.

De surcroît, la population ultramarine qualifiée a tendance à migrer vers l'Hexagone et à s'y installer durablement, sans retour vers les territoires ultramarins<sup>2</sup>. Dès lors, les actifs ultramarins peu qualifiés sont proportionnellement plus nombreux à rechercher un emploi au sein de leur territoire natif. Surtout, les travailleurs ultramarins hexagonaux ne font pas bénéficier à leur territoire de leur productivité et de la possibilité de dynamiser les économies ultramarines.

### Écarts par rapport à l'Hexagone du taux de chômage par niveau de formation<sup>3</sup>

(2022 en points de pourcentage)



Source : Réponse de l'économiste Olivier Sudrie au questionnaire des rapporteuses (d'après l'Insee)

<sup>1</sup> Cédric Planchat, Annick Couillaud, Maud Machecler, Sébastien Colas, « Démographie et économie des communes littorales des départements ultramarins », Études et documents, Observation et statistiques, n° 75, novembre 2012.

<sup>2</sup> Franck Temporal, Claude-Valentin Marie, Stéphane Bernard, « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », Population, n° 66, 2012.

<sup>3</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

La formation des ultramarins demeure en retrait par rapport à celle des habitants de l'Hexagone, compliquant durablement l'accès à l'emploi. Les inégalités éducatives entre les outre-mer et l'Hexagone s'expliquent principalement par des facteurs socio-économiques et culturels défavorables : origines sociales modestes, difficultés financières familiales, pratique limitée du français à la maison, et familles nombreuses confrontées à des situations socio-économiques dégradées<sup>1</sup>.

Les agents publics bénéficient d'une sur-rémunération ayant pour objectif de compenser le coût de la vie plus élevée dans les Drom-COM, ainsi que l'éloignement avec l'Hexagone<sup>2</sup>, pour un montant estimé en 2023 à 1,5 milliard d'euros pour la fonction publique de l'État. Le supplément de rémunération moyen par rapport à la France hexagonale hors Île-de-France est compris entre 25 % et 30 %. Les sur-rémunérations du secteur public constituent une concurrence indéniable avec les salaires du secteur privé, contraignant les entreprises à augmenter les rémunérations de leurs salariés afin de demeurer attractives. Ce système alimente la hausse des prix dans les Drom-COM et nuit à la compétitivité-prix des entreprises.

### Salaires mensuels nets moyens en équivalent temps plein en 2023 et en 2024<sup>3</sup>

(en euros)

| Territoires                | Secteur privé (2024) | Secteur public (2023) |
|----------------------------|----------------------|-----------------------|
| Guadeloupe                 | 2 410                | 3 300                 |
| Martinique                 | 2 440                | 3 220                 |
| Guyane                     | 2 470                | 3 310                 |
| La Réunion                 | 2 240                | 3 270                 |
| France hexagonale hors ÎDF | 2 444                | 2 559                 |

Source : Mecss du Sénat, à partir de données Insee

<sup>1</sup> Emmanuel Valat, « Les inégalités d'éducation entre les natifs des Drom et de métropole : le rôle déterminant du capital humain transmis par les parents », *Population*, n° 76, 2021.

<sup>2</sup> Loi n° 50-772 du 30 juin 1950 fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

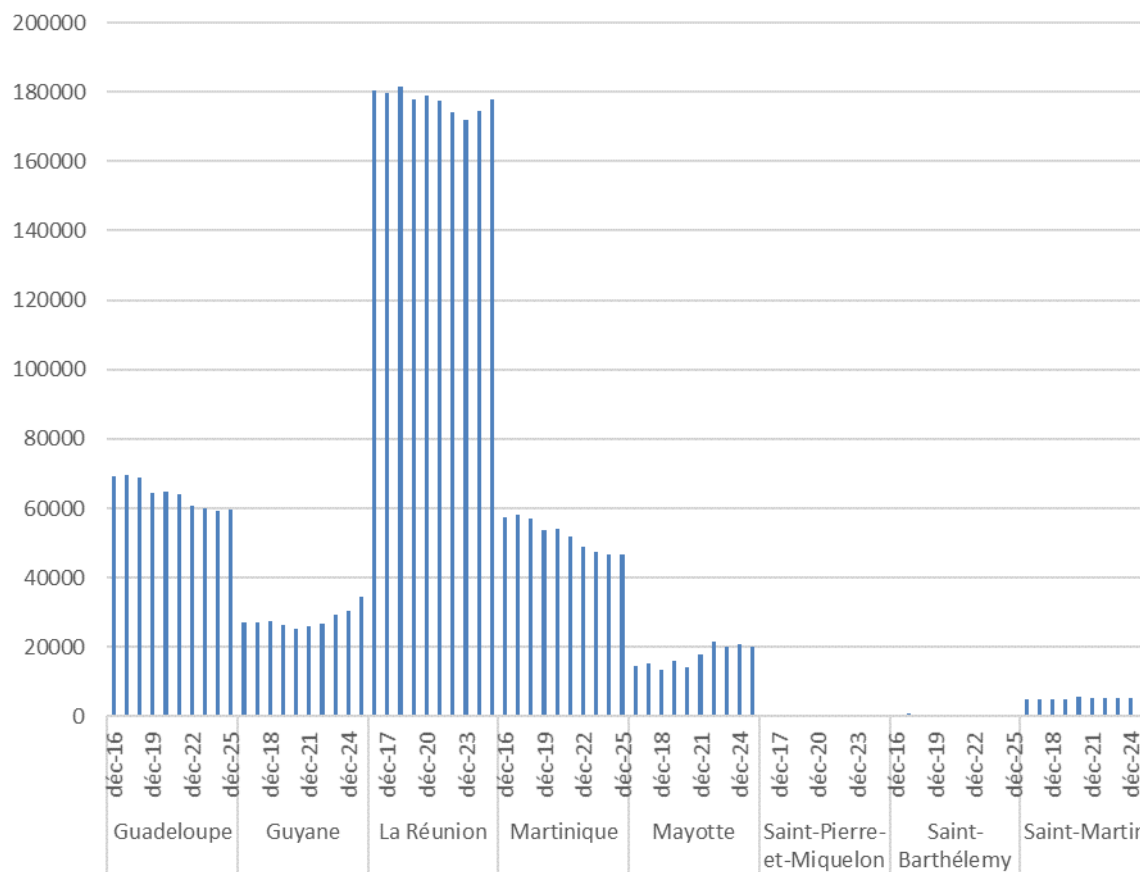
<sup>3</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

Le marché du travail des Drom-COM n'est pas homogène. En Guadeloupe et en Martinique, le vieillissement accéléré de la population active est plus marqué que dans les autres territoires ultramarins ou dans l'Hexagone. Ce vieillissement pèse directement sur le renouvellement de la main-d'œuvre et accentue les enjeux de transmission des compétences. En Guyane et à Mayotte, la jeunesse de la population et le taux d'illettrisme, atteignant 25 % à Mayotte, constituent des freins considérables dans l'accès à l'emploi et à la formation<sup>1</sup>.

De surcroît, les territoires connaissent des niveaux de chômage et une évolution de son niveau qui peuvent être contrastés. En Martinique, par exemple, entre 2018 et 2024, le chômage décroît, alors qu'il croît en Guyane depuis décembre 2020.

### Évolution du nombre de chômeurs par Drom-COM<sup>2</sup>

(en nombre de chômeurs)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données fournies par France Travail

<sup>1</sup> Réponse de France Travail au questionnaire des rapporteuses.

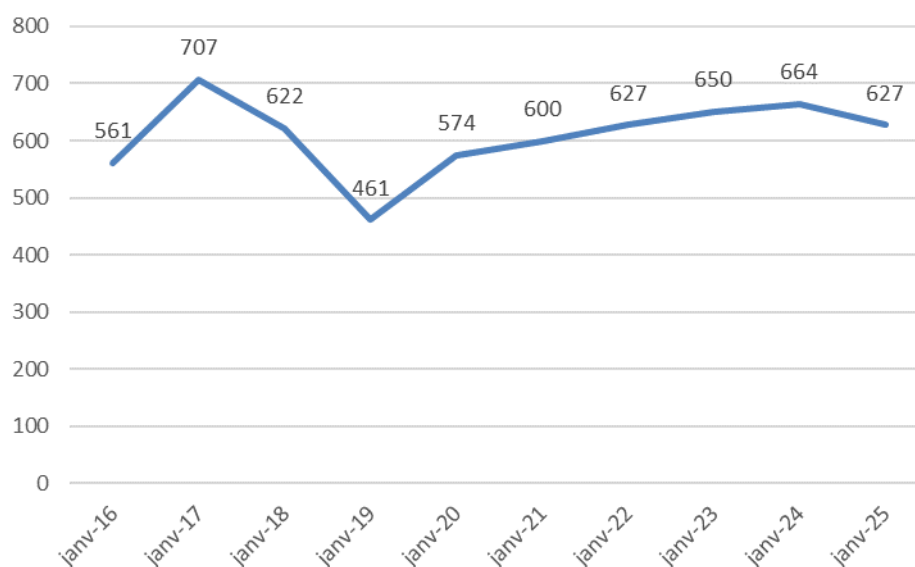
<sup>2</sup> La Mecss n'a pas eu connaissance de données relatives aux COM.

### La situation de l'emploi à Saint-Barthélemy

La COM de Saint-Barthélemy, bien que présentant un très faible taux de chômage, bénéficie du dispositif Lodéom.

#### Évolution du nombre de chômeurs à Saint-Barthélemy

(en nombre de chômeurs)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données fournies par France Travail

En réalité, le dispositif Lodéom y poursuit des objectifs sans lien direct avec la lutte contre le chômage. Il s'agit en effet notamment de permettre aux employeurs de proposer des niveaux de rémunération adaptés au coût de la vie sur le territoire et en particulier au coût du logement.

Les salaires versés aux résidents de Saint-Barthélemy sont élevés, le plus souvent bien au-delà de deux Smic, notamment pour les cadres d'hôtels, les chefs de cuisine, les responsables techniques et les gestionnaires d'établissement, indispensables pour le fonctionnement de l'économie touristique. Le salaire net moyen est estimé à 45 300 euros à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, contre 26 200 euros en France hexagonale. Ce niveau de salaire n'aide pas Saint-Barthélemy sur le plan de sa compétitivité-prix, bien que l'élasticité de la demande touristique par-rapport au prix peut raisonnablement être considérée comme faible. Toutefois, Saint-Barthélemy évolue dans un environnement régional qui propose également des prestations haut de gamme, comme Anguilla ou les îles vierges britanniques.

Le tourisme à Saint-Barthélemy débute à la fin des années 1950 et met fin à un siècle de dénuement insulaire. En effet, l'île ne compte aucune source d'eau et doit se contenter d'une pêche et d'une culture vivrière résiduelle. En 1957, David Rockefeller y construit une villa, suivi de nombreuses fortunes, comme Edmond de Rothschild ou Francis Goelet. Le prix des prestations et l'étroitesse des infrastructures locales - l'aéroport Saint-Barthélemy-Rémy-de-Haenen ne comporte qu'une seule piste de 650 mètres de long subissant une forte inclinaison à l'atterrissage - font que l'île parvient à capter une clientèle exclusivement de haut de gamme.

Les permis de construire délivrés servent principalement à démolir les habitations peu luxueuses pour une montée en gamme de l'habitat, contribuant directement à la sélectivité du marché des villégiatures. Les restrictions foncières et la forte demande internationale entraînent une augmentation des prix de l'immobilier qui freine l'installation de la main-d'œuvre pour les établissements touristiques. Lors de leur déplacement sur le territoire, les rapporteuses ont pu constater à quel point la situation du logement pouvait être difficile pour les salariés ou les entrepreneurs qui souffrent d'un niveau très élevé des loyers.

Le dispositif Lodéom permet en partie de répondre à cette difficulté, en aidant les entreprises à augmenter les rémunérations pour qu'elles soient suffisantes afin que les salariés se logent. En revanche, il ne permettra pas de répondre durablement au problème du logement à Saint-Barthélemy.

Lors de leur déplacement, les rapporteuses ont pu visiter la seule usine présente sur le territoire. Bien que la chaîne de production de ses produits cosmétiques ait été relocalisée dans l'Hexagone, elle continue d'effectuer sa R&D sur le territoire et y dispose toujours de son siège. La diversification de la mono-économie balnéaire de Saint-Barthélemy ne peut être que bénéfique pour la croissance économique de ce territoire afin de limiter, autant que faire se peut, sa vulnérabilité aux variations de la demande touristique.

#### *b) Les difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail*

Les économies ultramarines souffrent de difficultés d'appariement entre l'offre et la demande de travail. Pourtant, l'Hexagone et les Outre-mer partagent un cadre institutionnel des intermédiaires du marché du travail relativement similaires.

Les employeurs souffrent de difficultés d'accès à la main-d'œuvre dans un nombre important de professions. Par exemple, près de 155 métiers rencontrent des difficultés de recrutement dans le bassin d'emploi du centre de la Guadeloupe<sup>1</sup>. Les cuisiniers, journalistes, aides-soignants, pharmaciens, ouvrier peu qualifiés, agriculteurs ou soudeurs y sont manquants.

L'inadéquation entre les qualifications exigées par les employeurs et celles des demandeurs d'emploi s'explique d'abord par l'étroitesse du marché de l'emploi, au regard des contraintes inhérentes à l'insularité, qui joue tant sur l'éventail des offres d'emploi que des formations professionnalisantes.

La contrainte géographique joue également un rôle considérable dans les problèmes de distance entre la localisation des emplois et les lieux de résidence des ultramarins. Le déficit d'offre de transports en commun et la saturation afférente des routes affectent directement la capacité des demandeurs d'emploi à sortir du chômage. L'emploi touristique, fréquemment proche des littoraux, contraste avec la localisation des demandeurs d'emploi, davantage dans les centres urbains des îles. L'interconnexion entre les centres urbains est souvent difficile du fait du relief

---

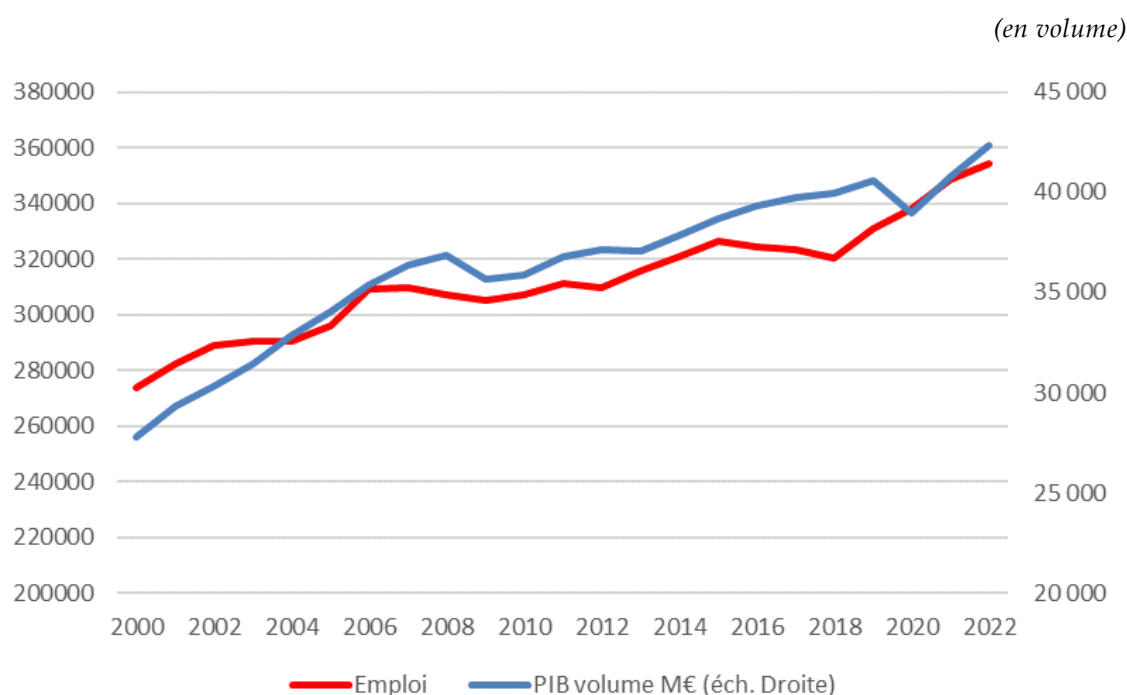
<sup>1</sup> France Travail, enquête du besoin de main-d'œuvre.

accidenté typique des territoires ultramarins d'origine volcanique. Dès lors, « le marché de l'emploi ultramarin se présente comme un vaste ensemble de micro-marchés peu connectés, nourrissant les difficultés d'appariement entre offre et demande »<sup>1</sup>.

c) Une forte élasticité entre l'emploi et la croissance économique

L'économie ultramarine se caractérise par une élasticité très forte entre l'emploi et la croissance du PIB. Ainsi, près de 90 % de l'emploi s'explique par la variation du PIB. La croissance de l'activité économique constitue le principal sous-jacent de la croissance de l'emploi.

Variation du PIB et de l'emploi dans les Drom<sup>2</sup>



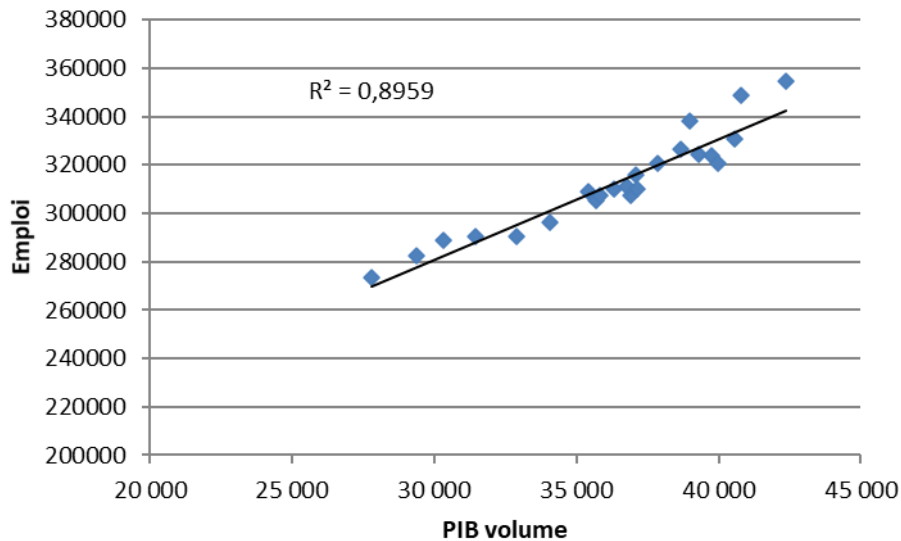
Source : Réponse de l'économiste Olivier Sudrie au questionnaire des rapporteures

<sup>1</sup> Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramarin : un problème aux causes multiples », Revue française des affaires sociales, n° 4, 2014.

<sup>2</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

### Corrélation entre le PIB et l'emploi dans les Drom<sup>1</sup>

(en volume)



Source : Réponse de l'économiste Olivier Sudrie au questionnaire des rapporteures

#### d) Des carences dans la formation des jeunes

Comme le montre le tableau ci-après, les Drom se caractérisent, par rapport aux autres régions ultra-périphériques (RUP) de l'Union européenne, par un taux d'emploi plus faible, un taux de chômage plus élevé (sauf par rapport aux Canaries) et une plus forte proportion de personnes de 15-29 ans ni en études, ni employé, ni en formation.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

**Indicateurs de développement des régions ultra-périphériques (RUP) par rapport à la moyenne européenne (2017 ou 2019)**

|                 | Variation population (%) (moyenne annuelle) | Variation PIB/tête 2009-2019 (%) (moyenne annuelle) | Taux d'emploi (%) 2019 | Taux de chômage (%) 2017-2019 | Taux de pauvreté (%) 2018 | Proportion 15-29 ans ni en études, emploi ou formation (%) (2017-2019) | Densité (Hab./km <sup>2</sup> ) 2019 | Distance/capitale (km) |
|-----------------|---|---|------------------------|-------------------------------|---------------------------|--|--------------------------------------|------------------------|
| <b>Drom</b>     |   |   |                        |                               |                           |  |                                      |                        |
| Guadeloupe      | - 0,77                                      | 2,1   | 46,8                   | 23,3                          | 34                        | 20,5   | 242                                  | 7 578                  |
| Martinique      | - 0,42                                      | 3,2   | 51,3                   | 18,5                          | 33                        | 20,3   | 321                                  | 7 641                  |
| Guyane          | 2,52  | 1,3   | 41,9                   | 21,9                          | 53                        | 33,7   | 3                                    | 7 841                  |
| La Réunion      | 0,78  | 2,5   | 45,8                   | 23,8                          | 42                        | 24,4   | 346                                  | 9 921                  |
| Mayotte         | 3,22  | 4,7   | 33                     | 30                            | 83                        | 39   | 802                                  | 8 444                  |
| <b>Portugal</b> |   |   |                        |                               |                           |  |                                      |                        |
| Açores          | - 0,02                                      | 1,9   | 55,6                   | 11,6                          | 31,6                      | 19,4   | 104                                  | 1 548                  |
| Madère          | 0,06  | 1,9   | 56,1                   | 13,5                          | 27,5                      | 16,9   | 317                                  | 1 041                  |
| <b>Espagne</b>  |   |   |                        |                               |                           |  |                                      |                        |
| Canaries        | 1,3   | 1   | 52,1                   | 27,3                          | 32,1                      | 16   | 301                                  | 1 850                  |
| UE-27           | 0,19  | 2,5   | 62,5                   | 9,6                           | 16,8                      | 11,5   | 105                                  | -                      |

*Source : Sébastien Bourdin, François Hermet, Philippe Jean-Pierre, « Les régions ultra-périphériques de l'Union européenne sont-elles toujours en retard de développement ? », Revue économique 2024/3 Vol. 75, pages 579 à 599, 1<sup>er</sup> octobre 2024*

Il s'agit de problèmes structurels qui dépassent largement l'enjeu du dispositif Lodéom. Pour fixer un ordre de grandeur, une augmentation de 5 points du taux d'emploi outre-mer correspondrait à environ 50 000 emplois supplémentaires. À titre de comparaison, selon les estimations du présent rapport, le dispositif Lodéom ne permettrait que 8 300 emplois de plus que ce qui découlerait du régime d'allègements de cotisations de droit commun (cf. **annexe XIII** du présent rapport).

**4. La persistance d'une économie faite de transferts et de dépendances**

*a) La dépendance à l'Hexagone*

Le chômage et l'inactivité trouvent leur source dans la structure spécifique de la demande de travail dans les territoires ultramarins qui maintient l'économie dans une situation de dépendance à l'Hexagone.

La spécialisation dans des secteurs productifs peu diversifiés, comme le tourisme et l'agriculture, fragilise une activité économique qui demeure dans une situation de dépendance. Par exemple, la Mecss a pu constater, lors de son déplacement à Saint-Martin, les effets à long terme qu'une catastrophe

naturelle, comme le cyclone Irma, peut avoir sur l'économie. Ainsi, les infrastructures du port touristique de Marigot demeurent endommagées et de nombreux locaux commerciaux sont fermés.

Les économies ultramarines continuent de souffrir du « syndrome hollandais »<sup>1</sup>, c'est-à-dire que « l'aide publique extérieure ciblée sur une économie insulaire a pour effet premier d'augmenter les prix et les coûts de production, évinçant les activités productives »<sup>2</sup>. L'importance des transferts depuis l'Hexagone vers les ménages ou les entreprises ultramarines y contribue directement.

Dès lors, les économies ultramarines se spécialisent dans la production de services non-marchands et recourent massivement aux importations<sup>3</sup>. Le secteur public représente près de 37,8 % de la valeur ajoutée des économies ultramarines et 45,3 % de l'emploi<sup>4</sup>.

L'excès de main-d'œuvre, qui ne s'insère ni dans le secteur agricole traditionnel ni dans le service public, doit trouver un emploi dans le secteur privé. Ce dernier n'est pas en mesure d'être compétitif dans son environnement régional et peut difficilement lutter contre la dépendance, entretenue par les transferts publics, aux importations.

Cette analyse pourrait sembler confirmée par le fait que les Drom et les COM semblent souvent moins compétitifs que leurs voisins ne bénéficiant pas de tels transferts. Par exemple, la fréquentation touristique des Drom et des COM est légèrement en retrait en comparaison de leur environnement régional<sup>5</sup>. Les économies ultramarines ne sont généralement pas spécialisées dans la fabrication de biens manufacturés destinés à l'exportation, alors que d'autres territoires de leur environnement régional essaient de pousser un avantage comparatif. Par exemple, Saint-Kitts et Nevis a initié une activité de fabrication de commutateurs électriques au sein d'une chaîne de production verticale internationale pour laquelle elle importe des appareils de commutation téléphoniques et télégraphiques et les résistances électriques<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Behzadan et al., « Does Inequality Drive the Dutch Disease? Theory and Evidence », *Journal of International Economics*, 2017.

<sup>2</sup> Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramari : un problème aux causes multiples », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, 2014.

<sup>3</sup> Bertam I.G. et Watters R.F., « The MIRAB Economy in South Pacific Microstates », *Pacific Viewpoint*, n° 3, 1985.

<sup>4</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, *Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.*

<sup>5</sup> Zoulfikar Mehoumoud Issop, « Le syndrome hollandais dans les DOM est-il toujours d'actualité ? », *Atelier d'analyse des économies d'outre-mer, Note économique*, n° 7, décembre 2016.

<sup>6</sup> Zoulfikar Mehoumoud Issop, « Le syndrome hollandais dans les DOM est-il toujours d'actualité ? », *Atelier d'analyse des économies d'outre-mer, Note économique*, n° 7, décembre 2016.

### **L'insularité spécifique de Saint-Pierre-et-Miquelon**

Le tissu économique de Saint-Pierre-et-Miquelon est composé à 90 % de TPE<sup>1</sup> et plus de 25 % de l'économie locale repose sur l'entrepreneuriat individuel<sup>2</sup>.

Saint-Pierre-et-Miquelon se distingue par rapport aux autres territoires ultramarins par une part plus importante de l'emploi public dans la structure totale des emplois. Ainsi, ce taux s'élève, selon les années, entre 60 % et 70 %<sup>3</sup>. Une telle part de l'emploi public renforce l'effet inflationniste des compléments ultramarins de rémunération des fonctionnaires ainsi que la perte d'attractivité des emplois du secteur privé.

Le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon présente une accessibilité géographique très dégradée, bien qu'il soit moins éloigné de l'Hexagone que les autres territoires ultramarins. En effet, le coût du transport y est très élevé en raison d'un passage souvent contraint par le Canada et donc en conséquence la nécessité de disposer d'une autorisation de voyage économique propre à ce pays. De surcroît, le tissu économique est fortement dépendant des variations du taux de change entre l'euro et le dollar canadien, avec des effets directs sur le degré de confiance économique des entreprises dans l'avenir.

Toutefois, malgré ces difficultés, le territoire bénéficie d'un très faible taux de chômage, évalué à 3 % en 2025<sup>4</sup>. Si la lutte contre le chômage ne constitue pas une politique publique en souffrance au sein du territoire, la Lopom contribue directement au renforcement de l'attractivité du secteur privé par rapport à l'emploi public afin de diminuer la prépondérance de ce dernier dans l'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon, afin que les emplois privés puissent créer davantage de richesse.

---

<sup>1</sup> Réponse de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire des rapporteures.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Réponse de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire des rapporteures.

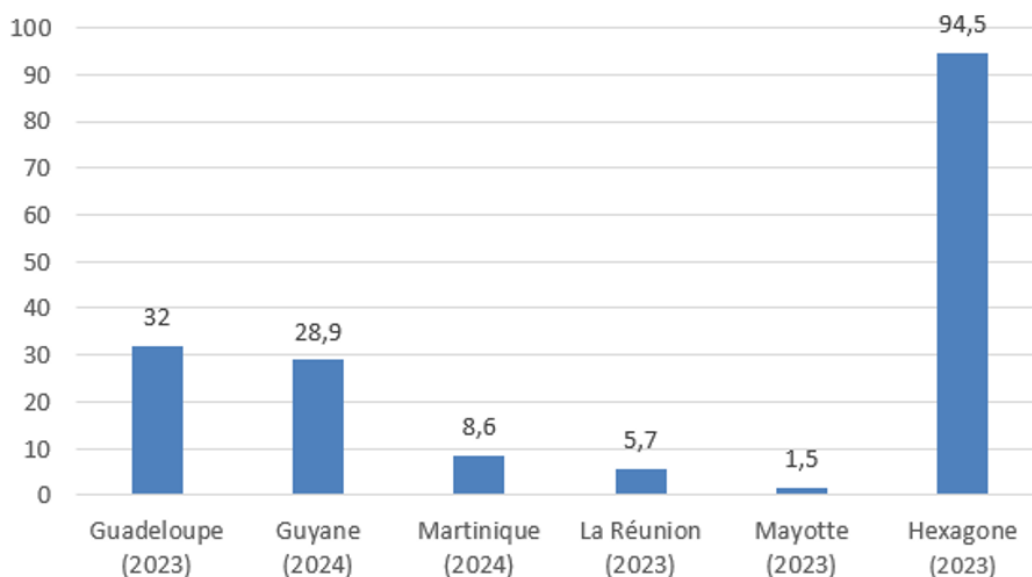
<sup>4</sup> Réponse de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire des rapporteures.

b) Les effets de l'insularité

Le taux de couverture<sup>1</sup> des Drom-COM et leur effort à l'exportation<sup>2</sup> sont particulièrement dégradés. Dans le cas de l'Hexagone, en 2024, le taux de couverture était de 99 %<sup>3</sup>.

Taux de couverture des Drom et de l'Hexagone<sup>4</sup>

(en points de pourcentage)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données de l'Idom

La balance commerciale des Drom-COM est structurellement déficitaire et l'Hexagone demeure le principal partenaire de provenance ou de destination des flux de marchandises.

Les économies ultramarines ne disposent que de très peu de matières premières énergétiques. En revanche, elles peuvent compter sur la ressource vélique, solaire et pour certaines thermiques. Le taux de dépendance énergétique<sup>5</sup> des Drom demeure largement supérieur à celui de la France hexagonale, situé à 44,9 % en 2023.

<sup>1</sup> « Le taux de couverture du commerce extérieur est le rapport entre la valeur des exportations et celle des importations. Il peut être relatif à un produit ou à l'ensemble des échanges de produits » (Insee).

<sup>2</sup> L'effort à l'exportation mesure la part des recettes d'exportation sur le produit intérieur brut.

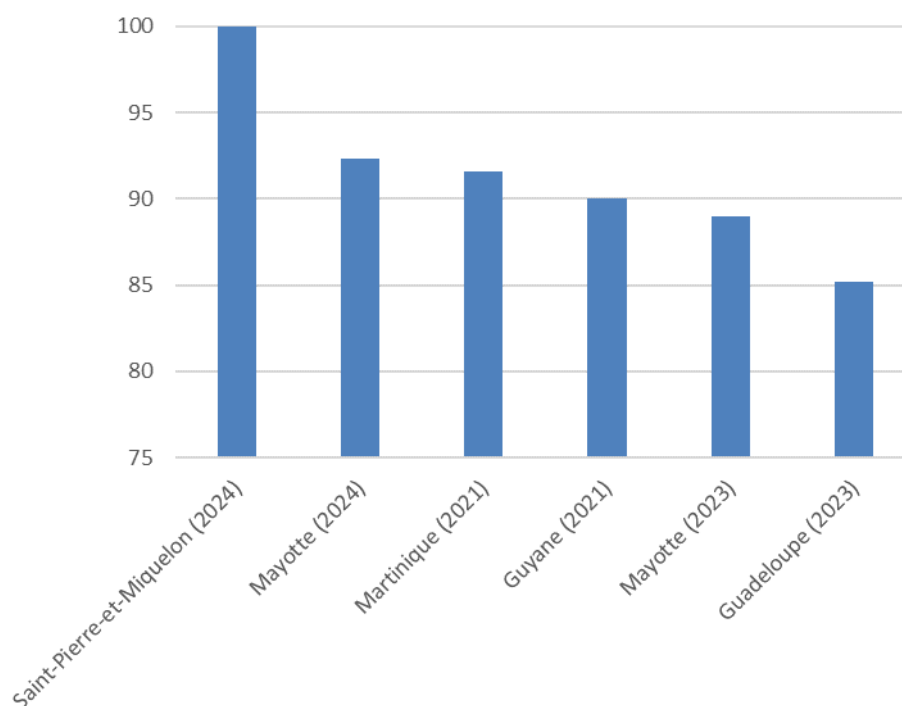
<sup>3</sup> Insee, comptes nationaux - base 2020.

<sup>4</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

<sup>5</sup> « Le taux de dépendance énergétique indique la part de l'énergie qu'une économie doit importer. Il est obtenu en divisant les importations nettes d'énergie par la consommation intérieure brute d'énergie, y compris les combustibles livrés aux soutes maritimes internationales. Le résultat est exprimé en pourcentage. En cas de taux de dépendance négatif, l'économie est dite exportatrice nette d'énergie. Un taux de dépendance supérieur à 100 % indique que des produits énergétiques sont stockés » (Eurostat).

## Taux de dépendance énergétique des Drom et de Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>1</sup>

(en points de pourcentage)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données de l'edom

Le coût de production de l'électricité s'avère supérieur à celui de l'Hexagone, en absence notamment d'économies d'échelle. L'échelle de coût est estimée à un effet multiplicateur compris entre six et dix. Dès lors, l'État met en œuvre une péréquation tarifaire à travers le dispositif des zones non interconnectées. À titre d'exemple, le tarif de l'électricité devrait, en 2022, s'élever à 0,40 euro le kilowattheure à Saint-Barthélemy alors qu'il ne s'élève qu'à 0,14 euro le kilowattheure grâce à la péréquation<sup>2</sup>.

Les Drom-COM développent progressivement le recours aux énergies renouvelables afin de limiter leur dépendance énergétique.

La Guyane se distingue par le taux de couverture en énergies renouvelables le plus élevé des Drom : le barrage de Petit-Saut assure à lui seul plus des deux tiers de l'approvisionnement électrique du territoire grâce à l'hydroélectricité. La Réunion, quant à elle, a enregistré une progression notable, portant la part des énergies non fossiles de 38 % en 2013 à 57 % en 2023.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

<sup>2</sup> Fred Constant, Jean-Christophe Gay (dir.), Atlas des Outre-mer, 2025.

Cette évolution résulte d'un mix diversifié associant hydroélectricité, photovoltaïque et éolien, mais aussi d'un levier original : la bagasse, biomasse issue du broyage de la canne à sucre, qui se substitue partiellement au charbon dans les centrales thermiques de Bois Rouge et du Gol. Cette ressource demeure toutefois transitoire, dans la mesure où le déclin programmé de la canne à sucre, au profit d'une plus grande autonomie alimentaire, est susceptible d'en réduire la disponibilité à moyen terme.

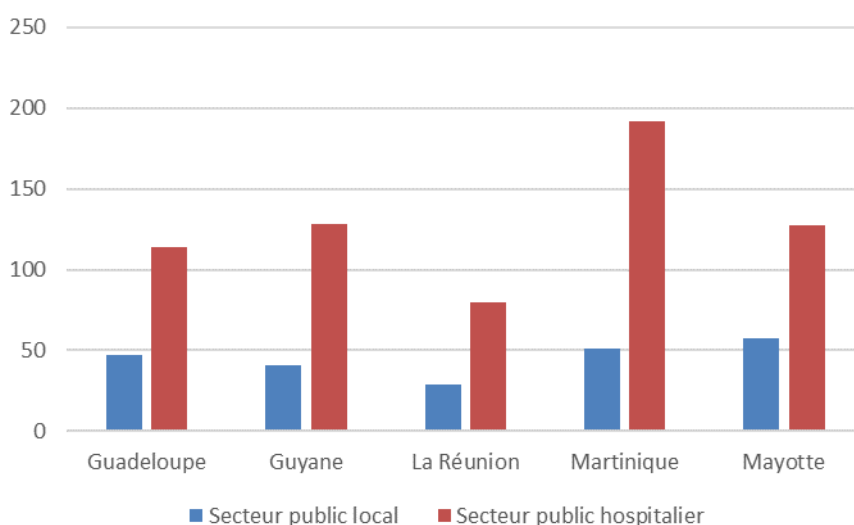
La géothermie, en revanche, reste cantonnée à la seule centrale de Bouillante en Guadeloupe, malgré des perspectives d'extension à d'autres territoires volcaniques. L'éolien se développe progressivement sur les petites îles : des parcs sont déjà opérationnels à la Désirade, aux Saintes et à Marie-Galante, tandis que des projets sont à l'étude à Saint-Pierre-et-Miquelon.

### c) Les délais de paiement des administrations

Les délais de paiement des administrations sont supérieurs dans les Drom-COM à ce qu'ils sont dans l'Hexagone. En moyenne, en 2024, ce délai est deux fois plus élevé.

#### Délais de paiement des administrations par Drom en 2024<sup>1</sup>

(en nombre de jours)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données de l'edom

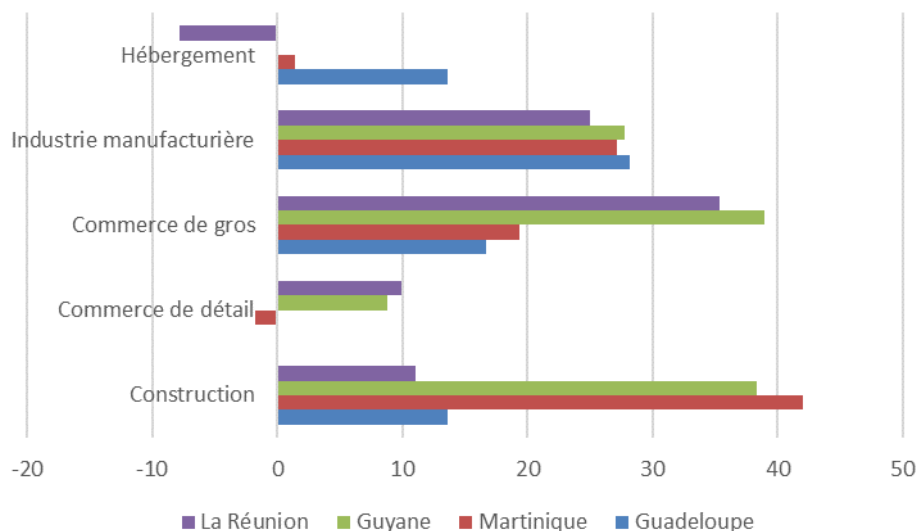
Les retards de paiement pèsent considérablement sur la trésorerie des entreprises des Drom-COM. Près de 27 % des entreprises subissent des retards de paiement en 2023. Sans retard de paiement, les entreprises pénalisées bénéficieraient en moyenne d'un surplus de trésorerie de 713 millions d'euros. Dès lors, leur besoin en fonds de roulement est structurellement supérieur à celui des entreprises hexagonales<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

<sup>2</sup> Réponse de l'edom au questionnaire des rapporteuses.

### Écart de besoin en fonds de roulement d'exploitation avec l'Hexagone en 2024 pour les Drom<sup>1</sup>

(en points de pourcentage)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données de l'Iedom

Les entreprises ne bénéficient pas d'intérêts moratoires ou d'une indemnité forfaitaire car les collectivités publiques n'y sont pas soumises, contrairement au secteur privé.

En Guyane, le suivi des délais de paiement des donneurs d'ordre publics a fait l'objet d'un cycle de réunions initié par la direction régionale des finances publiques et la CGSS de Guyane, aboutissant à la signature d'une charte départementale le 9 octobre 2025<sup>2</sup>.

La charte doit permettre l'amélioration des délais de paiement grâce à plusieurs leviers, portant sur les retenues de garantie, la signature de conventions bilatérales et la publication trimestrielle des délais de paiement.

Un guichet unique entre la DRFiP et la CGSS de Guyane a également été créé pour accueillir les demandes des entreprises qui rencontrent des difficultés de paiement des salaires ou qui présentent un risque de cessation de paiement.

<sup>1</sup> La Mecss n'a pas eu connaissance de données relatives aux COM.

<sup>2</sup> Réponse de la préfecture de Guyane au questionnaire des rapporteuses.

*d) La place spécifique de l'agriculture dans les Drom*

L'agriculture des Drom représente moins de 5 % de la valeur ajoutée et des actifs occupés – à l'exception de Mayotte, où le poids de l'économie informelle nuance ce constat – mais elle remplit des fonctions qui excèdent largement sa contribution statistique : sécurité alimentaire, structuration territoriale et transmission d'un patrimoine profondément marqué par l'histoire coloniale.

Les îles à sucre, à savoir La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique, disposent d'une structure agricole encore marquée par le fait colonial. La canne à sucre y subsiste, mais son débouché principal n'est plus la sucrerie : elle alimente désormais prioritairement les rhumeries, dont les productions bénéficient d'une labellisation AOC, gage de valeur ajoutée sur les marchés internationaux. La Guyane produit également un rhum AOC de façon plus marginale. Mayotte, en revanche, n'a jamais été intégrée à l'économie sucrière coloniale et présente de ce fait un profil agricole distinct.

Face au déclin de la canne, la départementalisation a favorisé aux Antilles l'essor de la banane comme monoculture de substitution. Cette culture reproduit cependant les vulnérabilités de la précédente : elle demeure structurellement dépendante des aides françaises et européennes pour compenser son déficit de compétitivité sur le marché mondial. Plus grave encore, ces cultures d'exportation successives ont généré des effets durables et négatifs, à savoir la marginalisation du vivrier local, une dépendance économique accrue, dont la contamination au chlordécone constitue l'illustration la plus sévère, avec des conséquences sanitaires et environnementales encore actives.

Longtemps inscrite dans une division coloniale du travail agricole, l'agriculture des Drom a vu disparaître de nombreuses cultures, comme le café ou le cacao, mais conserve une fonction d'approvisionnement en produits tropicaux à destination de l'Hexagone. Outre la banane, plusieurs fruits alimentent régulièrement le marché hexagonal : ananas, litchis et mangues.

À cet ensemble s'ajoutent des productions de niche, souvent soutenues par des dispositifs de subvention ou de labellisation, qui combinent valeur marchande et identité territoriale forte : la vanille cultivée à La Réunion et à Mayotte, le café bourbon pointu réunionnais, l'un des cafés les plus rares au monde, ou encore l'ylang-ylang de Mayotte, dont l'huile essentielle est exportée vers l'industrie de la parfumerie.

Chaque Drom entretient parallèlement une agriculture vivrière dont les formes varient selon les territoires. À Mayotte, le « jardin mahorais », petit lopin cultivé autour de l'habitation, occupe une place centrale dans l'alimentation des ménages et structure l'espace rural. Ailleurs, cette agriculture est davantage orientée vers les marchés locaux : tubercules (manioc, taros, patates douces, ignames), légumes et une grande diversité fruitière (goyaves, fruits de la Passion, citrons, melons) en forment le socle productif.

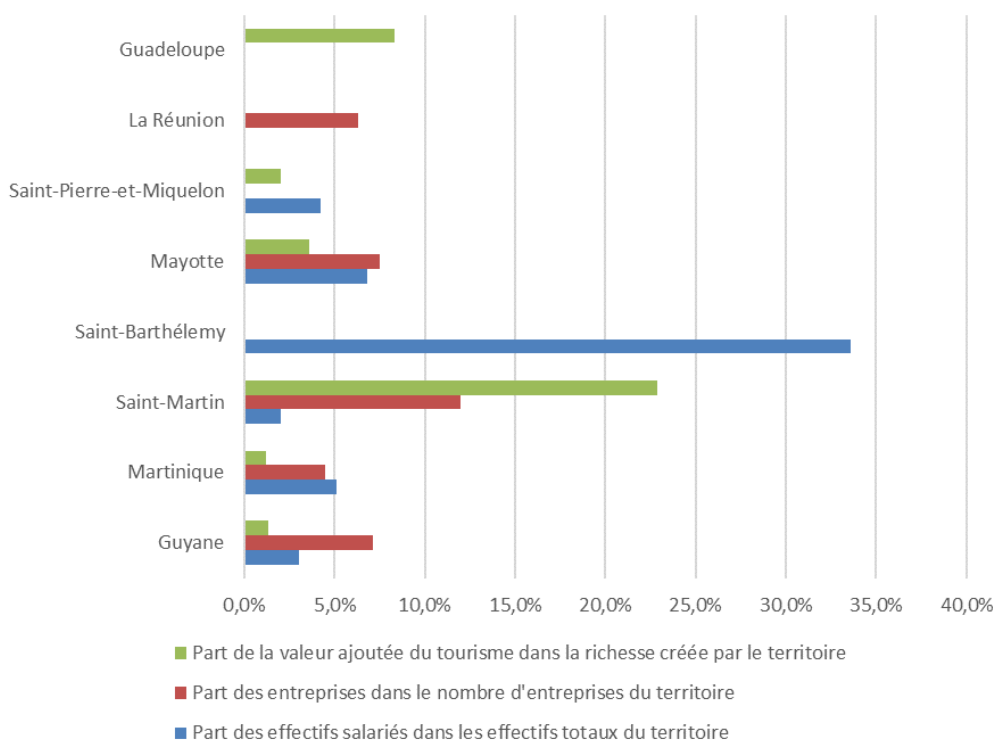
*e) Des économies qui fondent principalement leurs chaînes de valeur sur le tourisme*

L'économie des Drom-COM repose principalement sur le tourisme. Les flux de voyageurs sont principalement issus de l'Hexagone, avec une faible part de touristes internationaux, à l'exception de Saint-Barthélemy.

Le tourisme se développe à partir des années 1960, notamment grâce à la mission interministérielle pour le développement du tourisme dans les DOM, créée en 1965. Le Vie plan, entre 1971 et 1975, permet à la Martinique et à la Guadeloupe de se doter d'établissements hôteliers. L'adoption de la loi Pons, en 1986, favorise l'augmentation du nombre de chambres.

**Part des effectifs salariés, des entreprises et du tourisme dans les Drom-COM**

(en points de pourcentage)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données de l'edom

*f) La possibilité de s'éloigner du modèle de l'industrie mono-touristique : l'exemple du numérique à La Réunion*

Le secteur du numérique à La Réunion est majoritairement composé de très petites structures : près de 80 % des entreprises n'emploient aucun salarié, et seules neuf d'entre elles dépassent le seuil de 50 salariés. Le secteur représente 1,0 % des entreprises du territoire et concentre 1,5 % des emplois salariés privés<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Iedom, Rapport annuel économique de La Réunion, juin 2025.

La dynamique de création d'entreprises témoigne néanmoins d'un réel essor. En 2022, 244 entreprises numériques ont été créées, soit 2,0 % des créations enregistrées sur l'île. Ces nouvelles structures interviennent majoritairement dans le domaine de la programmation informatique et du conseil, qui représente 89 % des créations. Ce segment se distingue par une croissance soutenue de ses effectifs, le nombre de salariés ayant plus que doublé entre 2011 et 2022.

La filière numérique réunionnaise bénéficie par ailleurs d'une organisation structurée et d'une stratégie de développement affirmée. L'association Digital Réunion, qui fédère 135 adhérents intervenant directement ou indirectement dans le secteur, porte l'ambition de positionner l'île comme un hub numérique majeur entre l'Afrique et l'Europe. Cette ambition s'appuie sur plusieurs atouts objectifs : la position géographique de La Réunion au cœur de l'océan Indien, la qualité de ses infrastructures et de son réseau internet, ainsi que sa stabilité politique et monétaire. Cette dynamique infrastructurelle se concrétise notamment par l'inauguration, en novembre 2024 dans la ville du Port, d'un centre de données dénommé Oméga 1, auquel devraient s'ajouter à terme un ou deux centres supplémentaires.

L'économie numérique est identifiée comme un domaine de spécialisation prioritaire dans le cadre de la stratégie régionale. Des savoir-faire réunionnais s'exportent d'ores et déjà au Canada, à Maurice, à Madagascar et en Afrique du Sud. Le secteur de l'animation et de l'infographie illustre particulièrement ce rayonnement, avec notamment le studio Pipangai, reconnu comme le deuxième studio européen de colorisation et de composition (*compositing*).

### **C. DES ENTREPRISES ULTRAMARINES FRAGILES**

#### **1. Les entreprises des Drom-COM font face à des difficultés structurelles, à l'image de leurs territoires**

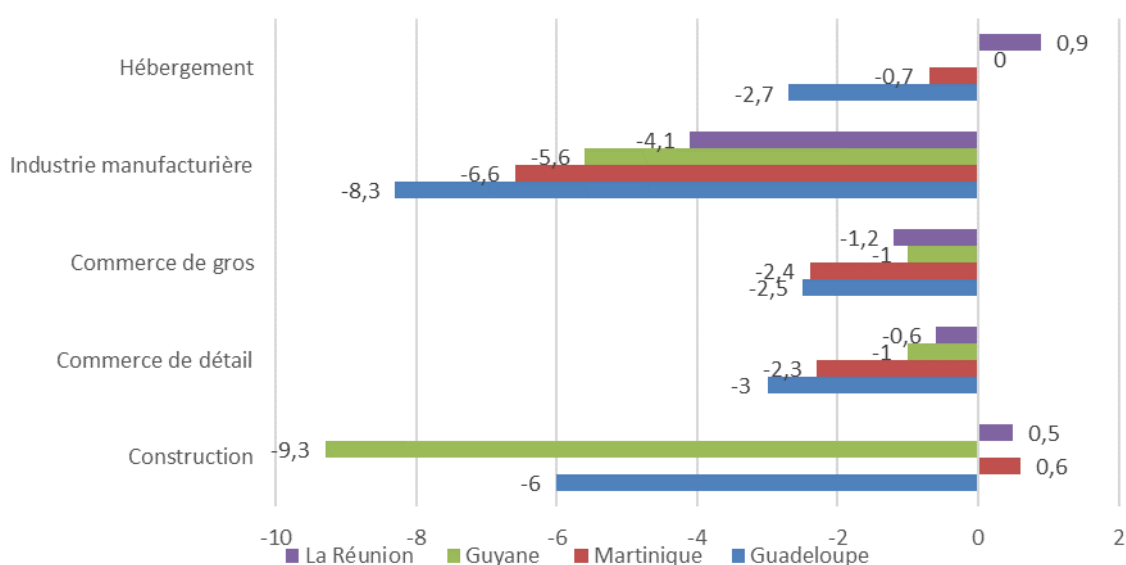
##### *a) Un différentiel de création de valeur ajoutée par rapport à l'Hexagone*

La part des industries dans les Drom-COM demeure structurellement inférieure à celle effective dans l'Hexagone, réduisant directement le potentiel du caractère endogène de la croissance économique dont les gains de productivité sont plus fréquemment tirés vers le haut par l'industrie que par le secteur tertiaire ou agricole.

En conséquence, les économies des Drom-COM présentent des écarts de création de valeur ajoutée par entreprise par rapport à l'Hexagone. Seuls les secteurs de la construction, de l'hébergement et du tourisme tirent leur épingle du jeu. Cet indicateur permet de mesurer à quel point les entreprises se transforment pour gagner en productivité. Au niveau agrégé, la croissance de la valeur ajoutée s'explique majoritairement par la création ou la fermeture d'entreprises alors que dans l'Hexagone, la croissance repose principalement sur les entreprises pérennes.

### Écart de taux de valeur ajoutée avec l'Hexagone en 2024<sup>1</sup>

(en points de pourcentage)



Source : Mecss du Sénat, à partir des données de l'Iedom

#### b) Les difficultés des entreprises ultramarines à renforcer leur intensité capitalistique

La croissance du volume de production des entreprises des Drom-COM se fonde principalement sur l'embauche, plutôt que sur la recherche de gains de productivité<sup>2</sup>. De surcroît, les niveaux d'équipement et de valeur ajoutée par salarié est plus faible que dans l'Hexagone, en raison notamment de la faible taille des entreprises des Drom-COM car plus une entreprise grandit plus son intensité capitalistique augmente en conséquence.

<sup>1</sup> La Mecss n'a pas eu connaissance de données relatives aux COM.

<sup>2</sup> Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », Économie et Statistique n° 462-463 – 2013, 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Les entreprises des Drom-COM présentent en moyenne un taux d'endettement médian plus faible que les entreprises hexagonales. Elles investissent moins dans la modernisation de leur appareil productif et ne développent pas davantage leurs activités, par crainte de ne pas pouvoir trouver les effectifs adéquats pour accompagner la montée en charge de l'entreprise. De surcroît, elles ont tendance à faire preuve de précaution dans leur endettement afin de faire face au cycle de paiement de la commande publique, particulièrement long et irrégulier. Les entreprises des Drom-COM subissent en outre un coût du crédit plus élevé qu'en France hexagonale, supérieur en 2023 de six points en moyenne, s'élevant jusqu'à 11,89 points en Guyane<sup>1</sup>.

Cette situation ralentit d'autant plus le développement de nouvelles activités, et donc in fine la croissance de la productivité ou de la valeur ajoutée des entreprises.

Le secteur du commerce de détail a un poids plus important dans les Drom-COM. Les entreprises de plus de 250 salariés ne génèrent qu'une très faible activité en Outre-mer, en raison de leur faible nombre. L'étroitesse des marchés locaux explique que l'entreprise des Drom-COM est en moyenne plus petite que l'entreprise hexagonale, avec une création de valeur ajoutée en moyenne divisée par deux par entreprise. Les écarts existent dans tous les secteurs, à l'exception d'hôtellerie-restauration et des activités associatives.

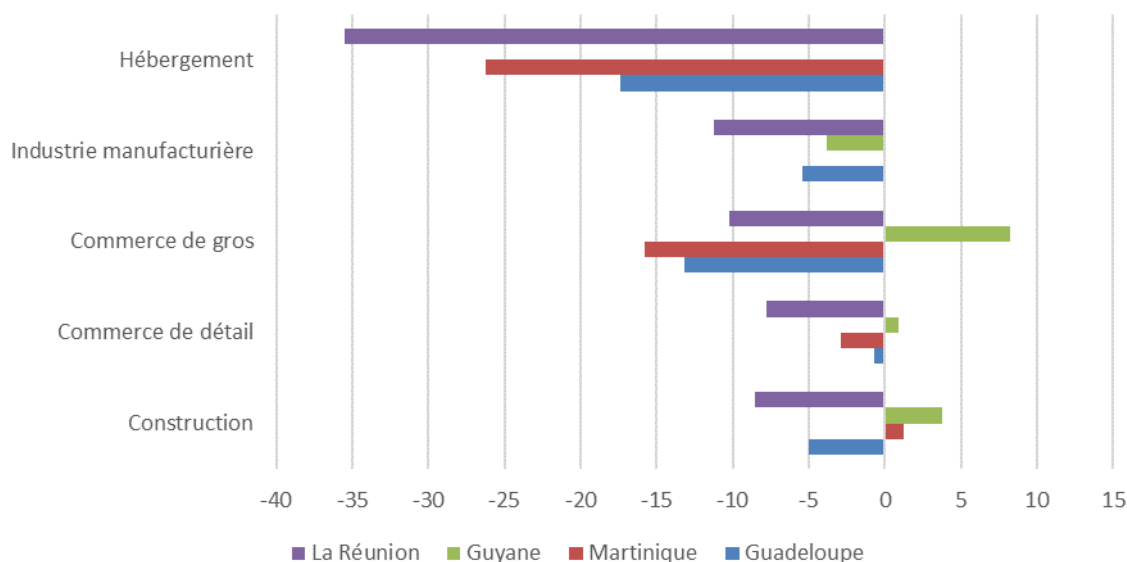
Dans la chaîne de valeur, la part des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires de l'entreprise est nettement supérieur à celui des entreprises hexagonales. Cet état de fait s'explique notamment par le poids des achats de matières premières dans le chiffre d'affaires. La rotation des stocks de marchandises est plus longue que dans l'Hexagone, induisant des coûts supplémentaires.

---

<sup>1</sup> Source : Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024.

### Écart de productivité avec l'Hexagone en 2024<sup>1</sup>

(en milliers d'euros par personne)



Source : Mecss du Sénat 2026, à partir des données de l'ledom

#### c) Les effets ambivalents des structures socio-économiques ultramarines sur la valeur ajoutée

Le partage de la valeur ajoutée s'effectue généralement plus favorablement aux salariés des Drom-COM qu'aux entreprises hexagonales, mais qui est neutralisée si on intègre la plus faible pression des cotisations sociales dans les Drom-COM que dans l'Hexagone.

Malgré les dispositifs fiscaux et sociaux qui visent à limiter le coût du travail pour les entreprises des Drom-COM, et qui permettent de limiter les écarts avec les entreprises hexagonales, les différences sectorielles du tissu des entreprises demeurent en partie incompressibles en raison des particularités socio-économiques propres à la géographie ultramarine.

Si les contraintes liées à l'insularité posent d'indéniables difficultés aux entreprises ultramarines, elles constituent également une protection face à la concurrence extérieure. L'étroitesse des marchés intérieurs des Drom-COM s'avère également dissuasive pour la concurrence extérieure, offrant des opportunités aux entreprises locales qui peuvent être davantage adaptées à la demande locale, en particulier en raison des particularités culturelles du profil de consommation des habitants des Drom-COM.

<sup>1</sup> La Mecss ne dispose pas des données relatives aux COM.

Les entreprises des Drom-COM peuvent donc mieux résister à la concurrence extérieure que les entreprises hexagonales. Entre 1998 et 2006, par exemple, ces entreprises ont gagné trois points de part de marché, particulièrement dans le secteur de la construction. Toutefois, en retour de balancier, les entreprises des Drom-COM ont structurellement des difficultés à accéder aux marchés extérieurs à leurs bassins traditionnels, et ce même dans leur propre environnement régional.

## 2. Les entreprises des Drom-COM présentent des taux de marge supérieures aux entreprises situées en France hexagonale

Les marges<sup>1</sup> des entreprises des Drom-COM varient considérablement selon les secteurs, mais elles restent structurellement plus élevées que celles de l'Hexagone. L'ampleur de cet écart varie fortement d'un territoire à l'autre, comme le montre le tableau ci-après.

### Taux de marge des entreprises par territoire en 2021

(en points de pourcentage)

| Territoire                       | Taux de marge |
|----------------------------------|---------------|
| Guadeloupe                       | 33,8 %        |
| Martinique                       | 38,5 %        |
| Guyane                           | 35,8 %        |
| La Réunion                       | 35 %          |
| Saint-Barthélemy et Saint-Martin | 44,6 %        |
| France hexagonale hors IDF       | 31,3 %        |
| Île-de-France (IDF)              | 32 %          |

*Source : Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024*

Note : le taux de marge est calculé en rapportant l'excédent brut d'exploitation sur la valeur ajoutée hors taxe

<sup>1</sup> La marge mesure la part du chiffre d'affaires qui reste après soustraction des coûts directs (coût d'achat des marchandises vendues ou coût de production). Elle exprime la rentabilité d'une vente ou d'une activité par rapport à son coût.

L'intégration verticale dans de nombreux secteurs, particulièrement dans les centrales d'achat, la logistique, le transport, le transit, le commerce de gros, et l'immobilier, défavorise la concurrence et peut permettre aux entreprises d'augmenter leurs prix sans craintes des effets sur la décision d'achat des consommateurs. Les marges brutes peuvent varier considérablement selon les produits, par exemple en étant de moins de 5 % pour les alcools et à plus de 30 % pour les produits d'entretien domestique<sup>1</sup>. Les marges sont également différentes en fonction de la taille des entreprises, plus faibles pour les PME que pour les ETI puis les grandes entreprises (GE).

**Taux de marge médian en fonction de la taille de l'entreprise  
par territoire en 2021**

(en points de pourcentage)

| Territoires                         | PME  | ETI  | GE   |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Guadeloupe                          | 25 % | 27 % | 33 % |
| Martinique                          | 26 % | 32 % | 41 % |
| Guyane                              | 29 % | 40 % | 27 % |
| La Réunion                          | 27 % | 43 % | 44 % |
| Saint-Barthélemy et<br>Saint-Martin | 25 % | N/D  | 26 % |
| France hexagonale<br>hors IDF       | 22 % | 26 % | 21 % |
| Île-de-France (IDF)                 | 21 % | 27 % | 31 % |

*Source : Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024*

Les circuits d'achat des entreprises, plus longs que dans l'Hexagone, se structurent autour d'une diversité de filières d'approvisionnement, avec de nombreux intermédiaires entre l'arrivée au port et la vente au détail. Cet état de fait conduit à un empilement de marges. En particulier, le niveau de rentabilité des grossistes est fréquemment supérieur à ceux constatés dans l'Hexagone.

<sup>1</sup> Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer.

En revanche, le sujet des marges arrière<sup>1</sup> demeure peu exploré. Elles peuvent s'élever jusqu'à 25 % du chiffre d'affaires annuel d'une entreprise<sup>2</sup>.

À titre subsidiaire, il demeure toutefois inexact d'indiquer que les marges constituent la seule explication des prix plus élevés pratiqués dans les Drom-COM<sup>3</sup>. De surcroît, même dans les longues chaînes de valeur, le poids individuel de chaque intermédiaire ne constitue pas une variable explicative suffisante pour expliquer les écarts de prix. Il s'agit donc d'un phénomène cumulatif car collectif, et non strictement individuel dont une entreprise serait principalement responsable.

#### **Le sujet de la compétitivité-prix des entreprises de Saint-Martin**

L'absence de frontière physique entre la partie française et la partie néerlandaise expose directement les entreprises françaises à une concurrence sociale asymétrique : les cotisations patronales y sont en moyenne supérieures de 185 % à celles en vigueur côté néerlandais – un écart qui se réduit à 35 % après application du dispositif Lodéom. Le tissu économique des îles du Nord, composé à plus de 90 % de très petites entreprises, avec un recours croissant au statut d'auto-entrepreneur, témoigne d'une fragilité structurelle qu'aggrave le long désintérêt des politiques publiques nationales, Saint-Martin ayant longtemps été administrée depuis la Guadeloupe. Le cyclone Irma, en septembre 2017, a achevé de révéler cette vulnérabilité, endommageant 95 % du bâti des îles du Nord pour un coût estimé à 1,9 milliard d'euros.

### **3. Les PME des Drom-COM présentent un écart défavorable de rentabilité financière par rapport à l'Hexagone en raison de leurs caractéristiques spécifiques<sup>4</sup>**

La rentabilité financière constitue un indicateur clé pour mesurer la performance des PME. Il permet d'évaluer la capacité d'une entreprise à rémunérer ses capitaux propres par son activité, reflétant sa solidité financière.

En 2022, la taille des PME dans les Drom (hors Mayotte) est en moyenne inférieure à celle des PME de même taille en France hexagonale.

<sup>1</sup> La marge arrière désigne des remises, rabais ou compensations financières que les fournisseurs accordent aux distributeurs (supermarchés, grandes surfaces, etc.) après la vente des produits. Ces sommes sont versées en fin d'année ou selon des accords contractuels, et non au moment de l'achat.

<sup>2</sup> Viviane Artigalas, Jocelyne Guidez, Micheline Jacques, Évelyne Perrot, Teva Rohfritsch, Dominique Théophile, La lutte contre la vie chère outre-mer : pansements ou vrais remèdes ?, délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 514 (2024-2025), 3 avril 2025.

<sup>3</sup> Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer.

<sup>4</sup> « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », Insee Analyses, juillet 2025.

## Chiffre d'affaires moyen des TPE en France hexagonale et dans les Drom en 2022

(en millions d'euros)

| Territoires       | Chiffre d'affaires moyen |
|-------------------|--------------------------|
| France Hexagonale | 1,53                     |
| La Réunion        | 1,41                     |
| Martinique        | 1,38                     |
| Guadeloupe        | 1,34                     |
| Guyane            | 1,36                     |

Source : « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », Insee Analyses, juillet 2025

Un plus faible chiffre d'affaires suppose une réserve financière plus financière moins importante en volume pour faire face à des chocs exogènes. En cas de baisse d'activité, les PME risquent d'atteindre plus facilement leur seuil de rentabilité.

Les PME ultramarines présentent un panorama de secteur d'activités plus réduit que dans l'Hexagone.

## Nombre d'activités principales exercées (APE) par les PME en Hexagone et dans les Drom en 2022

(en unités)

| Territoires       | Nombre d'activités principales exercées |
|-------------------|---|
| France hexagonale | 602                                     |
| La Réunion        | 408                                     |
| Martinique        | 347                                     |
| Guadeloupe        | 370                                     |
| Guyane            | 290                                     |

Source : « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », Insee Analyses, juillet 2025

Une aussi faible diversité limite la mutualisation des coûts entre les PME de différents secteurs économiques et est susceptible de limiter durablement l'innovation qui découle d'une collaboration intersectorielle<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Mounir Amdaoud et Nadine Levratto, « Diversité sectorielle et croissance de l'emploi local en France », Économie et statistiques, 2024.

Dans les Drom, les PME consacrent une part plus élevée de leur chiffre d'affaires aux consommations intermédiaires, présentant un effet direct sur leur taux de valeur ajoutée<sup>1</sup>.

### Consommations intermédiaires et taux de valeur ajoutée des entreprises des Drom et de l'Hexagone en 2022

(en unités)

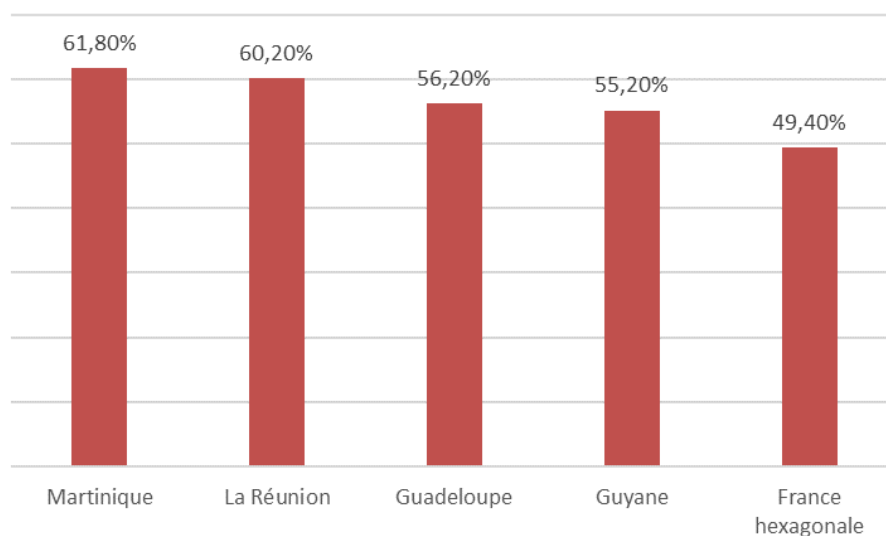
| Territoires       | Part des consommations intermédiaires dans le chiffre d'affaires | Taux de valeur ajoutée |
|-------------------|--|------------------------|
| France Hexagonale | 69,1   | 31,9                   |
| La Réunion        | 70,5   | 29,8                   |
| Martinique        | 71,9   | 28,9                   |
| Guadeloupe        | 73,1   | 27,8                   |
| Guyane            | 70,8   | 29,9                   |

Source : Insee Analyses, « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », juillet 2025

Les économies des Drom sont principalement tournées vers la sphère présente, c'est-à-dire, par des activités tournées vers la demande locale. Les entreprises sont moins insérées dans des circuits de production à forte valeur ajoutée, diminuant directement la productivité du travail de ses salariés.

### Part des entreprises de la sphère présente dans le chiffre d'affaires des entreprises des Drom et de l'Hexagone

(en points de pourcentage)



Source : Mecss du Sénat, à partir de données Insee

<sup>1</sup> Le taux de valeur ajoutée se calcule en divisant la valeur ajoutée (valeur de la production diminuée de la somme des consommations intermédiaires) avec le chiffre d'affaires.

L'ensemble des éléments précités affecte négativement le taux de rentabilité financière des PME des Drom qui présentent en moyenne un taux de rentabilité financière inférieur à celui des PME de l'Hexagone.

### Taux de rentabilité financière moyenne des entreprises des Drom et de l'Hexagone en 2022

(en points de pourcentage)

| Territoires       | Taux de rentabilité financière |
|-------------------|--------------------------------|
| France Hexagonale | 11,6 %                         |
| La Réunion        | 11,1 %                         |
| Martinique        | 10,1 %                         |
| Guadeloupe        | 8 %                            |
| Guyane            | 11,2 %                         |

Source : Insee Analyses, « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », juillet 2025

Derrière ces moyennes, les taux de rentabilité financière peuvent considérablement varier. Ainsi, pour les 10 % des PME de Guyane présentant le taux de rentabilité financière le plus élevé, ce taux est supérieur de 3,9 % par rapport à celles de l'Hexagone<sup>1</sup>, en raison par exemple de la présence des activités spatiales. Le secteur du spatial contribue à hauteur de 15 % du PIB guyanais.

#### 4. Une rentabilité préservée grâce au dispositif Lodéom

À partir des éléments comptables issus du fichier bancaire des entreprises (Fiben) et de la banque de données Eden, les taux de rentabilité<sup>2</sup> des entreprises ultramarines n'apparaissent pas systématiquement supérieurs à ceux de l'Hexagone<sup>3</sup>. Par ailleurs, la rentabilité financière des entreprises des Drom-COM est parfois mécaniquement supérieure à celle des entreprises hexagonales en raison de la sous-capitalisation ultramarine.

Comme on le verra ci-après, le dispositif Lodéom joue un rôle essentiel, en permettant aux entreprises ultramarines de préserver leur rentabilité malgré les surcoûts liés à l'ultra-périphéricité<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Insee Analyses, « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », juillet 2025.

<sup>2</sup> Le taux de rentabilité (ROI ou ROE) mesure l'efficacité globale de l'entreprise à générer des profits par rapport à ses investissements ou son capital.

<sup>3</sup> Viviane Artigalas, Jocelyne Guidez, Micheline Jacques, Évelyne Perrot, Teva Rohfritsch, Dominique Théophile, La lutte contre la vie chère outre-mer : pansements ou vrais remèdes ?, Délégation sénatoriale aux outre-mer, rapport d'information n° 514 (2024-2025), 3 avril 2025.

<sup>4</sup> « 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 domiennes » (Antoine Dreyer et Bertrand Savoye, « Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole », Économie et Statistique n° 462-463 - 2013, 1<sup>er</sup> janvier 2014).

## D. LES PROJECTIONS ÉCONOMIQUES DES DROM-COM À MOYEN ET LONG TERMES

L'économiste Olivier Sudrie a réalisé des projections à l'horizon 2050 des économies ultramarines au moyen du modèle Alto.

Le modèle suppose que le taux d'emploi de la population en âge de travailler (15-64 ans) s'alignerait en 2050 sur celui de l'Hexagone, soit à hauteur de 75 %.

### 1. Le scénario tendanciel d'Olivier Sudrie

Le scénario tendanciel se traduit par une croissance faible et une interruption de la convergence du PIB par habitant ou du niveau de vie.

Dans le scénario tendanciel, « la progression du PIB serait limitée à 0,5% par an seulement, soit à peu près du même ordre que la croissance démographique »<sup>1</sup>. Elle serait à peu près nulle à La Réunion, et même légèrement négative en Martinique et en Guadeloupe. La Guyane aurait une croissance annuelle de 1,3 %. Celle de Mayotte serait de 3,1 %, en raison d'une démographie favorable et d'un effet de rattrapage.

#### Croissance du PIB en volume des économies ultramarines de 2020 à 2050, selon les projections d'Olivier Sudrie (scénario tendanciel)

(en %)

|  | Évolution de la population | Évolution du PIB | Croissance annuelle du PIB correspondante |
|--|----------------------------|------------------|---|
| <b>Déclin démographique</b>              |                            |                  |   |
| Martinique                               | - 20                       | - 12             | - 0,4                                     |
| Guadeloupe                               | - 20                       | - 6              | - 0,1                                     |
| <b>Croissance démographique lente</b>    |                            |                  |   |
| La Réunion                               | 10                         | 10               | 0,3                                       |
| <b>Croissance démographique soutenue</b> |                            |                  |   |
| Guyane                                   | 40                         | 50               | 1,3                                       |
| Mayotte                                  | 100                        | 150              | 3,1                                       |
| <b>Ensemble</b>                          |                            |                  |   |
| <b>Ensemble</b>                          | <b>10</b>                  | <b>15</b>        | <b>0,5</b>                                |

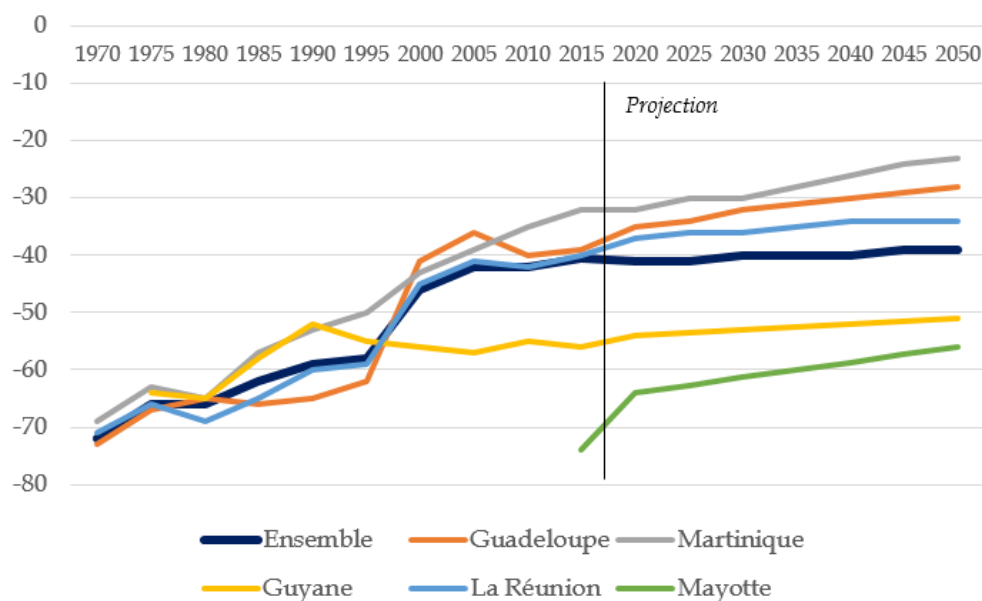
Source : D'après Olivier Sudrie, « Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer », Papier de recherche n° 218, Agence française de développement, septembre 2021

<sup>1</sup> Olivier Sudrie, « Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer », Papier de recherche n° 218, Agence française de développement, septembre 2021.

L'écart de PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale cesserait en moyenne de se réduire. Cela s'expliquerait largement par la fin du processus de convergence à La Réunion, qui correspond à 40 % de la population des Drom. La poursuite du processus de convergence en Martinique et en Guadeloupe serait permise par le fait que la diminution de la population serait moins rapide que celle du PIB.

**Écarts de PIB par habitant par rapport à la moyenne nationale (1970-2050) : scénario tendanciel**

(en points de pourcentage)



Le taux de croissance du PIB/hab. au niveau national a été fixé, par hypothèse, à 1,2 % par an entre 2020 et 2050.

Source : Olivier Sudrie, « Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer », Papier de recherche n° 218, Agence française de développement, septembre 2021

Dans le scénario tendanciel, l'écart de consommation par habitant des cinq Drom par rapport à l'Hexagone s'aggraverait même, passant de 21 % en 2020 à 42 % en 2050. Selon l'article, faire converger en 2050 leur niveau de consommation par habitant sur celui de l'Hexagone impliquerait notamment de porter leurs dépenses publiques à environ 100 % du PIB, ce qui n'est pas envisageable.

Ce scénario « ne manquerait de conduire à une administration presque totale des économies ultramarines, à l'opposé donc du souhait, maintes fois réitéré, de renforcer le caractère endogène de leur développement ». Il faudrait en effet soutenir la demande en doublant les dépenses publiques et augmenter la productivité globale des facteurs (capital et travail) de 1 % par an.

## 2. Une évolution de l'emploi différenciée

L'article n'indique pas de projections d'emploi ou de taux de chômage. Il anticipe néanmoins certaines évolutions.

À Mayotte, on constaterait un « *chômage de masse croissant* », de type « classique » (c'est-à-dire résultant d'une inadéquation entre rémunération et productivité), la croissance démographique rapide ne pouvant être absorbée du fait d'une capitalisation insuffisante.

En Guadeloupe (avec un pic en 2035) et en Martinique (jusqu'en 2035), du fait du déclin démographique la demande serait insuffisante, suscitant un chômage « keynésien » (c'est-à-dire résultant d'une insuffisance de la demande de travail des entreprises au regard de la population active employable) : « *l'adaptation des capacités de production devrait entraîner une baisse de la demande de travail des entreprises et donc se solder par un niveau de chômage plus important* ». Bien qu'on pourrait *a priori* supposer que son dynamisme démographique place la Guyane dans une situation proche de celle de Mayotte, l'article considère que la situation y serait analogue à celle des Antilles. En effet, du fait notamment d'un taux d'investissement élevé, la croissance de l'offre y serait supérieure à celle de la demande.

L'augmentation des dépenses publiques nécessaire pour soutenir la demande dans ces territoires serait d'un niveau tel qu'il n'est pas envisageable. Selon la modélisation, une politique visant à porter la demande au niveau de l'offre dans les quatre Drom hors Mayotte aurait un coût croissant, qui attendrait environ 8 milliards d'euros à partir de 2030 (pour des dépenses publiques actuellement d'une trentaine de milliards d'euros).

Inversement, le taux de chômage devrait diminuer spontanément en Martinique (à partir de 2035) et à La Réunion. En Martinique, le déclin démographique (plus marqué qu'en Guadeloupe) susciterait une « *pénurie de travail* » à partir de 2035. À La Réunion, la conjonction d'une croissance démographique lente et d'une stabilité de la population en âge de travailler entraînerait simplement une baisse du chômage.

Ainsi, dans deux Drom, l'offre pourrait être incapable de répondre à la demande, aggravant la hausse des prix : Mayotte et, à partir de 2035 (et dans une moindre mesure), la Martinique. « *À Mayotte [...] les projections réalisées au moyen du modèle Alto confirment l'incapacité durable du tissu productif à répondre à une demande suralimentée par les transferts. Une situation comparable (mais de moindre ampleur) pourrait affecter la Martinique d'ici une quinzaine d'années* ».

Un phénomène analogue pourrait se produire dans d'autres territoires, du fait de la faible employabilité d'une partie de la population active, non prise en compte par le modèle Alto. En effet, ce modèle suppose par construction que la totalité de la population active est employable<sup>1</sup>. Si, par exemple, 10 % ou 20 % de la population active de La Réunion était structurellement non employable, l'offre de biens et services cesserait de croître respectivement en 2030 et 2040. Au total, l'article juge nécessaires « *des politiques d'offre dans toutes les géographies si l'employabilité de la main-d'œuvre s'avérait plus faible que prévu* ».

### III. LE STATUT JURIDIQUE DES COLLECTIVITÉS RELEVANT DU DISPOSITIF LODÉOM OU LOPOM

Les collectivités de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Réunion, de la Martinique, de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon sont régies par différents régimes juridiques européens et constitutionnels, dont dépend leur autonomie en matière législative et réglementaire.

#### A. LE RÉGIME JURIDIQUE EUROPÉEN DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS LODÉOM OU LOPOM

##### 1. Les régions ultra-périphériques (RUP)

Les départements et régions d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Saint-Martin et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, Mayotte, bénéficient du **statut de région ultra-périphériques (RUP)**, défini à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Elles font partie intégrante de l'Union et sont soumises au droit européen primaire et dérivé. Leur situation économique et sociale, aggravée par certains facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent à leur développement, que sont leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, ainsi que leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, justifie qu'elles fassent l'objet de mesures dérogatoires au droit commun dans certains domaines, dont la politique fiscale et les zones franches.

Ces mesures, qui visent notamment à préciser l'application des traités européens à ces territoires, peuvent être adoptées soit d'initiative par le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, soit au terme d'une procédure législative spéciale où le Conseil statue sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement.

---

<sup>1</sup> « D'inspiration post-keynésienne, le modèle Alto suppose implicitement que la totalité de la population active disponible est employable. Dans ces conditions, la demande de travail des entreprises peut être satisfaite jusqu'à épuisement de l'offre de ménages (le chômage tombant alors formellement à zéro). Cette hypothèse est évidemment très forte. »

## 2. Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

Les territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, Saint-Barthélemy, sont des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) qui bénéficient d'un régime d'association à l'Union européenne, défini par la décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021. Ces territoires ne sont par principe pas soumis au droit européen primaire ou dérivé, à l'exception de dispositions d'application expresse. Le régime d'association dont ils bénéficient les rend éligibles à des programmes européens, et leurs citoyens bénéficient de la citoyenneté européenne.

## 3. La compatibilité du dispositif Lodéom au droit européen

L'article 107 du TFUE dispose que « *sont incompatibles avec le marché intérieur [...] les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Toutefois, certaines aides peuvent effectivement être déclarées comme compatibles avec le marché intérieur, mais sous certaines conditions restrictives.

Le dispositif de la Lodéom a fait l'objet d'une information à la commission européenne, sous la référence SA.108969, examinée au titre de l'article 15 du Règlement général d'exemption par catégorie<sup>1</sup> (RGEC).

### Article 15 du RGEC

#### Aides au fonctionnement à finalité régionale

« 1. Les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale mis en œuvre dans les régions ultra-périphériques, dans les zones à faible densité de population et dans les zones à très faible densité de population sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphe 3, du traité et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du traité, pour autant que les conditions prévues par le présent article et au chapitre I soient remplies.

2. Dans les zones à faible densité de population, les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale servent à compenser les surcoûts liés au transport des marchandises produites dans les zones admissibles au bénéfice des aides au fonctionnement, ainsi que les surcoûts liés au transport des marchandises transformées dans ces zones, sous réserve des conditions suivantes :

a) les aides sont objectivement quantifiables à l'avance sur la base d'un montant forfaitaire ou d'un rapport tonne/kilomètre ou de toute autre unité pertinente ;

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

b) les surcoûts liés au transport sont calculés sur la base du trajet parcouru par les marchandises à l'intérieur des frontières de l'État membre concerné, en utilisant le moyen de transport qui présente le coût le plus faible pour le bénéficiaire. L'intensité de l'aide ne peut excéder 100 % des surcoûts liés au transport tels que définis dans le présent paragraphe.

3. Dans les zones à très faible densité de population, les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale servent à empêcher ou à réduire le dépeuplement sous réserve des conditions suivantes :

a) les bénéficiaires exercent leur activité économique dans la zone concernée ;

b) le montant annuel de l'aide par bénéficiaire octroyé au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement n'excède pas 20 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la zone concernée.

4. Dans les régions ultra-périphériques, les régimes d'aides au fonctionnement servent à compenser les surcoûts de fonctionnement qui sont supportés dans ces régions et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs des handicaps permanents mentionnés à l'article 349 du traité, lorsque les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultra-périphérique, et pour autant que le montant annuel de l'aide par bénéficiaire octroyé au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement mis en œuvre dans le respect du présent règlement n'excède pas un des pourcentages suivants :

a) 35 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire dans la région ultra-périphérique concernée ;

b) 40 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultra-périphérique concernée ;

c) 30 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultra-périphérique concernée. »

Toutefois, les PTOM sont simplement associés à l'Union européenne. Pour cette catégorie, la décision d'association d'Outre-mer<sup>1</sup> fixe les dispositions qui y sont applicables, sans toutefois faire mention de la politique de concurrence. La commission européenne a pu affirmer que les règles en matière d'aides d'État ne s'appliquaient en réalité pas aux PTOM<sup>2</sup>.

## **B. LE STATUT CONSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITÉS BÉNÉFICIAIRES DES DISPOSITIFS LODÉOM OU LOPOM**

Le régime constitutionnel des collectivités territoriales d'outre-mer repose sur une *summa divisio* entre le principe d'identité législative, découlant de l'article 73, et celui de spécialité législative, prévu à l'article 74 de la Constitution.

<sup>1</sup> Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à l'Union européenne.

<sup>2</sup> Réponse de la direction générale des Outre-mer au questionnaire des rapporteuses.

## 1. Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution

Les départements et régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités uniques de Guyane et de Martinique ainsi que le département de Mayotte sont régis par l'article 73 de la Constitution. Ils sont soumis au principe d'assimilation ou d'identité législative, en vertu duquel les lois et les règlements s'y appliquent de plein droit, dans les mêmes conditions que l'Hexagone. Ce principe connaît toutefois un certain nombre d'aménagements qui diffèrent selon les collectivités.

**Dans le cas du département et de la région de La Réunion s'applique un principe d'identité « renforcée », dans la mesure où il ne leur est pas possible d'exercer le pouvoir législatif sur habilitation du Parlement<sup>1</sup>.**

Dans les autres collectivités régies par l'article 73, les lois et règlements peuvent « *faire l'objet d'adaptations tenant à [leurs] contraintes et caractéristiques particulières* ».

Les collectivités peuvent être habilitées à « *fixer elles-mêmes les règles applicables sur le territoire* » selon deux procédures d'habilitation distinctes :

- **la demande d'habilitation à adapter les normes peut être formulée d'initiative par la collectivité, par le truchement de son assemblée délibérante**, dans des matières relevant de la compétence de la collectivité. Elle est accordée par la loi ou le règlement jusqu'à l'expiration du mandat de l'assemblée ayant formulé la demande, et est renouvelable une fois ;

- **l'habilitation peut être accordée par la loi ou le règlement.**

Ces deux procédures d'habilitation connaissent les mêmes limites, à savoir que l'habilitation ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, et ne peuvent intervenir que dans des domaines ne remettant pas en cause la souveraineté nationale, soit à l'exception de ceux énumérés au quatrième alinéa de l'article 73<sup>2</sup>, cette énumération pouvant être précisée par une loi organique. Le préfet dispose enfin de la possibilité de déférer ces habilitations au Conseil d'État<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> En conséquence du cinquième alinéa de l'article 73. Cet alinéa, auquel on se réfère parfois comme à l'« amendement Virapoullé », résulte d'un sous-amendement de Jean-Paul Virapoullé, alors sénateur de La Réunion, adopté dans le cadre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

<sup>2</sup> L'habilitation ne peut porter sur des règles relatives à la nationalité, aux droits civiques, aux garanties des libertés publiques, à l'état et à la capacité des personnes, à l'organisation de la justice, au droit pénal, à la procédure pénale, à la politique étrangère, à la défense, à la sécurité et à l'ordre publics, à la monnaie, au crédit et aux changes, et au droit électoral.

<sup>3</sup> Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, « Dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ».

## **2. Les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution**

Les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, bénéficient d'une plus grande autonomie législative fondée sur le principe de spécialité législative, en vertu duquel les lois et règlements nationaux ne s'y appliquent que sur mention expresse. Ces collectivités d'outre-mer sont régies par des statuts *ad hoc* issus de lois organiques, qui définissent les matières dans lesquelles elles disposent d'un pouvoir normatif propre.

Les statuts de ces collectivités prévoient que les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit, à l'exception de celles intervenant dans les matières qui relèvent de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution, ou de la compétence de la collectivité<sup>1</sup>.

Cette applicabilité de plein droit ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de ces collectivités.

**Les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy disposent ainsi toutes les trois d'une autonomie normative en matière d'impôts, de droits et taxes<sup>2</sup>, dont les cotisations sociales sont exclues.**

---

<sup>1</sup> Articles L.O. 6313-1 du code général des collectivités territoriales pour la collectivité de Saint-Martin, article L.O. 6213-1 du même code pour la collectivité de Saint-Barthélemy et article L.O. 6413-1 dudit code pour la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>2</sup> Dans les conditions fixées à l'article L.O. 6314-4 du code général des collectivités territoriales pour la collectivité de Saint-Martin et à l'article L.O. 6214-4 du même code pour la collectivité de Saint-Barthélemy et à l'article L.O. 6414-1 dudit code pour la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

### Statut juridique des territoires relevant du dispositif Lodéom ou Lopom

|   | Statut constitutionnel |   | Statut vis-à-vis du droit européen |                |   |
|---|------------------------|---|------------------------------------|----------------|---|
|   | Drom                   | COM   | RUP                                | PTOM           | Utilisation de la clause passerelle                               |
| Base juridique                                  | Art. 73 Constitution   | Art. 74 Constitution                            | Art. 349 et 355 TFUE               | Annexe II TFUE | 6 de l'art. 355 TFUE  |
| <b>Territoires</b>                              |                        |   |                                    |                |   |
| Guadeloupe                                      | X                      |   | X                                  |                |   |
| Guyane  | X                      |   | X                                  |                |   |
| La Réunion                                      | X                      |   | X                                  |                |   |
| Martinique                                      | X                      |   | X                                  |                |   |
| Mayotte   | X                      |   | X                                  |                | 1 <sup>er</sup> janvier 2014 (initialement PTOM)                  |
| Saint-Barthélemy                                |                        | X   |                                    | X              | 1 <sup>er</sup> janvier 2012 (initialement RUP). Conserve l'euro. |
| Saint-Martin                                    |                        | X   | X                                  |                |   |
| Saint-Pierre-et-Miquelon                        |                        | X   |                                    | X              |   |
| <b>Régime</b>                                   |                        |   |                                    |                |   |
| Lois et règlements applicables de plein droit   | Oui <sup>1</sup>       | Non (conditions fixées par une LO) <sup>2</sup> |                                    |                |   |
| Possibilité d'adaptation des lois et règlements | Oui <sup>3</sup>       |   | Oui (art. 107 TFUE <sup>4</sup> )  |                |   |

Source : Mecss du Sénat

<sup>1</sup> Principe dit d'« identité législative ».

<sup>2</sup> Principe dit de « spécialité législative ». Dans sa décision d'assemblée du 9 février 1990 « Élections municipales de Lifou » (Lifou étant une commune de Nouvelle-Calédonie), le Conseil d'État a jugé qu'une loi ou un décret modifiant le droit en vigueur dans une collectivité d'outre-mer doit comporter la mention expresse d'application outre-mer. Depuis un avis du Conseil d'État du 7 janvier 2016, les textes recourent à la technique de rédaction dite du « compteur Lifou ». Cette technique consiste concrètement à insérer dans les codes des tableaux récapitulants, dans la colonne de gauche, les articles applicables dans une collectivité donnée, et, dans la colonne de droite, la version concernée de l'article (par exemple, celle résultant de la loi n° ... du ...).

<sup>3</sup> Y compris par la collectivité si habilitée par la loi ou le règlement.

<sup>4</sup> « 3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale [...] ».

#### IV. HISTORIQUE DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES EN FAVEUR DE L'OUTRE-MER

La loi « Perben » du 25 juillet 1994 a instauré les exonérations de cotisations spécifiques aux territoires d'outre-mer.

Le graphique ci-après indique le coût brut<sup>1</sup> du dispositif sur longue période, tel que reconstitué par les rapporteuses à partir des données disponibles.

Ce coût a tout d'abord été multiplié par plus de cinq dans les années 2000, passant, sur le périmètre de la sécurité sociale, de moins de 200 millions d'euros à plus d'un milliard d'euros. Les chiffrages des mesures nouvelles présentés lors de l'examen des différents textes réformant le dispositif suggèrent que cette augmentation est provenue en quasi-totalité de la loi dite « Loom » (2000), pour 500 millions d'euros environ, et, dans une moindre mesure, de l'évolution spontanée.

Ce coût s'est ensuite à peu près stabilisé dans les années 2010.

Enfin, le coût a spontanément fortement augmenté à partir de la fin des années 2010 (dans une proportion analogue à celle du dispositif d'exonération de droit commun).

##### Des périmètres variables

Selon le rapport d'inspection de l'Igas et de l'IGF de novembre 2024, sur le périmètre des administrations de sécurité sociale (Asso), qui, outre la sécurité sociale, comprennent l'assurance chômage, les régimes complémentaires de retraite et le Fonds national d'aide au logement (Fnal), le coût du dispositif Lodéom serait passé de 1,1 milliard d'euros en 2019 à 1,5 milliard d'euros en 2023.

De même, selon le Placss 2024, ce coût de 1,5 milliard d'euros correspond à celui pour l'ensemble des Asso, le coût pour la sécurité sociale ayant été de seulement 1 milliard d'euros en 2023 (ce qui est cohérent avec les prévisions pour 2026 du PLFSS pour 2026 avant mesures nouvelles, de 1,1 milliard d'euros pour la sécurité sociale et 1,6 milliard d'euros pour l'ensemble des Asso).

Selon les données transmises par la direction de la sécurité sociale (DSS) aux rapporteuses, cohérentes avec les Placss et PLFSS, sur le seul périmètre de la sécurité sociale le coût aurait été quasiment stable depuis au moins 2012.

Les données transmises par l'Urssaf aux rapporteuses correspondent quant à elles à un montant de 1,2 milliard d'euros en 2023, sur le champ des Asso, hors régimes complémentaires de retraite (dont les cotisations ne sont pas recouvrées par l'Urssaf).

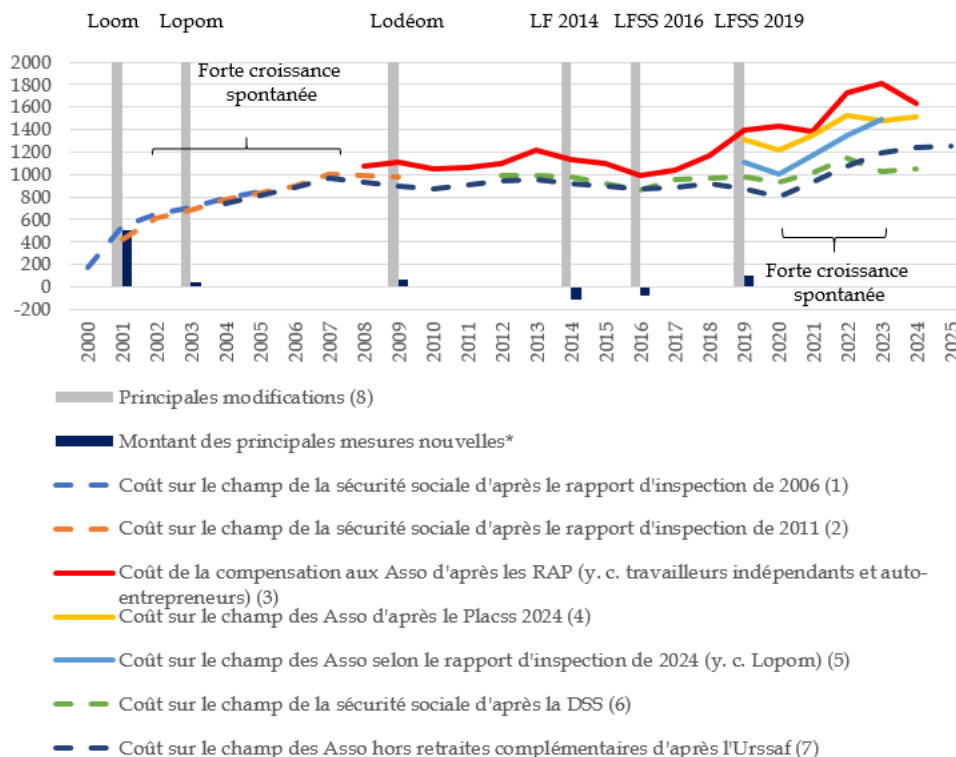
<sup>1</sup> Il s'agit du coût du dispositif par rapport à l'absence totale d'allègement. Le surcoût du dispositif par rapport au dispositif d'exonération de droit commun est actuellement environ deux fois plus faible.

Sur la totalité de la période, environ les deux tiers de l'augmentation du coût seraient provenus de l'évolution spontanée.

La prévision pour 2026 associée au PLFSS pour 2026, hors réforme du dispositif par l'article 9 du PLFSS pour 2026, était de 1 555 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques (1 066 millions d'euros pour la seule sécurité sociale).

## Coût du dispositif Lodéom et des dispositifs antérieurs : synthèse des principaux chiffres disponibles (hors bandeaux famille et maladie)

(en millions d'euros)



Traité plein : ensemble des administrations de sécurité sociale. Pointillés : périmètre plus restreint.

Remarques :

- Il s'agit du coût du dispositif par rapport à l'absence totale d'exonération. Le surcoût du dispositif par rapport aux allègements généraux de cotisations patronales, applicables pour la France entière (ou « avantage différentiel »), était en 2023 environ deux fois plus faible.

- En 2009, hors 442 millions d'euros pour régler les dettes accumulées par l'État jusqu'en 2008 envers les organismes sociaux.

Asso : administrations de sécurité sociale (champ plus large que celui de la seule sécurité sociale). Loom : loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Lopom : loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (également dite « loi Girardin »). Lodéom : loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. LFSS 2019 : loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

\* Mesure nouvelle : modification du coût venant d'une modification du droit (les évolutions hors mesures nouvelles sont spontanées). Les montants, indicatifs, sont ceux avancés lors de l'examen des différents projets de loi.

(1) Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.

(2) L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public).

(3) Rapports annuels de performance (RAP) de la mission « Outre-mer ». Le montant indiqué est l'action 1 « Soutien aux entreprises » du programme 138 « Emploi outre-mer », c'est-à-dire le montant de la compensation aux organismes sociaux (qui peut différer du coût effectif).

(4) Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2024.

(5) Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

(6) Réponse aux rapporteuses (montants cohérents avec ceux du Placss 2024).

(7) Réponse aux rapporteurs.

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

**Coût du dispositif Lodéom et des dispositifs antérieurs : synthèse des principaux chiffrages disponibles (hors bandeaux famille et maladie)**

(en millions d'euros)

|  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  | 2016 | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  | 2024  |
|--|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Coût sur le champ de la sécurité sociale d'après le rapport d'inspection de 2006 (1)                         | 174  | 538  | 641  | 707  | 790  | 844  |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Coût sur le champ de la sécurité sociale d'après le rapport d'inspection de 2011 (2)                         |      | 417  | 611  | 678  | 773  | 838  | 895  | 1 001 | 989   | 982   |       |       |       |       |       |       |      |       |       |       |       |       |       |       |       |
| Coût de la compensation aux Asso d'après les RAP (y. c. travailleurs indépendants et auto-entrepreneurs) (3) |      |      |      |      |      |      |      |       | 1 074 | 1 115 | 1 047 | 1 060 | 1 099 | 1 217 | 1 129 | 1 101 | 988  | 1 035 | 1 172 | 1 390 | 1 435 | 1 378 | 1 727 | 1 816 | 1 629 |
| Coût sur le champ des Asso d'après le Placss 2024 (4)  |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |       |       | 1 308 | 1 212 | 1 353 | 1 531 | 1 475 | 1 517 |
| Coût sur le champ des Asso selon le rapport d'inspection de 2024 (y. c. Lopom) (5)                           |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |      |       |       | 1 114 | 1 006 | 1 166 | 1 343 | 1 491 |       |
| Coût sur le champ de la sécurité sociale d'après la DSS (6)  |      |      |      |      |      |      |      |       |       |       |       |       | 996   | 995   | 975   | 921   | 856  | 958   | 971   | 985   | 934   | 1 019 | 1 147 | 1 026 | 1 056 |
| Coût sur le champ des Asso hors retraites complémentaires d'après l'Urssaf (7)                               |      |      |      |      | 736  | 812  | 889  | 963   | 927   | 902   | 870   | 906   | 945   | 954   | 919   | 899   | 868  | 881   | 920   | 875   | 798   | 927   | 1 071 | 1 196 | 1 235 |

(1) Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.

(2) L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF n° 2010-M-070-01, juin 2011 (non public).

(3) Rapports annuels de performance (RAP) de la mission « Outre-mer ». Le montant indiqué est l'action 1 « Soutien aux entreprises » du programme 138 « Emploi outre-mer », c'est-à-dire le montant de la compensation aux organismes sociaux (qui peut différer du coût effectif).

(4) Projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour 2024.

(5) Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF n° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas n° 2024-065R), novembre 2024.

(6) Réponse aux rapporteuses (montants cohérents avec ceux du Placss 2024). Il s'agit de données comptables sur le champ des Robss.

(7) Réponse aux rapporteuses. Il s'agit des données statistiques retraçant les montants déclarés en DSN (BRC avant 2018). Elles portent sur le champ du recouvrement Urssaf, donc Robss + Fnal + Assurance chômage. Les exonérations de cotisations de retraite complémentaire (non recouvrées par l'Urssaf) ne sont pas incluses.

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

## A. DE LA « LOI PERBEN » À LA LFSS POUR 2019

### 1. Le dispositif initial : la « loi Perben » (1994)

Les exonérations de cotisations spécifiques aux territoires d'outre-mer ont été instaurées par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994<sup>1</sup> (dite « loi Perben », du nom de Dominique Perben, alors ministre des départements et territoires d'outre-mer).

Cette loi, présentant un ensemble de mesures en faveur de l'outre-mer<sup>2</sup>, instaurait à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1994 une exonération de 100 % des cotisations patronales de sécurité sociale sur la partie des salaires n'excédant pas le Smic. Il s'agissait donc d'un allègement forfaitaire, dont le montant en euros était identique quel que soit le salaire.

Le dispositif, défini à l'article 4, concernait en quasi-totalité des secteurs d'activité exposés à la concurrence : l'industrie, l'hôtellerie et la restauration, l'agriculture et la pêche. Les deux seules exceptions étaient la presse et, à la suite d'un amendement de l'Assemblée nationale, la production audiovisuelle.

Ce dispositif ne devait rester en vigueur que pendant cinq ans à compter de la publication du décret en Conseil d'État précisant ses conditions d'application. On peut supposer que cela a réduit le caractère incitatif du dispositif.

En outre, toujours à l'initiative de l'Assemblée nationale, les exploitants agricoles exerçant leur activité sur des exploitations de moins de vingt hectares pondérés<sup>3</sup> étaient exonérés de cotisations, de manière pérenne (article 3).

Le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) était exclu du dispositif. Les arguments mis en avant par le Gouvernement étaient un niveau d'activité déterminé par les commandes publiques, une absence de soumission à la concurrence extérieure et des considérations de coût<sup>4</sup>. De même, l'artisanat n'était pas concerné.

---

<sup>1</sup> Loi tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

<sup>2</sup> Comportant 42 articles, cette loi comprenait également, en particulier, un volet « insertion », avec la création dans chaque département d'outre-mer d'une agence d'insertion, la création de contrats d'accès à l'emploi de vingt heures au maximum donnant droit à une aide forfaitaire de l'État à l'employeur et à une exonération des cotisations patronales pour la partie de rémunération n'excédant pas le Smic. Elle comprenait également des dispositions relatives aux investissements en faveur des routes et des transports, des dispositions relatives à l'aménagement foncier et au logement, une réforme de l'octroi de mer, et des dispositions relatives à la lutte contre le travail clandestin à Mayotte.

<sup>3</sup> La pondération étant effectuée en fonction de la nature de la production.

<sup>4</sup> « Le ministre a [...] justifié l'exclusion du BTP de la mesure d'exonération, d'une part par le fait que le niveau d'activité de ce secteur était essentiellement déterminé par les commandes

Le bénéfice des exonérations était applicable aux exploitants et aux entreprises à jour de leurs cotisations sociales ou s'engageant dans un processus d'apurement progressif de leurs dettes au titre de ces cotisations.

Le décret<sup>1</sup> de février 1995 pris pour l'application du texte prévoyait que l'activité des entreprises prise en compte était celle de leur code NAF<sup>2</sup>.

Le dispositif concernait environ 50 000 emplois, soit alors un quart des salariés du secteur privé<sup>3</sup>.

Son coût était inférieur à 200 millions d'euros<sup>4</sup>. Il était en partie financé par une hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable en outre-mer, dont le taux passait de 7,5 % à 9,5 %, pour un rendement estimé à environ 90 millions d'euros<sup>5</sup>, ce qui a parfois été présenté, notamment par les opposants au projet de loi, comme une mesure de « TVA sociale ».

L'objectif mis en avant lors des débats était la création d'emplois. L'idée que celle-ci serait d'autant plus forte que le dispositif concernait les secteurs exposés à la concurrence extérieure semble avoir alors été considérée comme allant de soi<sup>6</sup>.

En pratique l'allégement des cotisations aurait moins eu pour effet de réduire le taux de chômage que de maintenir l'emploi alors que le Smic était progressivement aligné sur celui de l'Hexagone<sup>7</sup>.

---

publiques, d'autre part parce qu'il n'était pas soumis à la concurrence. Il a en outre observé que plus on étendait les secteurs concernés, moins on était en mesure de réduire les charges des entreprises » (source : *audition de Dominique Perben par la commission des affaires sociales du Sénat, 28 juin 1994*).

<sup>1</sup> Décret n° 95-215 du 27 février 1995 relatif à l'exonération de certaines cotisations patronales de sécurité sociale dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et pris pour l'application des articles 4 et 5 de la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte.

<sup>2</sup> Nomenclature des activités françaises.

<sup>3</sup> Source : *audition de Dominique Perben par la commission des affaires sociales du Sénat, 28 juin 1994*.

<sup>4</sup> Source : Nadia Alibay, Cyrille Hagneré, « L'emploi dans les DOM entre 1997 et 2007. Une croissance marquée par les dispositifs d'exonérations spécifiques », Dares Analyses, n° 7, janvier 2011. Le Gouvernement évaluait le coût brut de l'ensemble du projet de loi (avant prise en compte des mesures de financement) à 1,4 milliard de francs, soit 0,2 milliard d'euros. Selon le ministère de l'outre-mer, « le coût total a régulièrement augmenté depuis la mise en place du dispositif, passant de 131 à 163 millions d'euros en 2000 ; en même temps que le nombre de salariés concernés progressait de 37 383 à 43 245 dans 4 275 entreprises » (cité par Valérie Létard, avis n° 299 (2002-2003), commission des affaires sociales du Sénat, 15 mai 2003).

<sup>5</sup> 600 millions de francs.

<sup>6</sup> Cf. par exemple le commentaire de ce qui deviendrait l'article 4 de la loi figurant dans le rapport de la commission des affaires sociales : « Cet article vise à encourager l'emploi par l'abaissement du coût du travail dans les principaux secteurs productifs exposés à la concurrence » (Louis Souvet, rapport n° 556 (1993-1994), commission des affaires sociales du Sénat, 29 juin 1994).

<sup>7</sup> « Une étude de l'évolution des effectifs salariés du secteur privé dans les DOM a été menée pour mesurer l'impact des exonérations sectorielles de la loi du 25 juillet 1994 sur le marché de l'emploi local. Les conclusions permettent de constater un effet globalement positif des exonérations sur les effectifs, surtout en début de période et dans certains secteurs (hôtellerie-

## **2. La Loom (2000) : des dispositions augmentant le coût de 500 millions d'euros, suivies d'une forte croissance spontanée de celui-ci**

À la suite du « rapport Fragonard » de 1999<sup>1</sup>, la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (dite « Loom ») a considérablement accru le coût du dispositif, passé à près de 600 millions d'euros en 2001.

Comportant 75 articles, la Loom, comme la « loi Perben », comportait de nombreuses dispositions en faveur de l'outre-mer, allant bien au-delà du seul renforcement de ce dispositif (comme l'alignement du RMI ultramarin sur celui de l'Hexagone<sup>2</sup> ou diverses évolutions institutionnelles).

Le renforcement du dispositif d'allègement de cotisations patronales était réalisé par son article 2.

Le dispositif était rendu pérenne<sup>3</sup>.

Jusqu'alors identique en euros quel que soit le niveau de salaire (et correspondant au montant des cotisations au niveau du Smic), l'allègement était désormais égal à 100 % des cotisations patronales jusqu'à 1,3 Smic, puis stabilisé en euros à ce montant, quel que soit le niveau de salaire.

De nouvelles entreprises pouvaient bénéficier du dispositif :

- étaient désormais éligibles, outre les secteurs précédemment éligibles : parmi les secteurs soumis à la concurrence extérieure, le tourisme, les énergies renouvelables, les nouvelles technologies de l'information et de la communication ; parmi les autres secteurs, l'artisanat et le BTP (dans ce dernier cas avec une exonération réduite de 50 %) ;

- le dispositif était étendu à toutes les entreprises ayant au maximum 10 salariés, indépendamment de leur secteur d'activité (le périmètre pris en compte étant celui de l'ensemble des établissements dans le département).

---

restauration et agriculture, en particulier en Martinique). L'étude souligne toutefois que la loi de 1994 sur la création d'emploi a été neutralisée par la politique de rattrapage du Smic. De 1990 à 1996, le Smic a augmenté de 26 % dont 14 % sur 1995-1996. L'économie des charges sociales aurait ainsi compensé l'augmentation du Smic » (Valérie Létard, avis n° 299 (2002-2003), commission des affaires sociales du Sénat, 15 mai 2003).

<sup>1</sup> Bertrand Fragonard, Michel Raymond, Denis Soubeyran, Pascal Apprederisse, Claude-Valentin Marie, Jean-Claude Cassone, Les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi, rapport au secrétaire d'État à l'outre-mer, 1<sup>er</sup> juillet 1999.

<sup>2</sup> En moyenne, le montant versé au titre du RMI dans les DOM était inférieur de 20 % à celui de la métropole.

<sup>3</sup> On rappelle que dans le cas du dispositif « Perben », il était valable seulement pendant cinq ans à compter de la publication du décret précisant ses conditions d'application.

Afin de réduire l'effet de seuil en cas de dépassement de cet effectif, un dispositif de sortie dégressive était mis en place<sup>1</sup>.

Les cotisations sociales des employeurs et des travailleurs indépendants ont été significativement allégées (article 3).

Des plans d'apurement des dettes sociale et fiscale étaient en outre prévus (articles 5 et 6). La conditionnalité du bénéfice du dispositif au fait d'être à jour du paiement de ses cotisations n'a toutefois pas été maintenue.

Comme dans le cas de la « loi Perben », on observe un certain flou quant aux objectifs de l'allégement de cotisations patronales. Alors que leur effet macroéconomique manifeste est la création d'emplois, c'est leur effet sur la compétitivité qui a été mis en avant par le Gouvernement (conformément à la logique sectorielle du dispositif)<sup>2</sup>.

Le coût de la Loom était évalué à 600 millions d'euros par an<sup>3</sup>, dont 500 millions d'euros pour les allègements de cotisations patronales, le nombre de salariés concernés passant de près de 50 000 à plus de 100 000<sup>4</sup>.

Contrairement à ce qui avait été le cas pour la « loi Perben », la Loom était financée par la solidarité nationale, et non par un relèvement de la TVA<sup>5</sup>.

La forte augmentation du coût entre 2004 et 2008 provient non de la Lopom ou d'autres mesures (le barème n'ayant pas été modifié sur la période), mais de la croissance spontanée des salaires outre-mer<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Le bénéfice intégral de l'exonération était maintenu, dans la limite de dix salariés, pendant un an ; puis son montant était affecté d'un coefficient de 80 % la deuxième année, 60 % la troisième, 40 % la quatrième et 20 % la cinquième.

<sup>2</sup> Lors de son audition le 30 mai 2000 par la commission des affaires sociales du Sénat, Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'État à l'outre-mer, a indiqué que le projet de loi poursuivait deux objectifs en matière économique et sociale : accroître fortement la compétitivité des entreprises dans les départements d'outre-mer ; et favoriser les créations d'emplois. Il a décrit les allègements de cotisations patronales dans la partie relative à l'accroissement de la compétitivité, les dispositions présentées comme relevant de la politique de l'emploi concernant des dispositifs comme le projet initiative-jeunes (une aide financière de l'État accordée aux jeunes âgés de 18 à 30 ans créant ou reprenant une entreprise ou suivant certaines formations).

<sup>3</sup> Cf. Roland du Luart, rapport n° 296 (2002-2003), commission des finances du Sénat, 14 mai 2003.

<sup>4</sup> Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'outre-mer, « a indiqué qu'au total ce serait environ 115 000 salariés qui seraient concernés par les exonérations, contre 44 000 aujourd'hui, et l'ensemble des 55 000 employeurs et travailleurs indépendants qui seraient visés par les allègements de charges. Il a précisé que ce nouveau dispositif représenterait un coût annuel de l'ordre de 3,5 milliards de francs, soit quatre fois le coût du dispositif actuel » (audition le 30 mai 2000 par la commission des affaires sociales du Sénat). Le rapport de la commission des affaires sociales (Jean-Louis Lorrain, rapport n° 403 (1999-2000), 8 juin 2000) précise que ce coût de 3,5 milliards de francs (environ 500 millions d'euros) correspond au seul article 2.

<sup>5</sup> Ainsi que cela a été souligné par Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'État à l'outre-mer, lors de son audition le 30 mai 2000 par la commission des affaires sociales du Sénat.

<sup>6</sup> Cf., dans le cas des années 2004 et 2005 : Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission

Au Sénat, le projet de loi a été renvoyé à la commission des lois, la commission des affaires sociales étant saisie pour avis. La commission des affaires sociales a souhaité porter le seuil de l'exonération totale de 1,3 Smic à 1,5 Smic, étendre le seuil de 10 salariés à 20 salariés (seuls les 10 premiers salariés bénéficiant du dispositif)<sup>1</sup>, étendre le dispositif aux secteurs de la formation professionnelle et du transport aérien et maritime régional, et supprimer la division par deux de l'allégement applicable au secteur du BTP. Ces dispositions n'ont pas été conservées dans le texte définitif.

Il est à noter que lors de l'examen du texte par le Parlement, les instances communautaires ne s'étaient pas encore prononcées sur sa conformité au droit européen<sup>2</sup>.

### **3. La Lopom, ou « loi Girardin » (2003) : l'instauration de trois barèmes distincts**

Comme les précédentes, la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (dite « Lopom », ou « Girardin ») était une loi globale pour l'outre-mer, comportant 68 articles.

Elle comprenait en particulier une importante réforme du régime des aides fiscales à l'investissement outre-mer (Rafip), instauré par la « loi Pons » de 1986<sup>3</sup>. Le dispositif a alors été considérablement étendu, l'ensemble des secteurs étant désormais éligibles, à l'exception de ceux expressément exclus (ce principe n'a pas été remis en cause depuis). Cette extension correspondait à l'essentiel du coût du projet de loi<sup>4</sup>.

Dans le cas des exonérations de cotisations patronales, l'article 1<sup>er</sup> de la Lopom apportait les modifications suivantes.

Dans le cas des entreprises franchissant à la hausse le seuil de 10 salariés, elle remplaçait le dispositif dégressif par le maintien du bénéfice intégral de l'exonération, dans la limite des dix salariés précédemment occupés.

---

*d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006 (pages 5-6).*

<sup>1</sup> Parmi les 220 000 salariés du secteur privé, 29,5 % étaient employés par des entreprises de moins de 10 salariés, 22,8 % par des entreprises de 10 à 20 salariés et 47,7 % par des entreprises de plus de 20 salariés.

<sup>2</sup> Comme Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'État à l'outre-mer, l'avait souligné le 30 mai 2000 lors de son audition par la commission des affaires sociales du Sénat.

<sup>3</sup> Loi n° 86-1383 du 31 décembre 1986 de programme relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

<sup>4</sup> « Le coût global du présent projet de loi s'établit à un peu moins de 240 millions d'euros par an. Une partie significative de cette somme (164 millions d'euros) concerne le seul titre II consacré à la relance de l'investissement privé par le biais de la défiscalisation » (Roland du Luart, rapport n° 296 (2002-2003), commission des finances du Sénat, 14 mai 2003).

Dans le cas des entreprises du BTP, la réduction de 50 % de l'allègement n'était maintenue que pour les entreprises de plus de 50 salariés.

Le bénéfice du dispositif était étendu aux entreprises de transport aérien, maritime ou fluvial.

Surtout, c'est la Lopom qui a introduit la multiplicité de barèmes qui caractérise aujourd'hui le dispositif.

Comme pour la loi Perben et la Loom, l'allègement était total jusqu'à un certain niveau de salaire (1 Smic pour la loi Perben et 1,3 Smic pour la Loom), puis stabilisé en euros quel que soit le niveau de salaire.

Dans le cas de la Lopom, le seuil jusqu'auquel l'exonération était totale (et à partir duquel elle était stabilisée en euros), maintenu par défaut à 1,3 Smic, était porté à 1,5 ou 1,6 Smic pour certaines entreprises, conformément au tableau ci-après.

#### Les barèmes de la Lopom (juillet 2003-avril 2009)

| Seuil jusqu'auquel l'exonération était totale (et partir duquel elle était stabilisée en euros quel que soit le niveau de salaire) | Entreprises concernées  |
|--|---|
| 1,3 Smic   | Entreprises de 10 salariés au plus, entreprise du BTP de 50 salariés au plus (réduction de 50 % au-delà), entreprises de transport aérien, maritime ou fluvial  |
| 1,4 Smic   | Industrie, restauration (à l'exception de la restauration de tourisme classée), presse, production audiovisuelle, énergies renouvelables, nouvelles technologies de l'information et de la communication, centres d'appel, pêche (en incluant les cultures marines et l'aquaculture), agriculture |
| 1,5 Smic   | Tourisme, restauration de tourisme classée, hôtellerie  |

Source : Mccss du Sénat, d'après l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003

La Lopom définit toujours le dispositif d'allègement applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon<sup>1</sup>.

Le coût de ces extensions était évalué à moins de 40 millions d'euros<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> En effet, l'article L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, instauré par la Loom et modifié par la Lopom, concerne depuis la loi de finances pour 2009 la seule collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

<sup>2</sup> « Une partie importante de l'enveloppe financière consacrée au présent projet de loi est affectée aux exonérations nouvelles de cotisations sociales, soit 37,2 millions d'euros en année pleine répartis comme suit : 19,6 millions d'euros pour le bâtiment et les travaux publics ; 6,8 millions d'euros pour les transports ; 5,7 millions d'euros pour les secteurs dits « exposés » ; 4,9 millions d'euros pour le tourisme et l'hôtellerie » (Valérie Létard, avis n° 299 (2002-2003), commission des affaires sociales du Sénat, 15 mai 2003).

La Lopom prévoyait également des exonérations de charges sociales en faveur des exploitants agricoles (article 2) et des marins créateurs ou repreneurs d'une entreprise (article 3). Elle comprenait en outre diverses dispositions en faveur de l'emploi des jeunes, comme la reconnaissance législative et l'extension à l'ensemble des collectivités d'outre-mer du service militaire adapté (SMA) (article 8).

Comme pour les textes précédents, lors des débats l'accent a été mis pour justifier les allègements de cotisations non sur la création d'emplois, mais sur l'augmentation de la compétitivité par rapport aux États et territoires voisins.

Lors de l'examen du texte au Sénat, c'est cette fois la commission des finances qui était saisie au fond. La commission des affaires sociales s'est comme précédemment saisie pour avis. C'est à son initiative que le dispositif a été étendu aux centres d'appel.

#### **4. La Lodéom (2009) : le passage à une logique plus explicite de création d'emplois et l'instauration d'une dégressivité de l'exonération**

L'article 25 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (dite « Lodéom »), reprenant partiellement les dispositions de l'article 159 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009<sup>1</sup>, a légèrement réduit le coût du dispositif.

La Lodéom comportait 76 articles. Elle a en particulier instauré les zones franches globales d'activités (ZFGA), bénéficiant de divers allègements fiscaux (article 4).

Elle a étendu le dispositif à Saint-Martin et Saint-Barthélemy<sup>2</sup>. Elle l'a codifié dans un nouvel article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, l'article L. 752-3-1 (dispositif Lopom) ne s'appliquant désormais qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon.

---

<sup>1</sup> Les dispositions concernées du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (Lodéom) ont en effet été intégrées au projet de loi de finances pour 2009, du fait du report d'examen du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, initialement prévu pour 2008, afin de permettre leur mise en oeuvre plus rapide. L'inscription du dispositif dans la loi de finances, et non dans la loi de financement de la sécurité sociale, pouvait s'expliquer par le fait que l'article 159 de la loi de finances pour 2009 comprenait également des dispositions fiscales relatives aux zones franches globales d'activités (ZFGA). On rappelle que ce n'est que depuis la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 que l'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale, créé par cette loi organique, réserve aux lois de financement de la sécurité sociale la création ou la modification de niches sociales dont la durée serait de trois ans ou plus.

<sup>2</sup> Alors que le Sénat avait étendu dans la loi de finances pour 2009 le dispositif Lodéom à Saint-Barthélemy, le Gouvernement n'a pas repris cette disposition dans le texte initial de la Lodéom. Elle a toutefois été rétablie à l'initiative du Sénat, sa commission des finances ayant souhaité rétablir l'intégralité du dispositif de la loi de finances pour 2009.

Le seuil de 50 salariés pour le secteur du BTP a été supprimé.

Le principal apport de la Lodéom est d'instaurer une dégressivité de l'allègement de cotisations. Jusqu'alors, celle-ci était total jusqu'à un certain niveau de salaire (fixé par la Lopom à 1,3, 1,4 ou 1,5 Smic selon les entreprises), puis stabilisé en euros quel que soit le niveau de salaire. Désormais, après un plateau l'allègement diminue progressivement pour s'annuler à partir d'un certain niveau de salaire.

La Lodéom marque donc de fait un changement de logique du dispositif. Jusqu'alors, l'accent était plutôt mis sur le renforcement de la compétitivité. Désormais, il s'agit de donner la priorité à la création d'emplois, en recentrant le dispositif sur les bas salaires, dont l'emploi est le plus dépendant de leur coût.

La Lodéom instaurait deux barèmes également prévus par la loi de finances pour 2009 :

- dans le barème de droit commun, l'allègement était total jusqu'à 1,4 Smic, puis diminuait linéairement en euros pour s'annuler à 3,8 Smic ;
- dans le barème renforcé (ne bénéficiant pas à Saint-Barthélemy), réservé aux PME<sup>1</sup> de certains secteurs (*cf. infra*), l'allègement était total jusqu'à 1,6 Smic, puis diminuait linéairement en euros pour s'annuler à 4,5 Smic.

Le Sénat a adopté en séance un amendement du Gouvernement rendant ces deux barèmes plus favorables pour les entreprises d'au plus 10 salariés : dans le barème de droit commun l'allègement était stable en euros entre 1,4 Smic et 2,2 Smic, et dans le barème renforcé il était stable en euros entre 1,6 Smic et 2,5 Smic (il diminuait ensuite linéairement pour s'annuler au même niveau de salaire que pour les autres entreprises, à 3,8 ou 4,5 Smic).

Le Sénat a également ajusté pour certains territoires la liste des secteurs bénéficiant du barème renforcé, instaurant ainsi un zonage relativement complexe<sup>2</sup>.

L'économie globale attendue était d'environ 8 % du coût global du dispositif<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Les entreprises devaient en effet employer moins de 250 salariés et avoir réalisé un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'euros.

<sup>2</sup> Dans le dispositif prévu par la loi de finances pour 2009, rétabli par la commission des finances du Sénat, le régime renforcé bénéficiait essentiellement aux secteurs entrant dans le champ de du dispositif fiscal dit « Girardin » (ce dispositif, défini à l'article 199 undecies B du code général des impôts, bénéficie à tous les secteurs, à l'exception d'une liste limitative, correspondant à une part importante de l'économie). Dans le texte adopté par le Sénat, ces critères n'étaient maintenus que pour certaines zones considérées comme les plus fragiles (comme la Guyane et des parties des autres Drom), les autres devant exercer leur activité principale dans l'un des secteurs suivants : recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme, y compris les activités de loisirs s'y rapportant, environnement, agronutrition ou énergies renouvelables.

<sup>3</sup> Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Réformer les baisses de cotisations sociales ultramarines ? », Travail et emploi 2011/1 n° 125.

La Lodéom a en outre rétabli l'obligation (peu appliquée en pratique) d'être à jour de ses cotisations pour bénéficier du dispositif, et prévu des plans d'apurement pour les entreprises connaissant de réelles difficultés économiques.

### 5. La LF 2014 et la LFSS pour 2016 : la distinction de six barèmes, davantage concentrés sur les bas salaires

La LF 2014 a considérablement complexifié le dispositif en passant de trois à six barèmes, conformément au tableau ci-après. Cette complexification n'a pas été remise en cause par la LFSS pour 2016.

#### Les modifications du barème par les lois de finances pour 2014 et 2016

(seuils en multiples du Smic)

|   |                       | Lodéom<br>(2009) | LF 2014 | LF 2016 |
|---|-----------------------|------------------|---------|---------|
| Entreprises de moins de 11 salariés                                     | 1 <sup>er</sup> seuil | 1,4              | 1,4     | 1,4     |
|   | Fin palier            | 2,2              | 2,2     | 2       |
|   | Plafond               | 3,8              | 3,8     | 3       |
| Entreprises de moins de 11 salariés éligibles au CICE                   | 1 <sup>er</sup> seuil |                  | 1,4     | 1,4     |
|   | Fin palier            |                  | 1,8     | 1,6     |
|   | Plafond               |                  | 2,8     | 2,3     |
| Entreprises bénéficiant du dispositif de droit commun                   | 1 <sup>er</sup> seuil | 1,4              | 1,4     | 1,4     |
|   | Fin palier            | 1,4              | 1,4     | 1,4     |
|   | Plafond               | 3,8              | 3,8     | 3       |
| Entreprises bénéficiant du dispositif de droit commun éligibles au CICE | 1 <sup>er</sup> seuil |                  | 1,4     | 1,3     |
|   | Fin palier            |                  | 1,4     | 1,3     |
|   | Plafond               |                  | 2,6     | 2       |
| Entreprises bénéficiant du dispositif renforcé                          | 1 <sup>er</sup> seuil | 1,6              | 1,6     | 1,7     |
|   | Fin palier            | 2,5              | 2,5     | 2,5     |
|   | Plafond               | 4,5              | 4,5     | 4,5     |
| Entreprises bénéficiant du dispositif renforcé éligibles au CICE        | 1 <sup>er</sup> seuil |                  | 1,6     | 1,7     |
|   | Fin palier            |                  | 2       | 2,5     |
|   | Plafond               |                  | 3       | 3,5     |

CICE : crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

1<sup>er</sup> seuil : salaire à partir duquel l'allégement est constant en euros. Fin palier : salaire à partir duquel l'allégement diminue linéairement en euros. Plafond : salaire à partir duquel l'allégement est nul.

Source : Mecss du Sénat

*a) La loi de finances pour 2014*

L'article 130 de la loi de finances pour 2014<sup>1</sup> a modifié les barèmes afin de concentrer un peu plus les allègements sur les salaires les plus bas, le coût du travail étant en revanche accru pour les salaires à partir de 1,9 Smic, 2,1 Smic ou 2,2 Smic, selon le type d'entreprise.

Le texte initial de l'article a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale et le Sénat (qui a par ailleurs rejeté l'ensemble du projet de loi en première lecture). La commission des finances et la commission des affaires sociales du Sénat, saisie pour avis, avaient demandé d'adopter l'article sans modification.

D'après l'étude d'impact, cette réforme devait conduire, à partir de 2015, à une économie pour l'État de 108 millions d'euros par an.

*b) La LFSS pour 2016*

L'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 a maintenu cette complexité.

Les plafonds étaient abaissés, sauf pour le dispositif renforcé, pour lesquels ils étaient augmentés.

L'Assemblée nationale et le Sénat n'ont apporté que quelques ajustements rédactionnels. La commission des affaires sociales du Sénat avait demandé d'adopter l'article sans modification, avant de faire adopter en séance un amendement de précision.

Selon l'évaluation préalable annexée au PLFSS, cette réforme devait permettre 75 millions d'euros d'économies en 2016.

## **6. La LFSS pour 2019 : l'instauration des trois barèmes actuels**

L'article 8 de la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 (LFSS pour 2019) a ajusté les barèmes à l'occasion de la suppression du CICE<sup>2</sup>, transformé en « bandeau maladie »<sup>3</sup>.

C'est la LFSS pour 2019 qui a instauré les trois barèmes actuellement en vigueur : compétitivité, compétitivité renforcée et innovation et croissance (ce dernier résultant d'un amendement du Gouvernement adopté en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, qui a en outre rétabli dans le cas de la Guyane les conditions particulièrement favorables d'éligibilité au dispositif renforcé dont elle bénéficiait jusqu'alors).

---

<sup>1</sup> Ce n'est que depuis la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 que l'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale, créé par cette loi organique, réserve aux lois de financement de la sécurité sociale la création ou la modification de niches sociales dont la durée est de trois ans ou plus.

<sup>2</sup> Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

<sup>3</sup> En vertu de l'article 9 de la loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) a été remplacé par un allègement de cotisations d'assurance maladie, dit « bandeau maladie », de 6 points pour les rémunérations n'excédant pas 2,5 Smic.

À l’initiative du Sénat, elle a inséré un article L. 752-3-3, maintenant à Saint-Barthélemy et Saint-Martin le dispositif jusqu’alors applicable.

Le texte initial excluait du bénéfice du dispositif les secteurs de la presse, de la production audiovisuelle et des transports aérien et maritime, réintroduits par un amendement du Gouvernement adopté par l’Assemblée nationale, pour un coût évalué à une quinzaine de millions d’euros<sup>1</sup>.

Le gain du texte initial pour les finances publiques était évalué à une quinzaine de millions d’euros. Toutefois, le rapport d’inspection précité de novembre 2024 indique qu’après prise en compte des modifications apportées lors des débats, « *cette réforme a été réalisée à budget légèrement croissant* ».

Le dispositif actuel est présenté plus précisément dans **l’annexe V** au présent rapport.

La LFSS pour 2026 l’a étendu à Mayotte le 1<sup>er</sup> juillet 2026, sous réserve de certaines adaptations.

#### **B. PRINCIPAUX TEXTES AYANT MODIFIÉ LE DISPOSITIF D’ALLÈGEMENT DE COTISATIONS PATRONALES EN OUTRE-MER (1994-2026)**

|  | <b>Dispositif d’allègement de cotisations ultramarin « de droit commun »<sup>2</sup></b>  | <b>Dispositifs propres à certains territoires</b> |
|--|---|---|
|  | <b>Art. 4 de la loi ° 94-638 du 25 juillet 1994 (« loi Perben »)</b>  |   |
| <a href="#">Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 (« loi Perben ») - art. 4</a> | Instauration par la « loi Perben » des allègements de cotisations propres à l’outre-mer (pendant cinq ans à compter de la publication du décret en Conseil d’État mettant en œuvre le dispositif) |   |
| <a href="#">Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 (LF 2000) - art. 136</a>    | Extension du dispositif jusqu’au 31 décembre 2000   |   |
|  | <b>Art. L. 752-3-1 du CSS</b>   |   |
| <a href="#">Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 (Loom)- art. 2</a>         | Instauration par la Loom d’un dispositif se substituant au précédent, codifié à l’article L. 752-3-1 du CSS   |   |
| <a href="#">Loi n°2003-660 du 21 juillet 2003 (Lopom) - art. 1</a>         | Instauration par la Lopom d’un dispositif se substituant au précédent, reposant sur trois barèmes   |   |
| <a href="#">Loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 (LFR 2003) - art. 42</a>  | Exclusion du champ d’application du dispositif aux établissements publics à caractère industriel et commercial et aux entreprises publiques   |   |

<sup>1</sup> Selon l’objet de l’amendement du Gouvernement.

<sup>2</sup> Le dispositif d’allègements outre-mer « de droit commun » concernait initialement la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Il a été étendu à Saint-Martin et Saint-Barthélemy entre 2009 et 2018, ces deux territoires bénéficiant depuis 2019 d’un dispositif propre (correspondant au dispositif Lodéom initial). Il a été étendu à Mayotte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2026 par la LFSS pour 2026.

|   | <b>Dispositif d'allégement de cotisations ultramarin « de droit commun »<sup>2</sup></b>   | <b>Dispositifs propres à certains territoires</b>   |
|---|--|---|
|   | <b>Art. 4 de la loi ° 94-638 du 25 juillet 1994 (« loi Perben »)</b>   |   |
| <a href="#">Loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007 (LFSS pour 2008) - art. 22</a>  | Suppression générale des exonérations de cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles (donc notamment pour le dispositif Lopom)  |   |
|   | <b>Art. L. 752-3-2 du CSS</b>  |   |
| <a href="#">Loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 (LF 2009) - art. 159</a>        | Insertion de l'article L. 752-3-2, préfigurant le futur « dispositif Lodéom ». Extension à Saint-Martin et Saint-Barthélemy  |   |
| <a href="#">Loi n°2009-594 du 27 mai 2009 (Lodéom) - art. 25</a>                | Instauration par la Lodéom d'un dispositif se substituant au précédent (toujours étendu à Saint-Martin et Saint-Barthélemy), davantage centré sur les bas salaires   | Maintien du dispositif Lopom à Saint-Pierre-et-Miquelon (art. L. 752-3-1 du CSS)  |
| <a href="#">Loi n°2012-354 du 14 mars 2012 (LFR 2012) - art. 2</a>              | Calcul de l'exonération non plus en référence à un montant en valeur absolue mais sur la base d'une part de rémunération (pour neutraliser la réduction des cotisations patronales familiales par la LFR 2012) |   |
| <a href="#">Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 (LF 2014) - art. 130</a>        | Centrage accru des barèmes sur les bas salaires  |   |
| <a href="#">Loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 (LFSS pour 2016) - art. 10</a>  | Centrage accru des barèmes sur les bas salaires  |   |
| <a href="#">Loi n°2015-1702 du 21 décembre 2015 (LFSS pour 2016) - art. 11</a>  | Extension du dispositif renforcé à Saint-Barthélemy  |   |
| <a href="#">Loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016 (LFSS pour 2017) - art. 10</a>  | Suppression, pour Saint-Barthélemy, de la disposition selon laquelle pour bénéficier du barème renforcé l'entreprise doit être soumise de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition              |   |
| <a href="#">Loi n°2018-1203 du 22 décembre 2018 (LFSS pour 2019) - art. 8</a>   | Refonte du dispositif, à la suite de la suppression du CICE (instauration des trois barèmes actuels : compétitivité, compétitivité renforcée et innovation et croissance)                                      | Maintien à Saint-Barthélemy et Saint-Martin du dispositif Lodéom jusqu'alors applicable (nouvel art. L. 752-3-3 du CSS) |
| <a href="#">Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 (LFSS pour 2020) - art. 11</a> | Placement du secteur de la presse dans le barème de compétitivité renforcée  |   |
| <a href="#">Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 (LFSS pour 2020) - art. 12</a> | Fin du plateau du barème de compétitivité renforcée portée de 1,7 Smic à 2 Smic  |   |
| <a href="#">Loi n°2020-1576 du 14 décembre 2020 (LFSS pour 2021) - art. 19</a>  | Placement du secteur de la production audiovisuelle dans le barème de compétitivité renforcée  |   |

|  | Dispositif d'allégement de cotisations ultramarin « de droit commun » <sup>2</sup>         | Dispositifs propres à certains territoires |
|--|--|--|
|  | Art. 4 de la loi ° 94-638 du 25 juillet 1994 (« loi Perben »)                              |  |
| <a href="#">Loi n°2025-199 du 28 février 2025 (LFSS pour 2025) - art. 18</a>   | Neutralisation de l'impact de la réforme des allègements généraux sur le dispositif Lodéom |  |
| <a href="#">Loi n°2025-1403 du 30 décembre 2025 (LFSS pour 2026) - art. 23</a> | Extension à Mayotte le 1 <sup>er</sup> juillet 2026, sous réserve de certaines adaptations |  |

CSS : code de la sécurité sociale. LF : loi de finances. LFR : loi de finances rectificative. LFSS : loi de financement de la sécurité sociale. Loom : loi d'orientation pour l'outre-mer. Lopom : loi de programme pour l'outre-mer.

Source : Mecss du Sénat

## V. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DU DISPOSITIF LODÉOM

### A. LES ALLÈGEMENTS GÉNÉRAUX BÉNÉFICIENT AUX ENTREPRISES DES DROM-COM, COMME AUX ENTREPRISES HEXAGONALES

L'article L. 241-13 du CSS inclut les Drom-COM, comme l'ensemble des territoires de l'Hexagone, dans le dispositif des allègements généraux de cotisations patronales, accordant ainsi une exonération totale des cotisations au niveau du Smic, dégressive ensuite. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026, il s'agit de la réduction générale dégressive unique (RGDU), qui concerne les salaires jusqu'à 3 Smic.

Les entreprises éligibles au dispositif Lodéom ou Lopom peuvent choisir, pour chaque salarié éligible, entre le bénéfice des allègements généraux ou ceux du dispositif Lodéom ou Lopom<sup>1</sup>.

### B. LE MAINTIEN DES BANDEAUX FAMILLE ET MALADIE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF LODÉOM

Les réductions de cotisations dites « bandeau maladie » et « bandeau famille » concernent l'assurance maladie, jusqu'à 2,5 Smic avec une réduction du taux de 6 points, et la branche famille, jusqu'à 3,5 Smic avec une réduction du taux de 1,8 point.

---

<sup>1</sup> L'Urssaf précise sur son site internet : « L'employeur peut choisir d'appliquer l'exonération Lodéom ou la réduction générale des cotisations. Cette décision est révoquée. Si vous changez de régime d'exonération en cours d'année pour un même contrat, chacune des périodes d'emploi correspondantes donne lieu à l'application d'un régime d'exonération, comme s'il s'agissait de contrats différents. »

L'article 18 de la LFSS pour 2025<sup>1</sup> a supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026 les bandeaux pour les allègements généraux de cotisations patronales, dans le cadre de la mise en place de la RGDU. À l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, les bandeaux ont toutefois été maintenus pour les régimes spécifiques, comme le dispositif Lodéom<sup>2</sup>.

### C. DISPOSITIONS COMMUNES

#### 1. Assiette

L'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale détermine les modalités de l'assiette.

Le critère d'éligibilité des entreprises est l'établissement commercial. Dès lors, une entreprise de l'Hexagone ayant un établissement dans un Drom-COM peut bénéficier du dispositif de la Lodéom ou de la Lopom pour les salariés travaillant au sein de cet établissement.

Dans le cas des Drom l'assiette des cotisations faisant l'objet d'une exonération correspond à celle retenue pour les allègements généraux, à savoir les cotisations de sécurité sociale d'assurance maladie (maladie, maternité, invalidité, décès), d'assurance vieillesse de base, la contribution au fonds national d'aide au logement, les allocations familiales, la contribution solidarité autonomie, les cotisations patronales de retraite complémentaire légalement obligatoires et les contributions patronales d'assurance-chômage<sup>3</sup>.

En revanche, dans les COM, l'assiette est limitée aux cotisations « *au titre de la législation de sécurité sociale, à l'exclusion de celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles* »<sup>4</sup>, ce qui comprend les seules cotisations d'assurance maladie (maladie, maternité, invalidité, décès), d'assurance vieillesse plafonnées et déplafonnées et d'allocations familiales.

Pour l'ensemble des Drom-COM, les réductions de cotisations excluent partiellement celles dues au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles, qui ne s'appliquent que sur la part mutualisée de la cotisation<sup>5</sup>.

L'exonération s'applique à l'ensemble des employeurs, à l'exception des entreprises et établissements publics<sup>6</sup>. Les employeurs particuliers d'une aide à domicile ne sont pas concernés<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

<sup>2</sup> Article 18 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

<sup>3</sup> Article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Rédaction commune aux articles L. 752-3-1 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Article D. 241-2-4 du code de la sécurité sociale.

<sup>6</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, exonérations zonées, chapitre 5, section 1.

<sup>7</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, exonérations zonées, chapitre 5, section 1.

Si une entreprise exerce plusieurs activités, l'exonération s'applique au titre des salariés employés pour chacune d'elles. L'exonération n'est pas cumulable avec les allègements généraux<sup>1</sup>. Si une entreprise dépasse le seuil permettant de bénéficier du dispositif, les salariés en deçà du seuil continuent d'être concernés par les exonérations<sup>2</sup>.

L'effectif pris en compte pour le calcul des seuils est celui de l'année N-1. Les salariés titulaires d'un contrat à durée déterminée, les apprentis, les titulaires d'un contrat de professionnalisation ou d'un contrat d'insertion ou de professionnalisation ne sont pas pris en compte dans le calcul du seuil.<sup>3</sup>

## **2. Les obligations fiscales et sociales des entreprises**

Le bénéfice de l'exonération est conditionné au respect, par l'employeur, de l'ensemble de ses obligations déclaratives et de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement compétent. Cette condition est réputée satisfaite dès lors que l'employeur s'acquitte à bonne date de ses déclarations et paiements courants et qu'il est soit à jour de ses obligations antérieures, soit titulaire d'un plan d'apurement des dettes contractées qu'il respecte<sup>4</sup>.

La vérification de cette condition est opérée à intervalles semestriels, de sorte que les éventuels impayés constatés entre deux échéances de contrôle n'emportent pas de conséquence sur le droit à exonération dès lors qu'ils sont régularisés dans cet intervalle. Ce dispositif poursuit une finalité incitative : encourager l'employeur à maintenir une situation à jour vis-à-vis de l'organisme de recouvrement et à procéder à la régularisation rapide de toute période débitrice, cette régularisation lui ouvrant rétroactivement le droit au bénéfice de l'exonération au titre des périodes ainsi soldées<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'employeur ayant régularisé sa situation ou conclu un plan d'apurement est recevable à formuler une demande de bénéfice de l'exonération pour les périodes antérieurement débitrices ayant fait l'objet de ladite régularisation<sup>6</sup>.

L'exonération est réduite de 10 % si l'entreprise n'a pas engagé de négociations salariales ou relatives à l'égalité professionnelle. La réduction est totale si cette obligation n'a pas été remplie trois fois consécutivement<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>3</sup> Article R. 130-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>6</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, exonérations zonées, chapitre 5, section 2.

<sup>7</sup> Articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

Le bénéfice de l'exonération ne s'applique pas pour les entreprises qui ont fait l'objet d'une condamnation pour fraude fiscale, travail dissimulé, marchandage ou prêt illicite de main-d'œuvre. En cas de constat de travail dissimulé, l'exonération est annulée rétroactivement sur l'intégralité de la période au titre de laquelle les faits ont été établis. Par ailleurs, à compter de la date dudit constat et jusqu'au prononcé du jugement définitif, le droit à exonération de l'employeur concerné est suspendu de plein droit<sup>1</sup>.

### **3. Le régime de perfectionnement actif**

L'exonération de contributions patronales est applicable aux employeurs qui importent des marchandises tierces à l'Union européenne pour les transformer ou les réparer en vue de les réexporter et qui bénéficient à ce titre du régime de perfectionnement actif.

Le régime du perfectionnement actif constitue un régime douanier dérogatoire au droit commun, institué par l'article 256 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil, dont la finalité est de soutenir la compétitivité des opérateurs établis sur le territoire de l'Union européenne. Il autorise l'importation temporaire de marchandises originaires de pays tiers en suspension des droits à l'importation et des mesures de politique commerciale applicables, sous réserve que lesdites marchandises soient destinées à faire l'objet d'opérations de transformation, d'ouvraison ou de réparation sur le territoire douanier de l'Union, avant d'être réexportées ou mises à la consommation.

Ce régime poursuit une double finalité : d'une part, un objectif financier consistant à octroyer aux entreprises bénéficiaires un avantage de trésorerie par la suspension des droits à l'importation pesant sur leurs intrants, et d'autre part, un objectif économique visant à renforcer la capacité exportatrice des opérateurs de l'Union en valorisant la création de valeur ajoutée réalisée sur le territoire communautaire.

### **4. Gestion du dispositif**

Chaque activité d'un secteur économique est enregistrée dans la nomenclature d'activités françaises (NAF) qui permet pour les entreprises d'inscrire ce dernier dans leur déclaration auprès des caisses de sécurité sociale afin de bénéficier du dispositif d'exonération. L'utilisation du code APE traditionnellement attribué par l'Insee ne suffit pas<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Articles L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, exonérations zonées, chapitre 5, section 2.

## 5. Formule de calcul

Le montant de la réduction est obtenu en appliquant à la rémunération annuelle brute un coefficient de dégressivité<sup>1</sup>.

Lorsque l'exonération est totale, le coefficient est égal à la somme des taux de cotisations entrant dans le champ de l'exonération. À partir du seuil de dégressivité et jusqu'au point de sortie de l'exonération, le coefficient de dégressivité est calculé selon la formule ci-après<sup>2</sup> :

$$\text{seuil d'inflexion} \times (\text{Taux de cotisation} / (\text{seuil de sortie} - \text{seuil d'inflexion})) \\ \times (\text{seuil de sortie} \times (\text{Smic calculé annuellement} / \text{rémunération annuelle brute}) - 1)$$

Le résultat issu de l'application de cette formule est arrondi à quatre décimales, au millième le plus proche. La valeur maximale du taux de cotisation correspond à la somme des taux de cotisations et contributions exonérées.

La valeur du taux de cotisation correspond à la somme des cotisations exonérées.

### **D. LES BARÈMES APPLICABLES EN GUADELOUPE, EN MARTINIQUE ET À LA RÉUNION**

Au 1<sup>er</sup> mai 2026, le taux d'exonération maximal, correspondant à la totalité des cotisations patronales<sup>3</sup>, est de 32,01 % du salaire brut pour les entreprises assujetties à la contribution au Fnal au taux de 0,1 % et de 32,41 % pour les entreprises assujetties à la contribution au Fnal au taux de 0,5 %. En y ajoutant les bandeaux famille et maladie, le taux atteint 39,91 % et 40,21 %.

#### **Taux des cotisations sociales entrant dans le champ du dispositif Lodéom pour les Drom au 1<sup>er</sup> janvier 2026**

(en points de pourcentage)

|  |   |
|--|---|
| Cotisation d'assurance maladie                               | 7 % pour les salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 2,5 Smic dans sa valeur applicable au 31 décembre 2023, et 13 % pour les autres salariés |
| Cotisation d'assurance vieillesse (plafonnée et déplafonnée) | 10,66 %   |
| Cotisations d'allocations familiales                         | 3,45 % pour les salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à   |

<sup>1</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, exonérations zonées, chapitre 5, section 3.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019 relatif à l'exonération de cotisations sociales applicable aux employeurs implantés en outre-mer.

<sup>3</sup> Hors part non mutualisée des cotisations d'accidents du travail et de maladies.

|  |   |
|--|---|
|  | 3,5 Smic dans sa valeur applicable au 31 décembre 2023<br>5,25 % pour les autres salariés |
| Cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles pour la part mutualisée | 0,49 %  |
| Contribution de solidarité pour l'autonomie  | 0,3 %   |
| Cotisation aux régimes de retraite complémentaire obligatoire                              | 6,01 %  |
| Cotisations d'assurance-chômage  | 4 %   |
| Contribution au fonds national de l'aide au logement                                       | 0,1 % ou 0,5 % selon le statut de l'employeur   |

Source : Bulletin officiel de la sécurité sociale, « exonérations zonées », chapitre 5, section 4

Comme indiqué *supra*, les bandeaux famille et maladie sont maintenus dans le cas des salariés bénéficiant du dispositif Lodéom. Ainsi, jusqu'à 3,5 Smic le taux de cotisation famille est fixé à 3,45 % (au lieu de 5,25 %), soit une réduction de 1,8 point. De même, jusqu'à 2,5 Smic le taux de cotisation maladie est fixé à 7 % (au lieu de 13 %), soit une réduction de six points.

### 1. Le barème de compétitivité

L'article L. 752-3-2 du CSS dispose que les entreprises de moins de 11 salariés, les entreprises de transport aérien assurant des liaisons internes, entre les Drom-COM ou avec l'Hexagone, les entreprises assurant une desserte maritime ainsi que les entreprises du BTP bénéficient d'une exonération de cotisations patronales intégrale jusqu'à 1,3 Smic, dégressive jusqu'à devenir nulle à 2,2 Smic.

#### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                                    | Modalités de calcul et formule de dégressivité   |
|--|--|
| Inférieure ou égale à 1,3 Smic annuel                          | Rémunération annuelle brute × taux d'exonération |
| Égale ou supérieure à 1,3 Smic et inférieure à 2,2 Smic annuel | Rémunération annuelle brute × dégressivité       |

|   |  |
|---|--|
|   | Dégressivité = $1,3 \times$<br>taux d'exonération /<br>$0,9 \times (2,2 \times \text{Smic}$<br>calculé pour un an /<br>rémunération<br>annuelle brute - 1) |
| Égale ou supérieur à<br>2,2 Smic annuel | Exonération nulle dès<br>le 1 <sup>er</sup> euro versé   |

Source : Mecss du Sénat, à partir du décret n° 2019-199 du 15 mars 2019

## 2. Le barème de compétitivité renforcée

Les entreprises de moins de 250 salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros qui exercent une activité dans le secteur de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, de l'environnement, de l'agroalimentaire, des énergies renouvelables, des NTIC<sup>1</sup>, de la pêche, de l'aquaculture, de l'agriculture, du tourisme ou du nautisme<sup>2</sup> ainsi que celles afférentes au régime de perfectionnement actif<sup>3</sup> bénéficient d'une exonération de cotisations patronales intégrale jusqu'à 2 Smic, dégressive ensuite jusqu'à devenir nulle à 2,7 Smic.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019.

<sup>2</sup> Décret n° 2009-1778 du 30 décembre 2009.

<sup>3</sup> Règlement n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 2013.

### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                                  | Modalités de calcul et formule de dégressivité   |
|--|--|
| Inférieure ou égale à 2 Smic annuel                          | Rémunération annuelle brute $\times$ taux d'exonération  |
| Égale ou supérieure à 2 Smic et inférieure à 2,7 Smic annuel | Rémunération mensuelle brute $\times$ dégressivité<br>Dégressivité = $2 \times$ taux d'exonération / $0,7 \times (2,7 \times$ Smic calculé pour un an / rémunération annuelle brute - 1) |
| Égale ou supérieur à 2,7 Smic annuel                         | Exonération nulle dès le 1 <sup>er</sup> euro versé  |

Source : Mecss du Sénat, à partir du décret n° 2019-199 du 15 mars 2019

### 3. Le barème d'innovation et de croissance

Les entreprises de moins de 250 salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros dans le secteur des NTIC<sup>1</sup> et réalisant des projets innovants bénéficient d'une exonération de cotisations patronales intégrale jusqu'à 1,7 Smic, dégressive à partir de 2,5 Smic jusqu'à devenir nulle à 3,5 Smic.

L'exonération est applicable aux rémunérations versées aux salariés dont l'activité principale est consacrée à la conduite de projets innovants relevant du secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)<sup>2</sup>. Le droit à l'exonération au titre d'un salarié est réputé acquis dès lors que ce dernier consacre au minimum 50 % de son temps de travail effectif à la réalisation d'un tel projet innovant<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019.

<sup>2</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, chapitre 5, paragraphe 1440.

<sup>3</sup> Article D. 752-7 du code de la sécurité sociale.

### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                                    | Modalités de calcul et formule de dégressivité  |
|--|---|
| Inférieure ou égale à 1,7 Smic annuel                          | Rémunération annuelle brute × taux d'exonération  |
| Supérieure à 1,7 Smic et inférieure à 2,5 Smic annuel          | Taux d'exonération × 1,7 × Smic calculé pour un an  |
| Égale ou supérieure à 2,5 Smic et inférieure à 3,5 Smic annuel | Rémunération annuelle brute × dégressivité<br><br>Dégressivité = $1,7 \times \text{taux d'exonération} \times (3,5 \times \text{Smic calculé pour un an} / \text{rémunération annuelle brute} - 1)$ |
| Égale ou supérieur à 3,5 Smic annuel                           | Exonération nulle dès le 1 <sup>er</sup> euro versé   |

Source : Mecss du Sénat, à partir du décret n° 2019-199 du 15 mars 2019

#### E. LES BARÈMES APPLICABLES EN GUYANE

Les cotisations et barèmes s'appliquant en Guyane sont identiques à ceux s'appliquant en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion.

Toutefois les entreprises relevant du secteur agricole, industriel, commercial ou artisanal <sup>1</sup> ou celles exerçant dans le secteur de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie et des études techniques, bénéficient du barème de compétitivité renforcée.

#### F. LE BARÈME APPLICABLE À SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHÉLEMY

Le taux d'exonération maximal est de 21,11 % du salaire brut dans les COM de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy et de 29,02 % en y intégrant les bandeaux famille et maladie<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Article 199 undecies B du code général des impôts.

<sup>2</sup> Bulletin officiel de la sécurité sociale, « exonérations zonées », chapitre 5, section 5.

Dans les COM, le calcul des exonérations est mensuel, contrairement aux Drom ou aux allègements généraux, qui retiennent une rémunération annuelle. Une telle configuration est susceptible de favoriser une forme d'optimisation sociale, consistant pour les employeurs à faire considérablement varier selon les mois la rémunération des salariés afin de bénéficier d'effets de seuils qui leur permettent de bénéficier du plus large montant possible d'exonérations.

**Taux des cotisations sociales entrant dans le champ du dispositif Lodéom  
à Saint-Barthélemy et Saint-Martin au 1<sup>er</sup> janvier 2026**

*(en points de pourcentage)*

|  |   |
|--|---|
| Cotisation d'assurance maladie                               | 7 % pour les salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 2,5 Smic dans sa valeur applicable au 31 décembre 2023, et 13 % pour les autres salariés     |
| Cotisation d'assurance vieillesse (plafonnée et déplafonnée) | 10,66 %   |
| Cotisations d'allocations familiales                         | 3,45 % pour les salariés dont la rémunération est inférieure ou égale à 3,5 Smic dans sa valeur applicable au 31 décembre 2023<br>5,25 % pour les autres salariés |

*Source : Bulletin officiel de la sécurité sociale, « exonérations zonées », chapitre 5, section 5*

### **1. Le barème sectoriel**

L'article L. 752-3-3 du CSS, applicable à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, dispose que les entreprises exerçant dans le secteur du BTP, de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des NTIC<sup>1</sup>, de la pêche, de l'aquaculture, de l'agriculture, du tourisme, du nautisme et de l'hôtellerie<sup>2</sup> bénéficient d'une exonération totale jusqu'à 1,4 Smic jusqu'à devenir nulle à 3 Smic.

<sup>1</sup> Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019.

<sup>2</sup> Décret n° 2009-1778 du 30 décembre 2009.

### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                  | Modalités de calcul et formule de dégressivité  |
|--|---|
| Inférieure ou égale à 1,4 Smic               | Salaire horaire brut × nombre d'heures rémunérée × taux d'exonération   |
| Supérieure à 1,4 Smic et inférieure à 3 Smic | Rémunération mensuelle brute × coefficient<br><br>Coefficient = $1,4 \times \text{taux d'exonération} / 1,6 \times (3 \times \text{Smic} \times \text{nombre d'heures rémunérées} / \text{rémunération mensuelle} - 1)$ |
| Égale ou supérieure à 3 Smic                 | Exonération nulle dès le 1 <sup>er</sup> euro versé   |

Source : Mecss du Sénat, à partir des dispositions de l'article D. 752-8 du code de la sécurité sociale

## 2. Le barème spécifique aux entreprises de moins de 11 salariés

Les entreprises de moins de 11 salariés bénéficient d'une exonération totale de cotisations patronales jusqu'à 1,4 Smic, puis l'exonération ne porte que sur la partie du salaire horaire brut limitée à 1,4 Smic, avant que l'exonération devienne dégressive à partir de 2 Smic jusqu'à être nulle à 3 Smic.

### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                  | Modalités de calcul et formule de dégressivité                         |
|--|--|
| Inférieure ou égale à 1,4 Smic               | Salaire horaire brut × nombre d'heures rémunérées × taux d'exonération |
| Supérieure à 1,4 Smic et inférieure à 2 Smic | Smic × 1,4 × nombre d'heures rémunérées × 21,11 %                      |

| Rémunération annuelle brute                         | Modalités de calcul et formule de dégressivité  |
|---|---|
| Égale ou supérieure à 2 Smic et inférieure à 3 Smic | Rémunération mensuelle brute × dégressivité<br><br>Dégressivité = $1,4 \times \text{taux de cotisation} \times (3 \times \text{Smic} \times \text{nombre d'heures rémunérées} / \text{rémunération mensuelle} - 1)$ |
| Égale ou supérieure à 3 Smic                        | Exonération nulle dès le 1 <sup>er</sup> euro versé   |

Source : Mecss du Sénat, à partir des dispositions de l'article D. 752-8 du code de la sécurité sociale

### 3. Le barème renforcé

Les entreprises de moins de 250 salariés, réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros et exerçant une activité dans le secteur de la comptabilité, ou du conseil aux entreprises, ou de l'ingénierie ou effectuant de la recherche et du développement dans les NTIC<sup>1</sup>, ou « *relevant du secteur agricole, industrielle, commerciale ou artisanale* », ou soumises de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition pour le cas de Saint-Martin, ou sous le régime du perfectionnement actif<sup>2</sup> bénéficient d'une exonération totale de cotisations jusqu'à 1,7 Smic, puis l'exonération devient dégressive à partir de 2,5 Smic avant de devenir nulle à compter de 4,5 Smic.

#### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                    | Modalités de calcul et formule de dégressivité                         |
|--|--|
| Inférieure ou égale à 1,7 Smic                 | Salaire horaire brut × nombre d'heures rémunérées × taux de cotisation |
| Supérieure à 1,7 Smic et inférieure à 2,5 Smic | Smic × 1,7 × nombre d'heures rémunérées × taux d'exonération           |

<sup>1</sup> Décret n° 2019-199 du 15 mars 2019.

<sup>2</sup> Règlement n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 8 octobre 2013.

| Rémunération annuelle brute                             | Modalités de calcul et formule de dégressivité  |
|---|---|
| Égale ou supérieure à 2,5 Smic et inférieure à 4,5 Smic | Rémunération mensuelle brute × dégressivité<br><br>Dégressivité = $1,7 \times \frac{\text{taux de cotisation}}{2} \times \frac{(4,5 \times \text{Smic} \times \text{nombre d'heures rémunérées})}{\text{rémunération mensuelle} - 1}$ |
| Égale ou supérieure à 4,5 Smic                          | Exonération nulle dès le 1 <sup>er</sup> euro versé   |

Source : Mecss du Sénat, à partir des dispositions de l'article D. 752-8 du code de la sécurité sociale

### G. LE BARÈME APPLICABLE À SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

La COM de Saint-Pierre-et-Miquelon ne relève pas du dispositif Lodéom, mais du dispositif Lopom. Le dispositif est différent de celui de la Lodéom en ce qu'il applique une franchise au-delà de seuils différents selon les barèmes.

Le taux d'exonération maximum est comme dans le cas des COM des Antilles d'environ 30 %.

L'article L. 752-3-1 du CSS, applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, dispose que l'exonération de cotisations patronales est intégrale pour les salaires et rémunérations jusqu'à 1,3 Smic. Les entreprises concernées sont celles employant au maximum dix salariés.

Toutefois, les entreprises du secteur du BTP occupant jusqu'à 50 salariés peuvent bénéficier du dispositif, bien qu'au-delà de cet effectif, l'exonération soit réduite de 50 %. Les entreprises de transport aérien assurant la liaison entre l'Hexagone et le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, ou celles assurant une desserte maritime entre les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient également de ce barème.

Les entreprises relevant des secteurs de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture, de l'agriculture et les coopératives maritimes, bénéficient d'une exonération intégrale de cotisations patronales jusqu'à 1,4 Smic. Le bénéfice de l'exonération n'est pas conditionné à un effectif déterminé au sein de l'entreprise.

Le montant de l'exonération peut atteindre jusqu'à 1,5 Smic pour les entreprises, peu importe leurs effectifs, relevant du tourisme, de la restauration classée et de l'hôtellerie.

Le décret n° 2009-1743 du 29 décembre 2009 précise les modalités exactes de calcul de l'exonération.

#### Modalités de calcul et formule de dégressivité

| Rémunération annuelle brute                                    | Modalités de calcul et formule de dégressivité     |
|--|--|
| <b>Barème de l'exonération dans la limite de 130 % du Smic</b> |  |
| Inférieure ou égale à 1,3 Smic                                 | Rémunération annuelle brute × taux de cotisation   |
| Franchise pour la rémunération supérieure à 1,4 Smic           | Franchise = 1,4 × Smic annuel × taux de cotisation |
| <b>Barème de l'exonération dans la limite de 140 % du Smic</b> |  |
| Inférieure ou égale à 1,4 Smic                                 | Rémunération annuelle brute × taux de cotisation   |
| Franchise pour la rémunération supérieure à 1,4 Smic           | Franchise = 1,4 × Smic annuel × taux de cotisation |
| <b>Barème de l'exonération dans la limite de 150 % du Smic</b> |  |
| Inférieure ou égale à 1,5 Smic                                 | Rémunération annuelle brute × taux de cotisation   |
| Supérieure à 1,5 Smic  | Franchise = 1,5 × Smic × taux de cotisation        |

Source : Mecss du Sénat à partir des données du décret n° 2009-1743 du 29 décembre 2009

## H. TABLEAU SYNTHÉTIQUE

### Principales caractéristiques des différents barèmes

|                                      |                                   | Exonération totale jusqu'à | Exonération dégressive à partir de | Exonération nulle à partir de | Entreprises éligibles   |
|--------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|---|
| Guadeloupe, Martinique et La Réunion | Barème de compétitivité           | 1,3 Smic                   | 1,3 Smic                           | 2,2 Smic                      | Maximum 10 salariés ou entreprise de transport aérien et maritime desservant es Drom-COM ou entreprise du BTP quel que soit le nombre de salariés   |
|                                      | Barème de compétitivité renforcée | 2 Smic                     | 2 Smic                             | 2,7 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA, entreprise dans le secteur de l'industrie, de la pêche, de l'aquaculture, de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de l'environnement et des énergies renouvelables, de la restauration, de l'hôtellerie, du tourisme, du nautisme, des TIC, de la presse, de la production audiovisuelle, de la R&D ou bénéficiant du perfectionnement actif de produits importés |
|                                      | Barème innovation et croissance   | 1,7 Smic                   | 2,5 Smic                           | 3,5 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA, dans le secteur des NTIC pour les salariés concourant à la réalisation de projets innovants   |
| Guyane, identique à ci-dessus sauf   | Barème de compétitivité renforcée | 2 Smic                     | 2 Smic                             | 2,7 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA, entreprise dans le secteur agricole, industriel, commercial (éligible à l'investissement productif) immobilier, de la banque, de la finance, de l'assurance, de la comptabilité, du conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques ou effectuant de la recherche sur les NTIC ou bénéficiant du perfectionnement actif de produits importés             |
| Saint-Barthélemy et Saint-Martin     | Barème sectoriel                  | 1,4 Smic                   | 1,4 Smic                           | 3 Smic                        | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA<br>Entreprise dans le secteur de l'industrie, de la pêche, de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de l'environnement, des énergies renouvelables, de l'hôtellerie, de la restauration, des TIC, de la presse, de la production audiovisuelle et de la recherche et développement  |
|                                      | Barème moins de 11 salariés       | 1,4 Smic                   | 2 Smic                             | 3 Smic                        | Maximum 10 salariés   |
|                                      | Barème renforcé                   | 1,7 Smic                   | 2,5 Smic                           | 4,5 Smic                      | Moins de 250 salariés et 50 millions de CA<br>Entreprise dans le secteur agricole, industriel, commercial (éligible à l'investissement productif) ou toute entreprise en comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie ou études techniques ou effectuant de la R&D sur les NTIC  |

|                          |                             | Exonération totale jusqu'à | Exonération stabilisée en euros à partir de |            |  |
|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|---|------------|--|
| Saint-Pierre-et-Miquelon | Barème moins de 11 salariés | 1,3 Smic                   | 1,3 Smic                                    | Sans objet | Maximum 10 salariés ou entreprise de transport aérien et maritime, ou entreprise du BTP de moins de 50 salariés (exonération divisée par deux au-delà)   |
|                          | Barème sectoriel            | 1,4 Smic                   | 1,4 Smic                                    |            | Entreprise dans le secteur industriel, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des NTIC, des énergies renouvelables, de la pêche, de l'aquaculture et de l'agriculture |
|                          | Barème renforcé             | 1,5 Smic                   | 1,5 Smic                                    |            | Entreprise dans le secteur du tourisme, de la restauration de tourisme classée et de l'hôtellerie  |

BTP : bâtiments et travaux publics. CA : chiffre d'affaires. (N)TIC : (nouvelles) technologies de l'information et de la communication. R&D : recherche et développement.

Source : Mecss du Sénat, à partir des articles L. 752-3-1, L. 752-3-2 et L. 752-3-3 du code de la sécurité sociale

### I. L'EXTENSION DU DISPOSITIF LODÉOM À MAYOTTE

La départementalisation de Mayotte, intervenue en 2011<sup>1</sup>, suppose une convergence sociale progressive du département par-rapport aux dispositions législatives et réglementaires applicables aux Drom.

Selon les dispositions de l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de la LFSS pour 2026, le département de Mayotte bénéficiera du dispositif Lodéom à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2026.

La loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte comporte une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, qui prévoyait notamment l'extension des exonérations de cotisations du dispositif Lodéom à Mayotte en contrepartie de la suppression du crédit d'impôt pour la consommation et l'emploi (CICE), à une date alors fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2027. Le territoire devait en outre bénéficier de la RGDU.

L'article 23 de la LFSS pour 2026 a précisé ces deux points.

Pour la RGDU comme pour le dispositif Lodéom, le Smic pris en compte est le Smic mahorais, et les références aux cotisations et aux contributions s'entendent comme celles applicables à Mayotte, selon ses taux spécifiques.

Mayotte bénéficie de la RGDU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026. Pour 2026, le taux d'allègement maximal au niveau du Smic mahorais est égal (hors bandeaux) à celui des cotisations patronales à Mayotte, soit 24,49 % pour les entreprises de moins de 50 salariés et 24,89 % pour les entreprises de 50 salariés et plus ; par ailleurs, le point de sortie de l'allègement a été fixé

<sup>1</sup> Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

pour 2026 à 1,6 fois le Smic mahorais (au lieu de 3 Smic). Le décret n° 2026-82 du 11 février 2026 prévoit une convergence progressive du barème de la RGDU<sup>1</sup> sur celui de la France hexagonale d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2036, ainsi qu'une augmentation progressive sur cette période des cotisations salariales et patronales.

L'extension du dispositif Lodéom a Mayotte a été avancée au 1<sup>er</sup> juillet 2026 par l'article 23 de la LFSS pour 2026. Le régime est le même que dans les autres Drom, sous la réserve que le taux d'allégement au niveau du Smic mahorais correspond aux cotisations patronales applicables à Mayotte pour ce niveau de salaire. L'article 23 précité a en outre complété l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale, relatif au régime Lodéom des Drom, pour préciser qu'à Mayotte, les bandeaux famille et maladie correspondent à des réductions de respectivement 1,85 et 2,68 points (et non 1,8 et 6 points).

## VI. LE COÛT DES DISPOSITIFS LODÉOM ET LOPOM

### A. OBSERVATIONS MÉTHODOLOGIQUES

#### 1. Un périmètre des chiffrages ci-après n'incluant pas les cotisations de retraite complémentaire

Les chiffrages ci-après sont, sauf indication contraire, issus des données transmises par l'Urssaf aux rapporteures.

Ils portent donc sur le champ du recouvrement assuré par l'Urssaf : la sécurité sociale, le Fonds national d'aide au logement et l'assurance chômage. Seules les exonérations de cotisations de retraite complémentaire (non recouvrées par l'Urssaf) ne sont pas incluses.

Il s'agit ainsi d'un périmètre intermédiaire entre les deux périmètres utilisés par les lois de financement, concernant la seule sécurité sociale ou l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

L'annexe IV au présent rapport permet de comparer le coût du dispositif sur différents périmètres.

#### 2. Nature des données

Les données transmises par l'Urssaf aux rapporteures sont des données statistiques retraçant les montants déclarés en DSN.

---

<sup>1</sup> Point de sortie de l'allégement (progressivement aligné sur 3 Smic), allégement minimal, facteur de convexité.

La répartition des montants par régime d'exonération s'appuie sur les codes types de personnel (CTP) utilisés par les établissements dans leurs déclarations. La répartition par zone géographique est quant à elle réalisée à partir de l'adresse des établissements<sup>1</sup>.

Le barème de compétitivité comprend les CTP 462 et 684, le barème de compétitivité renforcée les CTP 463 et 538, le barème innovation et croissance les CTP 473 et 685.

Le barème de droit commun propre à Saint-Martin et Saint-Barthélemy comprend le CTP 687, le barème d'exonération sectorielle le CTP 686 et le barème d'exonération renforcée le CTP 688.

Les calculs intègrent la catégorie « Autres » retenue par l'Urssaf et qui inclut tous les autres CTP non mentionnés mais associés au dispositif Lodéom.

## **B. COMPARAISONS ENTRE LES TERRITOIRES**

### **1. Les Drom et Saint-Martin**

Le tableau ci-après indique le coût de la totalité des dispositifs d'exonération de cotisations patronales dans les Drom et à Saint-Martin. Il s'agit, outre du dispositif Lodéom, des bandeaux famille et maladie (pour les entreprises bénéficiant ou non du dispositif Lodéom) ainsi que des « allègements Fillon » (supprimés au 1<sup>er</sup> janvier 2026 lors de l'instauration de la réduction générale dégressive unique).

---

<sup>1</sup> Les dispositifs ciblés sur des territoires particuliers sont parfois déclarés par des établissements qui ne se situent pas dans les territoires en question, comme par exemple le dispositif spécifique à Saint-Martin qui peut être déclaré par un établissement guadeloupéen qui dispose d'activités à Saint-Martin.

**Coût des dispositifs d'exonération de cotisations dans les Drom  
et à Saint-Martin (2025)**

*(en millions d'euros)*

|  | <b>Guadeloupe</b> | <b>Martinique</b> | <b>Guyane</b> | <b>La Réunion</b> | <b>Saint-Martin</b> | <b>Non classé ailleurs</b> | <b>Total</b> |
|--|-------------------|-------------------|---------------|-------------------|---------------------|----------------------------|--------------|
| Allègements dégressifs Lodéom  | 258               | 266               | 142           | 557               | 28                  | 1                          | 1 252        |
| Bandeaux famille et maladie pour les entreprises bénéficiant du dispositif Lodéom        | 110               | 109               | 55            | 231               | 12                  | 0                          | 518          |
| Allègements généraux de cotisations patronales (dégressifs)                              | 48                | 55                | 23            | 163               | 0,4                 | 0                          | 289          |
| Bandeaux famille et maladie pour les entreprises ne bénéficiant pas du dispositif Lodéom | 50                | 53                | 25            | 117               | 2                   | 0                          | 248          |
| <b>Total</b>   | <b>467</b>        | <b>483</b>        | <b>246</b>    | <b>1 069</b>      | <b>42</b>           | <b>1</b>                   | <b>2 308</b> |

*Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteurs*

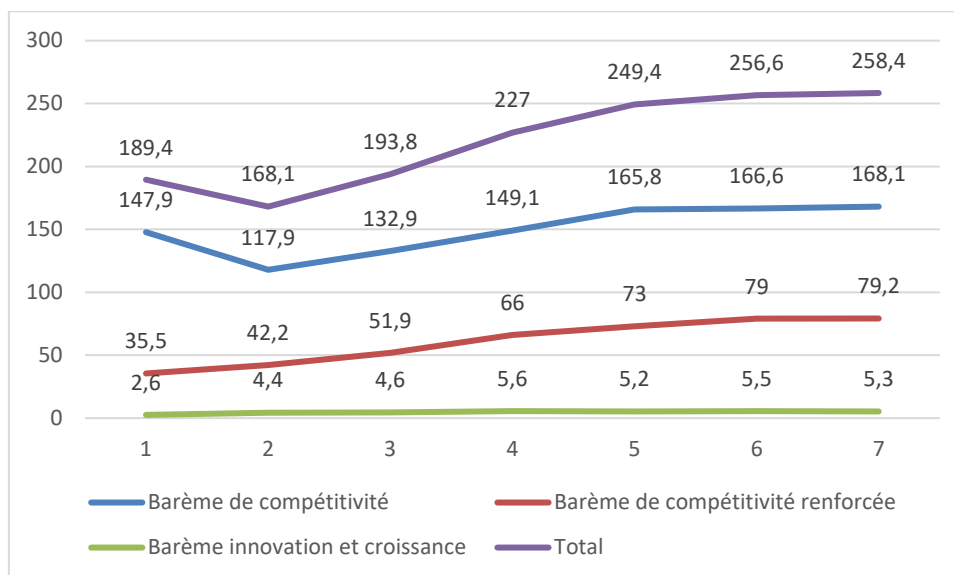
Les bandeaux famille et maladie pour les entreprises bénéficiant du dispositif Lodéom représentent donc près de 40 % du coût de celui-ci.

Les graphiques ci-après indiquent le coût par territoire<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le total des montants indiqués pour les différents territoires est légèrement inférieur au coût total du dispositif, dont une faible partie (environ 840 000 euros en 2025) n'est en effet pas ventilée entre territoires.

### Coût du dispositif Lodéom en Guadeloupe

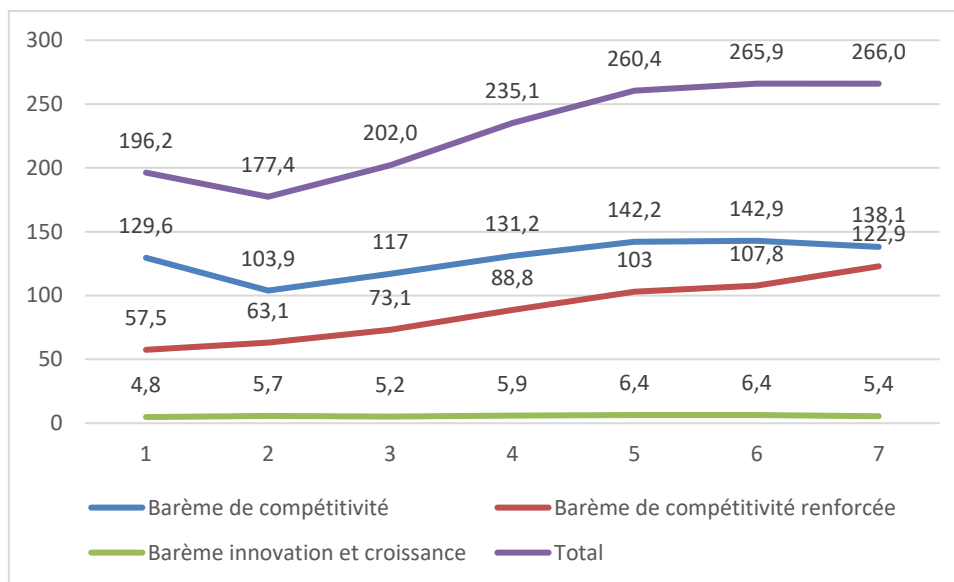
(en millions d'euros)



Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteurs

### Coût du dispositif Lodéom en Martinique

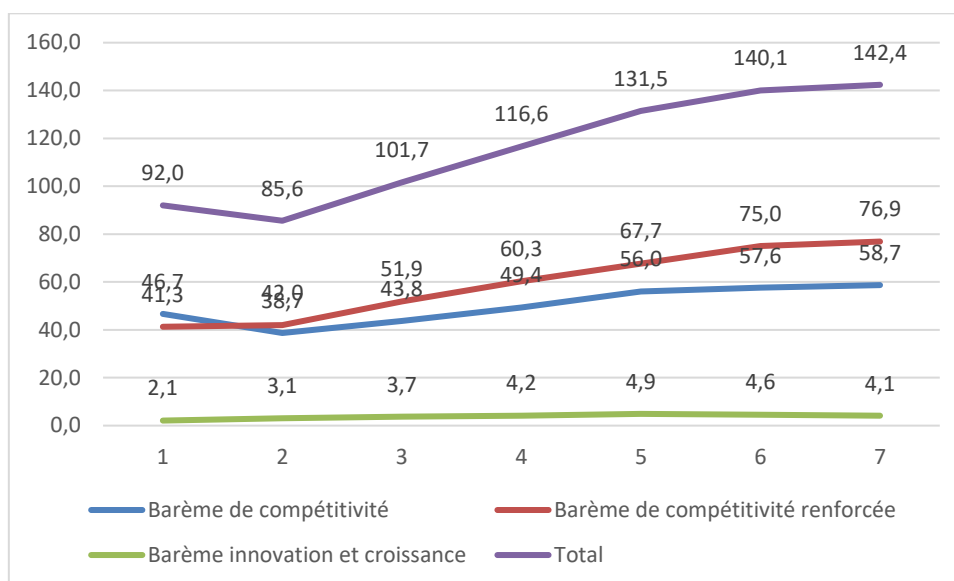
(en millions d'euros)



Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteurs

### Coût du dispositif Lodéom en Guyane

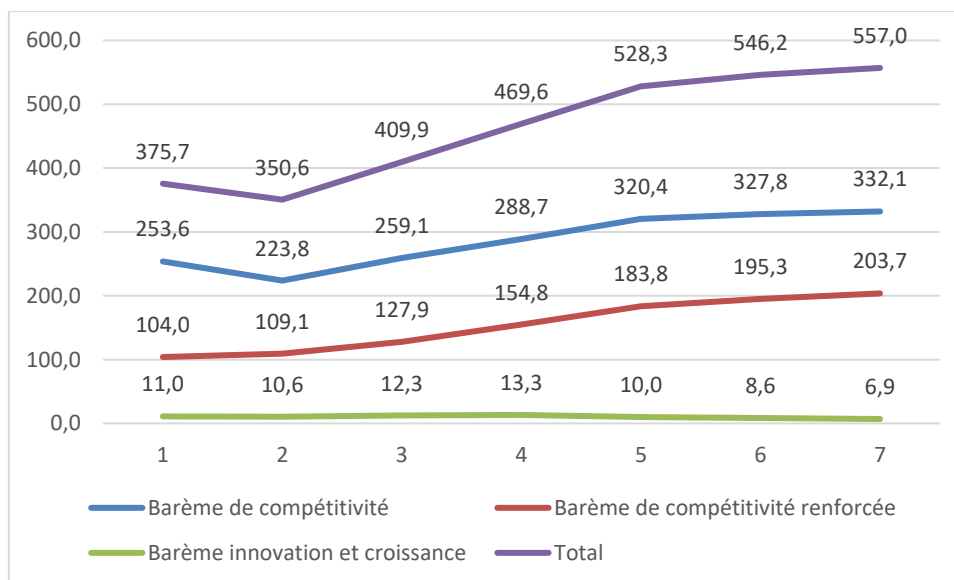
(en millions d'euros)



Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteures

### Coût du dispositif Lodéom à La Réunion

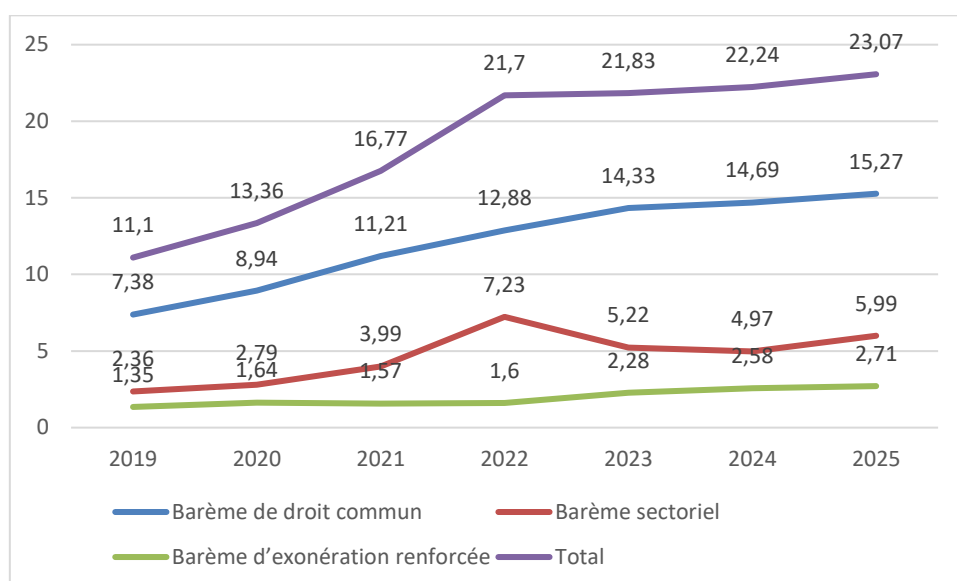
(en millions d'euros)



Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteures

### Coût du dispositif Lodéom à Saint-Martin

(en millions d'euros)



Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteures

## 2. Saint-Barthélemy

Pour Saint-Barthélemy, malgré les difficultés que continue de rencontrer la MSA Poitou pour fiabiliser ses données, le rapport Igas-IGF évalue son coût à 26,5 millions d'euros en 2023, mais en y incluant les allègements généraux.

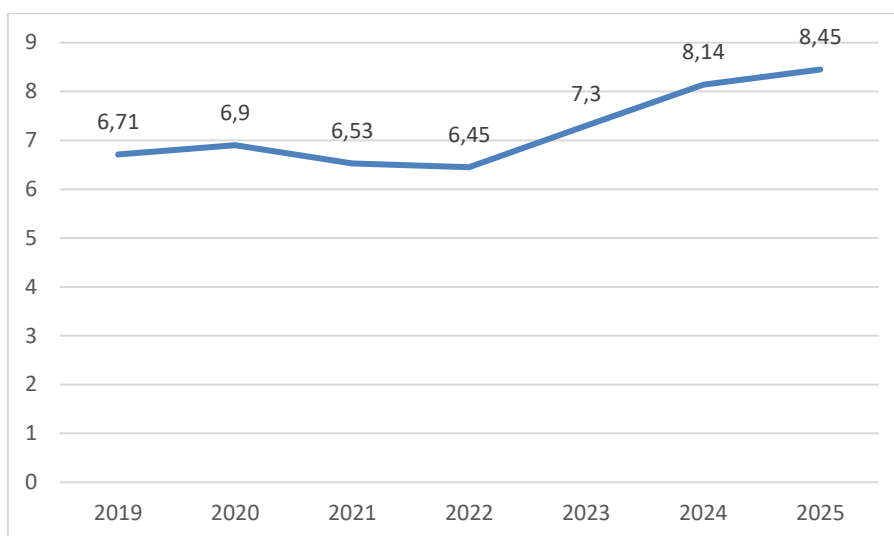
Cette évaluation peut être considérée comme correspondant à peu près au coût du dispositif Lodéom. En effet, la quasi-totalité des bénéficiaires d'exonérations à Saint-Barthélemy bénéficie de celui-ci.

## 3. Saint-Pierre-et-Miquelon (dispositif Lopom)

Le tableau ci-après indique le coût du dispositif Lopom, concernant seulement Saint-Pierre-et-Miquelon.

### Coût du dispositif Lopom

(en millions d'euros)



Source : Réponse de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire des rapporteures

Ces chiffres incluent les exonérations versées pour les travailleurs non-salariés. Ainsi, en 2024, le montant de l'exonération versé pour le dispositif Lopom s'élève à 7,16 millions d'euros, contre 0,980 million d'euros pour les travailleurs non-salariés<sup>1</sup>.

#### 4. Montants rapportés au PIB

Le tableau ci-après indique le coût du dispositif rapporté au PIB du territoire<sup>2</sup>.

##### Coût du dispositif Lodéom par rapport au PIB de chaque territoire

(en %)

|  | Dispositif d'exonération par rapport au PIB |
|--|---|
| Guadeloupe (2023)                                | 2,39 %                                      |
| Martinique (2023)                                | 2,58 %                                      |
| Guyane (2023)                                    | 2,61 %                                      |
| La Réunion (2023)                                | 2,28 %                                      |
| Saint-Martin (2021)                              | 2,85 %                                      |
| Saint-Barthélemy (PIB de 2014 et Lodéom de 2019) | 5,80 %                                      |
| Saint-Pierre-et-Miquelon (2023)                  | 3,04 %                                      |

Source : Mecss du Sénat, d'après l'Urssaf, la MSA et l'Iedom

<sup>1</sup> Réponse de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire des rapporteures.

<sup>2</sup> Le coût du dispositif est globalement compris entre environ 2,2 % et 3 %, sauf pour Saint-Barthélemy, au-dessus de la moyenne des autres territoires. Pour Saint-Barthélemy, ce fort pourcentage est à relativiser car les montants de 2019 sont comparés avec un PIB bien antérieur, faute de données disponibles.

## C. COMPARAISON SELON LES BARÈMES ET LES SECTEURS D'ACTIVITÉS

### 1. Répartition par secteur du coût du dispositif Lodéom (Drom et Saint-Martin)

Le tableau ci-après indique le coût du dispositif Lodéom par secteur dans les Drom et à Saint-Martin.

#### Coût du dispositif Lodéom par secteur en 2025 dans les Drom et à Saint-Martin

(en nombre et en millions d'euros)

|   | Effectifs      | Coût du dispositif |
|---|----------------|--------------------|
| Hébergement et restauration (IZ)                        | 32 009         | 165,8              |
| Industrie manufacturière                                | 35 047         | 184,8              |
| Agriculture, pêche, aquaculture et industrie extractive | 12 232         | 55,9               |
| Construction (FZ)                                       | 37 543         | 152,8              |
| Moins de 11 salariés                                    | 107 811        | 393,4              |
| Autres secteurs (DZ, EZ, HZ, JA à UZ)                   | 208 976        | 299,5              |
| <b>Total</b>  | <b>433 619</b> | <b>1 252,2</b>     |

Source : Réponse de l'Urssaf au questionnaire des rapporteures

Les entreprises de moins de 11 salariés et qui n'appartiennent à aucun secteur d'activité listé ci-dessus concentrent en 2025 près de 31 % du bénéfice de l'exonération.

Le secteur des industries manufacturières, central pour l'élévation de la productivité et de l'emploi qualifié dans les économies ultramarines, représente 14,8 % du montant total des exonérations.

Du fait de son importance dans l'économie des Drom-COM, le secteur du tourisme et de l'hébergement capte plus de 13 % du montant des exonérations, mais demeure derrière les entreprises de moins de 11 salariés ou l'industrie manufacturière.

### 2. Répartition par barème du coût du dispositif Lodéom (Drom et Saint-Martin)

Le tableau ci-après indique le coût du dispositif Lodéom par barème dans les Drom et à Saint-Martin.

### Coût du dispositif Lodéom par barème dans les Drom et à Saint-Martin

(en millions d'euros)

|                                       | 2019         | 2020         | 2021         | 2022           | 2023           | 2024           | 2025           |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Compétitivité <sup>1</sup>            | 590,0        | 488,5        | 556,1        | 621,5          | 687,9          | 698,7          | 700,7          |
| Compétitivité renforcée <sup>2</sup>  | 238,6        | 257,2        | 305,4        | 370,4          | 428,0          | 457,4          | 472,9          |
| Innovation et croissance <sup>3</sup> | 21,1         | 24,5         | 26,6         | 29,3           | 27,0           | 25,5           | 22,4           |
| Autres                                | 24,9         | 27,5         | 38,6         | 49,4           | 52,7           | 53,8           | 56,2           |
| <b>Total</b>                          | <b>874,7</b> | <b>797,8</b> | <b>926,7</b> | <b>1 070,6</b> | <b>1 195,6</b> | <b>1 235,4</b> | <b>1 252,2</b> |

Source : D'après les données transmises par l'Urssaf aux rapporteuses

Le coût total du dispositif passe de 874,7 millions d'euros en 2019 à 1 252,2 millions d'euros en 2025, en hausse de 43,2 % sur six ans. La progression est quasi continue, à l'exception de l'année 2020.

Le barème de compétitivité est le premier poste de dépense sur toute la période. Il progresse de 590 millions d'euros en 2019 à 700,7 millions d'euros en 2025, soit +18,8 %. Sa part relative dans le total recule toutefois de 67,5 % à 56,0 %, traduisant une montée en charge des autres barèmes.

Le barème de compétitivité renforcée est celui qui croît le plus rapidement. Il passe de 238,6 millions d'euros en 2019 à 472,9 millions d'euros en 2025, soit une quasi-multiplication par deux (+98,2 %). Sa part dans le total progresse de 27,3 % à 37,8 %, faisant de ce barème le principal moteur de la hausse globale.

Le barème innovation et croissance suit une trajectoire différente : il progresse modérément jusqu'en 2022 (29,3 millions d'euros), puis amorce un repli régulier pour atteindre 22,4 millions d'euros en 2025, soit -23,5 % en trois ans, représentant la seule tendance baissière.

### 3. Répartition par barème du coût du dispositif Lopom (Saint-Pierre-et-Miquelon)

À Saint-Pierre-et-Miquelon, le barème à 1,3 Smic représente près de 5,9 millions d'euros de dépenses, représentant plus de 80 % du total de l'exonération.

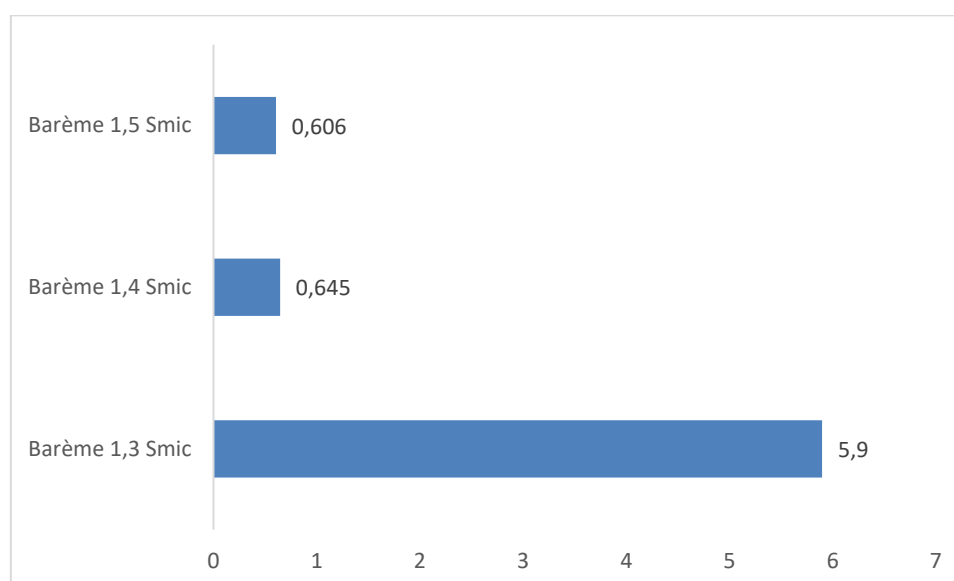
<sup>1</sup> CTP 462 et 684.

<sup>2</sup> CTP 463 et 538.

<sup>3</sup> CTP 473 et 685.

### Coût du dispositif Lopom par barème en 2024

(en millions d'euros)



Source : Réponse de la CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon au questionnaire des rapporteuses

## VII. PRINCIPALES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)

Bertrand Fragonard, Michel Raymond, Denis Soubeyran, Pascal Apprederisse, Claude-Valentin Marie, Jean-Claude Cassone, *Les départements d'outre-mer : un pacte pour l'emploi*, rapport au secrétaire d'État à l'outre-mer, 1<sup>er</sup> juillet 1999.

Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, *Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer*, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.

Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, *Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation ex ante à l'aide d'une maquette ad hoc*, document de recherche du centre d'étude des politiques économiques (EPEE) de l'université d'Évry, 2009.

Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Revue française d'économie*, volume 24, n°3, 2010. pp. 167-193.

Nadia Alibay, Cyrille Hagneré, « L'emploi dans les DoM entre 1997 et 2007. Une croissance marquée par les dispositifs d'exonérations spécifiques », *DARES Analyses*, n° 7, janvier 2011.

Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Réformer les baisses de cotisations sociales ultramarines ? », *Travail et emploi* 2011/1 n° 125, pages 41 à 52.

Sandra Desmettre, Stéphanie Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, *L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer*, inspection générale des finances, rapport IGF N°2010-M-070-01, juin 2011 (non public).

Henri Guillaume (président), Mickaël Ohier (rapporteur), *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011.

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

Rémi Toussain, François Schechter, Damien Ientile, Marie Morel, annexe III, fiche sur la niche 3205, in *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*, rapport N° IGF 2015-M-016-01 et N° Igas 2015-029R, juin 2015.

Aziza Garsaa, Nadine Levratto, Luc Tessier, « Do exemptions from social security contributions affect job creation? New empirical evidence from French overseas regions », *Région et Développement* n° 42-2015.

François Auvigne, Amaury Decludt, Benoît Mournet, Florian Straser, *Les aides économiques outre-mer*, rapport n° 2018-M-023-04, inspection générale des finances, juin 2018.

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

Olivier Sudrie, Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer, *Papier de recherche* n° 218, Agence française de développement, septembre 2021.

Louis de Fouchécour, Cédric Dutruel, Marc Rivet, Rozenn Révois, Joé Vincent-Galtié, *Évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer*, inspection générale des finances, juillet 2023.

Bertrand Savoye, « La convergence économique au prix de déséquilibres croissants – trajectoires économiques comparées des DOM, des régions de l'Hexagone et des autres RUP », *Papier de recherche* n° 294, Agence française de développement, août 2023.

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

Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, *Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer*, inspection générale des finances (IGF N° 2024-

M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024.

Zinaïda Salibekyan-Rosain, Maurice Bilonière, Philippe Clarenc, « Des écarts de rentabilité financière marqués par des différences structurelles entre les PME dans les DOM et en France métropolitaine », *Insee Analyses*, n° 111, 17 juillet 2025.

Christian Baptiste, *Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer*, rapport n° 1861 (XVIIe législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025.

## VIII. SYNTHÈSE DES PRINCIPALES ÉVALUATIONS ADMINISTRATIVES ET MODÉLISATIONS UNIVERSITAIRES DES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES EN OUTRE-MER

### A. EVALUATIONS ADMINISTRATIVES

**Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer, inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006.**

Ce rapport était la première évaluation triennale prévue par l'article 5 de la Lopom de 2003. Il devait en particulier évaluer les « effets en termes de création d'emplois »<sup>1</sup>.

Il estime qu'en 2005 le dispositif a permis la création de 21 000 emplois (par rapport à l'absence totale d'exonération<sup>2</sup>), pour un coût de 802 millions d'euros, correspondant à un coût de 38 200 euros par emploi créé, supérieur de plus de 50 % à celui des estimations alors disponibles pour les « allègements Juppé ». La méthodologie est peu explicitée<sup>3</sup>. Le rapport de

---

<sup>1</sup> L'article 5 de la Lopom était ainsi rédigé : « Les dispositions des articles L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, L. 762-4 du code rural et 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 précitée font l'objet d'une évaluation tous les trois ans, notamment pour ce qui concerne leurs effets en termes de création d'emplois. Les conclusions de cette évaluation, transmises au Parlement, peuvent amener à revoir les niveaux d'exonération et les secteurs bénéficiaires ».

<sup>2</sup> Comme le montre le fait que le coût par emploi créé est calculé sur la base du coût total du dispositif Lopom, et pas de son avantage différentiel par rapport au dispositif d'exonération de droit commun.

<sup>3</sup> « Il est possible de s'inspirer de la méthodologie mise en œuvre par la DGTPE et la Dares et reprise par le conseil d'orientation pour l'emploi [...] : ces travaux avaient estimé à 25 000 € (valeur 2006) le coût de l'emploi résultant des allègements dits Juppé (6 milliards € par an dans les années 90 pour une hypothèse de 300 000 emplois créés).

Avec les données disponibles, et après un recul de quelques années, on peut estimer qu'en 2005, le coût par emploi créé ou maintenu résultant du dispositif d'exonération de la Lopom

l'IGF de juin 2011 (*cf. infra*) suggère qu'elle aurait consisté, de manière conventionnelle, à considérer que la totalité des créations d'emplois entre 2001 et 2005 aurait été imputable au dispositif Lopom, et à retenir le coût *total* du dispositif Lopom (et non sa seule augmentation résultant de la Loom de 2000, évalué à environ 500 millions d'euros lors de l'examen du texte)<sup>1</sup>.

Le rapport reconnaît néanmoins que la création d'emplois n'est pas le seul objectif de la Lopom<sup>2</sup>, qui doit aussi permettre d'attirer les cadres, malgré en particulier le niveau élevé des rémunérations publiques<sup>3</sup>. Aussi, s'il préconise d'exclure certains salaires du champ de l'exonération, ce n'est que pour les salaires supérieurs à 4 ou 5 Smic<sup>4</sup>.

**Sandra Desmettre, Stéphanie Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, *L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer*, inspection générale des finances, rapport IGF N°2010-M-070-01, juin 2011 (non public).**

Ce rapport a été confié par le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé du budget à l'inspection générale des finances, dans le cadre des travaux du « rapport Guillaume » de juin 2021 portant sur l'ensemble des niches fiscales et sociales (*cf. ci-après*).

Il comprend en particulier une fiche 6-1-1 décrivant le dispositif Lodéom<sup>5</sup> et une annexe VI évaluant l'ensemble des dispositifs d'exonération de cotisations ultramarines, dont le dispositif Lodéom (même si les

---

peut être de l'ordre de 38 200 € (montant des exonérations de 802 M€ en 2005 pour un supplément d'environ 21 000 emplois supplémentaires par rapport à 2001). »

<sup>1</sup> *L'annexe indique* : « [Le coût indiqué par le rapport IGF-Igas-IGA de 2006 est de] 38 200 euros (montant des exonérations de 802 M€ en 2005 pour un supplément d'environ 21 000 emplois créés dans les entreprises bénéficiant des exonérations spécifiques par rapport à 2001). Ce chiffrage fait l'hypothèse que l'intégralité du solde des emplois créés sur la période est imputable au dispositif d'exonérations spécifiques. »

<sup>2</sup> « Au total, la performance des exonérations de charges doit se mesurer au regard des crédits affectés à cette politique dans la mesure où l'Etat, depuis 2001 et la Loom, a consacré près de 3,4 milliards € à cette politique. Si l'objectif de la Lopom était seulement de favoriser la création d'emplois, un tel effort serait disproportionné. En réalité, cette politique a un impact plus large de développement économique et constitue le vecteur d'un transfert supplémentaire vers les départements d'outre-mer. »

<sup>3</sup> « Le dispositif d'exonération de la Lopom s'applique quel que soit le niveau du salaire, même aux salaires les plus élevés. Le développement économique des DOM souffre d'un taux d'encadrement insuffisant. On peut considérer que le mécanisme actuel d'exonération de charges permet d'aider les chefs d'entreprises à financer pour partie le niveau élevé des rémunérations, de manière à tenir compte des spécificités des rémunérations publiques dans ces départements. Il est donc nécessaire de concilier l'objectif d'amélioration du taux d'encadrement dans les DOM avec le souci d'affecter les ressources publiques aux exonérations les plus créatrices d'emplois. »

<sup>4</sup> « Pour des raisons d'équité et de justice sociale, conviendrait-il d'appliquer le principe de l'exclusion des très hauts salaires du champ de l'exonération en tenant compte de l'ensemble de ces considérations, la limite à retenir pouvant être fixée à 4 ou 5 Smic. »

<sup>5</sup> *La* « mesure d'exonération de cotisations et de contributions n° 28 ».

estimations du coût par emploi créé concernent plus spécifiquement le dispositif Lopom).

Selon cette annexe, « *les exonérations applicables au régime général ont pour objectif principal de favoriser l'emploi en compensant le différentiel de productivité constaté dans les départements d'outre-mer* ». L'annexe mentionne d'autres objectifs évoqués lors de l'examen des différents textes (lutte contre le travail informel, développement des activités de production, amélioration de la compétitivité...), mais, contrairement au rapport d'inspection de 2006, pas la nécessité de permettre un niveau de rémunération suffisant des cadres malgré les compléments de rémunération des fonctionnaires (alors qu'il s'agit de la principale justification du fait que les exonérations bénéficient à des salaires élevés).

Le rapport d'inspection de 2006 indique, on l'a vu, que du fait de son profil d'exonération le dispositif Lopom a un coût par emploi créé plus élevé que celui des « allégements Juppé », mais estime que cela peut se justifier par la nécessité d'attirer les cadres. Dans le cas du rapport de l'IGF de 2011, l'annexe se contente d'affirmer que « *la mission d'évaluation conduite en 2006 par l'IGF, l'Igas et l'IGA n'a pas permis de conclure à un impact probant en matière de créations d'emplois* ».

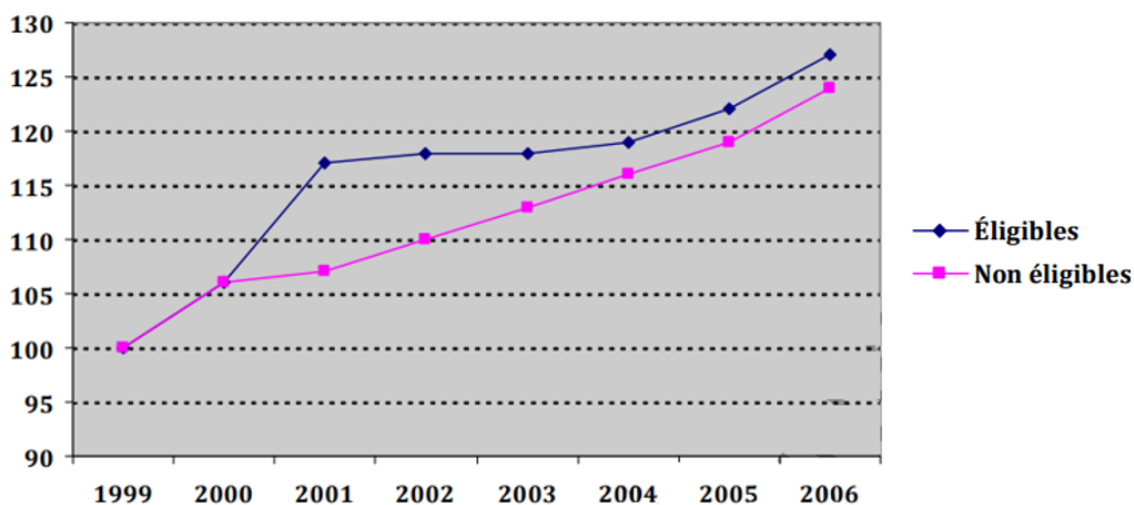
Selon l'annexe, « *le coût par emploi créé des dispositifs d'exonération antérieurs à la Lodéom apparaît extrêmement élevé* ». Le passage relatif à ses chiffres est reproduit dans l'encadré ci-après.

La méthodologie du premier chiffre, de « *près de 40 000 euros* », est insuffisamment explicitée. Le chiffre du rapport d'inspection de 2006, de 38 200 euros, est contestable en son principe, s'il s'agit bien de celle indiquée (cf. *supra*). Le chiffre à 18 070 euros du rapport de 2011 repose sur la même logique, le calcul étant cette fois réalisé sur la période 1999-2006.

La méthodologie du dernier chiffre, à 180 143 euros par emploi créé (en 1999-2006), pourrait *a priori* sembler moins fragile. En effet, s'appuyant sur le graphique ci-après, elle attribue au dispositif non la totalité de l'augmentation du nombre d'emplois, mais seulement le différentiel entre les entreprises ultramarines éligibles au dispositif et les autres (soit 3 619 emplois).

Toutefois là encore le rapport calcule le coût par emploi créé sur la base du coût *total* du dispositif, alors qu'il ne faudrait prendre en compte que l'augmentation du coût résultant de la réforme de 2001 (estimé à environ 500 millions d'euros).

Graphique 8 : Évolution des effectifs dans les entreprises des DOM éligibles et non éligibles



#### Principal passage du rapport de l'IGF de 2011 relatif aux emplois créés par le dispositif Lopom

*« 7. Le coût par emploi créé des dispositifs d'exonération antérieurs à la Lodéom apparaît extrêmement élevé*

Une étude réalisée en 2009 par le centre d'étude de l'emploi\* estime par modélisation qu'un alignement du régime d'exonération des DOM sur le régime métropolitain aboutirait à la suppression de près de 10 % des emplois (soit environ 29 333 emplois, d'après les conventions utilisées par l'étude). Une suppression totale des exonérations en vigueur se traduirait quant à elle par un recul de l'ordre de 15 % des emplois, soit environ 44 000 emplois perdus dans les quatre DOM. La fiabilité de ces chiffres est difficile à apprécier dans la mesure où ils reposent sur de très nombreuses hypothèses relatives au fonctionnement des économies ultramarines. Selon l'étude, compte tenu du coût des mesures, d'un peu plus d'un milliard d'euros par an, le coût par emploi créé grâce au dispositif d'exonération est d'environ 23 000 € par emploi et par an. En reprenant la même méthode, on peut calculer le coût annuel par emploi créé pour les seules exonérations spécifiques. En utilisant le coût indiqué par l'Acosse des exonérations spécifiques aux DOM en 2009 (soit 1,171 Mds€), on aboutit à un coût annuel par emploi créé pour les seules exonérations spécifiques de près de 40 000 €.

Ce coût est proche de celui indiqué par le rapport IGF-Igas-IGA de 2006, soit 38 200 € (montant des exonérations de 802 M€ en 2005 pour un supplément d'environ 21 000 emplois créés dans les entreprises bénéficiant des exonérations spécifiques par rapport à 2001). Ce chiffrage fait l'hypothèse que l'intégralité du solde des emplois créés sur la période est imputable au dispositif d'exonérations spécifiques. Il propose par ailleurs un chiffrage annuel en se basant, non sur le montant annuel effectif des exonérations mais sur le seul coût constaté en 2005.

Le total cumulé des exonérations spécifiques aux DOM issues des lois Perben, de la Loom et de la Lodéom s'élève à 4 563,9 M€ pour la période comprise entre 1999 et 2006. Dans le même temps, les effectifs entrant dans le champ des exonérations sont passés de 134 135 à 170 215, soit une augmentation de 36 080 emplois. En faisant l'hypothèse que l'augmentation des effectifs résulte intégralement des allègements de cotisations spécifiques,

on aboutit à un coût de 126 493 € par emploi créé sur ces sept années (soit un coût annuel de 18 070 €).

Une hypothèse plus réaliste consiste à attribuer aux exonérations spécifiques le seul différentiel de croissance de l'emploi salarié entre les effectifs entrant dans le champ des exonérations et les effectifs non éligibles. Les entreprises non éligibles enregistrent une augmentation de leurs effectifs de 24 658 personnes entre 1999 et 2006, soit un taux de croissance de leurs effectifs de 24,2 %. Si les entreprises éligibles aux exonérations spécifiques avaient connu le même taux d'augmentation de leurs effectifs sur la période, elles auraient créé environ 32 461 emplois. Le différentiel d'emplois créés dans les entreprises exonérées s'élèverait donc à 3 619 emplois. Rapportés au coût total des exonérations sur la période, on obtient un total de 1,261 M€ par emploi créé sur les sept ans (soit un coût annuel de 180 143 €). Le coût annuel ne présente pas une signification très rigoureuse dans la mesure où [...] le différentiel de croissance des effectifs a été négatif sur trois années consécutives : 2002, 2003 et 2004. »

\* « Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation ex ante réalisée à l'aide d'une maquette ad hoc », Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, centre d'études de l'emploi, janvier 2009, étude réalisée avec le soutien du Secrétariat d'État à l'outre-mer. »

Source : Sandra Desmettre, Stéphanie Gantois, Alexis Masse, Renaud Guidée, Anne Bolliet, L'évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'Outre-mer, inspection générale des finances, rapport IGF N°2010-M-070-01, juin 2011 (non public).

### **Henri Guillaume (président), Mickaël Ohier (rapporteur), Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.**

Ce rapport, prévu par l'article 12<sup>1</sup> de la loi de programmation des finances publiques de décembre 2010, porte sur 470 niches fiscales et 68 niches sociales, qu'elles concernent ou non l'outre-mer.

En annexe, chaque niche se voit attribuer un « score ».

La méthodologie de notation consiste dans un premier temps à se demander si la niche est efficace. Si ce n'est pas le cas, elle se voit attribuer un score de 0. Si c'est le cas, la note est de 1, 2 ou 3, selon son efficience.

Celui du dispositif Lopom est de 1 (sur un barème allant, de la niche la moins efficiente à la plus efficiente, de 0 à 3).

Le rapport se réfère à des « *fiches individuelles jointes en annexe au rapport* », non accessibles en ligne. Interrogée par les rapporteures, l'inspection générale des finances a indiqué ne pas disposer de ces fiches, en particulier s'agissant de celle relative au dispositif Lodéom, et a transmis le même rapport de 356 pages que celui disponible en ligne.

L'annexe indiquant le score des différentes niches sociales renvoie toutefois au rapport précité de juin 2011 de l'IGF, sur lequel elle s'appuie.

---

<sup>1</sup> Selon cet article, « dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute mesure visée à l'article 11, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur à la date de publication de la présente loi, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011 ».

**Rémi Toussain, François Schechter, Damien Ientile, Marie Morel, annexe III, fiche sur la niche 3205, in *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques*, rapport N° IGF 2015-M-016-01 et N° Igas 2015-029R, juin 2015.**

Selon ce rapport, dans le cas du dispositif Lodéom 5 indicateurs d'alerte sur 10 sont activés, le niveau d'alerte étant élevé à partir de 4.

Toutefois ces indicateurs d'alerte, s'ils sont effectivement une invitation à réaliser une évaluation, ne peuvent s'y substituer. Ils se bornent en effet à constater que le dispositif Lodéom poursuit un dispositif analogue à celui du dispositif d'allègements de droit commun<sup>1</sup> (et même, paradoxalement, que l'ensemble des autres niches fiscales et sociales en faveur de l'outre-mer<sup>2</sup>), qu'il ne concerne que quelques territoires<sup>3</sup>, qu'il est plus généreux que le dispositif d'exonération de droit commun<sup>4</sup>, qu'il est complexe<sup>5</sup>, et que la France n'avait pas alors eu la confirmation par la Commission européenne de la compatibilité du dispositif avec le droit communautaire<sup>6</sup>.

Se référant au rapport de 2011 précité de l'IGF, il mentionne une « *évaluation négative en 2011* », alors même que ce rapport n'avait pas réalisé d'évaluation *stricto sensu* et qu'il ne prenait pas en compte le fait que l'emploi n'était pas le seul objectif du dispositif.

Il préconise de réaliser « *une étude statistique et économétrique ex post* » relative au seul effet sur l'emploi (donc par nature incomplète), évaluant le coût par emploi créé<sup>7</sup>, qui n'a jamais été réalisée.

Considérant que « *la démonstration de l'efficacité et de l'efficience de ces dispositions n'est pas faite* », il préconise de « *poursuivre le recalibrage du dispositif, notamment pour en réduire les « points de sortie » vers des niveaux moins dérogatoires* ».

---

<sup>1</sup> « Mesures concourant au même objectif à l'égard du même champ de bénéficiaires. »

<sup>2</sup> Le rapport mentionne en effet également le régime de TVA propre à l'outre-mer, l'abattement de cotisation forfaitaire des entreprises, l'aide au projet initiative jeune, les aides financières nationales (prêts d'honneur, PCE, etc.), les aides des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> « Caractère très restreint du nombre de bénéficiaires d'un point de vue géographique ou sectoriel. »

<sup>4</sup> « Coût moyen par individu bénéficiaire plus de deux fois supérieur au coût de la réduction générale des cotisations patronales. »

<sup>5</sup> « Complexité et manque de lisibilité du dispositif ».

<sup>6</sup> « Manque de sécurité juridique du fait d'une attente de confirmation par la Commission européenne de la compatibilité du dispositif avec le droit communautaire. »

<sup>7</sup> « Conduire une étude économétrique comparant l'impact sur l'emploi des deux dispositifs, rapporté à leurs coûts respectifs permettrait de déterminer si le régime d'exonérations spécifiques aux DOM se justifie, et d'orienter vers des solutions plus directement bénéfiques pour les économies ultra-marines et plus efficaces pour la puissance publique. »

**François Auvigne, Amaury Decludt, Benoît Mournet, Florian Straser, *Les aides économiques outre-mer, rapport n° 2018-M-023-04, inspection générale des finances, juin 2018 (non public).***

Ce rapport examine l'ensemble des aides économiques outre-mer, qui incluent, outre les aides au facteur travail (comme le dispositif Lodéom), les aides à la demande et les aides portant sur le capital.

Dans le cas du dispositif Lodéom, elle s'est appuyée sur les évaluations existantes (*cf. supra*). Ses principales analyses et préconisations sont reproduites par l'encadré ci-après.

**Principal passage du rapport de l'IGF de 2018 sur les aides économiques outre-mer relatif au dispositif Lodéom**

*« Dans le cadre de la bascule du CICE en exonérations de cotisations sociales, la mission recommande que ce transfert se fasse selon les principes suivants<sup>1</sup> :*

*- exonérer l'ensemble des cotisations sociales patronales jusqu'à 1,4 Smic, afin d'abaisser autant que possible le coût du travail sur les bas salaires.*

*- lisser la pente de dégressivité de l'exonération, afin d'éviter les trappes à bas salaires ;*

*- élargir les exonérations à l'ensemble des secteurs. En effet, s'agissant d'aides dont l'objet principal est d'abaisser le coût du travail pour le rendre plus compétitif par rapport au capital et favoriser l'emploi, il n'apparaît pas optimal, au regard de cet objectif, de privilégier certains secteurs considérés comme prioritaires au détriment d'autres secteurs.*

***Proposition n° 11 : Dans le cadre de la bascule du CICE en exonérations de cotisations sociales, favoriser en priorité les bas salaires, et couvrir l'ensemble des secteurs d'activité.***

*S'agissant de Mayotte, dont les taux de cotisations sociales sont en cours de convergence avec les niveaux du reste de la France, le CICE ne peut être intégralement redéployé en exonérations de cotisations sociales comme il peut l'être dans les autres Drom. À cet égard, il convient d'y maintenir l'effort financier en faveur de l'emploi formel, au regard de la situation de ce territoire. Cet effort financier peut prendre la forme du maintien d'un CICE ou d'une prime à l'embauche des PME.*

*Pour exercer pleinement leurs effets, ces aides directes en faveur du coût du travail doivent être combinées avec une limitation des aides ayant des effets inflationnistes sur le coût du travail. Cela est notamment le cas de la majoration de traitement indiciaire des fonctionnaires, qui est, pour la fonction publique d'État, de 40 % dans tous les Drom hormis la Réunion, où ils atteignent 53 %.*

*En effet, la porosité dans le temps des marchés de l'emploi privé et public peut avoir pour effet de diffuser les niveaux de salaires publics vers le secteur privé, et donc d'avoir une pression haussière<sup>2</sup>. Le fait que les revenus salariaux dans les Drom soient plus élevés pour les cadres, professions intermédiaires et employés, mais pas pour les ouvriers, tend à montrer la réalité d'un tel effet haussier. En effet, les cadres, professions intermédiaires et employés présentent une composante numériquement plus importante de la fonction publique que les ouvriers<sup>3</sup>.*

*La mission préconise que la majoration de traitement des fonctionnaires converge progressivement vers les écarts de prix réellement constatés entre les Drom et la métropole, qui se situent à un niveau nettement inférieur [...]. Les problématiques d'attractivité des fonctionnaires, importantes dans certains territoires, pourraient être traitées de manière ciblée par les ministères via une modulation du traitement indemnitaire en fonction des contraintes d'attractivité du poste voire via la mise à disposition de logement dans les territoires souffrant d'une pénurie.*

*Afin que cette réforme ne se traduise pas par une baisse de la demande préjudiciable pour les économies des Drom, ce scénario préconise de geler la majoration de traitement en valeur pour l'ensemble des fonctionnaires civils d'État dans les Drom<sup>4</sup>. Le montant de sur-rémunération serait ainsi progressivement érodé par l'inflation jusqu'à atteindre le niveau correspondant à l'écart de prix entre Drom et métropole. Sur la base d'une hypothèse d'inflation moyenne de 2 % par an, cette transition s'étalerait sur une durée très longue<sup>5</sup>.*

*Un scénario intermédiaire entre ce scénario et le scénario de transformation consisterait à geler la majoration de traitement des fonctionnaires en poste et réduire progressivement (cinq points par an) la majoration de traitement pour le flux de fonctionnaires entrants dans le dispositif<sup>6</sup>.*

***Proposition n° 12 : Geler en valeur la majoration de traitement des fonctionnaires dans les Drom, jusqu'à ce qu'il corresponde à l'écart de prix réellement constaté entre les Drom et la métropole. Ce gel pourrait être combiné à une réduction progressive (cinq points par an) de la majoration de traitement pour le flux de fonctionnaires entrants dans le dispositif.***

***Proposition n° 13 : Traiter de manière ciblée les problématiques d'attractivité des fonctionnaires dans les Drom via une modulation du traitement indemnitaire en fonction des contraintes du poste voire via la mise à disposition de logement dans les territoires souffrant d'une pénurie.***

<sup>1</sup> Ces recommandations sont fondées sur une analyse macroéconomique des Drom et une analyse des évaluations passées. Dans les délais dont elle disposait, la mission n'a pas mené d'évaluation propre des exonérations de cotisations sociales outre-mer et du CICE renforcé.

<sup>2</sup> Conventionnellement, la valeur ajoutée du secteur public correspond aux salaires versés. La surrémunération des fonctionnaires en outre-mer équivaut donc à un surcroît de productivité. Les phénomènes de diffusion des hausses de productivité d'un secteur sur les rémunérations des autres secteurs ont été notamment abordées par Balassa, 1964, The purchasing-power parity doctrine : a reappraisal et Samuelson, 1964, Theoretical Notes on trade problems.

<sup>3</sup> Source : Insee, Catégorie socioprofessionnelle des salariés selon le sexe, le type d'employeur (public, privé) et l'ancienneté dans l'entreprise en 2016.

<sup>4</sup> La mission n'a pas analysé la rémunération des militaires.

<sup>5</sup> 59 à 101 ans selon les Drom.

<sup>6</sup> Seraient concernés les fonctionnaires bénéficiant nouvellement de la majoration de traitement, soit du fait de leur recrutement, soit du fait de leur affectation dans un Drom. »

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

Dans leur rapport<sup>1</sup> d'octobre 2024, Antoine Bozio et Etienne Wasmer n'étudient pas spécifiquement le dispositif Lodéom. Ils soulignent toutefois la grande complexité des multiples dispositifs d'allègements de cotisations patronales, et recommandent à cet égard de « *se limiter à deux barèmes de réduction de cotisations sociales : le barème général et un barème d'exonération renforcée* ».

Cela reviendrait concrètement à fusionner l'ensemble des dispositifs dérogatoires, dont le dispositif Lodéom, dans un régime unique.

Par ailleurs, ce régime unique serait nécessairement moins favorable aux hauts salaires que le dispositif actuel.

**Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024.**

Adopté en novembre 2024, ce rapport a été publié en mai 2025.

Il souligne la pluralité et le flou des objectifs, et le fait que ceux-ci ne facilitent pas l'évaluation<sup>2</sup>.

Il comprend une modélisation économétrique évaluant l'effet de la réforme de 2019, selon laquelle celle-ci n'aurait eu d'effet visible que pour les entreprises de 2 à 11 salariés défavorisées par cette réforme.

Il distingue deux familles de scénarios, l'une d'« *évolution paramétrique* », l'autre de « *refonte structurelle* ». Chacune présente plusieurs scénarios, certains tendant à fortement réduire le coût du dispositif.

La modélisation est synthétisée dans l'**annexe XII** au présent rapport, et ses propositions dans son **annexe IX**.

---

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

<sup>2</sup> « Si les dispositifs d'exonération de cotisations Lodéom ont pour principal objectif l'amélioration de la situation de l'emploi, ils poursuivent, dans les faits, de trop nombreux objectifs notamment l'amélioration des niveaux de rémunérations, le financement du cycle d'exploitation des entreprises, la rentabilité des entreprises, en particulier de la marge des entreprises et le soutien spécifique au développement économique de secteurs d'activité ciblés. Ce constat ne constitue pas un optimum du point de vue économique et nécessite de clarifier l'objectif assigné au dispositif. »

## B. MODÉLISATIONS UNIVERSITAIRES

### 1. Les trois modélisations de Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty (2009-2011)

Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, *Les baisses de cotisations sociales ultramarines : une évaluation ex ante à l'aide d'une maquette ad hoc*, document de recherche du centre d'étude des politiques économiques (EPEE) de l'université d'Évry, 2009.

Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Revue française d'économie*, volume 24, n°3, 2010. pp. 167-193.

Nicolas Bauduin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Réformer les baisses de cotisations sociales ultramarines ? », *Travail et emploi* 2011/1 n° 125, pages 41 à 52.

Dans ces trois articles, Nicolas Bauduin, François Legendre et Yannick L'Horty présentent les résultats de leurs modélisations, portant sur le dispositif Lopom, ou « Girardin », et la récente mise en place du dispositif Lodéom.

Ces travaux reposent sur une maquette stylisée multi-sectorielle et multi-catégorielle.

Selon l'article de 2009, « le remplacement du dispositif Girardin par le dispositif métropolitain aurait des effets négatifs sur l'emploi (baisse d'environ 10 % de l'emploi [privé<sup>1</sup>] total) », supprimant environ 30 000 emplois. Cet article estime en outre qu'« une suppression pure et simple de tous les allègements de charge (Girardin et Fillon) se traduirait quant à elle par un recul de l'ordre de 15 % des emplois, soit environ 44 000 emplois perdus dans les quatre Dom ».

Si on synthétise à grands traits, l'approche consiste à distinguer trois types de secteurs :

- les secteurs « normalement ouverts » bénéficiant du dispositif Lopom (petites entreprises, BTP), représentant environ 30 % des emplois et dont le nombre d'emplois diminuerait d'environ 10 % ;

- les secteurs à forte ouverture bénéficiant du dispositif Lopom (tourisme, industrie, agriculture), représentant environ 25 % des emplois et dont le nombre d'emplois diminuerait d'environ 20 % ;

- les secteurs ne bénéficiant pas du dispositif Lopom, représentant 45 % des emplois et dont le nombre d'emplois diminuerait d'environ 5 %.

Il en résulte une diminution du nombre d'emplois du secteur privé de 10 %.

---

<sup>1</sup> En 2009, il y avait près de 600 000 emplois dans les DOM, dont plus de la moitié dans le secteur privé.

Au sujet du remplacement en 2009 pour les Drom du dispositif Lopom par le dispositif Lodéom, l'article de 2009 (qui évalue la réduction de coût à 13,6 %) indique : « *L'instauration d'un tel dispositif entraînera une baisse de l'emploi de l'ordre de 1,4 %, pour l'ensemble des Dom. Ce recul est le plus sensible aux deux extrémités de la distribution des salaires (pour les catégories de main-d'œuvre dont le salaire est inférieur à 1,3 Smic et celle dont le salaire est compris entre 2 et 5 Smic).* »

Les auteurs proposent une réforme alternative, consistant à instaurer un barème en euros purement linéaire<sup>1</sup>, partant d'un montant d'exonération au niveau du Smic analogue à celui du dispositif Lopom pour le barème de base et plus élevé pour le barème renforcé, et s'éteignant à 6 Smic. Pour une économie budgétaire analogue par rapport au dispositif Lopom (environ 15 %), les pertes d'emplois auraient été limitées à 0,2 %. Par rapport au dispositif Lopom, les créations d'emplois dans les secteurs les plus ouverts (tourisme, industrie, agriculture) auraient en effet été compensées par des destructions dans les autres secteurs.

L'article de 2010 reprend les mêmes chiffres (gain de la réforme estimé à 15 %, destruction de 0,2 % des emplois).

Proposant un barème un peu différent, l'article de 2011 parvient à une augmentation des emplois de 2,3 % par rapport au dispositif Lopom.

## **2. La modélisation d'Aziza Garsaa, Nadine Levratto et Luc Tessier (2015)**

**Aziza Garsaa, Nadine Levratto, Luc Tessier, « Do exemptions from social security contributions affect job creation? New empirical evidence from French overseas regions » (« Les exonérations de cotisations sociales patronales dynamisent-elles l'emploi? Une analyse empirique sur les départements d'outre-mer »), *Région et Développement* n° 42-2015.**

Cette étude, portant sur la période 2004-2011, repose sur une technique de « régression quantile », permettant d'estimer l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations en fonction du taux de croissance des effectifs des établissements.

D'une manière générale, par rapport aux établissements considérés dans leur ensemble, l'effet des exonérations sur l'emploi est plus faible pour les entreprises à la plus faible croissance et plus fort pour les entreprises à la plus forte croissance. Cela « *confirme l'idée que la politique mise en œuvre tend à promouvoir les créations d'emplois dans les activités qui réussissent et à limiter les destructions d'emplois dans celles en déclin* ».

---

<sup>1</sup> Alors que pour le dispositif Lodéom, les exonérations sont totales jusqu'à un seuil de rémunération, et augmentent donc en euros jusqu'à ce seuil.

L'effet des exonérations sur la croissance de l'emploi est le plus élevé pour le secteur de l'hébergement et de la restauration, avec dans ce cas un effet surtout marqué pour les établissements connaissant une baisse de leurs effectifs. Paradoxalement, dans le cas des services aux entreprises (et dans une moindre mesure des activités de commerce et de réparation des véhicules à moteur), « la croissance de l'emploi est négativement affectée par les exonérations ».

En règle générale, les exonérations bénéficient surtout à l'emploi de la moitié d'établissements ayant la plus forte croissance. Il existe toutefois une exception dans le cas des établissements de moins de 11 salariés, pour lesquels cet effet est surtout marqué pour ceux à la croissance la plus faible.

## IX. PRÉCONISATIONS DES PRINCIPAUX RAPPORTS RELATIFS AUX EXONÉRATIONS DE COTISATIONS PATRONALES EN OUTRE-MER

| Référence abrégée utilisée dans la présente annexe               | Référence complète   |
|--|--|
| Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             | Anne Bolliet, Ramiro Riera, Daniel Postel-Vinay, Stéphane Layani, Sylvie Escande-Vilbois, Bernard Fontaine, <i>Rapport sur l'évaluation du dispositif d'exonérations de charges sociales spécifiques à l'outre-mer</i> , inspection générale des finances, inspection générale de l'administration et inspection générale des affaires sociales, rapport de mission d'audit de modernisation (n° 2006-M-031-01 IGF, PAM-06-009-01 IGA, 2006-081 Igas), juillet 2006. |
| Revue de dépenses de 2015  | Rémi Toussain, François Schechter, Damien Ientile, Marie Morel, annexe III, fiche sur la niche 3205, in <i>Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques</i> , rapport N° IGF 2015-M-016-01 et N° Igas 2015-029R, juin 2015.  |
| Rapport IGF de 2018 sur les aides économiques outre-mer          | François Auvigne, Amaury Decludt, Benoît Mournet, Florian Straser, <i>Les aides économiques outre-mer</i> , rapport n° 2018-M-023-04, inspection générale des finances, juin 2018.   |
| Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                | Igas, IGF, <i>Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer</i> , novembre 2024.  |
| Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 | Christian Baptiste, <i>Évaluation des exonérations de cotisations sociales spécifiques aux Outre-mer</i> , rapport n° 1861 (XVIIe législature), commission des finances, Assemblée nationale, 24 septembre 2025.   |

## A. PRÉCONISATIONS TENDANT À MODIFIER LES BARÈMES

### 1. Réduction des exonérations pour les hauts salaires

| Préconisation   | Source   | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros) | Remarque   |
|---|--|---|--|
| Exclure du champ de l'exonération les très hauts salaires (modification législative nécessaire).  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             | 36  | Le dispositif Lodéom a pour objet non seulement de créer des emplois (ce qui impliquerait effectivement sa concentration sur les bas salaires), mais aussi de préserver les marges des entreprises ultramarines malgré l'ultra-périphéricité et de réduire le différentiel de rémunération par rapport à la fonction publique ultramarine. |
| Poursuivre le recalibrage du dispositif, notamment pour en réduire les « points de sortie » vers des niveaux moins dérogatoires   | Revue de dépenses de 2015  | ND  |  |
| Dans le cadre de la bascule du CICE en exonérations de cotisations sociales, favoriser en priorité les bas salaires, et couvrir l'ensemble des secteurs d'activité.   | Rapport IGF de 2018 sur les aides économiques outre-mer          | Impact global chiffré comme nul   |  |
| Recentrer les dispositifs d'exonération Lodéom sur les plus bas salaires [barème compétitivité : point de sortie à 2,0 Smic ; barème de compétitivité renforcée : seuil de dégressivité à partir de 1,8 Smic et point de sortie à 2,5 Smic] | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                | 163   |  |
| Maintenir les points de sortie des exonérations Lodéom actuellement applicables aux Drom afin d'éviter la constitution de trappes à bas salaires et favoriser la montée en gamme des emplois locaux.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |   |  |

### 2. Autres modifications du barème

| Préconisation   | Source                               | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros)   | Remarque                                   |
|---|--------------------------------------|---|--|
| Fixer de façon uniforme la limite supérieure de la tranche de salaire exonérée à 1,2 Smic   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 | 49  |  |
| Supprimer le seuil de 50 salariés pour le secteur du BTP  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 |   | Mesure mise en œuvre par la Lodéom de 2009 |
| Passer en revue et sélectionner parmi les sous-secteurs économiques bénéficiant des exonérations (au niveau du code NAF) ceux dont l'exonération doit être remise en question | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 | 10,3 M€ pour l'exclusion du secteur aérien et 30 M€ pour l'exclusion d'autres secteurs à déterminer (le rapport s'interrogeant sur les commerces, les professions liées à des activités médicales, les professions bancaires ou assurantielles, de promotion immobilière, les organisations professionnelles et consulaires, les jeux de hasard...) |  |

| Préconisation  | Source   | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros)  | Remarque   |
|--|--|--|--|
| Faire varier le taux de prise en charge des cotisations (95 %)   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |  |
| Supprimer le régime innovation et croissance en lui substituant des mesures d'exonérations de cotisations existantes.  | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                | ND (le coût total indiqué est de 34 M€, mais selon les estimations de la direction du budget transmises aux rapporteures, l'économie serait de 6 M€, les entreprises basculant sur d'autres barèmes) | Selon les caisses locales, ce dispositif ne peut être contrôlé en pratique, la déclaration des entreprises devant être faite au niveau du salarié.   |
| Aligner les secteurs bénéficiant du régime de compétitivité renforcée en Guyane sur les secteurs éligibles dans les autres Drom.   | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                | 51   |  |
| Baisse du niveau d'exonération maximale du régime des allègements généraux [scénario non repris dans les préconisations mais simulé]   | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                | 185 M€ pour une baisse de 2 points au niveau du Smic ; 260 M€ pour une baisse de 4 points.   |  |
| Simplifier le dispositif des exonérations spécifiques à l'outre-mer afin de le rendre plus lisible en réduisant le nombre de régimes et de critères d'éligibilité.   | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                | 138 M€ pour le scénario structurel n° 1, 308 M€ pour le scénario structurel n°2  |  |
| Réformer et non supprimer le barème spécifique d'exonération dit innovation et croissance en remédiant aux difficultés constatées et en maintenant son application aux salaires des cadres.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  | Ce dispositif coûte 34 M€ (6 M€ selon la direction du budget si on considère qu'en son absence les entreprises concernées bénéficieraient d'un autre barème). Selon les caisses locales, ce dispositif ne peut être contrôlé en pratique, la déclaration des entreprises devant être faite au niveau du salarié. |
| Maintenir des critères d'éligibilité aux dispositifs d'exonération Lodéom plus étendus en Guyane que dans les autres Drom au regard des enjeux atypiques auxquels ce territoire est confronté.   | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  | Selon le rapport Igas-IGF de novembre 2024, ce régime coûte 51 M€  |
| Simplifier les dispositifs d'exonération Lodéom en fusionnant les régimes applicables dans les Drom et les COM des Antilles tout en conservant des critères d'éligibilité plus favorables pour les territoires de Guyane et ultérieurement de Mayotte. | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  | Selon le rapport Igas-IGF de novembre 2024, cette mesure serait favorable à Saint-Martin et défavorable à Saint-Barthélemy   |

## B. AUTRES PRÉCONISATIONS

### 1. Préconisations à la gestion, au recouvrement des cotisations et à la lutte contre la fraude

| Préconisation   | Source   | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros)                    | Remarque  |
|---|--|--|---|
| Subordonner le maintien de l'exonération au respect par l'employeur d'un plan d'apurement de ses dettes de cotisations patronales et au paiement des cotisations salariales courantes.  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  | Le CSS prévoit déjà une telle obligation. L'Urssaf a indiqué aux rapporteuses que selon elle la mesure n'était pas actuellement techniquement possible. |
| Appliquer la condition légale d'être à jour de ses cotisations sociales pour bénéficier des exonérations Lodéom, à l'issue d'une suspension des poursuites accompagnée de la possibilité de bénéficier d'un plan exceptionnel d'apurement de trois à cinq ans.      | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  |   |
| Prévoir la possibilité pour les caisses générales de sécurité sociale de suspendre, le cas échéant, les exonérations, après avis de la commission des chefs des services financiers du département.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |
| Ouvrir un délai pour permettre l'étalement du règlement des dettes de cotisations salariales.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |
| Conditionner en pratique le maintien des exonérations à l'absence de travail dissimulé, en organisant la mise en œuvre de l'article 25 - I et II de la LFSS pour 2006.  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |
| Mieux intéresser l'Acoss à l'amélioration du taux de recouvrement des cotisations sociales en prévoyant que le remboursement des exonérations de charges tient compte du taux de recouvrement effectif. [Prise en compte du taux de remboursement constaté en 2005] | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             | Pas d'effet direct sur le solde public, mais transfert de la sécurité sociale vers l'État de 61,5 M€ |   |
| Renforcer les moyens juridiques à la disposition des caisses générales pour obtenir un meilleur respect des obligations déclaratives des employeurs.  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |
| Demander à l'Acoss d'élaborer les instructions relatives au contrôle de l'application de la Lopom et d'étudier les adaptations informatiques nécessaires.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |
| Organiser l'animation spécifique du réseau des caisses générales.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |
| Mettre en place des échanges d'information entre organismes publics [sur les sujets relatifs au recouvrement].  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |   |

| Préconisation  | Source   | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros) | Remarque  |
|--|--|---|---|
| Renforcer les contrôles de cohérence quant à l'application des barèmes aux secteurs éligibles et mettre en œuvre un plan de contrôle de l'application des codes type de personnel (CTP) pour les entreprises situées à Saint-Martin afin de régulariser l'application des barèmes pour ce territoire (Urssaf, CGSS). | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                |   |   |
| Réinterroger la répartition des responsabilités quant au pilotage et à la gestion des exonérations de cotisations sociales pour Saint-Barthélemy.  | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                |   | La principale difficulté mise en avant par le rapport Igas-IGF de novembre 2024 semble en cours de résolution : la MSA Poitou a indiqué aux rapporteures qu'un développement informatique était en cours afin de permettre aux entreprises de déclarer l'exonération Lodéom sous le bon code. |
| Transférer le pilotage et la gestion des exonérations de cotisations sociales pour Saint-Barthélemy de la MSA du Poitou à la CGSS de la Guadeloupe.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |   |   |
| Examiner la possibilité de préremplir les déclarations en ligne des bénéficiaires des dispositifs d'exonération Lodéom.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |   | L'Urssaf a indiqué aux rapporteures que selon elle la mesure n'était pas techniquement possible.  |
| Fiabiliser les données relatives aux montants d'exonération Lodéom, le nombre d'établissements et de salariés concernés et harmoniser les périmètres retenus dans les différents documents de présentation.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |   |   |
| Renforcer les contrôles de cohérence quant à l'application des barèmes aux secteurs éligibles et mettre en œuvre un plan de contrôle de l'application des codes type de personnel (CTP) pour les entreprises situées à Saint-Martin afin de régulariser l'application des barèmes pour ce territoire.                | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |   | L'Urssaf a indiqué aux rapporteures qu'il convenait selon elle de donner la priorité au renforcement des contrôles embarqués dans la DSN (projet d'ampleur devant durer plusieurs années)   |

## 2. Préconisations relatives au suivi et à l'évaluation

| Préconisation   | Source                               | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros) | Remarque |
|---|--------------------------------------|---|----------|
| Constituer un groupe de travail entre l'Acoss et l'Insee pour faciliter l'analyse économique du champ des exonérations à partir d'une indexation pertinente des données de l'Acoss.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 |   |          |
| Mettre l'Acoss en mesure de procéder à l'analyse de la masse salariale par tranche de salaire dans son propre champ, à partir de l'exploitation des DADS.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 |   |          |
| Demander à la direction de la sécurité sociale, en liaison avec le ministère de l'outre-mer, de coordonner le suivi interministériel des exonérations de charges avec l'Acoss et les caisses générales de sécurité sociale. | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 |   |          |
| Demander à l'Acoss de s'engager dans la maîtrise d'œuvre partagée de l'évaluation des politiques qu'elle est chargée  | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006 |   |          |

| Préconisation  | Source   | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros) | Remarque   |
|--|--|---|--|
| d'appliquer. Mobiliser les services des administrations concernées pour l'élaboration d'outils d'évaluation adaptés.   |  |   |  |
| Conduire une étude économétrique comparant l'impact sur l'emploi des deux dispositifs, rapporté à leurs coûts respectifs permettrait de déterminer si le régime d'exonérations spécifiques aux DOM se justifie, et d'orienter vers des solutions plus directement bénéfiques pour les économies ultra-marines et plus efficaces pour la puissance publique. Cette étude devrait être conduite de façon différenciée, non seulement par secteurs économiques, mais aussi par territoires, considérant que la question de l'existence d'un régime d'exonérations unique pour des territoires aussi différents et éloignés que la Réunion ou la Guyane par exemple devra être posée à cette occasion. Cette étude devrait inclure la mesure 3220 (Réduction des cotisations patronales applicables à Mayotte), entrée en vigueur le 1 <sup>er</sup> janvier 2012, qui est conçue selon un modèle différent (exonération totale à 1 Smic et dégressive jusqu'à 1,3 Smic jusqu'en 2018 inclus, ce seuil étant ensuite légèrement relevé - à 1,4 (période 2019-2026) puis 1,5 (période 2027-2035). | Revue de dépenses de 2015  |   | Le corps du rapport précise qu'il s'agirait d'une étude <i>ex post</i> (qui n'a jamais été réalisée) |
| Enrichir systématiquement le projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (Placss) du montant de l'avantage différentiel global des exonérations Lodéom (direction de la sécurité sociale (DSS)).  | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                |   |  |
| Fiabiliser les données relatives aux montants d'exonération Lodéom, le nombre d'établissements et de salariés concernés et harmoniser les périmètres retenus dans les différents documents de présentation (DSS, direction du budget (DB), direction générale des outre-mer (DGOM) et Urssaf-CN).  | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                |   |  |
| Conformément aux propositions du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif aux prévisions de recettes des prélèvements obligatoires, mieux suivre le champ des recettes de cotisations sociales et prélèvements sociaux par une analyse régulière des sous-jacents macroéconomiques et le suivi des remontées comptables en cours d'année (Direction générale du Trésor, DSS, Urssaf-CN).  | Rapport Igas-IGF de novembre 2024                                |   |  |
| Précéder toute réforme des dispositifs d'exonération de cotisations sociales Lodéom à la publication d'une étude approfondie des marges des entreprises ultramarines, par territoire, selon qu'elles sont bénéficiaires ou non de l'exonération et selon leur secteur d'activité.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |   |  |

### 3. Préconisations relatives à l'environnement des entreprises

| Préconisation   | Source   | Chiffrage par la source indiquée (effet sur le solde public, en millions d'euros)  | Remarque |
|---|--|--|----------|
| Instaurer, en plus du dispositif de base, des exonérations complémentaires, permettant de contribuer davantage au financement des priorités retenues par les acteurs économiques locaux, au travers d'un document d'orientations stratégiques propre à chaque DOM, arrêté par le préfet après concertation avec l'ensemble des acteurs locaux.            | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |          |
| Demander à un organismes spécialisé d'identifier les insuffisances des PME - TPE dans l'accès aux outils de financement de leur trésorerie et de proposer les mesures qui pourraient être mises en œuvre afin de limiter le rôle de « banquier social » de la sécurité sociale.   | Rapport IGF-IGA-Igas de juillet 2006                             |  |          |
| Geler en valeur la majoration de traitement des fonctionnaires dans les Drom, jusqu'à ce qu'il corresponde à l'écart de prix réellement constaté entre les Drom et la métropole. Ce gel pourrait être combiné à une réduction progressive (cinq points par an) de la majoration de traitement pour le flux de fonctionnaires entrants dans le dispositif. | Rapport IGF de 2018 sur les aides économiques outre-mer          | Si gel en valeur de la rémunération : effet nul en euros courants. Si réduction de 10 points par an jusqu'à ce que le différentiel de traitement égale le différentiel de prix : 3 M€ la première année ; 500 M€ au terme de la réforme, prévu en 2043 |          |
| Traiter de manière ciblée les problématiques d'attractivité des fonctionnaires dans les Drom via une modulation du traitement indemnitaire en fonction des contraintes du poste voire via la mise à disposition de logements dans les territoires souffrant d'une pénurie.  | Rapport IGF de 2018 sur les aides économiques outre-mer          |  |          |
| Faire converger la majoration de traitement vers l'écart de prix réel entre les Drom et la métropole pour le flux des fonctionnaires entrants. Cette convergence s'effectuerait à hauteur de dix points par an jusqu'à atteindre cet écart de prix.   | Rapport IGF de 2018 sur les aides économiques outre-mer          |  |          |
| Lier toute réforme des dispositifs d'exonération de cotisations sociales Lodéom à l'amélioration substantielle des délais globaux de paiement des donneurs d'ordre publics.   | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  |          |
| S'appuyer sur les prévisions d'automne de l'Urssaf Caisse nationale pour, si nécessaire, ajuster le budget de l'action 1 du programme 138 dans le cadre du PLF de l'année N+ 1.   | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  |          |
| Dans le cadre d'une stratégie pour les Outre-mer de montée en gamme des emplois et de maintien du niveau d'emploi, limiter la hausse des prélèvements obligatoires sur les salaires en cherchant des recettes sur d'autres assiettes fiscales.  | Rapport d'information de l'Assemblée nationale de septembre 2025 |  |          |

## X. CHIFFRAGE DES PRINCIPAUX SCÉNARIOS DE MODIFICATION DU BARÈME

### Avertissement

Comme indiqué *supra*, le présent rapport ne préconise ou n'écarte aucun scénario. Certains augmentent le coût du dispositif, d'autres le réduisent. Le rapport vise à s'approcher autant que possible de l'exhaustivité, dans une logique de « boîte à outils ». Chaque scénario comprend un chiffrage de son effet sur le solde public, sur l'emploi et sur le coût du travail moyen pour un salaire équivalent à 2 Smic (afin de contribuer à apprécier son effet sur la capacité à attirer des cadres).

Les chiffrages sourcés « Mecss Sénat » ont été réalisés avec l'aide du pôle Science des données du Sénat, selon la méthodologie indiquée dans l'annexe XIII.

Les différences éventuelles par rapport aux montants du rapport Igas-IGF peuvent s'expliquer, notamment, par des données plus récentes (recours par le Sénat à la base BTS-Postes de 2023, et non à une base BTS-Postes « vieillie »<sup>1</sup>) ou par des scénarios différents (contrairement au rapport Igas-IGF, le Sénat n'a pas intégré à ses scénarios la suppression du barème innovation et croissance et l'alignement de l'éligibilité au barème de la Guyane sur celle des autres Drom) et ne doivent pas être comprises comme une remise en cause des montants du rapport Igas-IGF.

Les chiffrages relatifs à l'effet sur l'emploi reposent par convention sur les hypothèses du « rapport Bozio-Wasmer » d'octobre 2024<sup>2</sup>, élaborées pour la France dans son ensemble (cf. annexe XIII au présent rapport).

---

<sup>1</sup> Les chiffrages de la Mecss Sénat s'appuient sur la déclaration annuelle de données sociales (DADS) de 2023. Le rapport de l'Igas et de l'IGF indique : « Pour pallier l'absence de disponibilité des données BTS-Postes via le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) pour l'année 2023, les données des contrats de l'année 2022 sont repondérées à partir de la distribution des salaires éligibles aux exonérations de cotisations sociales dans les Drom pour l'année 2023, produites par la direction des statistiques, des études et de la prévision de l'Acosse à partir de la déclaration sociale nominative (DSN). Cette repondération permet d'appréhender la part croissante de salariés rémunérés à des niveaux proches du Smic, qui influe massivement sur le montant total des exonérations de cotisations sociales. »

<sup>2</sup> Antoine Bozio, Etienne Wasmer, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024.

|   | Barème                              |                             |                      | Effet sur le solde public  |   |                         | Effet sur l'emploi            |                     | Effet sur le coût d'un salarié à 2 Smic (%) <sup>1</sup> |
|---|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------|--|---|-------------------------|-------------------------------|---------------------|--|
|   | Taux au niveau du Smic <sup>2</sup> | Fin de l'exonération totale | Fin de l'exonération | Effet annuel sur le solde public en « régime de croisière » (millions d'euros) | Rapport public envisageant la mesure (le cas échéant) | Source du chiffrage     | Effet sur le nombre d'emplois | Source du chiffrage |  |
| <b>Scénarios à coût constant</b>  |                                     |                             |                      |  |   |                         |                               |                     |  |
| Unification et lissage du barème constitué par le dispositif Lodéom et les bandeaux   |                                     |                             |                      | ≈ 0  | -   | Mecss Sénat             | ≈ 0                           | Mecss Sénat         | ≈ 0  |
| Fusion des trois barèmes des Drom en un barème unique, intermédiaire entre le barème de compétitivité et le barème de compétitivité renforcée | 39,91 %                             | 1,4 Smic                    | 3 Smic               | -16  | -   | Mecss Sénat             | +146/<br>+195                 | Mecss Sénat         | 0,8  |
| <b>Scénarios augmentant le coût (devant être financés par des économies à due concurrence)</b>  |                                     |                             |                      |  |   |                         |                               |                     |  |
| Barème unique pour toutes les entreprises des Drom, proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée                                      | 39,91 %                             | 2 Smic                      | 3 Smic               | -1 082   | -   | Mecss Sénat             | +7 252/<br>+9 034             | Mecss Sénat         | -15,6  |
| Idem sans extension à toutes les entreprises des Drom   | 39,91 %                             | 2 Smic                      | 3 Smic               | -264   | -   | Mecss Sénat             | +1 473/<br>+1 681             | Mecss Sénat         | -5,1   |
| <b>Scénarios réduisant le coût</b>  |                                     |                             |                      |  |   |                         |                               |                     |  |
| Alignement des conditions d'éligibilité au barème compétitivité renforcée en Guyane   |                                     |                             |                      | + 51   | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 | NC                            | -                   |  |
|   |                                     |                             |                      | + 61   |   | Mecss Sénat             | - 454/-563                    | Mecss Sénat         | 1,1  |
| Scénario paramétrique du rapport Igas-IGF   |                                     |                             |                      |  | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   | • Compétitivité                     | 39,91 %                     | 1,3 Smic             | 2 Smic   |   |                         |                               |                     |  |
| • Compétitivité renforcée   | 39,91 %                             | 1,8 Smic                    | 2,5 Smic             |  |   |                         |                               |                     |  |

<sup>1</sup> Source : Mecss Sénat.

<sup>2</sup> Sur la base des taux applicables en 2026.

|   | Barème  |                             |                      | Effet sur le solde public  |   |                         | Effet sur l'emploi            |                     | Effet sur le coût d'un salarié à 2 Smic (%) <sup>1</sup> |
|---|---|-----------------------------|----------------------|--|---|-------------------------|-------------------------------|---------------------|--|
|   | Taux au niveau du Smic <sup>2</sup>   | Fin de l'exonération totale | Fin de l'exonération | Effet annuel sur le solde public en « régime de croisière » (millions d'euros) | Rapport public envisageant la mesure (le cas échéant) | Source du chiffrage     | Effet sur le nombre d'emplois | Source du chiffrage |  |
|   |   |                             |                      | +73  |   | Mecss Sénat             | -380/-418                     | Mecss Sénat         | 2,4  |
| Baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic                         | 37,91 %   | Fonction du barème          | Fonction du barème   | +185   | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | +70  |   | Mecss Sénat             | -883/-1 204                   | Mecss Sénat         | 0,3  |
| Baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic                         | 35,91 %   | Fonction du barème          | Fonction du barème   | +260   | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | +140   |   | Mecss Sénat             | - 1 766/<br>-2 409            | Mecss Sénat         | 0,7  |
| Scénario paramétrique + baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic | 37,91 %   | Fonction du barème          | Fonction du barème   | +235   | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | + 139  |   | Mecss Sénat             | - 1 239/<br>- 1 596           | Mecss Sénat         | 2,6  |
| Scénario paramétrique + baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic | 35,91 %   | Fonction du barème          | Fonction du barème   | + 308  | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | + 204  |   | Mecss Sénat             | - 2 099/<br>-2 775            | Mecss Sénat         | 2,7  |
| Scénario structurel n° 1 du rapport Igas-IGF                                  | 35,91 %   | 1,3 Smic                    | 2,5 Smic             | + 138  | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | + 133  |   | Mecss Sénat             | - 497/-371                    | Mecss Sénat         | 4,7  |
| Scénario structurel n° 2 du rapport Igas-IGF                                  | 35,91 %   | 1,2 Smic                    | 2,5 Smic             | + 308  | Igas-IGF, novembre 2024                               | Igas-IGF, novembre 2024 |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | + 288  |   | Mecss Sénat             | - 1 799/<br>-2 055            | Mecss Sénat         | 5,6  |
| Art. 9 du PLFSS pour 2026   | Suppression du barème « innovation et croissance », recentrage des barèmes « compétitivité » et « compétitivité renforcée » sur les salaires inférieurs à |                             |                      | +340   |   | Évaluation préalable    |                               |                     |  |
|   |   |                             |                      | +326   |   | Mecss Sénat             | - 2 196/                      | Mecss               | 5,3  |

|   | Barème                              |                             |                      | Effet sur le solde public  |   |                   | Effet sur l'emploi            |                   | Effet sur le coût d'un salarié à 2 Smic (%) <sup>1</sup> |
|---|-------------------------------------|-----------------------------|----------------------|--|---|-------------------|-------------------------------|-------------------|--|
|   | Taux au niveau du Smic <sup>2</sup> | Fin de l'exonération totale | Fin de l'exonération | Effet annuel sur le solde public en « régime de croisière » (millions d'euros) | Rapport public envisageant la mesure (le cas échéant) | Source du chiffre | Effet sur le nombre d'emplois | Source du chiffre |  |
|   | 1,6 et 1,9 Smic                     |                             |                      |  |   |                   | -2 645                        | Sénat             |  |
| Suppression du dispositif Lodéom sans bascule des entreprises concernées sur les allègements généraux | -                                   | -                           | -                    | + 1 460  | -   | Mecss Sénat       | -18 391 /<br>-25 082          | Mecss Sénat       | 5,3  |
| Suppression du dispositif Lodéom avec bascule des entreprises concernées sur les allègements généraux | -                                   | -                           | -                    | + 689  | -   | Mecss Sénat       | -7 113/<br>-9 441             | Mecss Sénat       | 5,3  |

Source : Mecss du Sénat



## XI. LES COMPLÉMENTS DE RÉMUNÉRATION DES AGENTS PUBLICS OUTRE-MER

Les compléments de rémunération de l'emploi public outre-mer remontent à deux lois de 1950 : la loi n° 50-407 du 3 avril 1950<sup>1</sup> pour les Drom ainsi que Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ; et la loi n° 50-772 du 30 juin 1950<sup>2</sup> pour les autres COM. Il s'agissait d'attirer des cadres de l'Hexagone, alors que le différentiel de développement des territoires concernés par rapport à la France hexagonale était très important.

Actuellement, les fonctionnaires civils de l'État et des collectivités territoriales en poste dans les départements d'outre-mer perçoivent 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.

---

<sup>1</sup> Loi concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion.

<sup>2</sup> Loi fixant les conditions d'attribution des soldes et indemnités des fonctionnaires civils et militaires relevant du ministère de la France d'outre-mer, les conditions de recrutement, de mise en congé ou à la retraite de ces mêmes fonctionnaires.

La « prime de vie chère » en outre-mer

|  | Institution                           | Base juridique actuelle                                  | Guadeloupe, Guyane, Martinique | La Réunion   | Mayotte   | Saint-Barthélemy, Saint-Martin | Saint-Pierre-et-Miquelon* |
|--|---------------------------------------|--|--------------------------------|--------------|-----------|--------------------------------|---------------------------|
| Majoration du traitement indiciaire brut               | Loi n° 50-407 du 3 avril 1950         | Article L. 741-1 du code général de la fonction publique | 25                             | 25           | 40        | 25                             | 25                        |
| Complément   | Décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953 | Décret n° 57-87 du 28 janvier 1957**                     | 15                             | 10           |           | 15                             | 15                        |
| Indice de correction                                   | Décret n° 49-55 du 11 janvier 1949    | Décret n° 49-55 + arrêté du 28 août 1979                 |                                | 1,138***     |           |                                |                           |
| Indemnité spéciale compensatrice                       |                                       | Décret n° 78-293 du 10 mars 1978****                     |                                |              |           |                                | 30,67                     |
| <b>Majoration totale du traitement indiciaire brut</b> |                                       |  | <b>40</b>                      | <b>53,63</b> | <b>40</b> | <b>40</b>                      | <b>70,67</b>              |

\* Décret n° 78-293 du 10 mars 1978.

\*\* La Réunion : décret n° 57-333 du 15 mars 1957.

\*\*\* Applicable à la totalité de la rémunération.

\*\*\*\* Et circulaire n° B-2B-117 du 15 juillet 1981.

Source : Mecss du Sénat, d'après les textes indiqués et la Cour des comptes

Par ailleurs, un décret de 2013<sup>1</sup> a instauré une indemnité de sujétion géographique applicable aux fonctionnaires de l'État et aux magistrats affectés en Guyane, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, s'ils y accomplissent une durée minimale de deux années consécutives de services. Le montant global de cette indemnité, versée en deux fois (lors de l'installation et lors du départ), est synthétisé par le tableau ci-après.

<sup>1</sup> Décret n° 2013-314 du 15 avril 2013 portant création d'une indemnité de sujétion géographique.

### Montant de l'indemnité de sujétion géographique

(en mois de traitement indiciaire de base)

|  | Minimum | Maximum |
|--|---------|---------|
| Guyane                                       | 5       | 10      |
| Saint-Martin                                 | 5       | 8       |
| Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy | 3       | 3       |
| Mayotte                                      | 10      | 10      |

Source : Mecss du Sénat, d'après le décret n° 2013-314 du 15 avril 2013

Ainsi, alors que les entreprises ultramarines ne peuvent offrir qu'une rémunération analogue à celle de la France hexagonale, dans les Drom la rémunération du secteur public est supérieure d'environ 30 %, comme le montre le tableau ci-après.

### Salaires mensuels nets moyens en équivalent temps plein (EQTP) en 2021

|                              | Secteur privé (en euros) | Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %) | Secteur public (en euros) | Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %)* | Différentiel public/privé (en %)* |
|------------------------------|--------------------------|--|---------------------------|---|-----------------------------------|
| Guadeloupe                   | 2 280                    | 4%   | 3 070                     | 32%   | 35%                               |
| Martinique                   | 2 270                    | 4%   | 3 000                     | 29%   | 32%                               |
| Guyane                       | 2 340                    | 7%   | 3 040                     | 31%   | 30%                               |
| La Réunion                   | 2 130                    | -3%  | 2 970                     | 28%   | 39%                               |
| France hexagonale (hors IDF) | 2 187                    | N.A.   | 2 327                     | N.A.  | 6,4%                              |
| France hexagonale            | 2 253                    | N.A.   | 2 343                     | N.A.  | 4,0%                              |

\* Colonne calculée par les rapporteures.

Source : D'après Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024

Dans un référé de 2023, la Cour des comptes est très critique sur ce dispositif, dont elle évalue coût à 1,5 milliard d'euros pour l'ensemble des territoires ultramarins, pour les seuls fonctionnaires de l'État et militaires<sup>1</sup>. Elle considère que ce dispositif contribue au phénomène de la vie chère pour les personnes ne bénéficiant pas d'un emploi public, et préconise de réduire les compléments de rémunération, de manière à ce qu'ils se bornent à compenser le différentiel d'indice des prix à la consommation<sup>2</sup>, pour mémoire d'environ 15 %<sup>3</sup>. Elle juge en outre le dispositif peu efficace, soulignant en particulier les difficultés de recrutement en Guyane et à Mayotte et le caractère multifactoriel de la décision de venir travailler en outre-mer.

Un phénomène d'éviction des emplois du secteur privé au profit du secteur public a en outre été signalé par les représentants des entreprises auditionnés par les rapporteuses.

**Extraits du référé de 2023 de la Cour des comptes sur les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer**

*« L'un des objectifs des compléments de rémunération outre-mer était d'y réduire le différentiel de coût de la vie avec la métropole. Or, l'analyse des effets économiques de ce dispositif tend à montrer qu'il pourrait avoir l'effet inverse. Les compléments de rémunération créent un marché de consommation garanti, permettant aux importateurs et aux distributeurs de maintenir un niveau de prix élevé, dans un contexte de faiblesse de la concurrence due à la structure oligopolistique des secteurs de la distribution. Plutôt que de lutter contre les effets de la vie chère, l'effet des compléments de rémunération sur les prix, la part de l'emploi public dans les territoires ultramarins mais aussi l'extension progressive au secteur parapublic et à une partie du secteur privé, sont autant de facteurs qui, en augmentant le coût de la vie, vont à l'encontre de l'objectif initialement souhaité. Ils accentueraient également les inégalités sociales au sein des sociétés ultramarines, entre les salariés qui bénéficient de cette disposition et ceux qui n'y ont pas accès.*

*Une réponse a minima serait de fixer à son juste niveau le montant de ces compléments de rémunérations. Les analyses statistiques montrent qu'il est largement supérieur au différentiel réel de coût de la vie entre l'outre-mer et l'hexagone. Cet ajustement, nécessairement progressif, ne pourrait intervenir qu'après s'être assuré de la fiabilité de la mesure de ce différentiel dans chaque territoire ultramarin, qui devrait également être actualisé plus fréquemment qu'il ne l'est aujourd'hui.*

<sup>1</sup> Cour des comptes, Les compléments de rémunération des fonctionnaires outre-mer, référé S2023-0689, 8 juin 2023.

<sup>2</sup> Selon la Cour des comptes, « une réponse a minima serait de fixer à son juste niveau le montant de ces compléments de rémunérations. Les analyses statistiques montrent qu'il est largement supérieur au différentiel réel de coût de la vie entre l'outre-mer et la France hexagonale. Cet ajustement, nécessairement progressif, ne pourrait intervenir qu'après s'être assuré de la fiabilité de la mesure de ce différentiel dans chaque territoire ultramarin, qui devrait également être actualisé plus fréquemment qu'il ne l'est aujourd'hui ».

<sup>3</sup> Selon le l'Insee, en 2022 l'écart moyen par rapport à la France hexagonale des prix à la consommation, mesuré par l'indice de Fisher, était de 15,8 % pour la Guadeloupe, 13,8 % pour la Martinique, 13,7 % pour la Guyane et 8,9 % pour La Réunion.

*Le dispositif cherche également à compenser le manque d'attractivité de ces territoires. Là encore, l'objectif n'est pas atteint, les administrations déconcentrées de l'État comme celles des collectivités peinent toujours à attirer des fonctionnaires. Mayotte et la Guyane apparaissent très largement comme les deux territoires les moins attractifs, quelles que soient les administrations, malgré l'application de dispositifs indemnitaires plus favorables qu'ailleurs. La modulation de l'indemnité de sujétion géographique devrait pourtant permettre de répondre à ces difficultés.*

[...]

*L'attractivité des affectations ultramarines suppose une approche plus globale qui prendrait en compte l'ensemble des aspects du mode de vie dans les territoires ultramarins : éloignement et isolement, sécurité, accès au logement, scolarisation des enfants, système de santé et accès aux soins, emploi du conjoint, valorisation du séjour outre-mer dans le parcours de carrière, etc.*

[...] »

## **XII. LA MODÉLISATION ÉCONOMÉTRIQUE DU RAPPORT DE L'IGAS ET DE L'IGF**

Cette annexe a été rédigée avec l'aide du pôle « Science des données » du Sénat.

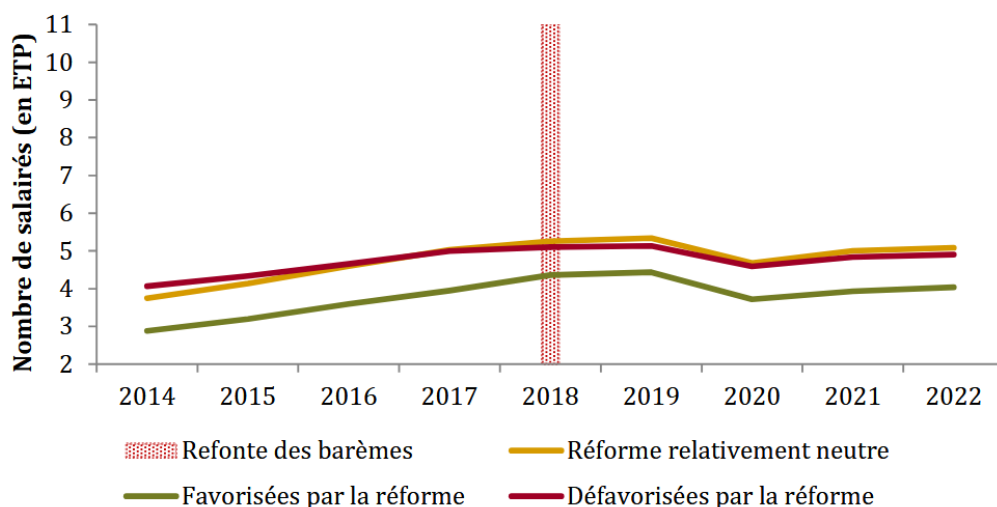
### **A. VUE D'ENSEMBLE**

La méthodologie suivie par l'Igas et l'IGF, dite de « doubles différences », consiste schématiquement à répartir les entreprises entre trois groupes, selon que la réforme de 2019 de la Lodéom a pour elles un effet favorable, neutre ou défavorable ; puis à comparer les entreprises avant et après la réforme.

Le rapport de l'Igas et de l'IGF précise : « l'évaluation repose sur l'analyse des évolutions des marchés du travail des territoires concernés, au cours de la période 2014-2022. Afin de purger les analyses de l'effet de la crise du covid 19, l'année 2020 est exclue de la modélisation. De plus, des effets fixes du département ont été introduits pour tenir compte des situations différenciées des territoires avant et après 2019, à l'image des mesures de couvre-feu en Martinique maintenues jusqu'au mois d'avril 2022 ».

Le graphique ci-après permet de visualiser les résultats dans le cas de l'emploi des entreprises de 2 à 11 ETP (seul cas pour lequel l'étude Igas-IGF constate un effet). On peut vérifier visuellement que l'écart du nombre de salariés entre les entreprises pour lesquelles la réforme a été neutre (courbe orange) et celles pour lesquelles elle a été défavorable (courbe rouge) a légèrement augmenté en 2019.

**Nombre de salariés au sein des différents groupes traités avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019 pour les entreprises de 2 à 11 ETP**



*Source : Inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, Évaluation des mesures d'exonérations de cotisations salariales spécifiques aux outre-mer, annexe 1, novembre 2024*

Ainsi, selon le rapport, « toutes choses égales par ailleurs, avoir été défavorisées par la refonte des barèmes (c'est-à-dire avoir subi une hausse du coût du travail de 1,3 % à 11 %) fait apparaître un effet économétrique de baisse moyenne de 0,32 ETP pour les entreprises concernées, qui en moyenne emploient 4,50 ETP ».

Les résultats de la modélisation sont présentés dans divers tableaux, dits « de régression ».

**B. TABLEAU DE RÉGRESSION RELATIF À L'EMPLOI DANS LES ENTREPRISES DE 2 À 11 ETP**

Le tableau de régression ci-après est celui relatif au seul impact de la réforme de 2019 de la Lodéom que la modélisation de l'Igas et de l'IGF est parvenue à mettre en évidence, sur l'emploi dans les entreprises de 2 à 11 ETP.

**Comment lire le tableau de régression**

Pour lire ce tableau, peu intuitif, il faut le décomposer en divers ensembles de lignes, constitués d'une première ligne, renseignée par un signe « - », et des lignes suivantes, renseignées par des chiffres. La ligne renseignée par un signe « - » sert de référence, les lignes suivantes indiquant l'écart par rapport à cette ligne.

Par exemple, les lignes « Groupe pour lequel la réforme est neutre », « Groupe favorisé par la réforme » et « Groupe défavorisé par la réforme » forment un ensemble. La première ligne, qui sert de référence, est renseignée par un signe « - » ; elle correspond aux entreprises pour lesquelles la réforme de 2019 de la Lodéom a été neutre. Les deux lignes suivantes indiquent que les entreprises favorisées par la réforme ont eu, sur la totalité de la période de modélisation, et toutes choses égales par ailleurs (notamment le département, le secteur d'activité et

l'année), 1,07 ETP de moins que ces entreprises, et les entreprises défavorisées par la réforme, 0,12 ETP de plus.

Les lignes précitées, concernant la totalité de la période de modélisation (soit la période 2014-2022), n'indiquent pas l'effet de la réforme de 2019.

L'effet de la réforme de 2019 est indiqué par les trois dernières lignes du tableau (en gras). Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, avoir été défavorisée par la réforme de 2019 fait apparaître un effet économétrique de baisse moyenne de 0,32 ETP pour les entreprises concernées.

### Régression par doubles différences du nombre d'ETP pour les entreprises de 2 à 11 ETP

| Variables   | Coef. | Significativité |
|---|-------|-----------------|
| Constante   | 3,65  | ***             |
| Année antérieure à 2019                               | -     | -               |
| Année postérieure à 2019                              | 0,76  | ***             |
| Groupe pour lequel la réforme est neutre              | -     | -               |
| Groupe favorisé par la réforme                        | -1,07 | ***             |
| Groupe défavorisé par la réforme                      | 0,12  | **              |
| Guadeloupe  | -     | -               |
| Martinique  | 0,11  | ***             |
| Guyane  | 0,48  | ***             |
| La Réunion  | 0,11  | ***             |
| Activités de service administratif et de soutien      | -     | -               |
| Production et distribution d'eau                      | 1,64  | ***             |
| Transports et entreposage                             | 1,02  | ***             |
| Commerce  | 1,00  | ***             |
| Activités spécialisées, scientifiques et de technique | 0,70  | ***             |

| Variables  | Coef.        | Significativité |
|--|--------------|-----------------|
| Autres activités de service                                | 0,31         | ***             |
| Construction   | 0,84         | ***             |
| Hébergement et restauration                                | 0,70         | ***             |
| Industrie manufacturière                                   | 1,53         | ***             |
| Activités immobilières                                     | 0,29         | **              |
| Enseignement   | 0,57         | ***             |
| Information et communication                               | 0,87         | ***             |
| Santé humaine et action sociale                            | 0,72         | ***             |
| Activités financières et d'assurance                       | 0,77         | ***             |
| Production et distribution d'électricité                   | 0,78         | **              |
| Arts et spectacles   | 0,23         |                 |
| Industries extractives                                     | 2,26         | ***             |
| Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2019       | -            | -               |
| <b>Entreprises favorisées par la réforme, après 2019</b>   | <b>-0,04</b> |                 |
| <b>Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019</b> | <b>-0,32</b> | <b>***</b>      |

Source : BTS-Postes 2014-2022 ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Les cases non renseignées correspondent aux modalités de contrôle. Toute chose égale par ailleurs, les entreprises défavorisées par la réforme comptent en moyenne 0,12 ETP de plus que les entreprises pour lesquelles la réforme n'a pas fait varier le coût du travail, et ce coefficient est significativement différent de 0.

## C. LIMITES DE LA MODÉLISATION

### 1. Une modélisation conforme à « l'état de l'art »

Cette modélisation est conforme à « l'état de l'art ».

En particulier, la méthode des doubles différences est considérée comme robuste. Elle consiste en effet à comparer des groupes avant et après une mesure, alors que seulement certains d'entre eux ont subi celle-ci, le groupe non exposé à la mesure jouant le rôle de groupe témoin. Il s'agit donc d'une méthode quasi-expérimentale.

Dans le cas d'espèce, la méthodologie s'inspire plus précisément de celle de l'étude de Sophie Cottet sur les allègements généraux de cotisations patronales<sup>1</sup>, présentée par le « rapport Bozio-Wasmer » d'octobre 2024<sup>2</sup> comme une référence en ce domaine.

### 2. Une modélisation présentant d'inévitables limites

#### a) Les limites propres à la méthode des « doubles différences »

Comme toute méthodologie, celle des doubles différences présente des limites, d'ailleurs reconnues par le rapport de l'Igas et de l'IGF.

Tout d'abord, elle repose sur l'hypothèse des « tendances parallèles ». Concrètement, pour que la méthode des doubles différences fonctionne, il faut que le groupe de contrôle et les autres groupes évoluent parallèlement avant la mesure, puisque ce sont leurs différences d'évolution qui servent à évaluer l'effet de la mesure. Il n'y a *a priori* pas de raison que ce ne soit pas le cas, mais cela peut se produire. Ainsi, l'hypothèse des tendances parallèles n'était pas vérifiée dans le cas des entreprises de moins de 2 salariés, pour cette raison exclues de la modélisation.

Ensuite, la méthode des doubles différences repose également sur l'hypothèse que le groupe témoin n'a pas été affecté indirectement par la mise en œuvre des nouveaux barèmes Lodéom.

---

<sup>1</sup> Sophie Cottet, Payroll Tax Reductions for Minimum Wage Workers: Relative Labor Cost or Cash Windfall Effects ?, 2020 (ffhalshs-03010943).

<sup>2</sup> Antoine Bozio, Etienne Wasmer, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024.

*b) L'impossibilité d'apprécier à partir de la modélisation l'effet d'une forte réduction du dispositif Lodéom*

Le rapport de l'Igas et de l'IGF souligne également que ses conclusions « sont valables sous réserve de précautions méthodologiques notamment la réforme du CICE qui a été réalisée à budget légèrement croissant. Une évolution des barèmes réduisant le montant des exonérations engendrerait des effets d'équilibre général impactant les économies ultramarines et qui n'ont pu être ici modélisés ».

*c) Une possible non-identification d'effets liée à la faible taille des territoires ultramarins*

Le rapport de l'Igas et de l'IGF souligne également que la faible taille des territoires ultramarins suscite un manque de puissance statistique.

Comme il l'indique, « la taille des échantillons retenus pour la modélisation, du fait de la faible profondeur des marchés ultramarins, demeure limitée, l'absence d'effets observés pouvant résulter d'une puissance statistique insuffisante ».

En effet, la base de données utilisée pour la modélisation est constituée de 37 657 entreprises. Cette base est ensuite divisée en trois groupes selon la taille de l'entreprise, eux-mêmes divisés en trois sous-groupes selon l'exposition défavorable, neutre ou favorable à la réforme. Ce sont ainsi neuf groupes distincts qui sont constitués, avec par conséquent des effectifs potentiellement assez faibles.

*d) Une constitution des groupes d'exposition pouvant atténuer les effets de la réforme*

La constitution des groupes d'entreprises selon l'exposition à la réforme est un élément important de la méthodologie. Chaque groupe d'entreprises (moins de 2 ETP, entre 2 et 11 ETP et plus de 11 ETP) est divisé en trois sous-groupes selon l'exposition à la réforme : défavorisé, neutre ou favorisé par la réforme. Selon la méthode retenue, ces trois sous-groupes contiennent le même nombre d'entreprises. Ainsi les seuils de variation de coût du travail ne sont pas centrés autour de zéro.

**Percentiles de la variation *ex ante* du coût du travail, selon le rapport Igas-IGF**

| Taille des entreprises | 33 <sup>ème</sup> percentile | 66 <sup>ème</sup> percentile |
|------------------------|------------------------------|------------------------------|
| Moins de 2 ETP         | -2,4 %                       | -0,6 %                       |
| Entre 2 et 11 ETP      | -1,8 %                       | 1,2 %                        |
| Plus de 11 ETP         | -0,3 %                       | 0,8 %                        |

*Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.*

*Note de lecture : un tiers des entreprises comptant en 2018 moins de 2 ETP enregistre une baisse de leur coût du travail ex-ante total de plus de 2,4 % ; un tiers de ces entreprises de petite taille enregistrent une variation comprise entre 2,4 % et -0,6 % ; un tiers connaît une baisse de moins de -0,6 % ou une hausse ex-ante de leur coût du travail.*

Par exemple, pour les entreprises de plus de 11 ETP, le groupe considéré comme « neutre » connaît une variation du coût du travail entre - 0,3 % et + 0,8 %. Et pour les entreprises de moins de 2 ETP, le groupe « neutre » a une variation du coût du travail entre - 2,4 % et - 0,6 %. Ainsi dans le groupe de référence des entreprises de moins de 2 ETP, toutes les entreprises connaissent malgré tout une baisse du coût du travail. Le groupe « neutre » est donc ici tout de même impacté (positivement) par la réforme. Ceci pourrait contribuer à l'absence d'effets significatifs estimés. La mission Igas-IGF a ici repris la méthodologie de l'étude de Sophie Cottet.

*e) Un faible recul et une perturbation provoquée par la crise sanitaire*

Interrogé par les rapporteuses, un économiste auditionné a indiqué aux rapporteuses que selon lui, « *cette modélisation souffre de deux problèmes majeurs : (i) séries beaucoup trop courtes (4 ans) ; (ii) bruit perturbateur très fort (crise sanitaire). Dans ces conditions, la plus grande prudence (et réserve) s'impose dans l'interprétation des résultats* ».

Comme indiqué *supra*, la période de modélisation est 2014-2022. Toutefois il est vrai que la période post-réforme est de seulement quatre ans.

La modélisation exclut l'année 2020, marquée par la crise sanitaire. On pourrait *a priori* considérer qu'il n'y a pas de raison qu'elle ait affecté différemment le groupe de contrôle et les autres groupes, et que cette précaution n'était peut-être pas indispensable. En sens inverse, si la crise sanitaire a touché différemment le groupe de contrôle et les autres groupes, il n'est pas évident que cela ait été totalement neutralisé par l'absence de prise en compte de l'année 2020. Par ailleurs, outre-mer la crise sanitaire a également concerné l'année 2021<sup>1</sup>.

### **3. Une modélisation à ne pas surinterpréter**

Le principal sujet semble plutôt être celui de l'interprétation de la modélisation, y compris par le rapport de l'Igas et de l'IGF.

*a) Une modélisation interprétée par le rapport de l'Igas et de l'IGF comme impliquant qu'une forte réduction du dispositif Lodéom n'aurait qu'un faible effet sur l'emploi*

En effet, bien que cela ne semble pas correspondre aux conclusions de la mission<sup>2</sup>, le rapport de l'Igas et de l'IGF donne parfois l'impression d'interpréter les résultats de cette modélisation comme correspondant à une vérité d'ordre général, selon laquelle toute « *évolution des exonérations* » aurait

---

<sup>1</sup> Ce qui a motivé la loi n° 2021-1172 du 11 septembre 2021 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire dans les outre-mer.

<sup>2</sup> Interrogés à ce sujet par les rapporteuses, les auteurs du rapport ont indiqué que l'idée qu'une réduction du coût du dispositif Lodéom n'aurait pas d'effet économique significatif « ne correspond pas aux conclusions de la mission ».

nécessairement un effet économique négligeable, en particulier sur l'emploi<sup>1</sup>. Ainsi, il s'appuie sur cette modélisation pour justifier ses propositions de forte réduction du coût du dispositif<sup>2</sup>.

On relève que la lettre de mission demandait de « *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* ».

*b) Une modélisation de l'IGF qui suggère pourtant qu'une forte réduction du dispositif Lodéom aurait un effet important sur l'emploi*

Or, la modélisation du rapport de l'Igas et de l'IGF ne montre pas qu'une réduction importante du dispositif Lodéom n'aurait pas d'effet sur l'emploi – elle suggère même le contraire.

En effet, selon la modélisation, pour les entreprises de 2 à 11 salariés, « *avoir été défavorisées par la refonte des barèmes (c'est-à-dire avoir subi une hausse du coût du travail de 1,3 % à 11 %) fait apparaître un effet économétrique de baisse moyenne de 0,32 ETP pour les entreprises concernées, qui en moyenne emploient 4,50 ETP* ».

Plus précisément, le rapport de l'Igas et de l'IGF suggère que pour ces entreprises, une hausse du coût du travail de 1 % supprime 1,8 % des ETP<sup>3</sup>, ce

---

<sup>1</sup> « En s'appuyant sur la réforme ayant conduit à la suppression du CICE et à la refonte des barèmes Lodéom en 2019, qui représente un choc exogène suffisamment significatif et documenté pour conduire des travaux économétriques, la mission a évalué l'impact d'une évolution des exonérations sur l'emploi, les salaires et les indicateurs de rentabilité des entreprises. La modélisation ne fait pas apparaître, dans un tel cas de figure, d'effet significatif des exonérations de cotisations sociales Lodéom ni sur l'emploi, à l'exception d'un effet négatif très limité pour les entreprises de 2 à 11 salariés affectées par la refonte des barèmes, ni sur les rémunérations, ni sur les indicateurs de rentabilité des entreprises. »

<sup>2</sup> Cf. *par exemple* : « La modélisation qu'a réalisé la mission n'a pu identifier des effets statistiquement significatifs sur l'amélioration de l'emploi, des salaires et des indicateurs de rentabilité des entreprises, à l'exception d'effets très limités sur l'emploi pour celles des entreprises de 2 à 11 salariés pour lesquelles la réforme de 2019 a diminué le niveau d'exonération de cotisations sociales. C'est dans ce contexte et à la lumière de ces constats, que la mission a répondu à la demande de la lettre de mission de proposer des évolutions permettant d'améliorer l'efficacité et de contenir la dynamique du coût des exonérations [...] » ; « Les effets très limités relevés lors de la modélisation réalisée par la mission sur l'impact des exonérations de cotisations sur l'emploi, les salaires et la rentabilité des entreprises et le niveau de l'avantage différentiel des dispositifs Lodéom invitent à recentrer ces dispositifs sur les niveaux de rémunérations pour lesquelles les exonérations sont les plus efficaces selon la littérature économique tout en veillant à contenir la dynamique d'augmentation de la dépense (cf. *supra*) ».

<sup>3</sup> La réduction de 0,32 ETP d'un nombre d'ETP initialement égal à 4,5 ETP correspond à une réduction du nombre d'emplois des entreprises concernées d'environ 7 %. Le graphique 12 page 17 de l'annexe IV du rapport de l'Igas et de l'IGF suggère que pour les entreprises de 2 à 11 salariés défavorisées par la réforme, l'évolution moyenne du coût du travail a été d'environ 4 %. Cela suggère que pour ces entreprises une hausse du coût du travail de 1 % supprime 1,8 % des ETP.

qui est élevé comparé aux simulations du Sénat relatives au dispositif Lodéom présentées en **annexe XIII**<sup>1</sup>.

Certes, il est difficile d'extrapoler la modélisation de l'IGF. En effet, celle-ci porte sur la réforme de 2019, qui comme le souligne le rapport « *a été réalisée à budget légèrement croissant* ». Par ailleurs, les entreprises de 2 à 11 salariés défavorisées par la réforme de 2019 peuvent ne pas être représentatives de la totalité des entreprises de moins de 11 salariés.

Toutefois la modélisation de l'IGF ne suggère pas qu'une réduction importante du dispositif Lodéom n'aurait qu'un effet mineur sur l'emploi.

*c) Selon les simulations du Sénat, le remplacement du dispositif Lodéom par le dispositif d'allègements de droit commun détruirait environ 8 300 emplois*

Selon le « rapport Bozio-Wasmer » d'octobre 2024<sup>2</sup>, l'élasticité de la demande de travail par les entreprises à son coût serait, pour la France entière, de -0,6 au niveau du Smic.

En supposant par convention que cet effet est le même dans les territoires ultramarins, les simulations du pôle « Science des données » du Sénat suggèrent que la *suppression totale* du dispositif Lodéom, qui serait alors remplacé pour les entreprises concernées par le dispositif d'allègements de cotisations de droit commun, supprimerait environ 8 300 emplois (cf. **annexe XIII** du présent rapport).

### XIII. LA MODÉLISATION ÉCONOMÉTRIQUE DU SÉNAT

Cette annexe a été rédigée avec l'aide du pôle « Science des données » du Sénat.

#### A. LES SCÉNARIOS SIMULÉS PAR LA MECSS

Avec l'aide du pôle Sciences des données du Sénat, la Mecss a pu réaliser des simulations de réforme du dispositif Lodéom.

Ces simulations s'appuient sur la base de données BTS-Postes<sup>3</sup> de 2023, produite par l'Insee à partir des déclarations sociales nominatives (DSN) des entreprises. Cette base contient notamment, au niveau du contrat de travail, des informations sur les rémunérations des salariés.

<sup>1</sup> Selon ces simulations, une hausse du coût du travail de 1 % supprimerait entre 0,15 % et 0,7 % des ETP selon les scénarios.

<sup>2</sup> Antoine Bozio, Etienne Wasmer, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire, rapport au Premier ministre, 3 octobre 2024.

<sup>3</sup> « Base Tous Salariés : fichier Postes ».

Les calculs sont réalisés au moyen d'OpenFisca, un moteur libre et *open source* permettant de transformer la loi en code informatique, géré de manière collaborative par différents chercheurs ou institutions. La Mecss a utilisé [le package](#) « Bozio-Wasmer Simulations » qui s'appuie sur OpenFisca et est issu du « rapport Bozio-Wasmer »<sup>1</sup> relatif aux exonérations de cotisations patronales, et qui a été [enrichi](#) par l'inspection générale des finances lors de la réalisation de son récent rapport<sup>2</sup> afin de prendre en compte les règles spécifiques du dispositif Lodéom. Elle a ainsi pu simuler, à partir des données de niveau contrat de travail, les effets de réformes du dispositif.

Les simulations portent sur les Drom hors Mayotte.

La Mecss a souhaité simuler les scénarios de réforme suivants :

- suppression totale des exonérations Lodéom, avec basculement sur les allègements généraux ;
- réforme envisagée par l'article 9 du PLFSS 2026<sup>3</sup>.

De plus, certaines propositions de réforme présentes dans le rapport de la mission Igas-IGF ont également été simulées :

- alignement des critères d'éligibilité au barème compétitivité renforcée entre la Guyane et les autres Drom ;
- baisse de deux points du niveau d'exonération au niveau du Smic ;
- baisse de quatre points du niveau d'exonération au niveau du Smic.

La mission Igas-IGF proposait également une réforme paramétrique : pour le barème compétitivité, le seuil d'exonération totale reste inchangé, le point de sortie passe de 2,2 Smic à 2 Smic ; pour le barème compétitivité renforcée, le seuil d'exonération totale passe de 2 Smic à 1,8 Smic, le point de sortie passe de 2,7 Smic à 2,5 Smic. Cette réforme, ainsi qu'un cumul avec une baisse du niveau d'exonération a été simulée par la Mecss :

- réforme paramétrique proposée par la mission Igas-IGF ;

---

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

<sup>2</sup> Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024.

<sup>3</sup> Barème compétitivité :

- seuil d'exonération totale passe de 1,3 Smic à 1,2 Smic

- point de sortie passe de 2,2 Smic à 1,6 Smic

Barème compétitivité renforcée :

- seuil d'exonération totale ramené de 2 Smic à 1,5 Smic

- point de sortie passe de 2,7 Smic à 1,9 Smic

L'article 9 prévoyait également la suppression du barème innovation et croissance. Cette suppression n'est pas prise en compte ici.

- réforme paramétrique cumulée avec une baisse de deux points du niveau d'exonération au niveau du Smic ;

- réforme paramétrique cumulée avec une baisse de quatre points du niveau d'exonération au niveau du Smic.

Le scénario structurel (barème unique, suppression des bandeaux famille et maladie et taux d'exonération maximale fixé à 35,74 % ou 36,14 % selon la taille de l'entreprise) proposé par l'Igas et l'IGF est simulé dans ses deux variantes :

- scénario structurel n° 1 : exonération maximale jusqu'à 1,3 Smic et sortie du dispositif à 2,5 Smic ;

- scénario structurel n° 2 : exonération maximale jusqu'à 1,2 Smic et sortie du dispositif à 2,5 Smic.

Enfin, la Mecss souhaitait évaluer l'impact de scénarios de fusion de barèmes :

- barème unique reprenant les conditions d'éligibilité des barèmes compétitivité et compétitivité renforcée, avec exonération totale jusqu'à 1,4 Smic et sortie du dispositif à 3 Smic ; ainsi le périmètre des entreprises éligibles restait le même ;

- barème unique sans condition d'éligibilité avec exonération totale jusqu'à 2 Smic et sortie du dispositif à 3 Smic ; l'ensemble des entreprises d'outre-mer était éligible ;

- barème unique reprenant les conditions d'éligibilité des barèmes compétitivité et compétitivité renforcée, avec exonération totale jusqu'à 2 Smic et sortie du dispositif à 3 Smic ; le périmètre des entreprises éligibles restait le même.

### **Les impacts budgétaires du rapport Igas-IGF**

La mission Igas-IGF a réalisé des micro-simulations de réformes des barèmes Lodéom. Les écarts qui apparaissent avec les travaux réalisés par la Mecss ne sauraient remettre en cause les résultats de la mission Igas-IGF. En effet, les données et la méthode employées divergent sur plusieurs points.

La mission Igas-IGF a utilisé la base BTS-Postes de 2022, qu'elle a « vieillie » à partir de la distribution des salaires pour l'année 2023 produite par l'Acoss. Pour les simulations de la Mecss, la base BTS-Postes de 2023 a été directement utilisée.

De plus, comme indiqué page 5 de l'annexe V de son rapport, la mission Igas-IGF a inclus, dans tous ses scénarios, la suppression du barème innovation et croissance et l'harmonisation des conditions d'éligibilité au barème de la compétitivité renforcée entre la Guyane et les autres Drom. La Mecss n'a pas inclus ces évolutions dans ses scénarios : l'impact d'une suppression du barème innovation et croissance n'a pas été estimé ; l'alignement des conditions pour la Guyane a été estimé seul (troisième simulation du tableau figurant au C de la présente annexe) et n'est pas inclus dans les autres scénarios.

**Estimations des impacts en 2023 sur les exonérations de réformes du dispositif Lodéom, calculées par la mission Igas-IGF (2023)**

| Réforme   | Impact budgétaire calculé par l'IGAS-IGF (M€) |
|---|---|
| Alignement sur le droit commun de l'éligibilité au régime compétitivité renforcée de la Guyane    | -51   |
| Baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic   | -185  |
| Baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic   | -260  |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF  | -163  |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic | -235  |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic | -308  |
| Scénario structurel n° 1 du rapport Igas-IGF  | -138  |
| Scénario structurel n° 2 du rapport Igas-IGF  | -308  |

*Source : Pôle Science des données du Sénat, d'après Jean-Pierre Menanteau, Émile Blaison, Hippolyte Goutebroze, Agathe Rosenzweig, Fabienne Bartoli, Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, inspection générale des finances (IGF N° 2024-M-033-02), inspection générale des affaires sociales (Igas N° 2024-065R), novembre 2024.*

*NB : hormis le premier scénario, qui ne comporte que l'alignement des conditions d'éligibilité pour la Guyane, tous les autres scénarios incluent à la fois la suppression du barème innovation et croissance et l'alignement des conditions d'éligibilité pour la Guyane.*

**B. LA MÉTHODOLOGIE RETENUE ET SES LIMITES**

Les simulations sont réalisées en utilisant d'une part le moteur de calcul OpenFisca, qui implémente les règles de calcul des exonérations, et d'autre part la base de données BTS-Postes de 2023, produite par l'Insee à partir des déclarations sociales nominatives (DSN) des entreprises. Cette base contient notamment, au niveau individuel, des informations sur les rémunérations des salariés. Le périmètre des simulations est constitué des salariés du secteur privé des établissements implantés dans les départements et régions d'outre-mer hors Mayotte.

Les variations d'exonération calculées correspondent à une variation statique, car elles ne prennent pas en compte d'éventuelles adaptations des entreprises, sur les salaires notamment. De plus, il est supposé que les entreprises optent toutes pour le barème qui les avantage le plus, et qu'il n'y a pas de non-recours aux exonérations, ni de fraude. Par ailleurs, le secteur d'activité est constitué à partir de l'activité principale exercée (code APE). Or ces codes ne recouvrent pas toujours les secteurs visés par le dispositif Lodéom. Ainsi les exonérations calculées ici correspondent à des exonérations théoriques et ne sont pas complètement fidèles aux exonérations dont les entreprises bénéficient de façon effective.

Les effets emplois affichés ci-après sont calculés en utilisant des hypothèses d'élasticité<sup>1</sup> telles que décrites dans le « rapport Bozio-Wasmer » à la page 194 notamment. Dans celui-ci, l'élasticité est supposée agir à deux niveaux : l'emploi est élastique au niveau de chaque contrat de travail, ainsi qu'au niveau de la masse salariale de l'entreprise. En effet, une variation du coût du travail pour un contrat donné est susceptible d'avoir un effet sur l'emploi, mais il est également supposé que la variation totale du coût du travail d'une entreprise entraîne des effets sur l'emploi au niveau de cette entreprise. Le « rapport Bozio-Wasmer » retient une élasticité individuelle dégressive à partir de -0,4 au Smic jusqu'à atteindre linéairement une élasticité nulle à partir de 2 Smic, et une élasticité au niveau de l'entreprise constante à -0,2. La Mecss a retenu également ce principe d'élasticité pour ses propres simulations.

Ces effets sont à prendre avec précaution car ces hypothèses d'élasticité ont été estimées sur un périmètre national. Or le contexte de l'outre-mer pourrait avoir un impact important sur l'élasticité. L'hypothèse forte qui est prise ici est donc que l'élasticité est la même en outre-mer que sur l'ensemble du territoire national.

### ***C. LES IMPACTS BUDÉTAIRES ET LES EFFETS SUR L'EMPLOI ESTIMÉS PAR LA MECSS***

Le tableau ci-après donne, pour chaque scénario envisagé, une estimation de la variation du montant des exonérations par rapport au dispositif Lodéom en vigueur en 2023. Il donne également une estimation des effets sur l'emploi, sous forme d'intervalle, calculés avec une élasticité individuelle maximale entre -0,3 et -0,5 au niveau du Smic, régressant linéairement à jusqu'à 0 à 2 Smic, ainsi qu'une élasticité au niveau de l'entreprise constante à -0,2.

---

<sup>1</sup> L'élasticité désigne la variation en termes de création ou destruction d'emplois qui est associée à une variation donnée du coût du travail. Par exemple, pour une entreprise de 100 ETP rémunérés au Smic qui verrait son coût du travail baisser de 10 %, avec une hypothèse d'élasticité de -0,6, il est attendu une création d'emplois de 6 ETP.

**Estimations des impacts en 2023 sur les exonérations et sur l'emploi de réformes du dispositif Lodéom**

| Réforme  | Impact budgétaire (M€) | Effet emploi (ETP)     |
|--|------------------------|------------------------|
| Suppression du dispositif Lodéom (et bascule sur les allègements généraux)   | -689                   | Entre -7 113 et -9 441 |
| Réforme du dispositif Lodéom proposée par l'article 9 du PLFSS 2026*   | -326                   | Entre -2 196 et -2 645 |
| Alignement sur le droit commun de l'éligibilité au régime compétitivité renforcée de la Guyane                           | -61                    | Entre -454 et -563     |
| Baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic  | -70                    | Entre -883 et -1 204   |
| Baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic  | -140                   | Entre -1 766 et -2 409 |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF   | -73                    | Entre -380 et -418     |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 2 points de l'exonération au niveau du Smic                        | -139                   | Entre -1 239 et -1 596 |
| Réforme paramétrique du rapport Igas-IGF et baisse de 4 points de l'exonération au niveau du Smic                        | -204                   | Entre -2 099 et -2 775 |
| Scénario structurel n° 1 du rapport Igas-IGF   | -133                   | Entre -371 et -497     |
| Scénario structurel n° 2 du rapport Igas-IGF   | -288                   | Entre -1 799 et -2 055 |
| Barème unique à périmètre identique, seuil maximal d'exonération jusqu'à 1,4 Smic et sortie du dispositif à 3 Smic       | 16                     | Entre +146 et +195     |
| Barème unique sans conditions d'éligibilité, seuil maximal d'exonération jusqu'à 2 Smic et sortie du dispositif à 3 Smic | 1 082                  | Entre +7 252 et +9 034 |
| Barème unique à périmètre identique, seuil maximal d'exonération jusqu'à 2 Smic et sortie du dispositif à 3 Smic         | 264                    | Entre +1 473 et +1 681 |

*\*N'inclut pas l'effet de la suppression du barème innovation et croissance.*

*Périmètre : Drom hors Mayotte.*

*Source : BTS-Postes 2023, Mecss et Pôle Science des données du Sénat*