



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer

NOVEMBRE 2024

Jean-Pierre MENANTEAU
Émile BLAISON
Hippolyte GOUTEBROZE
Agathe ROSENZWEIG

Fabienne BARTOLI

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère du Travail et de l'Emploi

Ministère auprès du Premier ministre, chargé du Budget et des Comptes publics

Ministère auprès du Premier ministre, chargé des Outre-mer

Inspection générale des
finances

IGF N° 2024-M-033-02

Inspection générale des
affaires sociales

IGAS N° 2024-065R

RAPPORT

ÉVALUATION DES MESURES D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES SPÉCIFIQUES AUX OUTRE-MER

Établi par

ÉMILE BLAISON

Inspecteur des
finances

FABIENNE BARTOLI

Inspectrice générale des
affaires sociales

HIPPOLYTE GOUTEBROZE

Inspecteur des
finances adjoint

AGATHE ROSENZWEIG

Data scientist au Pôle science
des données de l'IGF

Sous la supervision de

JEAN-PIERRE MENANTEAU

Inspecteur général des finances

NOVEMBRE 2024 –

SYNTHÈSE

La loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale¹ prévoit une obligation d'évaluation de l'ensemble des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions sociales tous les trois ans. Dans ce cadre, les inspections générales des finances et des affaires sociales ont été missionnées par la Ministre du travail, de la santé et des solidarités, le Ministre délégué chargé des comptes publics et la Ministre déléguée chargée des outre-mer afin de conduire une évaluation des dispositifs d'exonération spécifiques aux outre-mer s'appliquant en Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon².

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 Md€ 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 France³. En revanche, le coût du dispositif Lodéom a augmenté moins rapidement que le dispositif de l'allègement général, hors bandeaux famille et maladie⁴, dans l'ensemble de la France (44,0 % sur la même période). Les différents barèmes d'exonération Lodéom constituent un régime plus favorable que l'allègement général. Ils présentent un avantage différentiel estimé à 694 M€.

Les dispositifs Lodéom sont caractérisés par leur complexité du fait de la coexistence de différents barèmes et des nombreuses conditions d'éligibilité. Il en découle des difficultés variables d'application par les acteurs économiques et de vérification pour les caisses générales de Sécurité sociale (CGSS) chargées d'en assurer le contrôle. L'analyse des secteurs bénéficiaires des exonérations fait ainsi apparaître des incohérences de déclaration qui soulignent la complexité des régimes et la limite de l'utilisation des codes de la nomenclature d'activité française (NAF) comme référentiel de présomption d'éligibilité.

Les dispositifs Lodéom s'appliquent dans des territoires dont la situation économique apparaît moins favorable que celle de la France hexagonale, y compris hors Île-de-France. Les entreprises concernées font face à des surcoûts structurels et présentent une productivité apparente plus faible qu'en France hexagonale. Le poids du coût du travail y est également plus important notamment au regard de la plus faible productivité et de l'effet d'entraînement induit par les rémunérations majorées des agents du secteur public sur le marché du travail. Les entreprises ultramarines concernées présentent toutefois des taux de marges qui sont supérieurs à ceux observés en France hexagonale.

¹ Loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

² Articles L. 752-3-2, L. 752-3-1 et L. 752-3-3 du code de la Sécurité sociale.

³ L'ensemble de la France désigne l'ensemble des territoires français où ces dispositifs sont applicables, dont les DROM.

⁴ L'allègement général des cotisations est complété par deux réductions de cotisations pour l'assurance maladie et pour les allocations familiales. Ces réductions, qui sont cumulables avec l'allègement général, consistent en l'application d'un taux réduit de cotisation pour les rémunérations en dessous d'un certain seuil.

Rapport

Dans ce contexte, les exonérations de cotisations sociales Lodéom sont, depuis 1994, un instrument de politique économique conçu pour exercer un effet compensateur de facteurs exogènes spécifiques permettant d'alléger le poids du coût complet du travail. Économiquement, cette combinaison entre des écarts de coûts salariaux et un mécanisme de compensation à caractère défensif n'apparaît pas, dans son principe même, comme un dispositif de nature à stimuler, de manière ciblée, le développement et l'amélioration de la compétitivité des entreprises des territoires concernés dans la mesure où elle dissocie durablement le niveau des salaires de la productivité.

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.**

Parce qu'ils sont fondés sur une logique de compensation de facteurs exogènes qui affectent le coût du travail, les dispositifs d'exonération Lodéom ne devraient logiquement évoluer de manière structurelle que dans un cadre plus large de réformes agissant prioritairement sur ces facteurs exogènes pour favoriser le développement économique, social et écologique des territoires concernés en fonction des avantages compétitifs spécifiques. Bien que ce champ d'investigation dépasse celui du présent rapport, il est apparu déterminant à la mission.

Dans ce cadre, la mission a étudié deux scénarios qui, chacun, s'appuie sur un socle de mesures de simplification et d'harmonisation visant à recentrer des dispositifs sur les barèmes compétitivité et compétitivité renforcée en supprimant le régime innovation et croissance, en harmonisant les conditions d'éligibilité du régime compétitivité renforcée et en intégrant les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans le régime des DROM.

Une évolution paramétrique visant à recentrer les dispositifs Lodéom sur les salaires inférieurs à 2,5 SMIC permettrait de cibler les niveaux de rémunérations pour lesquelles la baisse du coût du travail est la plus efficace pour améliorer l'emploi, tout en contenant la croissance du coût budgétaire du dispositif. Afin de prendre en compte les potentielles évolutions du régime de l'allègement général, la mission a également simulé l'effet de la réduction du niveau d'exonération maximal de 2 points et 4 points.

Au-delà d'une réforme paramétrique, les constats dressés conduisent la mission à proposer une évolution structurelle des dispositifs Lodéom. La refonte structurelle proposée consisterait à ne retenir qu'un barème d'exonération appliqué à l'ensemble des acteurs économiques, constitué d'un « plateau » d'exonération maximal fixé par la mission, dans le cadre de ses simulations, jusqu'à 1,3 SMIC et 1,2 SMIC puis d'un taux d'exonération dégressif jusqu'à s'annuler à 2,5 SMIC. Ce scénario présente l'avantage d'une forte simplification, du maintien d'un régime spécifique d'exonération propre aux DROM afin de prendre en compte leurs particularités économiques et d'une articulation possible avec les évolutions potentielles du régime des allègements généraux. Le soutien sectoriel reposerait alors sur la mobilisation simultanée d'autres instruments de politique publique, plus ciblés et plus offensifs, à condition de disposer des moyens humains de pilotage adaptés à ce type d'instruments. Un tel scénario n'aurait de sens à moyen terme qu'en s'inscrivant dans des projets pluriannuels de développement territoriaux spécifiques à chaque territoire sur la base d'une vision stratégique partagée entre les acteurs, allant au-delà des contrats de convergence et de transformation.

Ces scénarios supposent, notamment dans un contexte de vives tensions en Martinique, une mise en œuvre progressive et concertée avec les acteurs économiques locaux, au regard de l'ampleur de l'évolution qu'ils constituent.

Rapport

Proposition n° 1 : 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)).

Proposition n° 2 : 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).

Proposition n° 3 : Réinterroger la répartition des responsabilités quant au pilotage et à la gestion des exonérations de cotisations sociales pour Saint-Barthélemy.

Proposition n° 4 : 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).

Proposition n° 5 : 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).

Proposition n° 6 : Supprimer le régime innovation et croissance en lui substituant des mesures d'exonérations de cotisations existantes.

Proposition n° 7 : Aligner les secteurs bénéficiant du régime de compétitivité renforcée en Guyane sur les secteurs éligibles dans les autres DROM.

Proposition n° 8 : Recentrer les dispositifs d'exonération Lodéom sur les plus bas salaires.

Proposition n° 9 : 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.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LES DISPOSITIFS D'EXONERATION LODEOM, DISPOSITIF DE GUICHET, DONT L'ORIGINE REMONTE A 1994 ET DONT LA LISIBILITE EST LIMITEE PAR LES REFORMES SUCCESSIVES, ONT REPRESENTE UN COUT DE 1,5 MD€ EN 2023, EN AUGMENTATION DE 33,6 % DEPUIS 2019.....	3
1.1. Les régimes d'exonération en outre-mer sont marqués par une complexité renforcée par les nombreuses évolutions dont ils ont fait l'objet	3
1.2. Les exonérations de cotisations Lodéom atteignent 1,5 Md€ en 2023, dont 45,5 % sont constituées par un avantage différentiel estimé à 694 M€	5
1.3. Le renforcement du pilotage du dispositif par les administrations et organismes de Sécurité sociale est nécessaire tant au niveau central que local	8
2. LA CARTOGRAPHIE DES DISPOSITIFS LODEOM MONTRE QU'ILS REFLETENT LA STRUCTURE DES ECONOMIES ULTRAMARINES, BIEN QUE L'EXAMEN DES SECTEURS COUVERTS FASSE APPARAITRE DES INCOHERENCES QUI SOULIGNENT LES LIMITES DE L'UTILISATION DES CODES NAF ET JUSTIFIERAIENT DES CONTROLES RENFORCES	10
2.1. La répartition des exonérations Lodéom est cohérente avec le tissu économique des territoires ultramarins.....	10
2.2. L'examen des secteurs bénéficiant des exonérations fait apparaître des incohérences qui soulignent les limites de l'utilisation des codes NAF et justifieraient des contrôles renforcés.....	12
3. L'EVALUATION ECONOMETRIQUE DE LA REFORME DES BAREMES LODEOM EN 2019 NE FAIT APPARAITRE QUE DES EFFETS TRES LIMITES SUR L'EMPLOI ET NON SIGNIFICATIFS SUR LES SALAIRES ET LES INDICATEURS DE RENTABILITE.....	14
3.1. Si les entreprises des territoires ultramarins concernés par la Lodéom font face à des difficultés importantes et interviennent dans un environnement macroéconomique fragile, elles présentent des taux de marge supérieurs aux entreprises situées en France hexagonale.....	14
3.1.1. <i>Les territoires ultramarins bénéficiant des exonérations Lodéom présentent une situation macroéconomique dégradée par rapport à la France hexagonale malgré un processus de convergence de moyen terme</i>	<i>14</i>
3.1.2. <i>Les entreprises des territoires ultramarins concernées par les dispositifs Lodéom font face à des difficultés importantes mais présentent des taux de marge supérieurs aux entreprises situées en France hexagonale</i>	<i>16</i>
3.2. L'évaluation économétrique de la réforme des barèmes Lodéom en 2019 ne fait apparaître que des effets très limités sur l'emploi et non significatifs sur les salaires et les indicateurs de rentabilité.....	20
3.2.1. <i>La méthodologie d'évaluation retenue par la mission pour évaluer l'impact des exonérations Lodéom consiste à réaliser une différence de différence en s'appuyant sur la refonte des barèmes d'exonération en 2019.....</i>	<i>20</i>

3.2.2.	<i>La modélisation ne fait apparaître d'effet significatif des exonérations de cotisations sociales Lodéom ni sur l'emploi, à l'exception d'un effet très limité pour les entreprises de 2 à 11 salariés négativement affectées par la refonte des barèmes, ni sur les rémunérations, ni sur les indicateurs de rentabilité.....</i>	21
4.	SI UNE EVOLUTION PARAMETRIQUE DES DISPOSITIFS LODEOM PERMETTRAIT UN RAPPROCHEMENT AVEC LE REGIME DES ALLEGEMENTS GENERAUX, UNE REFONTE STRUCTURELLE, DANS UNE LOGIQUE FORTE DE SIMPLIFICATION, GARANTIRAIT UNE MEILLEURE LISIBILITE POUR LES ENTREPRISES, MAIS NE SERAIT COHERENTE QUE SI ELLE S'ACCOMPAGNAIT DE REFORMES AYANT DE L'IMPACT SUR LES FACTEURS EXOGENES	26
4.1.	Fondés sur une logique de compensation de facteurs exogènes impactant le coût du travail, les dispositifs d'exonération Lodéom constituent un avantage différentiel important à mettre en perspective du très faible impact mis en lumière par les modélisations économétriques réalisées dans le cadre de la réforme de 2019	26
4.2.	Simplifier les dispositifs d'exonération Lodéom en les recentrant sur deux barèmes.....	27
4.2.1.	<i>La suppression du barème innovation et croissance est un levier de simplification qui n'engendrerait que peu d'effets sur le montant des exonérations perçues par les entreprises</i>	<i>27</i>
4.2.2.	<i>L'harmonisation des conditions d'éligibilité du barème compétitivité renforcée apparaît nécessaire pour améliorer la lisibilité du dispositif.....</i>	<i>28</i>
4.3.	Recentrer les dispositifs d'exonération sur les bas salaires pour lesquels ils sont plus efficaces et veiller à la cohérence avec le régime des allègements généraux	29
4.3.1.	<i>Cibler les plus bas salaires permettrait de concentrer les exonérations de cotisations sur les emplois les plus élastiques au coût du travail</i>	<i>29</i>
4.3.2.	<i>Une baisse du niveau d'exonération maximale du régime des allègements généraux entrainerait une baisse équivalente du niveau d'exonération des dispositifs Lodéom.....</i>	<i>30</i>
4.4.	Mettre en œuvre une refonte structurelle des dispositifs Lodéom afin de créer un régime d'exonération large évitant les distorsions économiques tout en maintenant un régime spécifique à l'outre-mer dans une perspective de réforme plus systémique	31
	CONCLUSION.....	34

INTRODUCTION

Par lettre en date du 16 mai 2024, la Ministre du travail, de la santé et des solidarités, le Ministre délégué chargé des comptes publics et la Ministre déléguée chargée des outre-mer ont chargé l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) d'une mission d'évaluation des dispositifs d'exonération de cotisations spécifiques aux outre-mer.

Cette mission s'inscrit dans le cadre de l'obligation posée par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale d'évaluer tous les trois ans l'ensemble des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions sociales.

Les dispositifs d'exonération de cotisations spécifiques aux outre-mer ont été introduits par 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. Ils ont été révisés par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodéom), puis renforcés par la loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année 2019, afin de prendre en compte la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Leurs caractéristiques diffèrent selon qu'ils s'appliquent dans les départements et région d'outre-mer (DROM), les collectivités d'outre-mer (COM) de Saint-Martin et Saint-Barthélemy et, enfin, à Saint-Pierre-et-Miquelon. Chacun de ces trois régimes prévoit l'application de trois barèmes d'exonération dont l'intensité varie en fonction de la taille et du secteur d'activité des entreprises concernées. Ces dispositifs sont conçus comme une réponse aux spécificités de la situation économique et de l'emploi dans ces territoires d'outre-mer, moins favorable qu'en France hexagonale. D'emblée, il convient de souligner que la situation économique de ces territoires ultramarins est marquée par une forte hétérogénéité entre eux.

Alors que le coût des dispositifs Lodéom a connu une dynamique de croissance forte depuis 2019, la lettre de mission demandait d'une part de cartographier les bénéficiaires des dispositifs et d'identifier les déterminants, endogènes et exogènes, de l'évolution de la dépense. D'autre part, elle invitait les inspections générales à évaluer l'efficacité du dispositif au regard des objectifs qui lui étaient assignés en termes de soutien à l'emploi privé et au développement économique afin d'émettre des recommandations sur la pertinence du ciblage retenu. Le cadrage avec les cabinets des ministres commanditaires a confirmé l'importance d'une évaluation de l'efficacité et de l'efficience du dispositif dans le cadre d'un contexte budgétaire très difficile afin de veiller à la performance de la dépense publique.

Afin de conduire ses travaux, la mission s'est notamment appuyée sur les contributions des administrations centrales concernées ainsi que sur la caisse centrale de l'union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf-CN). Des déplacements dans quatre territoires ultramarins, en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, ont permis de compléter ces échanges et de rencontrer les acteurs économiques locaux, les administrations déconcentrées et les collectivités locales. La mission tient à exprimer sa reconnaissance à l'ensemble des acteurs rencontrés. Ces déplacements ont également permis à la mission de prendre la mesure des contextes sociaux et économiques des différents territoires concernés, notamment des vives tensions et des processus de concertation en cours en Martinique contre la vie chère depuis le début du mois de septembre 2024.

Rapport

Sur le fond, la mission a organisé ses travaux autour **de cinq annexes** :

- ◆ une annexe relative à la situation économique des territoires ultramarins concernés par les dispositifs Lodéom ;
- ◆ une annexe relative à la description des dispositifs d'exonération Lodéom ;
- ◆ une annexe relative à la cartographie des dispositifs Lodéom ;
- ◆ une annexe relative à l'évaluation de l'effet causal de l'entrée en vigueur des barèmes Lodéom de 2019 sur l'emploi, les salaires et la rentabilité des entreprises ;
- ◆ une annexe relative aux scénarios d'évolution des dispositifs Lodéom.

Le présent rapport de synthèse repose sur **quatre grands messages** :

- ◆ les dispositifs d'exonération Lodéom présentent un avantage différentiel important par rapport à l'allègement général, en particulier au regard des résultats économétriques modélisés par la mission qui montrent de très faibles effets sur l'emploi, les rémunérations et les indicateurs de rentabilité financière des entreprises ;
- ◆ les dispositifs Lodéom sont complexes, peu lisibles et difficilement contrôlables ce dont témoignent les anomalies identifiées par la mission lors de l'analyse des secteurs bénéficiaires ;
- ◆ les dispositifs Lodéom constituent un instrument visant à compenser l'impact de facteurs exogènes sur le coût du travail ;
- ◆ ce constat conduit la mission a proposé de recentrer les dispositifs sur les barèmes compétitivité et compétitivité renforcée et de simplifier les dispositifs.

1. Les dispositifs d'exonération Lodéom, dispositif de guichet, dont l'origine remonte à 1994 et dont la lisibilité est limitée par les réformes successives, ont représenté un coût de 1,5 Md€ en 2023, en augmentation de 33,6 % depuis 2019

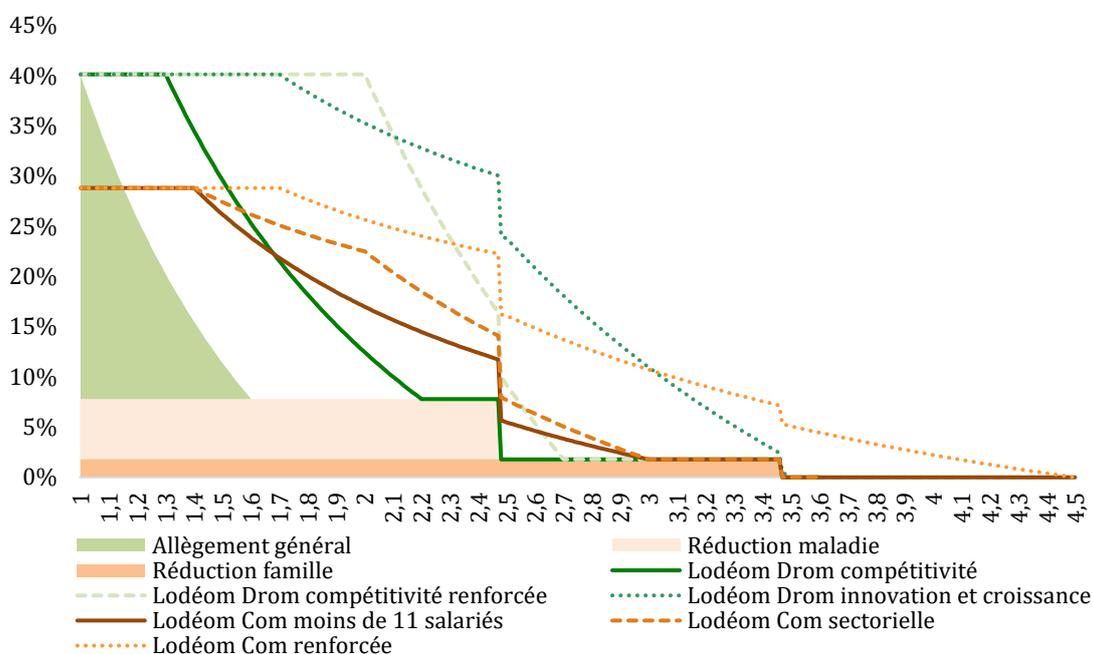
1.1. Les régimes d'exonération en outre-mer sont marqués par une complexité renforcée par les nombreuses évolutions dont ils ont fait l'objet

Les dispositifs d'exonération de cotisations patronales spécifiques aux territoires d'outre-mer issus de la loi pour le développement économique des outre-mer (Lodéom)⁵ et de la loi de programmation pour l'outre-mer (Lopom) prennent la forme de trois régimes s'appliquant différemment selon les territoires :

- ◆ le régime Lodéom dans les départements et régions d'outre-mer (DROM)⁶ (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion) ;
- ◆ le régime Lodéom dans les collectivités d'outre-mer (COM) des Antilles, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- ◆ le régime Lopom spécifique à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Chacun de ces régimes présente lui-même trois barèmes d'exonération distincts, en fonction de la taille de l'entreprise et de son secteur d'activité. Ils reposent pour les régimes Lodéom des DROM et des COM des Antilles sur une logique similaire d'exonération totale de charge jusqu'à un seuil proportionnel au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) puis un niveau d'exonération dégressif jusqu'à un point de sortie (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Seuils et barèmes en vigueur dans les deux régimes Lodéom (DROM et COM)



Source : Mission.

⁵ Par simplification, le terme Lodéom recouvre, dans la suite des travaux de la mission, les dispositifs d'exonération issus de la loi Lodéom et Lopom.

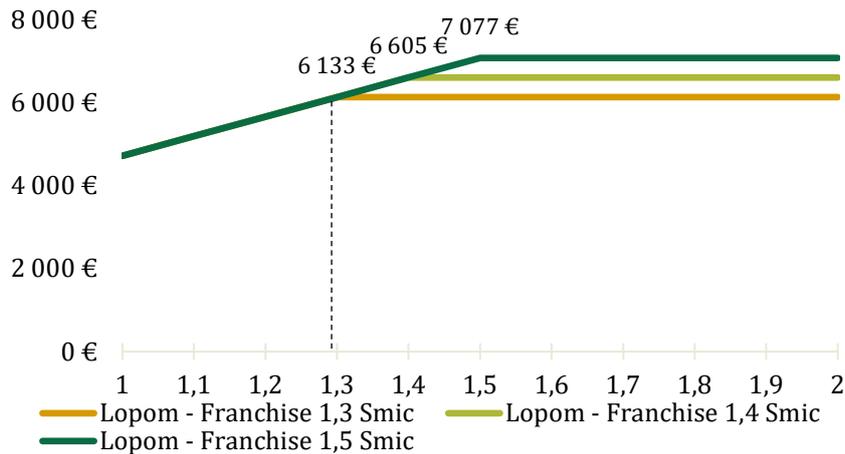
⁶ À l'exception de Mayotte.

Rapport

La COM de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie également d'un dispositif de réduction des cotisations sociales patronales. Néanmoins ce territoire ne relève pas de la Lodéom, mais de la Lopom du 21 juillet 2003, qui repose sur une logique différente. Il existe trois barèmes dans le dispositif Lopom. L'exonération se fait en deux temps :

- ◆ la réduction est totale de 1 SMIC à un seuil de 1,3 ou 1,4 ou 1,5 SMIC (selon le barème) ;
- ◆ puis, au-delà de ce seuil, la réduction se fait sous la forme d'une franchise égale à la réduction accordée au seuil (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Montant annuel de l'exonération Lopom à Saint-Pierre-et-Miquelon en 2024 en fonction de la rémunération en multiples de SMIC



Source : Mission.

Si le dispositif Lopom à Saint-Pierre-et-Miquelon est resté stable, les régimes Lodéom dans les DROM et les COM des Antilles ont fait l'objet de réformes fréquentes, dont la dernière significative date de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2019. Cette suppression a été compensée par un renforcement de l'allègement général à l'échelle nationale, et du dispositif Lodéom dans les DROM à travers une augmentation du niveau des exonérations de cotisations sociales et un alignement de l'assiette des cotisations exonérées sur l'allègement général. Cette réforme a été complétée par une refonte des barèmes Lodéom, afin de cibler davantage les bas salaires et de simplifier la structure du dispositif, ainsi que par la création du barème innovation et croissance (cf. annexe II). Dans les deux COM des Antilles, l'assiette des cotisations exonérées n'a, en revanche, pas évolué en 2019. Elle reste donc limitée aux cotisations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et d'allocations familiales⁷.

Si les dispositifs d'exonération de cotisations Lodéom ont pour principal objectif l'amélioration de la situation de l'emploi⁸, 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.

⁷ Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui ne bénéficiaient pas du CICE du fait de leur autonomie fiscale, ne pouvaient être concernées par sa suppression.

⁸ Exposé des motifs de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Le constat d'une grande complexité et d'une instabilité liée à des réformes régulières est souligné par de nombreux travaux⁹. Ces évolutions nuisent à la lisibilité des dispositifs pour les entreprises locales d'une part, la mission ayant pu constater sur place que la connaissance des dispositifs en était variable et, d'autre part, par les entreprises étrangères et investisseurs potentiels. En effet, le dispositif actuel suscite des difficultés de trois ordres :

- ◆ **en termes de lisibilité** : bien que le dispositif existe, dans ses principes essentiels, depuis 1994, les entreprises et les experts-comptables appréhendent les contours des dispositifs actuels de façon variable selon les territoires ;
- ◆ **en termes d'efficacité** : la capacité des administrations publiques, au niveau national et local, à déterminer les secteurs d'activité à développer, au-delà de la distinction générique entre secteurs abrités et secteurs exposés, apparaît d'autant plus limitée que ces dispositifs à caractère défensif et compensatoire ne s'inscrivent pas dans des visions pleinement partagées, au sein des territoires, du développement économique, social et écologique ;
- ◆ **en termes de contrôle** : la complexité des barèmes et des conditions d'éligibilité réduit la capacité de contrôle des caisses générales de Sécurité sociale (CGSS). À titre d'illustration, le contrôle du régime innovation et croissance, suppose d'identifier, au sein d'une entreprise, la quotité d'équivalent temps plein (ETP) et la masse salariale associée, des salariés principalement occupés à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, sans que la notion de projets innovants soit juridiquement définie. Ces éléments rendent, *de facto*, les contrôles opérés par les CGSS limités.

1.2. Les exonérations de cotisations Lodéom atteignent 1,5 Md€ en 2023, dont 45,5 % sont constituées par un avantage différentiel estimé à 694 M€

Les montants de compensation des exonérations de charges spécifiques à l'outre-mer se sont établis, en 2023, à 1 525 M€, en hausse de 155 M€ par rapport à 2022 (cf. tableau 1). Après avoir connu une baisse en 2020, du fait de la crise sanitaire, le coût de la compensation des exonérations Lodéom a augmenté, entre 2019 et 2023, de 33,6 %.

L'évolution du coût général des exonérations de cotisations sur le seul périmètre des DROM suit la même dynamique que celle observable pour le régime général dans l'ensemble de la France depuis 2019. Celui-ci a évolué de 33,2 % entre 2019 et 2023 tandis qu'il augmentait de 30,5 % dans l'ensemble de la France¹⁰. En revanche, hors bandeaux famille et maladie¹¹, le coût du dispositif Lodéom a augmenté moins rapidement que le dispositif de l'allègement général dans l'ensemble de la France (44,0 % sur la même période).

⁹ Notamment le rapport rendu par MM. Antoine Bozio et Étienne Wasmer, 2024, Les politiques d'exonération de cotisations sociales : une inflexion nécessaire (pages 231 et suivantes).

¹⁰ L'ensemble de la France désigne l'ensemble des territoires français où ces dispositifs sont applicables, dont les DROM.

¹¹ L'allègement général des cotisations est complété par deux réductions de cotisations pour l'assurance maladie et pour les allocations familiales. Ces réductions, qui sont cumulables avec l'allègement général, consistent en l'application d'un taux réduit de cotisation pour les rémunérations en dessous d'un certain seuil.

Rapport

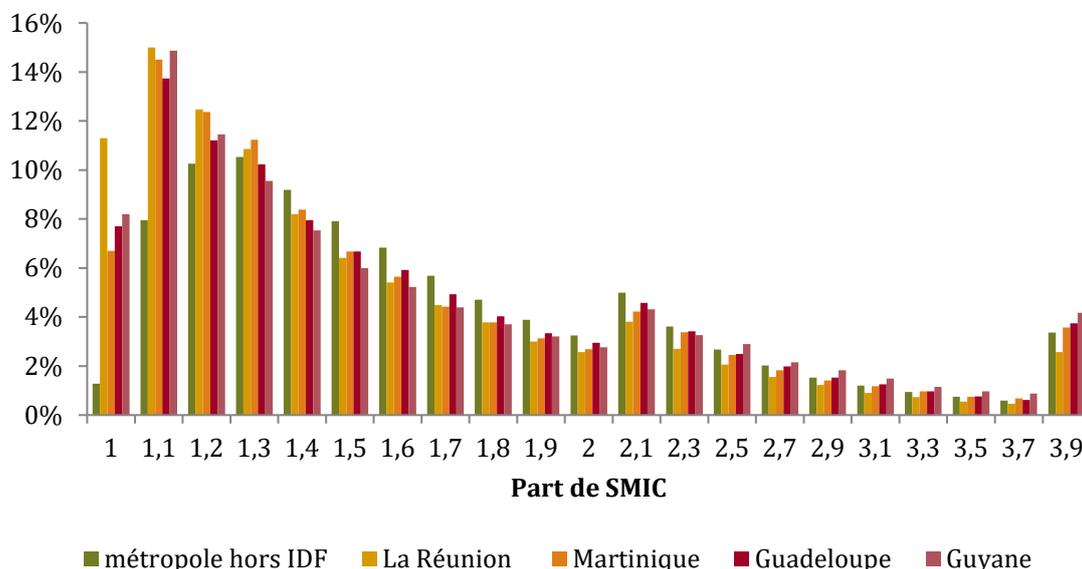
Tableau 1 : Montant des exonérations au titre des dispositifs Lodéom et Lopom entre 2019 et 2023 (en M€)

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
DROM et Saint-Martin	1 114,1	1 006,1	1 165,7	1 343,3	1 491,3	33,9 %
Saint-Barthélemy	21,3	14,4	19,1	20,4	26,5	24,5 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	6,7	6,9	6,5	6,4	7,5	11,2 %
Total	1 142,1	1 027,4	1 191,3	1 370,0	1 525,3	33,6 %
Évolution annuelle	N.A. ¹²	-10,0 %	16,0 %	15,0 %	11,3 %	N.A.

Source : Urssaf-CN, MSA, PLACSS 2023.

Deux facteurs peuvent expliquer l'évolution du montant des exonérations : l'augmentation du nombre de salariés pour lesquels les cotisations sont exonérées et l'évolution des rémunérations et leur distribution. Le nombre de salariés exonérés¹³ au titre des exonérations Lodéom dans les DROM a augmenté de 1,9 % entre 2019 et 2023. La masse salariale totale a, quant à elle, augmenté dans les DROM de 22,5 % entre 2019 et 2023. Cette augmentation de la masse salariale, si elle n'en reste pas moins significative, ne suffit donc pas à expliquer l'augmentation du montant des exonérations Lodéom (de 34,2 %) sur la même période. L'augmentation du taux d'exonération apparent, qui se définit comme le rapport entre le montant total des exonérations et la masse salariale, montre que la croissance des exonérations a été plus forte que l'augmentation de la masse salariale dans les DROM. Il évolue pour le dispositif Lodéom de 11,0 % en 2019 à 12,1 % en 2023. Cette évolution s'explique par le tassement des rémunérations au niveau des plus bas salaires en outre-mer, en particulier sous l'effet des hausses du SMIC. Ainsi, la part des salariés dont la rémunération est inférieure à 1,3 SMIC atteint 53 % dans les DROM (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Distribution des salaires dans les départements concernés par les exonérations de cotisations Lodéom et dans le reste de la France hexagonale en multiple du SMIC en 2022



Source : BTS-Postes 2022.

Note de lecture : 11 % des salariés de la Réunion reçoivent une rémunération égale au SMIC, contre 7,7 % des salariés en Martinique. 15 % des salariés de Guyane reçoivent une rémunération strictement supérieure à 1 SMIC, et inférieure ou égale à 1,1 SMIC.

¹² Non applicable.

¹³ La terminologie employée de « salariés exonérés » désigne les salariés pour lesquels l'employeur bénéficie d'une exonération (totale ou partielle) de cotisations patronales.

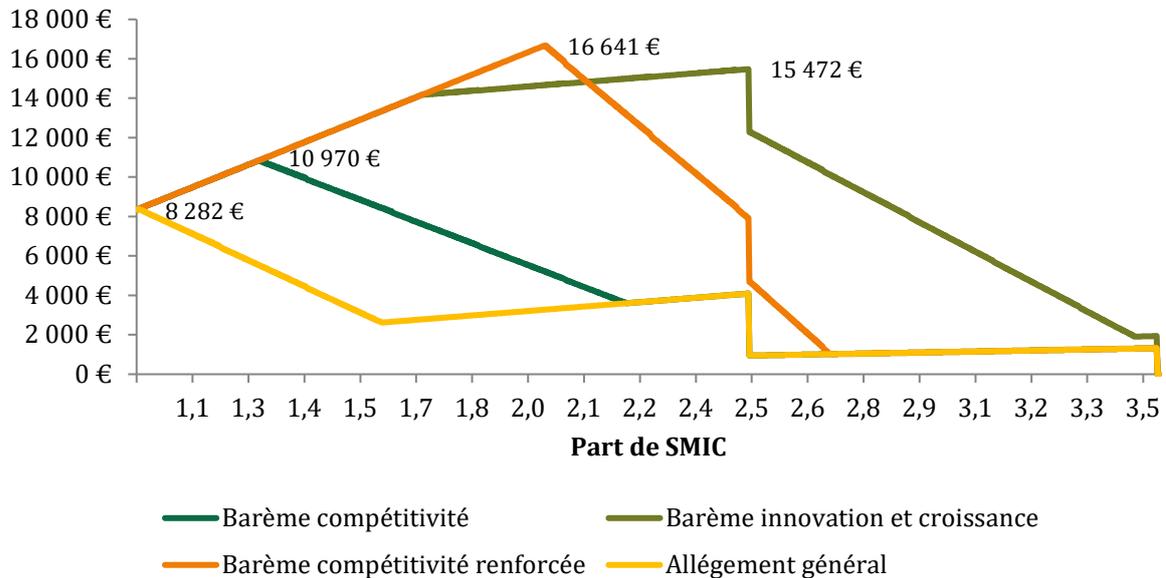
Rapport

L'avantage différentiel global théorique¹⁴ des exonérations Lodéom est estimé à 694 M€ en 2023 soit 45,5 % du montant des exonérations actuelles. En effet, les exonérations Lodéom constituent un régime plus favorable aux entreprises ultramarines tant par le niveau d'exonération et les seuils à partir desquels les exonérations deviennent dégressives que par les seuils auxquels les dispositifs s'éteignent. À l'exception du régime applicable dans les COM des Antilles jusqu'à 1,2 SMIC, ils sont systématiquement plus avantageux que le régime des allègements généraux. Ces éléments ne figurent pas, à ce jour, dans le projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale.

Les exonérations dans les trois barèmes du régime Lodéom DROM augmentent (cf. graphique 4) jusqu'à atteindre des pics de :

- ◆ 10 970 € dans le barème compétitivité ;
- ◆ 16 641 € dans le barème compétitivité renforcée ;
- ◆ 15 472 € dans le barème innovation et croissance.

Graphique 4 : Montant des exonérations en fonction de la rémunération selon les différents barèmes dans les DROM en 2023



Source : Mission.

¹⁴ L'avantage différentiel global est défini comme l'écart entre le montant d'exonération total issu de la Lodéom et le montant d'exonération total dont auraient bénéficié les entreprises sous le régime de l'allègement général.

Rapport

Conformément aux recommandations de la mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), publiées en mars 2023¹⁵, la mission a mesuré l'avantage différentiel local¹⁶ des exonérations aux seuils de 1,3 SMIC, 1,6 SMIC, 2 SMIC et 2,5 SMIC. Celui-ci est nul au niveau du SMIC puisque le taux d'exonération à ce niveau est maximal tant pour les allègements généraux que pour les exonérations Lodéom. Les plateaux d'exonération jusqu'à 1,4 SMIC dans les DROM conduisent à un avantage différentiel identique quel que soit le régime appliqué. Cet avantage différentiel augmente ensuite progressivement (cf. tableau 2) jusqu'au seuil de sortie du barème, et atteint plus de 13 000 € à 2 SMIC dans le barème de compétitivité renforcée.

Tableau 2 : Avantages différentiels annuels des dispositifs spécifiques à l'outre-mer par rapport au régime de l'allègement général en fonction de la rémunération en multiples de SMIC en 2023

Territoires	Barèmes	1,3 SMIC	1,6 SMIC	2 SMIC	2,5 SMIC
DROM	Compétitivité	5 311 €	5 796 €	1 922 €	0 €
	Compétitivité renforcée	5 360 €	10 720 €	13 369 €	3 739 €
	Innovation et croissance	5 360 €	10 720 €	11 384 €	11 333 €
Saint-Barthélemy & Saint-Martin	Moins de 11 salariés	2 371 €	5 399 €	3 856 €	1 928 €
	Compétitivité sectorielle	2 371 €	6 170 €	6 170 €	3 085 €
	Compétitivité renforcée	2 371 €	7 051 €	7 492 €	7 492 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	Barème 130 %	5 389 €	6 065 €	6 065 €	6 065 €
	Barème 140 %	5 389 €	6 531 €	6 531 €	6 531 €
	Barème 150 %	5 389 €	6 998 €	6 998 €	6 998 €

Source : Mission. Note de lecture : pour une entreprise, l'emploi d'un salarié avec une rémunération de 1,3 SMIC dans le cas du barème compétitivité dans les DROM donne droit à une exonération de cotisations patronales supérieure de 5 311 € à celle qui serait obtenue pour le même salarié dans le cadre du dispositif de l'allègement général.

Proposition n° 1 : 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)).

1.3. Le renforcement du pilotage du dispositif par les administrations et organismes de Sécurité sociale est nécessaire tant au niveau central que local

Les données récoltées par la mission auprès de différentes sources présentent des écarts conséquents notamment en ce qui concerne le coût des dispositifs et le nombre de bénéficiaires (cf. tableau 3 et tableau 4). La mission a retenu les données issues de l'Urssaf-CN pour conduire ses travaux par souci de cohérence.

¹⁵ Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2022-M-054-043 et de l'Inspection générale des affaires sociales n° 2022-076R, Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de Sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale remis en mars 2023.

¹⁶ Défini comme l'écart entre le montant d'exonération Lodéom perçu par un employeur pour un salarié à rémunération fixée et le montant d'exonération dont il aurait bénéficié sous le régime des allègements généraux, en vigueur dans le cas général en France hexagonale.

Rapport

Tableau 3 : Comparaison entre les montants Lodéom retenus par la mission et ceux figurant dans le PLACSS 2023 entre 2019 et 2023 (en M€)

Montants	2019	2020	2021	2022	2023
Montant Lodéom selon le PLACSS 2023	1 308	1 212	1 353	1 531	1 475
Montant Lodéom selon les données Urssaf-CN	1 114	1 006	1 166	1 343	1 491
Écart	17 %	20 %	16 %	14 %	-1 %

Source : PLACSS 2023 et Urssaf-CN.

Tableau 4 : Recensement des établissements et salariés concernés par les dispositifs Lodéom (DROM et COM des Antilles) en 2023

Source	Nombre d'établissements	Nombre de salariés
Urssaf-CN	50 120	316 605
PLACSS (annexe 2)	60 911	245 618
RAP ¹⁷ 2023	42 727	211 705

Source : Mission. Données Urssaf-CN, Annexe 2 du PLACSS 2023, RAP 2023.

Proposition n° 2 : 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).

Au-delà des écarts mentionnés *supra*, le montant des exonérations Lodéom à Saint-Barthélemy n'a pu être fiabilisé. En effet, le système informatique de remplissage des déclarations sociales nominatives (DSN) sur ce territoire, géré par la mutualité sociale agricole (MSA) Poitou, ne permet pas de déclarer spécifiquement 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 pour Saint-Barthélemy. Aucune date prévisionnelle de correction de cette anomalie n'a pu être communiquée à la mission. En l'état, et selon la MSA Poitou, les employeurs installés à Saint-Barthélemy déclarent donc les exonérations Lodéom, qu'ils ont eux-mêmes calculées, en tant qu'exonérations au titre de l'allègement général. Aucun contrôle n'ayant été mené sur Saint-Barthélemy depuis 2017 (une première phase de contrôle est prévue pour décembre 2024 selon la MSA Poitou), la déclaration des exonérations Lodéom sur ce territoire est intégralement laissée à la main et à la confiance des employeurs. Sans se prononcer sur le choix de confier la gestion du système de Sécurité sociale de Saint-Barthélemy à la MSA Poitou, question dépassant le champ des investigations réalisées, la mission constate que le pilotage et le contrôle par cette dernière des exonérations de cotisations Lodéom n'est aujourd'hui pas satisfaisante.

Proposition n° 3 : Réinterroger la répartition des responsabilités quant au pilotage et à la gestion des exonérations de cotisations sociales pour Saint-Barthélemy.

Les dispositifs Lodéom sont des dispositifs dits de guichet, peu pilotables, dont la compensation à la Sécurité sociale est portée par le budget du Ministère des Outre-mer. Les exonérations de cotisations sociales Lodéom sont financées par l'action « 01 – Soutien aux entreprises » du programme budgétaire 138 (P138). Elles y représentent 82 % des crédits et 58 % des crédits de l'ensemble de la mission outre-mer.

¹⁷ Rapport annuel de performance (RAP).

Rapport

La prévision de la dépense fait l'objet de difficultés notables depuis 2022 comme le montrent des budgétisations en lois de finances initiales qui ont nécessité le rajout en fin d'exercice de près de 650 M€ sur les deux dernières années. Si un écart entre la budgétisation initiale des crédits de l'action « 01 – soutien aux entreprises » et l'exécution constatée est par nature inévitable, on observe un net accroissement de cet écart depuis 2021 : là où l'écart était contenu entre - 8 et + 12 % entre 2018 et 2021 inclus (incluant donc la crise du Covid-19), l'écart est passé à 16,8 % en 2022 et à 28,2 % en 2023.

Proposition n° 4 : Conformément aux propositions du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif aux prévisions de recettes des prélèvements obligatoires¹⁸, 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).

2. La cartographie des dispositifs Lodéom montre qu'ils reflètent la structure des économies ultramarines, bien que l'examen des secteurs couverts fasse apparaître des incohérences qui soulignent les limites de l'utilisation des codes NAF et justifieraient des contrôles renforcés

2.1. La répartition des exonérations Lodéom est cohérente avec le tissu économique des territoires ultramarins

Le nombre d'établissements exonérés a augmenté de 11 % entre 2019 et 2023 tandis que le nombre de salariés exonérés a augmenté de 1,9 % entre 2019 et 2023, tiré par la croissance du nombre de salariés à la Réunion (+ 6,8 %), et malgré la diminution en Martinique et en Guadeloupe (cf. tableau 5). Cette croissance masque une nette diminution (de 9 %) entre 2019 et 2020 suivie d'une croissance entre 2020 et 2023. En 2023, 50 120 établissements regroupant 316 505 salariés sont concernés par les exonérations Lodéom.

Les établissements bénéficiaires des exonérations dans les trois barèmes sont à 88 % employeurs de moins de 11 salariés, en cohérence avec le tissu économique des DROM composé à plus de 90 % par des entreprises de moins de 10 salariés. **Ils concentrent 52 % du total des exonérations soit 750 M€.**

Tableau 5 : Évolution du nombre d'établissements et de salariés exonérés par le dispositif Lodéom dans les DROM entre 2019 et 2023

Territoires	Évolution du nombre d'établissements concernés	Évolution du nombre de salariés concernés
Guadeloupe	9,4 %	-2,4 %
Martinique	8,9 %	-3,0 %
Guyane	6,0 %	1,3 %
La Réunion	14,0 %	6,8 %
Total	11,0 %	1,9 %

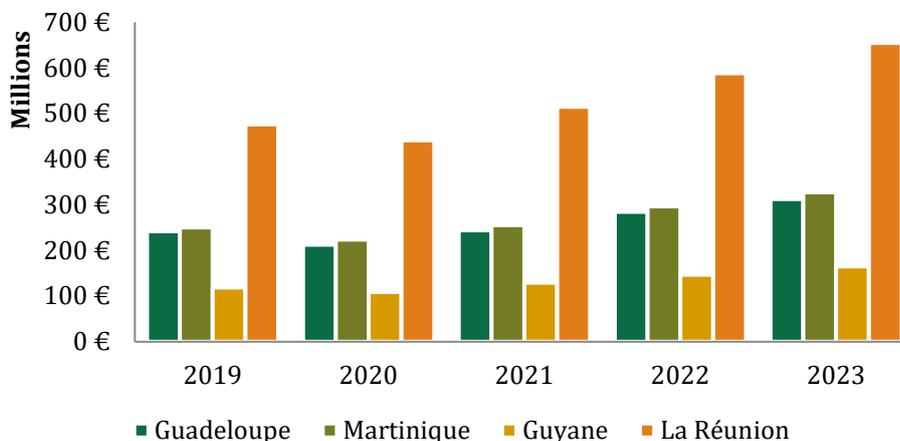
Source : Urssaf-CN.

¹⁸ Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2024-M-028-04 relatif aux prévisions des recettes des prélèvements obligatoires, juillet 2024.

Rapport

Les exonérations, en montant, en 2023, se répartissent entre les établissements de La Réunion (44 %), de la Martinique et de la Guadeloupe (respectivement 22 % et 21 %), de la Guyane (11 %) et de Saint-Martin (2 %). Cette répartition des exonérations entre territoires n'a pas évolué entre 2019 et 2023 (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Exonérations par territoire entre 2019 et 2023



Source : Urssaf-CN.

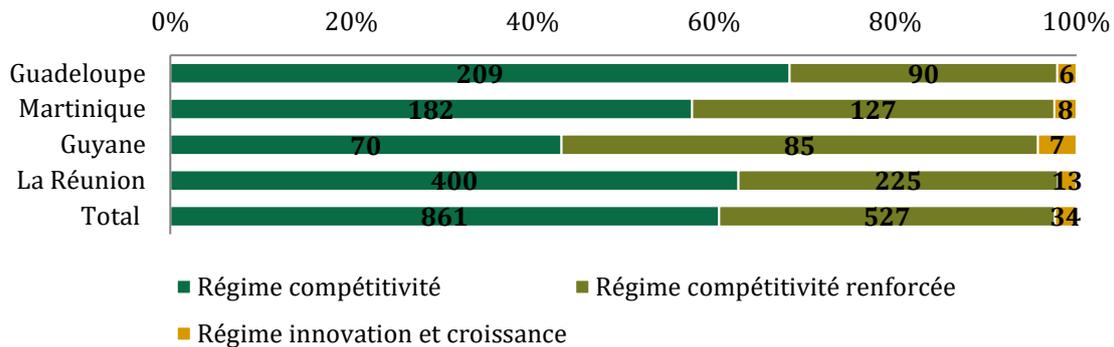
Les exonérations dans les DROM sont principalement accordées au titre du barème compétitivité (61 % du total des exonérations, pour un total de 861 M€) et du barème de compétitivité renforcée (37 % du total, avec 527 M€). Les exonérations accordées au titre du barème innovation et croissance sont marginales (moins de 2 % du total, avec moins de 34 M€). La Guyane se distingue par une part significative des exonérations accordées au titre du barème compétitivité renforcée (52 % du total contre 37 % en moyenne). Cette importance est liée à l'éligibilité plus large à ce barème en Guyane que dans les autres territoires¹⁹ (cf. graphique 6).

De la même manière, la majorité des entreprises bénéficiaires le sont au titre du barème compétitivité (85 % des entreprises bénéficiaires). Cette proportion est homogène dans les DROM (entre 82 et 85 %), sauf en Guyane où elle n'est que de 69 %, pour les mêmes raisons d'éligibilité étendue au barème compétitivité renforcée. On remarque un poids deux fois plus fort du barème innovation et croissance (en termes de part des exonérations accordées au titre de ce barème comme en termes de proportion des entreprises bénéficiaires) en Guyane que dans les autres DROM (cf. graphique 7).

¹⁹ En Guyane, à la différence des autres DROM, les secteurs de la comptabilité, du conseil aux entreprises, d'ingénierie et d'étude technique ainsi que les employeurs ayant une activité principale relevant de l'un des secteurs éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du code général des impôts (cf. section 4.2.) sont éligibles au régime de la compétitivité renforcée.

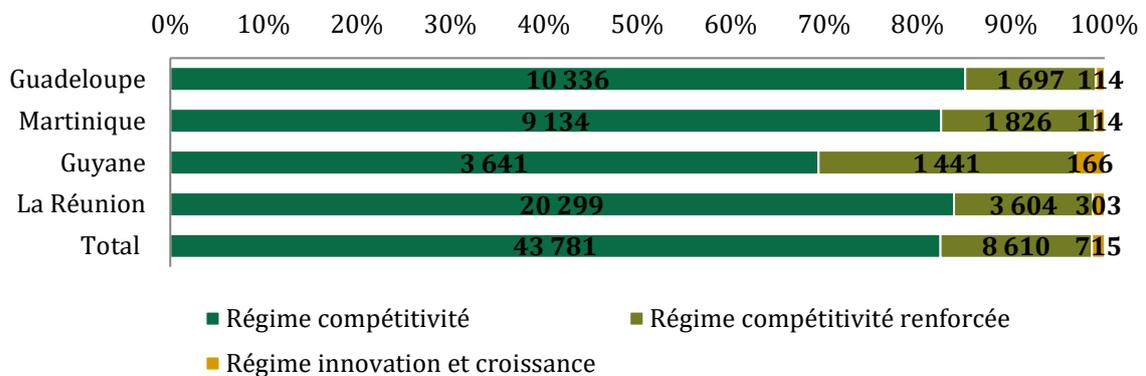
Rapport

Graphique 6 : Répartition du montant des exonérations accordées en fonction du barème en 2023 (en M€)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Graphique 7 : Répartition des entreprises bénéficiant de la Lodéom en fonction du barème en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Quatre secteurs sont principalement bénéficiaires des exonérations Lodéom, en montant, avec des poids relativement équivalents : le commerce (14,6 %), la construction (14,6 %), l'hébergement-restauration (13,7 %) et les activités administratives et de soutien (12,3 %), soit 55,2 % du total des exonérations, tous DROM confondus. Les mêmes secteurs représentent respectivement 20,8 %, 12,6 %, 8,8 % et 6,9 % soit 49,1 % des établissements bénéficiaires. La Guyane se démarque des autres DROM par une plus forte représentation, en montant, du secteur de la construction, du transport et des activités administratives et de soutien dans les bénéficiaires des exonérations mais présente une moindre représentation des secteurs de l'agriculture et de l'hébergement restauration.

2.2. L'examen des secteurs bénéficiant des exonérations fait apparaître des incohérences qui soulignent les limites de l'utilisation des codes NAF et justifieraient des contrôles renforcés

L'examen des secteurs bénéficiaires des barèmes Lodéom met en lumière des points de vigilance quant à leur application notamment au regard des analyses menées par la mission sur les codes de la nomenclature d'activité française (NAF) des entreprises bénéficiaires.

Rapport

Tout d'abord, **des secteurs dont le code NAF emporte une présomption de non-éligibilité au barème de compétitivité renforcée y recourent toutefois de manière significative.** C'est notamment le cas du secteur de la construction qui bénéficie de 36,0 M€ d'exonérations au titre du barème de compétitivité renforcée, dont 12,0 M€ hors Guyane, (soit 6 % des exonérations reçues par le secteur), alors que les établissements de ce secteur ne sont éligibles au barème de compétitivité qu'en Guyane (à travers leur éligibilité au dispositif de l'investissement productif).

Ensuite, des secteurs dont le code NAF emporte une présomption d'éligibilité au barème compétitivité renforcée ne bénéficient, en pratique, que du barème compétitivité, moins avantageux. C'est notamment le cas du secteur de l'hôtellerie-restauration, du secteur de l'agriculture et de la pêche et du secteur de l'agroalimentaire et de l'agronutrition, qui bénéficient respectivement de 49,0 M€, 9,5 M€ et 30,8 M€ d'exonérations au titre du barème de compétitivité.

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.

Enfin, les anomalies de déclaration des entreprises de Saint-Martin représentent 18 % des déclarations en 2023. Le taux d'anomalie de déclaration la première année de mise en œuvre des nouveaux barèmes dans les DROM²⁰, en 2019, pour les établissements installés à Saint-Martin était de 62 %, puis de 35 % la deuxième année avant d'atteindre 18 % en 2023 pour un total de 4,6 M€ d'exonérations. Il est à noter que ces anomalies de déclaration sont principalement effectuées sur le barème DROM compétitivité (à 82 %), qui correspond aux très petites entreprises.

Proposition n° 5 : 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).

²⁰ La refonte des barèmes, en 2019, ne s'est pas traduite par une évolution du dispositif pour Saint-Martin mais a conduit à les distinguer du dispositif applicable dans les DROM.

3. L'évaluation économétrique de la réforme des barèmes Lodéom en 2019 ne fait apparaître que des effets très limités sur l'emploi et non significatifs sur les salaires et les indicateurs de rentabilité

3.1. Si les entreprises des territoires ultramarins concernés par la Lodéom font face à des difficultés importantes et interviennent dans un environnement macroéconomique fragile, elles présentent des taux de marge supérieurs aux entreprises situées en France hexagonale

3.1.1. Les territoires ultramarins bénéficiant des exonérations Lodéom présentent une situation macroéconomique dégradée par rapport à la France hexagonale malgré un processus de convergence de moyen terme

Les économies des territoires ultramarins dans lesquels les dispositifs d'exonération Lodéom s'appliquent font face à des surcoûts structurels liés à la faible productivité des entreprises, à l'insularité et à leur intégration limitée dans l'environnement commercial régional. Les dispositifs d'exonération de cotisations patronales ont pour objectif de compenser, en partie, ces surcoûts²¹.

Les territoires ultramarins concernés par les exonérations Lodéom présentent un écart de développement économique bien qu'ils soient engagés dans un processus de convergence de moyen terme avec la France hexagonale. Sur 20 ans, leur produit intérieur brut (PIB) a ainsi augmenté plus rapidement qu'en France hexagonale tandis que le PIB par habitant y demeure inférieur (cf. tableau 6). À titre de comparaison le niveau de PIB par habitant des DROM (hors Guyane) équivaut, en 2023, en standard de pouvoir d'achat, à celui de la Bulgarie (24 200 € par habitant), la Grèce (25 300 € par habitant) ou de la Lettonie (26 600 € par habitant)²². Ces écarts de richesse par habitant dans les DROM s'expliquent, en partie, par une productivité apparente²³ inférieure à la France hexagonale (cf. tableau 7). L'ensemble des DROM est, de plus, marqué par le poids du secteur public dans la valeur ajoutée (37,8 %) et dans l'emploi (45,3 %).

Tableau 6 : Produit intérieur brute en valeur par habitant entre 2000 et 2022 (en € courants)

Territoires	2000	2022	Taux de croissance annuel moyen
Guadeloupe	13 120	25 903	3,1 %
Martinique	13 864	27 179	3,1 %
Guyane	11 814	15 656	1,3 %
La Réunion	13 218	24 663	2,9 %
France hexagonale hors Île-de-France (IDF)	21 248	33 780	2,1 %
France hexagonale	24 633	39 323	2,1 %

Source : Institut national des statistiques et des études économiques (Insee).

²¹ Exposé des motifs de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

²² Source : Eurostat.

²³ La productivité apparente correspond au PIB par emploi.

Rapport

Tableau 7 : Produit intérieur brut par emploi entre 2000 et 2022 (en K€)

Territoires	2022	Écart par rapport à la France hexagonale en 2022
Guadeloupe	66,3	25 %
Martinique	65,1	26 %
Guyane	58,0	34 %
La Réunion	63,9	27 %
France hexagonale hors Île-de-France	79,8	N.A.
France hexagonale	87,9	N.A.

Source : Insee.

Les écarts des prix à la consommation avec la France hexagonale se traduisent par des tensions fortes en particulier en Martinique et en Guadeloupe et s'expliquent essentiellement par l'écart des prix des produits alimentaires²⁴. Ils atteignaient, en 2022, un niveau proche de 15 % en moyenne à l'exception de La Réunion où l'écart des prix est de 9,1 % (cf. tableau 8). L'origine de ces écarts de prix à la consommation tient notamment à l'insularité et aux surcoûts liés à l'éloignement des DROM, mais également aux mesures de protection des marchés intérieurs notamment à l'octroi de mer et aux structures de marché²⁵. Cette situation a donné lieu à la constitution d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale relative au coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution²⁶ et se traduit en Martinique, depuis le début du mois de septembre 2024, par un mouvement de protestation, des épisodes de violence urbaine et des concertations intenses entre les différents acteurs ayant abouti mi-octobre à un protocole d'accord entre l'État, la collectivité territoriale et les acteurs économiques, non signé par le mouvement à l'origine de la contestation.

Tableau 8 : Écart des prix à la consommation entre 2010 et 2022 (en %)

Territoires	Écart sur la base du panier de consommation hexagonal (hors loyers) (en %)		Écart sur la base du panier de consommation du DROM (hors loyers) (en %)		Écart moyen (Fisher ²⁷) (hors loyers) (en %)	
	2010	2022	2010	2022	2010	2022
Guadeloupe	15,9	20,2	2,4	13,1	8,9	16,6
Martinique	17,6	18,1	2,7	11,2	9,9	14,6
Guyane	19,1	18,2	4,8	10,1	11,7	14,0
La Réunion	12,9	12,9	0,3	5,5	6,4	9,1

Source : Insee.

La situation de l'emploi est, par ailleurs, difficile en comparaison de la France hexagonale. Elle est marquée par un taux de chômage plus élevé bien que l'écart des taux de chômage entre la France hexagonale et les DROM tende à se réduire entre 2014 et 2023 (cf. tableau 9).

²⁴ INSEE, 2023.

²⁵ Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer, Autorité de la concurrence.

²⁶ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023.

²⁷ L'indice de Fisher correspond à la moyenne géométrique des écarts de prix calculés, l'un sur la base du panier de consommation moyen du DROM, l'autre sur la base du panier moyen de France hexagonale. Cet indice a donc pour intérêt de synthétiser les différences de niveaux de prix entre deux territoires en tenant compte des habitudes de consommation, à la fois des ménages de la France hexagonale et de ceux du DROM considéré.

Rapport

Tableau 9 : Taux de chômage annuel en 2014 et 2023

Territoires	Taux de chômage en 2014	Taux de chômage en 2023
Guadeloupe	23,9 %	18,6 %
Martinique	19,4 %	10,8 %
Guyane	22,2 %	13,9 %
La Réunion	26,4 %	19,0 %
France hexagonale	9,9 %	7,1 %

Source : Insee.

Le taux d'emploi des DROM présente des écarts plus significatifs avec la France hexagonale (cf. tableau 10). La faiblesse du taux d'emploi dans les DROM témoigne de la plus faible part de personnes disposant de revenus d'activité et cotisant aux organismes de protection sociale dans des territoires qui contribuent moins, relativement à la France hexagonale, au financement de la protection sociale.

Tableau 10 : Taux d'emploi en 2022

Territoires	Taux d'emploi en 2022
Guadeloupe	51 %
Martinique	57 %
Guyane	42 %
La Réunion	49 %
France hexagonale	69 %

Source : Insee.

3.1.2. Les entreprises des territoires ultramarins concernées par les dispositifs Lodéom font face à des difficultés importantes mais présentent des taux de marge supérieurs aux entreprises situées en France hexagonale

Les entreprises ultramarines font face notamment à des surcoûts liés à l'insularité et à l'éloignement géographique dans des économies structurées par les échanges avec la France hexagonale. Ces surcoûts sont de nature diverse, notamment les frais d'approche, les frais de stockage et la faiblesse des économies d'échelle due à l'étroitesse des marchés.

Le plus faible taux de valeur ajoutée²⁸ traduit les difficultés auxquelles font face ces entreprises du fait de l'insularité ou de l'éloignement (cf. tableau 11). Le taux de valeur ajoutée médian est plus faible pour les PME (à l'exception de Saint-Barthélemy et Saint-Martin), les ETI (à l'exception de La Réunion) et les grandes entreprises dans les territoires concernés par les exonérations Lodéom qu'en France hexagonale hors Île-de-France.

Tableau 11 : Taux de valeur ajoutée médian en fonction de la taille de l'entreprise par territoire en 2021

Territoires	PME	ETI	GE
Guadeloupe	33 %	32 %	41 %
Martinique	35 %	34 %	31 %
Guyane	35 %	28 %	28 %
La Réunion	38 %	41 %	42 %
France hexagonale hors IDF	39 %	34 %	42 %
IDF	43 %	43 %	42 %

Source : FARE 2021 ; calculs : mission.

²⁸ Le taux de valeur ajoutée mesure l'importance des transformations que les entreprises réalisent. Il permet d'identifier les surcoûts de production des entreprises ultramarines notamment liés à l'éloignement.

Rapport

Les entreprises ultramarines sont, par ailleurs, pénalisées par les importants délais de paiement des collectivités locales et des centres hospitaliers. Selon l'Institut d'émission des outre-mer (IEDOM), ils atteignent, en 2023, 60,6 jours en moyenne pour le secteur public local et hospitalier soit des délais deux fois supérieurs à la moyenne nationale et au seuil réglementaire (cf. tableau 12). Le délai de paiement médian, en 2023, est également plus de deux fois supérieur dans les DROM à celui constaté en France hexagonale (38,8 jours dans les territoires ultramarins concernés par la Lodéom contre 15,6 jours en France hexagonale). Ces retards de paiement des acteurs publics pèsent lourdement sur le financement du cycle d'exploitation des entreprises.

Tableau 12 : Délai de paiement moyen du secteur public local et hospitalier en 2023 (en jours)

Territoires	Délai de paiement moyen en 2022	Délai de paiement moyen en 2023
Guadeloupe	92,3	83,5
Martinique	91,9	86,9
Guyane	73,8	64,2
La Réunion	37,4	38,0
France hexagonale	29,5	30,6

Source : IEDOM.

L'état des délais de paiement du secteur public local ne constituait pas le cœur des travaux de la mission. Toutefois, selon les acteurs rencontrés par la mission, les exonérations de cotisations Lodéom permettent aux entreprises de financer leur cycle d'exploitation afin de faire face à ces délais de paiement. Par conséquent, la mission observe qu'il est nécessaire de renforcer les mesures de soutien et de modernisation de la gestion des collectivités locales et du secteur hospitalier pour améliorer les délais de paiement. La mission a, par exemple, relevé la démarche engagée par le préfet et le directeur régional des finances publiques de La Réunion de formaliser une charte d'engagement dont le contenu vise à accompagner la formation des agents publics locaux et hospitaliers, renforcer le pilotage interne des délais et procédures, améliorer la gouvernance en prévoyant les instances de coordination entre les ordonnateurs et le comptable public et liquider les pénalités pour les retards et payer les intérêts moratoires.

Les effets négatifs des retards de paiement sur le cycle d'exploitation des entreprises sont amplifiés par les trois éléments suivants :

- ◆ le **poids de la commande publique** dans les économies de ces territoires en particulier pour le secteur des bâtiments-travaux publics (BTP) ;
- ◆ le **coût du crédit** : celui-ci est majoré par rapport à la France hexagonale (cf. tableau 13) ;
- ◆ l'**accès au crédit**, qui selon les acteurs rencontrés, est rendu complexe par les difficultés, variables selon les territoires et les établissements financiers, que rencontrent leurs équipes d'analyse de crédit, à appréhender la qualité des signatures et des projets, lorsqu'elles sont situées en France hexagonale.

Tableau 13 : Coût du crédit bancaire en janvier 2024 (en %)

Territoires	Découverts	Trésorerie échéancée	Equipement	Immobilier
Guadeloupe	9,54	5,83	4,84	4,23
Martinique	8,00	5,40	4,62	2,83
Guyane	13,38	5,91	5,18	4,13
La Réunion	7,48	5,55	4,83	4,68
France entière	1,49	1,12	1,30	0,94

Source : IEDOM, Banque de France.

Rapport

Le coût du travail apparaît plus élevé en outre-mer (cf. tableau 14). En effet, les rémunérations sont tirées à la hausse par la rémunération des agents publics exerçant leurs fonctions en outre-mer, qui bénéficient de compléments de rémunérations qui ont pour objectif de compenser le coût de la vie plus élevé dans les territoires ultramarins, de couvrir les frais d'installation et de renforcer l'attractivité des emplois publics en outre-mer. Le différentiel de rémunération des agents publics est substantiel et varie de 22 % à 24 % comparé à la France hexagonale (cf. annexe I). Cette situation a un impact sur le marché du travail du secteur privé. Il existe, en effet, un différentiel de rémunération positif de 4 % à 7 % par rapport à la France hexagonale hors IDF, à l'exception toutefois de La Réunion où les salaires mensuels nets moyens du secteur privé apparaissent plus faibles de 3 %. Le poids des salaires dans la valeur ajoutée est d'autant plus significatif pour les entreprises que la productivité du travail est plus faible dans les territoires concernés par la Lodéom. Le niveau de rémunération des fonctionnaires, qui vise à compenser le coût de la vie plus élevé est nettement supérieur aux écarts de prix observés en 2022 (cf. tableau 8).

Tableau 14 : Salaires mensuels nets moyens en équivalent temps plein (EQTP) en 2021

Territoires	Secteur privé (en €)	Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %)	Secteur public (en €)	Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %)
Guadeloupe	2 280	4 %	3 070	24 %
Martinique	2 270	4 %	3 000	22 %
Guyane	2 340	7 %	3 040	23 %
La Réunion	2 130	-3 %	2 970	22 %
France hexagonale hors IDF	2 187	N.A.	2 327	N.A.
France hexagonale	2 253	N.A.	2 343	N.A.

Source : Insee.

Un rapport de l'IGF, publié en 2018, relatif aux aides économiques en outre-mer, recommande d'engager un processus de convergence de la majoration des traitements des fonctionnaires avec les écarts de prix réellement constatés entre les DROM et la France hexagonale²⁹. Ce processus permettrait d'atténuer l'une des causes exogènes des dispositifs d'exonérations spécifiques pour les outre-mer.

Dans ce contexte, les exonérations de cotisations sociales résultant de l'application du dispositif Lodéom sont conçues pour exercer un effet compensateur en allégeant le poids du coût complet du travail (cf. tableau 15). En effet, alors que la valeur ajoutée (hors taxe) et l'excédent brut d'exploitation par salarié sont nettement plus faibles dans les territoires concernés, le poids des cotisations sociales par rapport au salaires et traitements hors cotisations sociales varie de 22 % à 25 % dans les territoires bénéficiant des exonérations Lodéom alors qu'il atteint 33 % en France hexagonale hors IDF. **Économiquement, cette combinaison entre des écarts de coûts salariaux et un mécanisme de compensation à caractère défensif n'apparaît pas comme un dispositif de nature à stimuler, de manière ciblée, le développement et l'amélioration de la compétitivité des entreprises des territoires concernés dans la mesure où elle dissocie durablement le niveau des salaires de la productivité.**

²⁹ Rapport n° 2018-M-023-04, Les aides économiques en outre-mer, juin 2018. La proposition n° 12 prévoit 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 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

Tableau 15 : Indicateurs économiques moyens en fonction des territoires considérés en 2021 (en K€)

Territoires	Valeur ajoutée hors taxe par salarié	EBE par salarié	Salaires et traitements hors cotisations sociales par salarié	Cotisations sociales par salarié	Cotisations sociales /salaires et traitements hors cotisations sociales (en %)
Guadeloupe	90,5	34,5	41,5	12,3	25 %
Martinique	96,6	47,8	36,3	10,2	24 %
Guyane	88,3	42,7	34,8	9,7	25 %
La Réunion	99,7	49,8	36,5	8,6	22 %
SB-SM	99,6	34,6	45,3	12,6	25 %
France hexagonale hors IDF	238,6	145,1	54,9	19,6	33 %
IDF	644,6	549,5	55,9	21,0	37 %
Total	325,8	233,1	54,6	19,6	34 %

Source : FARE 2021 ; calculs : mission.

Enfin, les entreprises des DROM présentent un taux de marges plus élevé qu'en France hexagonale (cf. tableau 16). Ce résultat confirme les constats de la littérature économique³⁰ et ceux de l'Autorité de la concurrence³¹. Quelle que soit la taille des entreprises des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom, leur taux de marge médian est supérieur à celui des entreprises en France hexagonale. Ce constat est d'autant plus marqué pour les grandes entreprises (cf. annexe I).

Tableau 16 : Taux de marge³² des entreprises par territoire en 2021 (en %)

Territoires	Taux de marge
Guadeloupe	33,8 %
Martinique	38,5 %
Guyane	35,8 %
La Réunion	35,0 %
France hexagonale hors IDF	31,3 %
IDF	32,0 %
Total	31,6 %

Source : FARE 2021 ; calculs : mission.

³⁰ Dreyer A., Savoye B., Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole, *Économie et statistique* n°462, 2013.

³¹ Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer, Autorité de la concurrence.

³² Le taux est calculé en rapportant l'excédent brut d'exploitation sur la valeur ajoutée hors taxe.

3.2. L'évaluation économétrique de la réforme des barèmes Lodéom en 2019 ne fait apparaître que des effets très limités sur l'emploi et non significatifs sur les salaires et les indicateurs de rentabilité

3.2.1. La méthodologie d'évaluation retenue par la mission pour évaluer l'impact des exonérations Lodéom consiste à réaliser une différence de différence en s'appuyant sur la refonte des barèmes d'exonération en 2019

3.2.1.1. La méthodologie d'évaluation utilisée repose sur une double comparaison

Afin de purger l'effet des exonérations de cotisations sociales d'éventuels facteurs confondants³³, la stratégie d'identification retenue par la mission a exploité la dernière variation exogène du montant d'exonérations de cotisations sociales perçu par les entreprises, résultant de la refonte des barèmes de 2019, en procédant par **différence de différence** (ou doubles-différences).

Elle s'appuie sur une double comparaison :

- ◆ d'une part, une comparaison des groupes d'entreprises en fonction de leur statut d'exposition à la réforme, c'est-à-dire du caractère favorable, neutre ou défavorable de la réforme ;
- ◆ d'autre part, une comparaison des entreprises avant et après l'introduction des nouveaux barèmes Lodéom³⁴.

La méthodologie étudie l'impact de l'intention de traitement³⁵ (soit l'application intégrale des nouveaux paramètres des exonérations) et non le traitement effectif (l'application constatée de ces nouveaux paramètres) afin d'écartier les éventuels effets confondants du biais de sélection³⁶. Par ailleurs, la prise en compte d'effets fixes du secteur et de l'année permet de neutraliser les conséquences de dynamiques propres à chacun des secteurs et d'éventuels chocs exogènes sans affaiblir les conclusions de l'évaluation³⁷.

Afin de purger la modélisation d'un éventuel biais de confusion lié à la taille de l'entreprise, les régressions sont effectuées sur les trois échantillons suivants :

- ◆ les entreprises de moins de 2 salariés ;
- ◆ les entreprises de 2 à 11 salariés ;
- ◆ les entreprises de 11 salariés et plus.

Sur chacun de ces échantillons, les variables étudiées sont régressées par doubles différences, en contrôlant le secteur et le DROM de chacune des entreprises étudiées.

³³ La seule comparaison du niveau d'emploi des entreprises en fonction des exonérations qu'elles perçoivent ne permet pas d'estimer un effet causal. En effet, les entreprises dont le montant d'exonération par ETP sont les plus élevées peuvent embaucher davantage de salariés pour des raisons qui leur sont propres telles que leur dynamique de croissance ou leur secteur, indépendamment du montant des exonérations perçues.

³⁴ L'hypothèse des tendances parallèles postule qu'en l'absence de traitement (ici en l'absence de la refonte des barèmes Lodéom), les entreprises auraient continué d'évoluer de manière similaire au cours du temps, indépendamment de leur statut d'exposition à la réforme.

³⁵ *Intention-to-treat*, ITT.

³⁶ Il est usuel que la connaissance et la maîtrise des dispositifs résultent de différentes caractéristiques des entreprises.

³⁷ En particulier, l'année 2020 a été exclue de la base de données d'évaluation afin d'éviter de biaiser les coefficients estimés.

3.2.1.2. L'évaluation réalisée s'appuie sur la refonte des barèmes d'exonération à la suite de la suppression du crédit d'impôt compétitivité emploi

L'évolution du coût du travail, à la suite de la suppression du CICE et de la refonte des barèmes (cf. section 1.1) constitue le seul choc exogène d'ampleur³⁸, suffisamment documenté, permettant de modéliser les impacts d'une évolution des exonérations sur les entreprises et les salariés. Ce choc exogène ne s'est pas appliqué de façon uniforme sur l'ensemble de la distribution des rémunérations. En effet, à caractéristiques fixées, la refonte des barèmes s'est effectuée en faveur des plus bas salaires et au détriment des salaires plus élevés, à l'exception du barème innovation et croissance qui est plus favorable pour l'ensemble des salaires. Ainsi, à titre d'illustration, dans les DROM, l'avantage différentiel local (cf. section 1.1.4.) a diminué de 58 % pour les entreprises bénéficiant, avant 2018, du barème « moins de 11 salariés » et depuis 2019 éligibles au barème compétitivité pour une rémunération équivalente à 2 SMIC. Il a augmenté, en revanche, de 766 % pour les entreprises bénéficiant, avant 2018, du barème « plus de 11 salariés » et, désormais éligibles au barème « innovation et croissance ».

L'évaluation de la refonte des barèmes d'exonération de cotisations sociales Lodéom nécessite de catégoriser les entreprises en fonction de leur statut d'exposition à la réforme. À l'échelle d'une entreprise, la variation totale du coût du travail dépend de la structure de la masse salariale avant la réforme. Il est alors nécessaire de distinguer les entreprises dont le coût du travail théoriquement applicable à structure de main-d'œuvre donnée a baissé de celles pour lesquelles il est demeuré constant ou a augmenté.

Pour ce faire, pour chaque entreprise, la mission a modélisé la variation *ex ante* du coût du travail, c'est-à-dire la différence du coût total de la masse salariale (après exonérations) entre 2018 et 2019, pour une structure de main-d'œuvre fixée. Les entreprises sont classées par groupes en fonction de leur exposition à la variation du coût du travail à la suite des modifications du système socio-fiscal entre 2018 et 2019. Cette classification s'effectue en séparant les entreprises de moins de 2 ETP, de celles de 2 à 11 ETP et celles de plus de 11 ETP.

3.2.2. La modélisation ne fait apparaître d'effet significatif des exonérations de cotisations sociales Lodéom ni sur l'emploi, à l'exception d'un effet très limité pour les entreprises de 2 à 11 salariés négativement affectées par la refonte des barèmes, ni sur les rémunérations, ni sur les indicateurs de rentabilité

3.2.2.1. La modélisation ne permet pas d'identifier un impact significatif de la refonte des exonérations de cotisations Lodéom sur les emplois, à l'exception du cas des entreprises de 2 à 11 salariés négativement affectées par la refonte des barèmes

Toutes choses égales par ailleurs, la modélisation montre que le fait d'avoir été favorisé par la refonte des exonérations de cotisations sociales Lodéom en 2019 (soit avoir bénéficié d'une baisse de 1 % à 14 % du coût du travail) n'a engendré aucun effet significatif sur l'emploi des entreprises de 2 à 11 salariés (cf. graphique 8). Cependant, à caractéristiques fixées, l'impact d'avoir été défavorisé par la refonte des barèmes (soit avoir subi une hausse du coût du travail de 1,3 % à 11 %) a engendré une baisse moyenne de 0,32 ETP pour les entreprises concernées, qui en moyenne emploient 4,50 ETP.

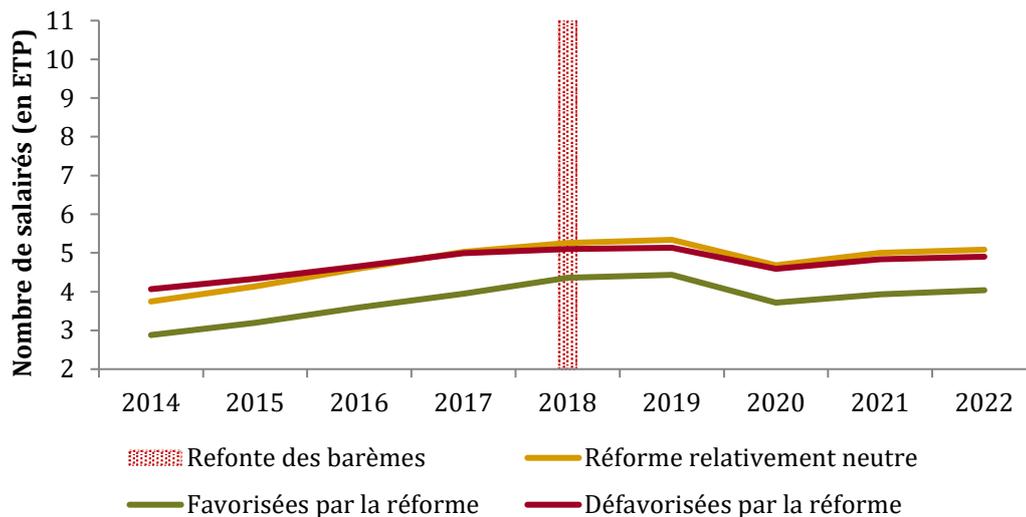
³⁸ Cette réforme a été réalisée à budget légèrement croissant.

Rapport

La modélisation par doubles différences ne permet pas d'établir un effet significatif de la réforme sur l'emploi des entreprises de plus de 11 salariés (cf. graphique 9). En effet, les coefficients associés au statut d'exposition à la réforme après 2019 ne sont pas significativement distincts de 0, alors que les tendances pré-réforme au sein des différents groupes sont bien parallèles.

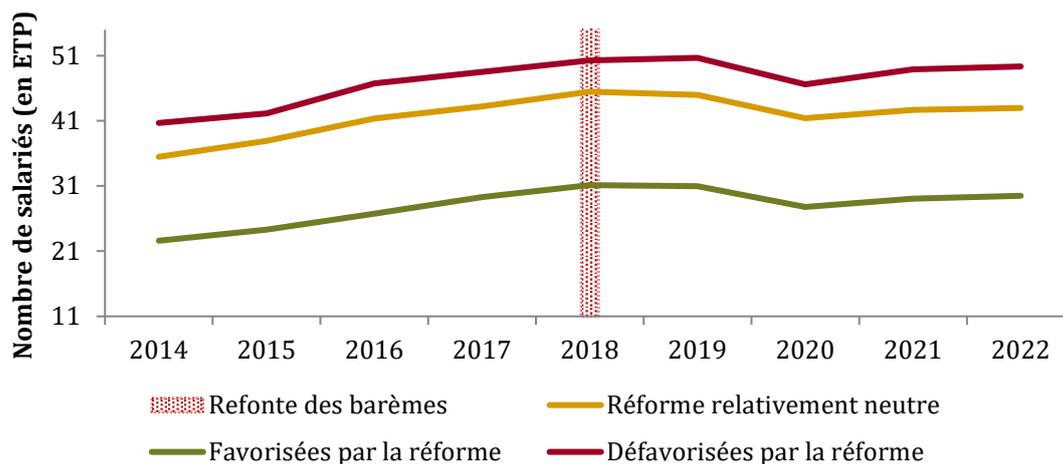
Pour le groupe des entreprises de moins de 2 salariés, l'hypothèse des tendances parallèles (cf. *supra*, section 3.2.1.) n'étant pas remplie, la mission n'a pu obtenir de résultats probants pour ce type d'entreprises.

Graphique 8 : 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 : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Graphique 9 : 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 plus de 11 ETP



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Au total, la mission a pu identifier un effet causal négatif de la hausse du coût du travail lié à la refonte des barèmes Lodéom sur les entreprises de 2 à 11 salariés sur l'évolution du nombre d'emplois. La baisse du coût du travail pour cette catégorie d'entreprises ne fait, en revanche, pas apparaître d'effet sur la création d'emploi. Concernant les entreprises de plus de 11 salariés, la refonte des barèmes Lodéom n'a eu aucun impact significatif sur l'emploi.

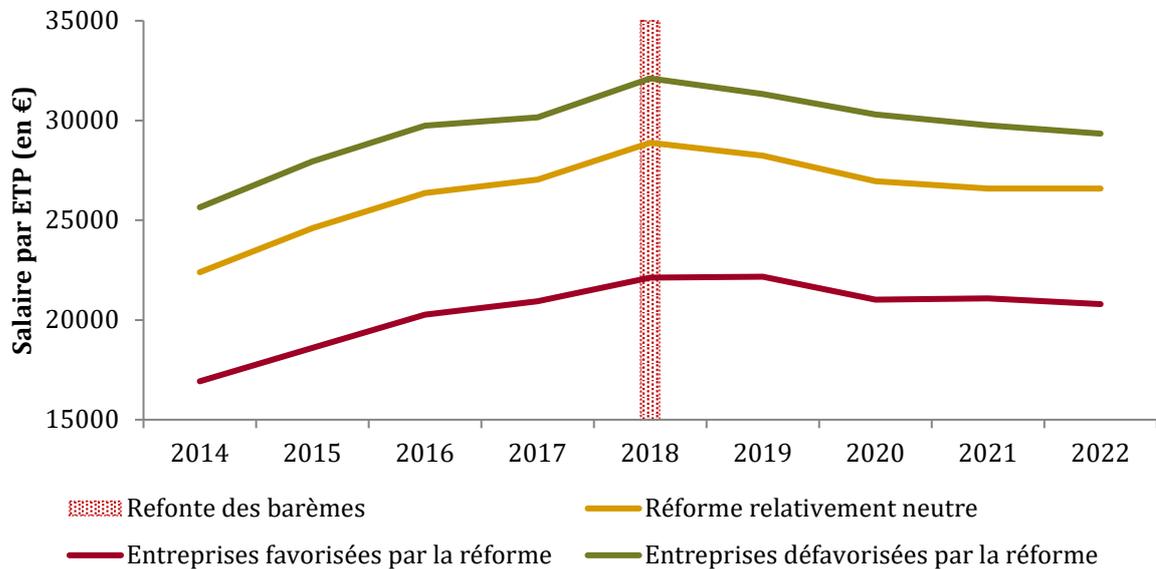
3.2.2.2. La modélisation ne fait pas apparaître d'impact significatif de la refonte des barèmes sur les salaires

La modélisation ne fait pas apparaître d'effet significatif sur les rémunérations par salariés de la refonte des barèmes d'exonération de cotisations sociales Lodéom.

En effet, pour les entreprises de 2 à 11 salariés, les coefficients associés à l'effet de la réforme après 2019 ne sont pas significativement distincts de 0, alors que les tendances pré-réformes sont bien parallèles (cf. graphique 10).

Pour les entreprises de plus de 11 salariés, les tendances ne sont pas parallèles si l'on inclut dans la régression les années 2014 et 2015 (cf. graphique 11). La modélisation est donc effectuée en excluant ces années de l'échantillon, mais ne permet pas de conclure à un impact significatif de la refonte des barèmes sur les salaires.

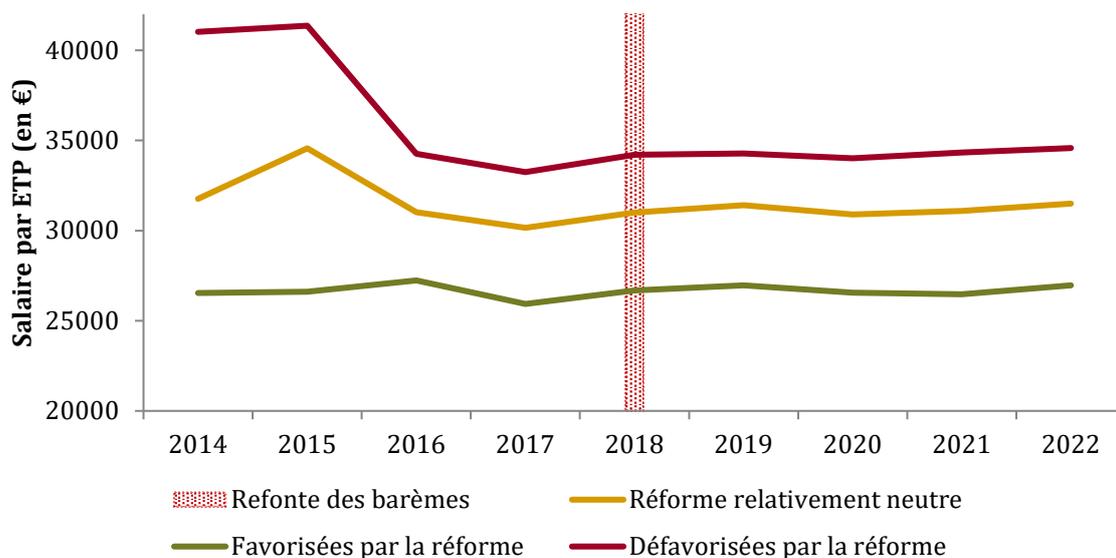
Graphique 10 : Salaires par ETP au sein des différents groupes traités avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019, pour les entreprises de 2 à 11 ETP



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Rapport

Graphique 11 : Salaires par ETP au sein des différents groupes traités, avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019, pour les entreprises de plus de 11 salariés

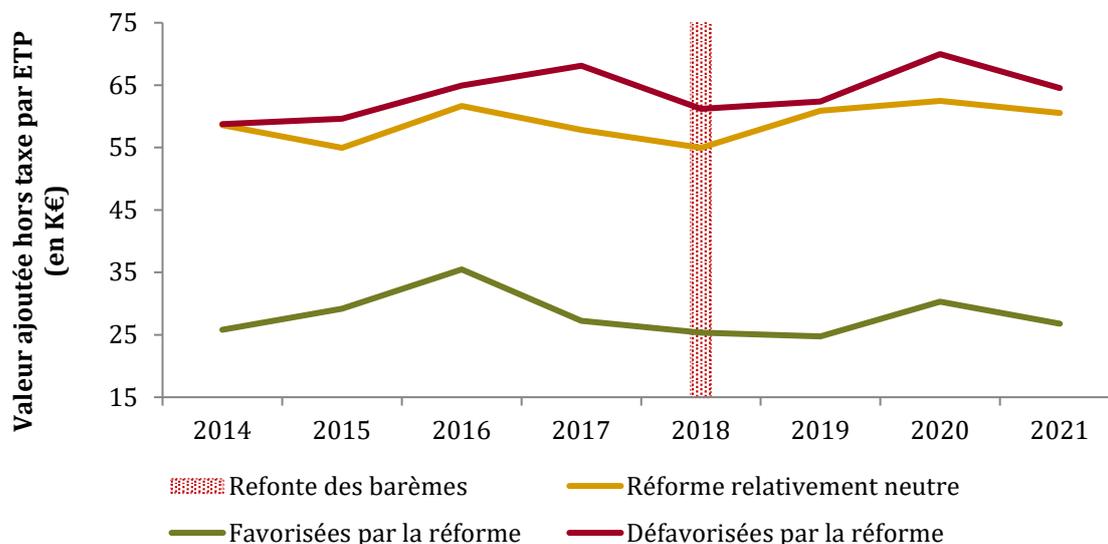


Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

3.2.2.3. La modélisation ne fait pas non plus apparaître d'impact significatif sur la rentabilité des entreprises des territoires concernés

Les régressions par différences de différences ne permettent pas de détecter un impact significatif de la refonte des barèmes d'exonération de cotisations sociales Lodéom sur les indicateurs de rentabilité des entreprises. Pour l'ensemble des échantillons, les coefficients associés à la valeur ajoutée hors taxe par ETP ne sont pas significatifs, ce qui signifie qu'ils ne sont pas statistiquement différents de 0 (cf. graphique 12 et graphique 13). La modélisation par doubles différences permet, de plus, de conclure à l'absence d'effets pour l'ensemble des variables de rentabilité étudiées (excédent brut d'exploitation, taux de marge).

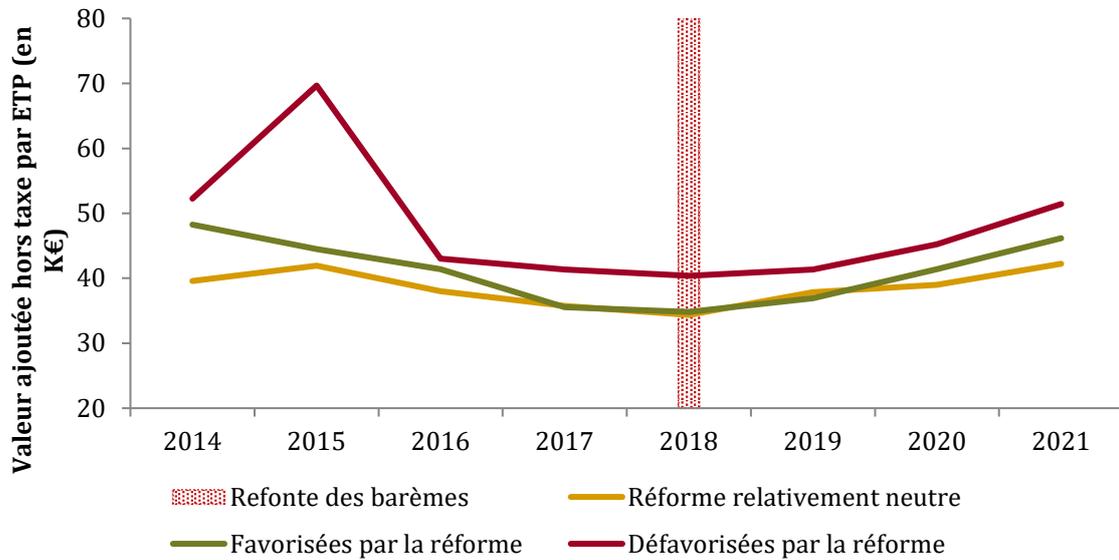
Graphique 12 : Valeur ajoutée hors taxe par ETP au sein des différents groupes traités avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019 pour les entreprises de 2 à 11 salariés



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Rapport

Graphique 13 : Valeur ajoutée hors taxe par ETP au sein des différents groupes traités avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019 pour les entreprises de plus de 11 salariés



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

En conclusion, la modélisation des effets de la refonte des barèmes des exonérations sociales Lodéom fait apparaître les résultats suivants :

- ◆ l'impossibilité de produire des résultats probants pour les entreprises de moins de deux salariés ;
- ◆ **l'absence d'impact statistiquement significatif sur l'emploi à l'exception des entreprises de 2 à 11 salariés négativement affectés par la refonte des barèmes** : 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 ;
- ◆ l'absence d'impact significatif sur les salaires ;
- ◆ l'absence d'impact significatif sur les indicateurs de rentabilité.

Ces 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. Par ailleurs, 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.

4. Si une évolution paramétrique des dispositifs Lodéom permettrait un rapprochement avec le régime des allègements généraux, une refonte structurelle, dans une logique forte de simplification, garantirait une meilleure lisibilité pour les entreprises, mais ne serait cohérente que si elle s'accompagnait de réformes ayant de l'impact sur les facteurs exogènes

4.1. Fondés sur une logique de compensation de facteurs exogènes impactant le coût du travail, les dispositifs d'exonération Lodéom constituent un avantage différentiel important à mettre en perspective du très faible impact mis en lumière par les modélisations économétriques réalisées dans le cadre de la réforme de 2019

En préambule, il convient de souligner que les dispositifs d'exonération de cotisations ne constituent qu'un des instruments de politique publique de soutien aux économies ultramarines. Dans un contexte de contestation de la vie chère et au regard de la situation économique et sociale de ces territoires détaillés dans l'annexe I, plusieurs enjeux de politiques publiques, qui ne constituaient pas l'objet des travaux confiés à la mission, sont en effet structurants pour le développement des territoires concernés notamment :

- ◆ l'octroi de mer dont la réforme pourrait viser à doter les territoires concernés de dispositifs fiscaux économiquement plus neutres, considérablement moins complexes et plus prévisibles pour les acteurs économiques, tout en protégeant de manière optimale le développement des productions locales afin de réduire les déséquilibres import-export ;
- ◆ le régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer qui a fait l'objet d'une évolution en loi de finances initiale pour 2024³⁹ ;
- ◆ la sur-rémunération des emplois publics, du fait des effets induits notamment sur l'emploi et les salaires dans le secteur marchand (cf. *supra*).

Si ce champ de réflexions dépassait celui de l'évaluation, il est apparu déterminant à la mission.

³⁹ Article 75 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Rapport

Les travaux de la mission ont concrètement permis d'établir les constats suivants :

- ◆ les acteurs locaux ont fait part de leur vif attachement à ces dispositifs anciens et à leurs poids décisifs dans leurs comptes d'exploitation, même si certains ont partagé le constat des limites d'une logique défensive et signalé l'absence de contreparties, ce qui fait toutefois largement partie de la nature d'un dispositif de guichet, à caractère général, contrairement à un dispositif subventionnel ciblé ;
- ◆ ces dispositifs sont issus d'une sédimentation de modifications qui ont rendu le dispositif complexe, peu lisible et difficilement contrôlable ;
- ◆ leur coût a crû de près d'un tiers entre 2019 et 2023, ce qui pose une question de soutenabilité dans un contexte de finances publiques particulièrement contraint :
 - ils présentent sur le périmètre DROM un avantage différentiel de 45,5 %⁴⁰ sans qu'une allocation pleinement efficiente des exonérations quant aux secteurs ou au niveau de rémunération ciblés ait pu être justifiée par les travaux conduits par la mission ;
 - ces dispositifs bénéficient, de façon importante, aux entreprises ultramarines dont les taux de marge apparaissent supérieurs à ceux observés pour les entreprises situées en France hexagonale.

La modélisation qu'a réalisée la mission n'a pu identifier des effets statistiquement significatifs du choc exogène constitué par la réforme des barèmes en 2019 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 sociales⁴¹.

Dans ce cadre et conformément à ce qui était demandé par la lettre de mission, deux scénarios ont été étudiés. Ils s'appuient, chacun, sur un socle de mesures de simplification et d'harmonisation visant à recentrer des dispositifs sur les barèmes compétitivité et compétitivité renforcée :

- ◆ un scénario consistant en une évolution paramétrique ;
- ◆ un scénario consistant en une évolution structurelle dans une logique forte de simplification.

4.2. Simplifier les dispositifs d'exonération Lodéom en les recentrant sur deux barèmes

4.2.1. La suppression du barème innovation et croissance est un levier de simplification qui n'engendrerait que peu d'effets sur le montant des exonérations perçues par les entreprises

Le barème innovation et croissance représente moins de 2 % du total des exonérations totales soit 34 M€. Il présente des conditions d'éligibilité restrictives qui ajoutent à la complexité de régimes d'exonération déjà peu lisibles. Ce régime apparaît à la fois peu compris et peu sécurisant pour les entreprises et difficilement contrôlable par les caisses générales de Sécurité sociale (CGSS).

⁴⁰ En 2022.

⁴¹ Il existe toutefois un très faible effet négatif de la baisse des exonérations sur l'emploi pour les entreprises de 2 à 11 salariés (cf. annexe IV).

Rapport

La suppression du barème innovation et croissance conduirait à un report des salariés concernés vers les autres barèmes d'exonération. En effet, 84 % des ETP concernés par le barème innovation et croissance sont éligibles à d'autres barèmes et pourraient bénéficier, en cas de suppression, d'un autre régime d'exonération. Ainsi :

- ◆ 48 % des ETP concernés par le régime innovation et croissance soit 2 777 ETP sont employés par une entreprise éligible au barème compétitivité renforcée ;
- ◆ 36 % des ETP concernés par le régime innovation et croissance soit 2 082 ETP sont employés par une entreprise éligible au barème compétitivité ;
- ◆ 16 % des ETP concernés par le régime innovation et croissance soit 925 ETP seraient éligibles au régime des allègements généraux ou ne seraient plus éligibles à une exonération de cotisation.

Proposition n° 6 : Supprimer le régime innovation et croissance en lui substituant des mesures d'exonérations de cotisations existantes.

4.2.2. L'harmonisation des conditions d'éligibilité du barème compétitivité renforcée apparaît nécessaire pour améliorer la lisibilité du dispositif

Les conditions d'éligibilité au barème de la compétitivité renforcée reposent sur une triple condition cumulative de taille, de chiffre d'affaires et de secteur. S'y superposent des dérogations de deux natures. D'une part, les entreprises bénéficiant du régime douanier du perfectionnement actif⁴² y sont également éligibles dans l'ensemble des DROM. Par ailleurs, en Guyane, une extension du périmètre d'application du barème prévoit l'éligibilité :

- ◆ des secteurs de la comptabilité, du conseil aux entreprises, d'ingénierie et d'étude technique ;
- ◆ des employeurs ayant une activité principale relevant de l'un des secteurs éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du code général des impôts⁴³.

Au total, l'éligibilité d'une entreprise au barème, qui varie en fonction des territoires, repose sur trois conditions et trois dérogations, rendant de fait le dispositif complexe, sans préjuger de la pertinence des secteurs ciblés et donc de l'efficacité de la dépense publique engagée pour les soutenir.

Au regard de ces éléments, une mise en cohérence et une simplification des critères d'éligibilité au barème compétitivité renforcée apparaît opportune. L'alignement des conditions d'éligibilité au barème compétitivité renforcée de la Guyane sur celles applicables dans les autres DROM permettrait, tout en y ciblant des secteurs identiques, de renforcer la lisibilité et d'éviter la juxtaposition de nombreux critères d'éligibilité et de dérogations.

⁴² Défini par l'article 256 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen, ce régime permet aux entreprises européennes d'importer des marchandises tierces à l'Union sans qu'elles soient soumises aux droits à l'importation et aux éventuelles mesures de politique commerciale, lorsque le but de cette importation est de transformer, ouvrir ou réparer ces marchandises avant de les réexporter ou de les mettre à la consommation.

⁴³ Soit toutes les activités en dehors du commerce et de la distribution, de l'immobilier et des activités de banque et d'assurance.

Par ailleurs, il est proposé de supprimer l'éligibilité au barème compétitivité renforcée des entreprises soumises au régime douanier du perfectionnement actif. En effet, ce régime a pour objectif d'aider les entreprises dans leurs activités de transformation et de réexportation des marchandises hors de l'Union européenne. Les conditions requises pour bénéficier de ce régime sont donc propres à l'activité de transformation et de réexportation⁴⁴ et ne sont pas corrélées à des caractéristiques propres à l'emploi dans les territoires ciblés par les exonérations de cotisations sociales.

Proposition n° 7 : Aligner les secteurs bénéficiant du régime de compétitivité renforcée en Guyane sur les secteurs éligibles dans les autres DROM.

4.3. Recentrer les dispositifs d'exonération sur les bas salaires pour lesquels ils sont plus efficaces et veiller à la cohérence avec le régime des allègements généraux

Les effets très limités relevés lors de la modélisation sur l'impact des exonérations de cotisations sur l'emploi et le niveau de l'avantage différentiel des dispositifs Lodéom invitent à les recentrer sur les niveaux de rémunérations pour lesquels ils sont les plus efficaces selon la littérature économique tout en veillant à contenir la dynamique d'augmentation de la dépense (cf. *supra*).

À court terme, une évolution paramétrique du dispositif Lodéom visant à les recentrer sur une échelle de rémunération plus réduite, mais supérieure aux dispositifs d'allègement général, permettrait de réduire l'avantage différentiel en contenant la croissance du coût budgétaire sans modifier sa nature compensatrice de facteurs exogènes spécifiques. La mission propose ainsi de diminuer les points de sortie des barèmes pour cibler les rémunérations allant jusqu'à 2,5 SMIC. Afin de prendre en compte les éventuelles évolutions du régime des allègements généraux, la mission a également simulé l'effet de la réduction du niveau d'exonération de 2 points et 4 points.

4.3.1. Cibler les plus bas salaires permettrait de concentrer les exonérations de cotisations sur les emplois les plus élastiques au coût du travail

La mission a simulé les effets produits par la fixation d'un point de sortie du barème compétitivité à 2,0 SMIC et, pour le barème de la compétitivité renforcée, d'un seuil de dégressivité à partir de 1,8 SMIC et d'un point de sortie à 2,5 SMIC.

En l'absence de variation du niveau des exonérations au SMIC, la révision paramétrique des barèmes proposée conduirait à réduire le montant budgétaire des exonérations Lodéom de 163 M€ (cf. tableau 17) et se traduirait par une hausse du coût du travail de 1,1 %.

Tableau 17 : Impact du scénario paramétrique proposé par la mission sur le montant des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario paramétrique	-163	1,1 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires Urssaf-CN 2023 ; calculs : IGF pôle science des données.

⁴⁴ Article 256 du Règlement (UE) n° 952/2013 du Code des douanes de l'Union (CDU).

4.3.2. Une baisse du niveau d'exonération maximale du régime des allègements généraux entrainerait une baisse équivalente du niveau d'exonération des dispositifs Lodéom

Afin de prendre en compte les éventuelles évolutions du régime de l'allègement général, la mission a simulé l'impact d'une réduction de deux et quatre points du niveau d'exonération des dispositifs Lodéom. En effet, l'article L. 752-3-2 du code de la Sécurité sociale fixant le cadre du régime des exonérations Lodéom fait directement référence à l'article L. 241-13 du même code qui précise les cotisations soumises à exonérations dans le cadre du régime de l'allègement général. Aussi, sauf à disjoindre juridiquement les deux dispositifs, toute modification du régime de l'allègement général entrainerait une évolution des dispositifs Lodéom. Or, le PLFSS pour 2025, présenté concomitamment à la mission, prévoit, dans sa version initiale, une réduction de deux puis de quatre points, du niveau maximal d'exonération dans le cadre du régime général. Aussi, la mission a tenu à mesurer l'impact d'une baisse équivalente du niveau d'exonération dans le cadre des dispositifs Lodéom.

Dans les DROM, la baisse du taux maximal conduirait à réduire le montant des exonérations de respectivement 185 M€ et 260 M€ et par une hausse du coût du travail de 1,3 % et 1,8 % (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Impact d'une baisse du niveau d'exonération sur les montants des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Scénarios	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Baisse de deux points du niveau d'exonération	-185	1,3 %
Baisse de quatre points du niveau d'exonération	-260	1,8 %

Source : Mission.

Enfin, les deux leviers du taux d'exonération et des seuils de sortie des dispositifs peuvent être actionnés simultanément. Aussi, l'application des seuils retenus par la mission accompagnée d'une réduction du niveau d'exonération de deux et quatre points pourrait conduire à une réduction du coût des exonérations Lodéom de respectivement 235 M€ et 308 M€ et par une hausse du coût du travail de 1,6 % et 2,1 % (cf. tableau 19).

Tableau 19 : Impact de l'application des seuils proposés par la mission et d'une baisse du niveau d'exonération sur les montants des exonérations et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario paramétrique + baisse de deux points du niveau d'exonération	-235	1,6 %
Scénario paramétrique + baisse de quatre points du niveau d'exonération	-308	2,1 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires Urssaf-CN 2023 ; calculs : IGF pôle science des données.

Au regard des faibles données disponibles sur les entreprises et les rémunérations dans les COM des Antilles, la mission n'a pu simuler l'impact des scénarios évoqués *supra* dans ces territoires. Toutefois, dans un souci de lisibilité, et en prenant en compte les difficultés de gestion générées par la coexistence de deux régimes d'exonération dans les DROM et les COM des Antilles, l'alignement du régime de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, tant pour les barèmes que pour l'assiette des cotisations exonérées, sur le régime des DROM constituerait une mesure de simplification cohérente avec la proposition d'unification du pilotage des dispositifs Lodéom au sein de la CGSS de Guadeloupe. De plus, si un régime d'exception pour ces deux territoires pouvait se justifier au moment de la réforme du CICE, du fait des difficultés

Rapport

d'adaptation qu'aurait engendré un changement du régime des exonérations, l'alignement des régimes, dans le contexte actuel, constituerait une mesure de mise en cohérente pertinente.

À dire d'experts, cette évolution pourrait avoir un impact différencié à Saint-Barthélemy, dans une économie mono-sectorielle, où les rémunérations sont plus élevées mais où les exonérations bénéficient essentiellement à l'hôtellerie de luxe et à Saint-Martin où le niveau des rémunérations y apparaît plus faible.

Proposition n° 8 : Recentrer les dispositifs d'exonération Lodéom sur les plus bas salaires.

4.4. Mettre en œuvre une refonte structurelle des dispositifs Lodéom afin de créer un régime d'exonération large évitant les distorsions économiques tout en maintenant un régime spécifique à l'outre-mer dans une perspective de réforme plus systémique

Au-delà d'une réforme purement paramétrique, les constats dressés par la mission (cf. section 1) d'une forte complexité des dispositifs, d'un niveau de rémunérations exonérées élevé notamment en comparaison du régime des allègements généraux et de l'absence de justification économique aux choix des secteurs ciblés par les barèmes renforcés conduit la mission à proposer une évolution structurelle du dispositif. En effet, les barèmes actuels des régimes compétitivité renforcée et innovation et croissance créent des distorsions économiques en favorisant les mêmes secteurs bien que leur importance stratégique varie en fonction des avantages compétitifs de chacun des territoires. Par conséquent, la mission a cherché à projeter un régime d'exonération s'inscrivant dans une triple logique :

- ◆ de forte simplification dont l'objectif est de renforcer la lisibilité des barèmes d'exonération pour l'ensemble des acteurs concernés ;
- ◆ de concentration des exonérations sur les niveaux de rémunérations inférieures à 2,5 SMIC en lissant la dégressivité des exonérations afin d'éviter les effets de seuils ;
- ◆ d'extension des exonérations à l'ensemble des secteurs afin d'éviter les distorsions économiques.

Ce barème unique aurait pour avantage :

- ◆ d'abaisser le coût du travail, autant que possible, sur les plus faibles rémunérations afin de favoriser l'emploi ;
- ◆ de conserver le profil des barèmes Lodéom avec un « plateau » d'exonération maximal au-delà de 1 SMIC, soit un régime plus favorable que le régime de l'allègement général ;
- ◆ de lisser davantage le profil de la courbe d'exonération, afin de limiter les effets de seuils et d'éviter les trappes à bas salaires ;
- ◆ d'élargir les exonérations à l'ensemble des acteurs ce qui se justifie au regard de l'objectif d'augmentation de l'emploi et du coût actuel du travail ;
- ◆ de faciliter l'articulation avec les évolutions potentielles du régime de l'allègement général en le rendant compatible avec les préconisations du rapport Bozio-Wasmer.

La mise en place d'un barème unique aurait pour conséquence d'ouvrir l'éligibilité des exonérations à l'ensemble des secteurs économiques pour lesquels une réflexion sur les contreparties à cette ouverture devrait être menée.

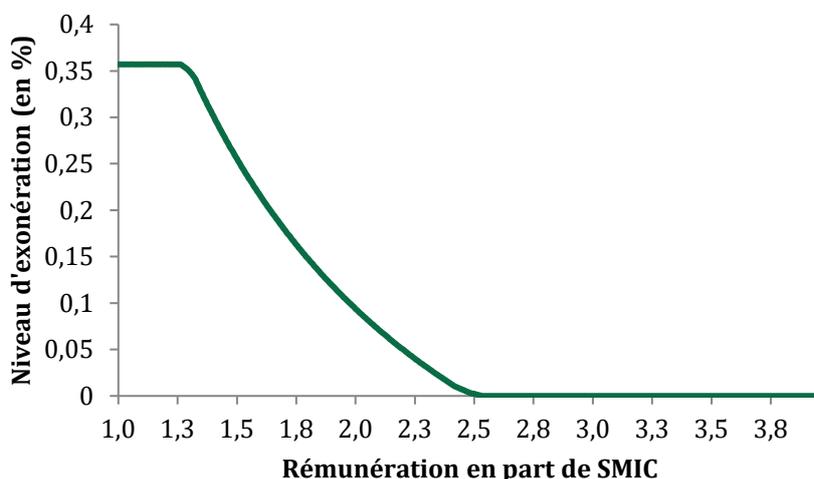
Dans ce cadre, le soutien sectoriel reposerait sur la mobilisation simultanée d'autres instruments de politique publique, plus ciblés et offensifs, tels les outils subventionnels, à condition de disposer de moyens humains permettant d'en assurer le pilotage. Un tel scénario n'aurait de sens, à moyen terme, et de chance de réussite qu'en s'inscrivant dans des projets pluriannuels de développement territoriaux spécifiques à chaque territoire sur la base d'une vision stratégique partagée des priorités de développement entre les acteurs, allant au-delà des contrats de convergence et de transformation.

Concrètement, la mission s'est attachée à illustrer ce scénario structurel à travers deux profils de courbe d'exonération illustratives (cf. graphique 14 et graphique 15). Le scénario structurel consisterait ainsi à :

- ◆ supprimer l'ensemble des critères d'éligibilité, en proposant un unique barème applicable à l'ensemble des entreprises des territoires concernés ;
- ◆ supprimer les bandeaux famille et maladie qui génèrent des effets de seuils du fait de leur proportionnalité ;
- ◆ maintenir un plateau d'exonération maximal, jusqu'à 1,3 SMIC dans le scénario illustratif n° 1 et jusqu'à 1,2 SMIC dans le scénario illustratif n° 2, permettant de prendre en compte les spécificités des économies ultramarines et notamment la distribution des salaires, et fixer le point de sortie du barème à 2,5 SMIC.

Le scénario structurel illustratif n° 1 proposé par la mission, soit un niveau maximal d'exonération jusqu'à 1,3 SMIC et une sortie du dispositif à 2,5 SMIC, conduirait à une baisse du montant des exonérations de 138 M€ et une hausse du coût du travail de 0,9 %, à structure de masse salariale fixée en 2023 (cf. tableau 20). À l'échelle des entreprises, la hausse moyenne du montant des cotisations sociales versées par ETP serait de 393 € par an.

Graphique 14 : Profil illustratif n° 1 du barème unique du scénario structurel proposé par la



Source : Mission.

Tableau 20 : Impact du scénario structurel n° 1 proposé par la mission sur le montant des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

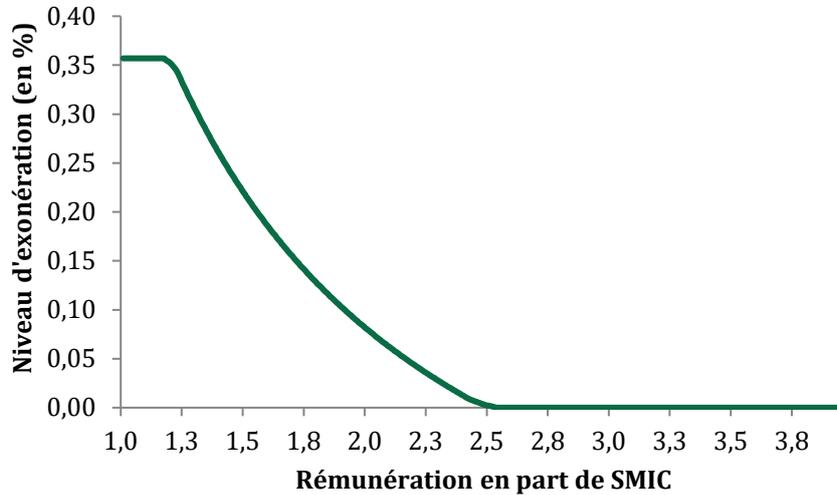
Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario structurel	-138	0,9 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires Urssaf-CN 2023 ; calculs : IGF pôle science des données.

Rapport

L'application du scénario illustratif n° 2 proposé par la mission, soit un niveau maximal d'exonération jusqu'à 1,2 SMIC et une sortie du dispositif à 2,5 SMIC, conduirait à une baisse des exonérations de 308 M€ (cf. tableau 21) et à une hausse du coût du travail de 2,1 %, à structure de masse salariale fixée en 2023.

Graphique 15 : Profil illustratif n° 2 du scénario structurel proposé par la mission



Source : Mission.

Tableau 21 : Impact du scénario structurel n° 2 proposé par la mission sur le montant des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario structurel	- 308	2,1 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires AcoSS 2023 ; calculs : IGF pôle science des données.

Proposition n° 9 : 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.

CONCLUSION

Les dispositifs d'exonérations évalués par la mission constituent un instrument de compensation de facteurs exogènes impactant le coût du travail, dont l'efficience, au regard des multiples objectifs qui lui sont assignés, apparaît limitée et l'avantage différentiel important. En effet, ces dispositifs ne permettent pas de corriger la déformation de la structure économique des territoires ultramarins, dans lesquels le secteur tertiaire non marchand occupe une place prépondérante et où les rémunérations majorées des fonctionnaires conduisent à une forte segmentation du marché du travail.

Dans ce contexte, la mission s'est attachée à étudier des scénarios d'évolutions des dispositifs à court et moyen terme, afin de les simplifier pour en faciliter la lisibilité pour les acteurs économiques et administratifs et de contenir la dynamique du coût. Ces propositions s'inscrivent dans le double contexte d'une réflexion globale sur le régime des allègements de cotisations sociales engagée avec la remise du rapport des économistes MM. Antoine Bozio et Étienne Wasmer et d'évolutions de la stratégie du soutien public aux économies ultramarines dans le cadre du comité interministériel aux outre-mer.

Ainsi, parce qu'ils sont fondés sur une logique de compensation de facteurs exogènes qui impactent le coût du travail, les dispositifs d'exonérations Lodéom ne devraient logiquement, au-delà d'évolutions paramétriques, évoluer de manière structurelle que dans un cadre plus large de réformes agissant prioritairement sur ces facteurs exogènes ayant pour objectif de favoriser le développement économique, social et écologique des territoires concernés en fonction de leurs avantages compétitifs spécifiques en visant à renforcer le poids des activités marchandes dans chacun des territoires concernés.

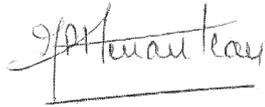
Ces scénarios de réforme supposent, *a fortiori* dans le contexte qui est celui de la Martinique depuis début septembre 2024, une phase de concertation avec les principaux acteurs locaux, approche qui nécessiterait encore plus de progressivité et de concertation pour le second scénario au regard de l'ampleur de l'évolution qu'il constitue, et un calendrier de réforme tenant compte des éléments économiques conjoncturels.

Rapport

À Paris, le 28 novembre 2024

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



Jean-Pierre Menanteau

L'inspectrice générale des
affaires sociales,



Fabienne Bartoli

L'inspecteur des finances,



Émile Blaison

L'inspecteur des finances
adjoint,



Hippolyte Goutebroze

La *data scientist* au Pôle
science des données de l'IGF,



Agathe Rosenzweig

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

- ANNEXE I :** SITUATION ÉCONOMIQUE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS BÉNÉFICIAINT DES EXONÉRATIONS LODEOM
- ANNEXE II :** LES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES EN OUTRE-MER
- ANNEXE III :** CARTOGRAPHIE DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN OUTRE-MER
- ANNEXE IV :** ÉVALUATION DE L'EFFET CAUSAL DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES BARÈMES LODEOM DE 2019 SUR L'EMPLOI, LES SALAIRES ET LA RENTABILITÉ DES ENTREPRISES EN OUTRE-MER
- ANNEXE V :** SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES EN OUTRE-MER
- ANNEXE VI :** LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
- PIÈCE JOINTE :** LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Situation économique des territoires ultramarins bénéficiant des exonérations Lodéom

SOMMAIRE

1. BIEN QU'ELLES PARTAGENT DES TRAITES COMMUNS, LES ECONOMIES DES TERRITOIRES BENEFICIAINT DES EXONERATIONS LODEOM SONT MARQUEES PAR DES DIFFERENCES SIGNIFICATIVES	1
1.1. Si les territoires bénéficiant des exonérations Lodéom sont engagés dans un processus de convergence économique avec la France hexagonale, ils présentent des dynamiques socio-démographiques et économiques sensiblement différentes	1
1.1.1. <i>Le processus de rattrapage économique avec la France hexagonale met en lumière des similarités entre les territoires ultramarins concernés par la Lodéom.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Au-delà des similarités entre la Guadeloupe et la Martinique, les économies des territoires bénéficiant des dispositifs Lodéom sont marquées par de fortes différences.....</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>Les territoires bénéficiant des exonérations Lodéom se distinguent, en matière d'exonérations sociales, des autres régions ultrapériphériques d'Espagne et du Portugal.....</i>	<i>12</i>
1.2. Les entreprises des territoires concernés par la Lodéom présentent des taux de marges supérieurs à ceux de la France hexagonale hors Île-de-France, malgré des difficultés spécifiques aux outre-mer	15
1.2.1. <i>Les entreprises des territoires concernés par la Lodéom présentent des taux de marge supérieurs à ceux constatés en France hexagonale hors Île-de-France.....</i>	<i>15</i>
1.2.2. <i>Les entreprises des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom font face à des difficultés liées aux délais de paiement des acteurs publics, de difficultés d'accès au crédit et des surcoûts liés à l'insularité.....</i>	<i>21</i>
2. LES MARCHES DU TRAVAIL DES TERRITOIRES BENEFICIAINT DES EXONERATIONS LODEOM SE CARACTERISENT PAR DES TAUX DE CHOMAGE IMPORTANTS, DES COUTS DU TRAVAIL PLUS ELEVES ET UNE PLUS FAIBLE QUALIFICATION DES TRAVAILLEURS	22
2.1. Les économies ultramarines sont marquées par des situations moins favorables de l'emploi marchand qu'en France hexagonale et par le poids plus élevé d'un secteur public par ailleurs attractif du fait de rémunérations majorées et des avantages fiscaux.....	22
2.1.1. <i>Les territoires ultramarins concernés sont caractérisés par des taux de chômage nettement plus élevés, singulièrement pour les jeunes, et des taux d'emploi plus faibles dont les facteurs explicatifs diffèrent sous l'effet des caractéristiques locales.....</i>	<i>22</i>
2.1.2. <i>Les territoires ultramarins concernés par l'exonération Lodéom sont confrontés à des défis en termes de qualification et de formation qui pèsent sur la productivité des entreprises.....</i>	<i>24</i>
2.2. La fixation des salaires en outre-mer prend en compte l'attractivité de de l'emploi public notamment du fait de rémunérations majorées et d'avantages fiscaux accordés aux agents publics	25
2.2.1. <i>La rémunération des agents publics conduit, par effet d'entraînement, à l'augmentation du salaire horaire net moyen dans les territoires ultramarins.....</i>	<i>25</i>
2.2.2. <i>Le poids des rémunérations est d'autant plus significatif pour les entreprises que la productivité par salarié est plus faible en outre-mer ...</i>	<i>27</i>

1. Bien qu'elles partagent des traits communs, les économies des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom sont marquées par des différences significatives

La présente annexe n'a pas pour objet de présenter en détails les caractéristiques des économies et des marchés du travail des territoires concernés par les dispositifs d'exonération Lodéom. Elle vise à rappeler les grandes caractéristiques permettant de situer les dispositifs d'exonération évalués dans leur environnement économique¹.

1.1. Si les territoires bénéficiant des exonérations Lodéom sont engagés dans un processus de convergence économique avec la France hexagonale, ils présentent des dynamiques socio-démographiques et économiques sensiblement différentes

1.1.1. Le processus de rattrapage économique avec la France hexagonale met en lumière des similarités entre les territoires ultramarins concernés par la Lodéom

Si les territoires bénéficiant des dispositifs Lodéom présentent des spécificités économiques, le processus de convergence engagé avec la France hexagonale, qui constitue un objectif des politiques publiques de soutien aux outre-mer², met en lumière des caractéristiques et des dynamiques partagées.

Ces similarités sont, en premier lieu, le fait de la géographie et de la nature insulaire ou enclavée des territoires ultramarins français³. L'éloignement de la France hexagonale et l'étroitesse des marchés intérieurs des départements et régions d'outre-mer (DROM) et des collectivités d'outre-mer (COM) constituent des points communs qui structurent l'économie locale. La richesse de la biodiversité et l'insularité apparaissent comme des atouts touristiques importants, mais génèrent des surcoûts qui pèsent sur les économies locales. L'étroitesse des marchés locaux a pour conséquence une demande domestique limitée et obère la possibilité pour les entreprises de s'appuyer sur des économies d'échelle leur permettant d'amortir le poids de leurs coûts fixes. Il en résulte une plus forte concentration des économies locales, notamment dans le secteur de la distribution et du secteur portuaire⁴. L'ensemble des DROM est, de plus, marqué par le poids du secteur public dans la valeur ajoutée (37,8 %) et dans l'emploi (45,3 %).

¹ Des présentations complètes figurent dans les rapports annuels des antennes de l'institut des émissions d'outre-mer qui comportent une analyse de la structure de chacune de ces économies. (<https://www.ledom.fr/ledom/publications/rapports-annuels/>).

² Exposé des motifs de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

³ En dehors de la Guyane, qui demeure, toutefois, du fait du Maroni à l'Est et de l'Oyapock à l'Ouest, isolée au sein du continent sud-américain.

⁴ Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en outre-mer.

Annexe I

Les territoires bénéficiant des dispositifs Lodéom sont, deuxièmement, engagés dans un processus de convergence de long terme avec la France hexagonale⁵. Cette réduction graduelle des écarts s'exprime à la fois en termes de produit intérieur brut (PIB) par habitant et de revenus disponibles. En effet, le taux de croissance annuel moyen du PIB par habitant a été plus élevé dans les territoires ultramarins concernés, à l'exception de la Guyane, entre 2000 et 2022. Ainsi, alors que le niveau de PIB par habitant des DROM représentait, en 2000, entre 62 % et 65 % du PIB métropolitain hors Île-de-France (IDF), il a atteint entre 73 % et 80 % en 2022 (cf. tableau 1). De plus, le taux de croissance annuel moyen du revenu brut disponible des ménages par habitant a été supérieur dans les DROM, à l'exception de la Guyane, entre 2000 et 2020 (cf. tableau 2).

Tableau 1 : PIB en valeur par habitant entre 2000 et 2022 (en € courants)

Territoires	2000	2022	Taux de croissance annuel moyen	PIB par habitant par rapport à la France hexagonale en 2000 (hors IDF)	PIB par habitant par rapport à la France hexagonale en 2022 (hors IDF)
Guadeloupe	13 120	25 903	3,1 %	62 %	77 %
Martinique	13 864	27 179	3,1 %	65 %	80 %
Guyane	11 814	15 656	1,3 %	56 %	46 %
La Réunion	13 218	24 663	2,9 %	62 %	73 %
France hexagonale hors IDF	21 248	33 780	2,1 %	Non applicable (N.A.)	N.A.
France hexagonale	24 633	39 323	2,1 %	N.A.	N.A.

Source : Institut national des statistiques et des études économiques (Insee).

Tableau 2 : Évolution du revenu brut disponible par habitant entre 2000 et 2020 (en %)

Territoires	Taux de croissance annuel moyen
Guadeloupe	2,6 %
Martinique	2,4 %
Guyane	1,6 %
La Réunion	2,5 %
France métropolitaine	2,0 %
France métropolitaine hors Île-de-France	2,0 %

Source : Insee.

Les DROM restent, troisièmement, marqués par de fortes inégalités et un taux de pauvreté important. En dehors de La Réunion, les indices de Gini des DROM sont supérieurs de 13 points à 16 points par rapport à la France hexagonale (cf. tableau 3). Le taux de pauvreté y est également plus élevé qu'en France hexagonale et atteint 53 % en Guyane (cf. tableau 4), bien qu'il convienne de nuancer ce constat sans pouvoir le quantifier par la part de l'économie informelle dans ce territoire.

Tableau 3 : Indice de Gini

Territoire (année)	Indice de Gini
Guadeloupe (2020)	0,42
Guyane (2017)	0,43
Martinique (2020)	0,45
La Réunion (2018)	0,36
France hexagonale (2020)	0,29

Source : Institut des émissions d'outre-mer (IEDOM).

⁵ Hors Ile-de-France.

Annexe I

Tableau 4 : Taux de pauvreté au seuil national

Territoires	Taux de pauvreté au seuil national
Guadeloupe (2017)	35 %
Martinique (2019)	27 %
Guyane (2017)	53 %
La Réunion (2020)	36 %
France hexagonale hors IDF (2021)	14 %
France hexagonale (2021)	15 %

Source : IEDOM.

Les territoires ultramarins présentent un écart des prix à la consommation grandissant avec la France hexagonale qui s'explique essentiellement par l'écart des prix des produits alimentaires⁶. Entre 2010 et 2022, les prix ont augmenté de 7,7 points en Guadeloupe, de 4,7 points en Martinique, de 2,7 points à La Réunion et de 2,3 points en Guyane (cf. tableau 5). Ils atteignaient, en 2022, un niveau proche de 15 % en moyenne à l'exception de La Réunion où l'écart des prix est de 9,1 %. L'origine de ces écarts de prix à la consommation tient notamment à l'insularité et aux surcoûts liés à l'éloignement des DROM, mais également aux mesures de protection des marchés intérieurs notamment à l'octroi de mer et aux structures de marché⁷. Cette situation a donné lieu à la constitution d'une commission d'enquête à l'Assemblée nationale relative au coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution⁸ et se traduit depuis le mois de septembre 2024 par des tensions et des travaux en cours entre les différents acteurs en Martinique.

⁶ Insee, 2023.

⁷ Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer, Autorité de la concurrence.

⁸ Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur le coût de la vie dans les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juillet 2023.

Annexe I

Tableau 5 : Écart des prix à la consommation entre 2010 et 2022 (en %)

Territoires	Écart sur la base du panier de consommation hexagonal (hors loyers) (en %)		Écart sur la base du panier de consommation du DROM (hors loyers) (en %)		Écart moyen (Fisher ⁹) (hors loyers) (en %)	
	2010	2022	2010	2022	2010	2022
Guadeloupe	15,9	20,2	2,4	13,1	8,9	16,6
Martinique	17,6	18,1	2,7	11,2	9,9	14,6
Guyane	19,1	18,2	4,8	10,1	11,7	14,0
La Réunion	12,9	12,9	0,3	5,5	6,4	9,1

Source : Insee.

Encadré 1 : L'octroi de mer

L'octroi de mer est une **imposition douanière spécifique des départements d'outre-mer** (DOM). Elle s'applique aujourd'hui dans les cinq DROM éligibles à l'exonération Lodéom, mais pas dans les 3 COM concernées. Ces dernières connaissent toutefois des taxes locales spécifiques sur les importations.

Originellement en vigueur dans toute la France, l'octroi de mer a été supprimé en métropole en 1943. La forme actuelle de l'octroi de mer dans les DROM est principalement issue de la loi de décentralisation de 1982 : l'octroi de mer est **fixé et perçu par les collectivités locales, communes et régions**. Il représente une **importante source de financement** pour ces dernières : plus de 1,6 Md€ au total en 2022, et entre 28 et 37 % des produits des collectivités pour l'ensemble des collectivités concernées en outre-mer.

L'octroi de mer ne concerne que les **biens** (pas les services). Deux types de biens sont ainsi concernés :

- les **biens importés** (dans le DROM en question) ; dans ce cas, les biens relèvent de l'**octroi de mer externe (OME)** et de l'**octroi de mer régional externe (OMRE)** ;
- les **biens produits localement** (dans le DROM en question) ; dans ce cas, les biens relèvent de l'**octroi de mer interne (OMI)** et de l'**octroi de mer régional interne (OMRI)**.

Les communes et les régions **fixent librement** (loi du 2 juillet 2004) les **taux d'octroi de mer**. Elles peuvent décider de ne pas taxer certains produits, là où d'autres territoires décident, pour ce même produit, d'un taux d'octroi de mer volontairement élevé. Un **plafond de taux de 60 %** est toutefois fixé dans le même article, avec des taux majorés possibles pour l'alcool et le tabac (90 %) et des plafonds encore plus élevés prévus pour Mayotte (jusqu'à 135 %).

À ces taux plafonds de l'octroi de mer destiné aux communes peut être ajouté un taux au titre de l'octroi de mer **régional**. L'article 37 de la loi fixe ce taux de base à 2,5 %, sauf en Guyane (où il est de 5 %) et précise qu'un taux dit « supplémentaire » de 2,5 % (5 % en Guyane) peut être ajouté pour les collectivités ayant signé un plan de convergence avec l'État¹⁰.

L'octroi de mer remplit donc un **double objectif de financement des collectivités et de protection économique des producteurs locaux**. Selon la Cour des comptes, ce double objectif, assorti de la double catégorie de collectivités bénéficiaires (communes et régions), abouti à un dispositif qui « *atteint un **niveau rare de complexité** dans sa traduction législative et réglementaire, avec un enchevêtrement de dispositions, notamment en ce qui concerne les règles d'assujettissement, d'exonérations et de déductions, qui en rendent la lisibilité et la mise en œuvre difficiles.* »

Par ailleurs, selon la Cour, **les listes de biens susceptibles de faire l'objet d'un différentiel d'octroi de mer, tout comme les taux et exonérations appliqués, semblent davantage relever d'accords locaux de circonstance ou d'un héritage historique que d'une vision économique.**

Source : Mission.

⁹ L'indice de Fisher correspond à la moyenne géométrique des écarts de prix calculés, l'un sur la base du panier de consommation moyen du DROM, l'autre sur la base du panier moyen de France métropolitaine. Cet indice a donc pour intérêt de synthétiser les différences de niveaux de prix entre deux territoires en tenant compte des habitudes de consommation, à la fois des ménages de la France métropolitaine et de ceux du DROM considéré.

Annexe I

La moindre productivité apparente et la faiblesse du nombre d'emplois par habitant (cf. section 2.1.1.) apparaissent comme des éléments significatifs des écarts de développement économique entre les DROM et la France hexagonale. La productivité apparente¹¹ est inférieure dans les DROM par rapport à la France hexagonale. L'écart de productivité apparente entre les territoires ultramarins et la France hexagonale tend à augmenter entre 2000 et 2022 à l'exception de la Martinique où il demeure stable sur la même période (cf. tableau 6). Cet écart s'explique, d'après les travaux conduits par la Direction générale du Trésor¹², notamment par les éléments suivants :

- ◆ la sous-capitalisation importante des entreprises ;
- ◆ l'intensité capitalistique plus faible des entreprises ultramarines ;
- ◆ le nombre d'heures travaillées qui selon le rapport publié par la Direction générale du Trésor en 2018 est inférieur de 4 % par rapport à la France hexagonale ;
- ◆ les autres facteurs de productivité dont la qualification des salariés et leur formation (cf. section 2.1.1).

Tableau 6 : Produit intérieur brut par emploi entre 2000 et 2022 (en K€)

Territoires	2000	2010	2021	2022	Écart par rapport à la France hexagonale en 2000	Écart par rapport à la France hexagonale en 2022
Guadeloupe	44,5	60,1	62,6	66,3	23 %	25 %
Martinique	43,1	57,8	61,3	65,1	26 %	26 %
Guyane	45,9	66,5	57,5	58,0	21 %	34 %
La Réunion	46,8	60,9	60,9	63,9	19 %	27 %
France hexagonale hors Île-de-France	52,8	66,6	75,5	79,8	N.A.	N.A.
France hexagonale	58,0	74,5	83,9	87,9	N.A.	N.A.

Source : Insee.

¹⁰ Au sens de la loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer (LEROM)

¹¹ La productivité apparente correspond au PIB par emploi.

¹² Direction générale du Trésor, 2018, Quelles politiques économiques pour les départements d'outre-mer.

Encadré 2 : Précautions méthodologiques quant à la mesure de la productivité

La mesure de la productivité entre outre-mer et la comparaison avec la France hexagonale est soumise à plusieurs précautions méthodologiques :

- l'écart de PIB par salarié intègre une différence de productivité réelle et un écart de prix. Or les prix en outre-mer sont plus élevés qu'en France hexagonale, ce qui pourrait conduire à surestimer la productivité ultramarine ;
- le PIB intègre les marges des entreprises. Celles-ci sont supérieures (cf. section 1.2.1) en outre-mer ce qui pourrait également conduire à une surestimation de la productivité réelle ;
- le poids de l'économie informelle influe sur la mesure de l'activité et de l'emploi et peut constituer un biais à la mesure de la productivité réelle ;
- *A contrario*, le volume d'heures travaillées par employé étant plus faible dans les outre-mer, la productivité par salarié pourrait être sous-estimée.

Source : Mission.

Enfin, les échanges de biens et services entre les DROM et le reste du monde sont à la fois faibles et déséquilibrés (cf. tableau 7). En effet, la balance commerciale des DROM est fortement déficitaire (15,3 milliards (Md€) en 2023) et les échanges commerciaux sont essentiellement tournés vers la France hexagonale et les autres territoires ultramarins (par exemple, de la Guadeloupe vers la Martinique). Ainsi, 60,2 % des importations et 79,6 % des exportations étaient orientées vers un autre territoire français en 2023. La Réunion présente la spécificité de ne réaliser que 57,7 % de ses exportations vers un autre territoire français contre 86,8 % pour les autres DROM témoignant d'une meilleure intégration dans les échanges internationaux. Les économies ultramarines sont fortement dépendantes des importations qui représentent, en part de PIB, de 32,9 % pour La Réunion à 45,0 % pour la Guyane. La faible intégration dans les échanges régionaux (Caraïbes, Amériques, Afrique orientale et australe) s'explique notamment par les coûts de production locaux, y compris l'impact des intrants, qui renchérissent les prix des produits et par le fait que les DROM constituent des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne appliquant l'essentiel des normes communautaires dans des conditions qui jouent sur les différents facteurs de compétitivité et par le mode de soutien à la production locale qui privilégie le marché domestique notamment *via* l'octroi de mer.

Tableau 7 : Balance commerciale des DROM en 2023 (en M€)

Territoires	Importations (en M€)				Exportations (en M€)				Balance (en M€)		
	Hors UE	UE hors France	France ¹³	Total	Part France	Hors UE	UE hors France	France		Total	Part France
Guadeloupe	1 117	449	2 393	3 959	60,4 %	39	19	304	362	84,0 %	- 3 597
Martinique	1 064	404	1 989	3 457	57,5 %	56	6	434	496	87,5 %	- 2 961
Guyane	364	291	1 396	2 051	68,1 %	10	7	137	154	89,0 %	- 1 897
La Réunion	1 932	984	4 214	7 130	59,1 %	90	44	183	317	57,7 %	- 6 813
Total	4 477	2 128	9 992	16 597	60,2 %	195	76	1 058	1 329	79,6 %	- 15 268

Source : Direction générale des douanes et droits indirects.

¹³ France hexagonale et autres territoires ultramarins.

1.1.2. Au-delà des similarités entre la Guadeloupe et la Martinique, les économies des territoires bénéficiant des dispositifs Lodéom sont marquées par de fortes différences

Les dynamiques macroéconomiques et sociodémographiques des territoires ultramarins bénéficiant des dispositifs Lodéom sont caractérisées par une grande diversité. Les DROM se distinguent des COM de Saint-Martin (SM), de Saint-Barthélemy (SB) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (SPM). Ces trois derniers territoires se différencient par de faibles superficies territoriales et une population réduite par rapport aux DROM (environ 2,5 % de la population des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom). Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon appartiennent, en outre, à la catégorie des Pays et Territoires d’Outre-mer (PTOM) de l’Union européenne (UE) et ne font, par conséquent, pas partie du territoire de l’UE (cf. encadré 3). Les données relatives à l’économie de ces trois territoires sont, par ailleurs, parcellaires et ne permettent pas de disposer des éléments nécessaires à la comparaison avec les DROM.

Ces trois territoires mis à part, les dynamiques démographiques des DROM apparaissent fortement contrastées. La Martinique et la Guadeloupe se distinguent par une décroissance démographique, singulièrement en Martinique. En effet, entre 2010 et 2024, leur population a diminué respectivement de 11,2 % et 6,1 % alors qu’elle a augmenté de 29,0 % en Guyane, de 7,9 % à La Réunion et de 5,4 % en France hexagonale (cf. tableau 8). La croissance démographique de la Guyane constitue un enjeu important pour le développement économique du territoire dans la mesure où elle suppose de pouvoir absorber les nouveaux entrants sur le marché du travail. *A contrario*, les taux de baisse de la population martiniquaise et guadeloupéenne supposeraient d’anticiper les effets de la baisse de la main d’œuvre disponible et d’adapter le tissu économique en développant la « *silver economy* », tout en posant la question de l’attractivité de ces territoires afin de tenter d’inverser cette tendance. En effet, dans ces deux territoires, l’évolution de la population due au solde naturel, respectivement de 0,1 % et 0,3 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2021, ne permet pas de compenser l’évolution de la population due à un solde migratoire négatif (-0,9 % et -1 % de moyenne annuelle sur la même période).

Tableau 8 : Évolution démographique entre 2010 à 2024 (en nombre d’habitant)

Territoires	2010	2015	2021	2024	Evolution entre 2010 et 2024 (en %)
Guadeloupe	403 355	397 990	384 315	378 561	-6,1 %
Martinique	394 173	380 877	360 749	349 925	-11,2 %
Guyane	229 040	259 865	286 618	295 385	29,0 %
La Réunion	821 136	850 727	871 157	885 700	7,9 %
France hexagonale	62 765 235	64 300 821	65 505 213	66 142 961	5,4 %

Source : Insee.

Le produit intérieur brut (PIB) des DROM bénéficiant des dispositifs Lodéom et appliquant pleinement les normes et dispositifs communautaires et français connaissent des niveaux et des dynamiques disparates (cf. tableau 9). La Guadeloupe et la Martinique connaissent des niveaux de PIB de 9,9 Md€ et 9,7 Md€ en 2022 et un taux de croissance annuel entre 2000 à 2022 proche de celui de la France hexagonale. La Guyane se démarque par un niveau de PIB plus faible (4,6 Md€) tandis que La Réunion présente le niveau de PIB le plus élevé (21,7 Md€), ces deux territoires disposant de taux de croissance similaire (3,9 % et 3,8 % entre 2000 et 2022) et nettement plus élevés qu’en France hexagonale.

Annexe I

Tableau 9 : Produit intérieur brut entre 2000 à 2022 (en Md€)

Territoires	2000	2005	2010	2016	2019	2020	2021	2022	Taux de croissance annuel moyen (en %)
Guadeloupe	5,1	6,8	7,8	8,7	9,3	8,9	9,2	9,9	3,0 %
Martinique	5,3	7,0	7,9	8,7	8,9	8,7	9,0	9,7	2,7 %
Guyane	2,0	2,7	3,4	4,1	4,4	4,3	4,5	4,6	3,9 %
La Réunion	9,6	13,3	15,4	18,1	19,4	19,0	20,4	21,7	3,8 %
France hexagonale	1 454,9	1 734,0	1 957,9	2 190,8	2 391,5	2 272,7	2 454,5	2 588,4	2,7 %

Source : Insee.

Cette situation se traduit, de façon différenciée, par des niveaux de vie nettement plus faibles en outre-mer qu'en France hexagonale. Le PIB par habitant, en 2022, varie ainsi de 39 323 € par habitant en France hexagonale et 33 767 € par habitant en France hexagonale (hors IDF) à 27 179 € par habitant, en moyenne, en Martinique, 25 903 € par habitant en Guadeloupe, 24 663 € par habitant à La Réunion et atteint 15 656 € par habitant en Guyane.

Les écarts de richesse et de développement économique entre les territoires ultramarins et la France hexagonale expliquent les politiques publiques mises en œuvre pour favoriser la convergence. Ces mesures sont notamment permises par les statuts juridiques reconnus par l'UE.

Encadré 3 : Les régions ultrapériphériques et pays et territoires d'outre-mer en droit de l'Union européenne

L'Union européenne compte neuf RUP : l'archipel des Canaries qui fait partie de l'Espagne, les archipels des Açores et de Madère qui font partie du Portugal, les cinq départements français d'outre-mer : Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte et la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin. L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) autorise, à ce titre, des dérogatoires au marché européen.

Les RUP font partie intégrante de l'Union et à ce titre leur régime prévoit l'applicabilité de l'ensemble du droit communautaire, mais avec certaines dérogations en lien avec les contraintes particulières de ces régions. Ces contraintes sont énoncées à l'article 349 du TFUE : l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, les reliefs et climats difficiles, la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

Ainsi, l'UE autorise par exemple un régime fiscal particulier, le maintien de zones franches et d'entrepôts francs en matière de pêche, des aides d'État avec notamment les aides aux investissements. Le statut de RUP permet aux départements et collectivités d'outre-mer précités de bénéficier de soutiens financiers (fonds structurels) au titre de la politique régionale de l'UE et de son objectif de convergence qui vise à soutenir le développement structurel des régions les moins développées de l'Union.

Les États membres peuvent, en outre, octroyer des aides dites « à finalité régionale » contribuant au développement économique et social des régions européennes les plus désavantagées. Les RUP françaises disposent ainsi d'une taxation spécifique sur les biens importés, l'octroi de mer. Ce dispositif a été reconduit sur la période 2022-2027.

Si le statut de RUP permet de bénéficier de fonds structurels, l'application du droit communautaire peut en revanche créer des distorsions de concurrence par rapport aux pays voisins (notamment par l'application de normes techniques communautaires coûteuses), pénalisantes pour le dynamisme économique de ces territoires. La stratégie adoptée en 2017 par la Commission européenne promeut toutefois la planification de projets communs clés au niveau régional. L'Union allouera, entre 2021 et 2027 281 millions d'euros au titre du FEDER pour soutenir la coopération entre les régions ultrapériphériques et leurs voisins.

À la suite du Brexit, devenu effectif le 1^{er} février 2020, 12 territoires ultramarins britanniques sont exclus de l'Union européenne, qui compte désormais 13 PTOM. Pour la France, il s'agit de la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et des Terres australes et antarctiques françaises.

Les PTOM sont **liés constitutionnellement à un État membre**. Toutefois, **ils ne font pas partie du territoire de l'Union ; à ce titre, le droit communautaire ne s'y applique pas directement**. Cette association est définie par les articles 198 à 204 du TFUE et s'est traduit par une décision d'association outre-mer (DAO) adoptée en 2021 et qui fixe une dizaine d'objectifs aux relations partenariales avec l'UE.

Cette association leur permet notamment de bénéficier des programmes horizontaux de l'UE et d'un régime commercial avantageux : les importations de l'Union en provenance des PTOM ne sont pas soumises aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives.

À partir de 2021, une enveloppe budgétaire de 500 millions d'euros, dédiée aux PTOM, est inscrite au budget de l'UE pour la période 2021/2027. Auparavant les PTOM disposaient de financements au titre du Fonds européen de développement, par sa partie dédiée aux pays ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et aux PTOM. Cette nouvelle allocation se divise en plusieurs enveloppes : une enveloppe territoriale (225 millions d'euros pour le Groenland et 164 millions d'euros pour les autres PTOM), une enveloppe régionale de 76 millions d'euros, une enveloppe d'assistance technique de 22 millions d'euros et une enveloppe pour les circonstances imprévues et nouveaux défis de 13 millions d'euros.

Depuis la ratification du traité de Lisbonne, le changement de statut européen de RUP à PTOM ou vice versa est facilité. La possibilité est ouverte sur l'initiative de l'État membre concerné et après une décision à l'unanimité du Conseil européen. Ainsi, du côté français, **Saint-Barthélemy est passé en 2012 du statut de RUP à celui de PTOM. Inversement, Mayotte a accédé au statut de RUP le 1er janvier 2014.**

Source : Mission.

Au-delà des grands agrégats macroéconomiques et sociodémographiques, les économies des territoires ultramarins bénéficiant des dispositifs Lodéom reposent sur des tissus économiques différents (cf. tableau 10 et tableau 11).

La Guadeloupe se distingue par la part plus élevée de l'industrie dans la valeur ajoutée en 2021 (10,1 %) et dans l'emploi (8,0 %). Il s'agit de la part la plus élevée parmi les quatre DROM. L'industrie constitue, en comparaison, 14,8 % de l'emploi en France hexagonale. La part du tertiaire marchand dans la valeur ajoutée y est, en revanche, plus faible que dans les autres DROM (44,7 %) et la part du tertiaire non marchand plus élevée (39,7 %), soit la part la plus élevée parmi les régions françaises. L'agriculture représente une part relativement faible de la valeur ajoutée (1,8 %) notamment comparée à la France hexagonale (2,6 %).

La Martinique présente une position médiane au sein des DROM quant à la répartition de la valeur ajoutée. C'est notamment le cas du secteur tertiaire marchand et non marchand (respectivement 47,5 % et 39,5 %). L'agriculture représente 2,5 % de la valeur ajoutée mais 3,2 % des emplois tandis que l'industrie ne constitue que 7,1 % de la valeur ajoutée de l'île et 7,2 % des emplois.

La Réunion se caractérise, en 2021, par une part de l'agriculture (1,7 %) et de l'industrie (6,1 %) dans la valeur ajoutée plus faible en moyenne que dans les autres DROM. En revanche, la part du tertiaire marchand (49,8 %) et de la construction (6,1 %) notamment sous l'effet de la construction de la route du littoral, y est plus importante expliquant le poids du secteur des bâtiments-travaux publics (BTP) dans l'économie locale. Enfin, le tertiaire non marchand représente 36,3 % de la valeur ajoutée soit la part la plus faible au sein des quatre DROM. La Réunion est également le seul DROM labellisé « French tech ».

Enfin, la Guyane se caractérise par une part un peu plus élevée dans la valeur ajoutée de l'agriculture (4,2 %), qui ne représente toutefois que 0,7 % des emplois, et de l'industrie (9,4 %) du fait des activités d'extraction minière. Le tertiaire marchand y est faible (45,3 %) soit la part la plus faible dans les régions françaises et ne représente que 33,2 % des emplois. Le tertiaire non marchand apparaît important (36,1 %) avec 52,6 % des emplois. Sans qu'il soit, par construction, possible de la quantifier le poids de l'économie informelle y semble davantage prégnant que dans les autres DROM¹⁴. Enfin, le centre spatial guyanais constitue un atout pour la Guyane. Il contribue à 17 % du PIB guyanais et à 25 % de l'emploi privé en 2015¹⁵.

Les données relatives à la structure des économies des trois collectivités d'outre-mer éligibles au dispositif d'exonérations Lodéom ne permettent pas de caractériser le tissu économique de ces territoires avec le même degré de précision. Saint-Martin dispose d'une économie orientée essentiellement vers le tourisme qui a donc particulièrement souffert des catastrophes climatiques récentes (ouragan Irma en 2017) et de la crise du Covid-19. Le tissu économique de Saint-Pierre-et-Miquelon est structuré autour d'entreprises polyvalentes du fait de la petite taille de l'archipel. Ces trois territoires sont caractérisés par la faible consommation locale liée à l'étroitesse des marchés et par la prédominance des très petites entreprises.

¹⁴ Selon l'IEDOM, l'émission nette cumulée par habitant permet d'appréhender la part de l'économie informelle. Elle est plus élevée dans les DROM qu'en France hexagonale. Ainsi, fin 2017, date de la dernière étude de l'IEDOM sur l'ensemble des DROM, elle atteint 14 417 € par habitant en Guyane, 5 050 € par habitant à La Réunion, 3 122 € par habitant en Guadeloupe, 2 866 € par habitant en Martinique pour 1 920 € par habitant en France hexagonale.

¹⁵ Rapport de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration, 2017, Contribution du centre spatial guyanais au développement économique de la Guyane.

Annexe I

Tableau 10 : Structure des emplois selon le secteur d'activité en 2021 (en %)

Territoires	Agriculture, sylviculture et pêche	Industrie	Construction	Tertiaire marchand	Tertiaire non marchand
Guadeloupe	1,3	8,0	6,2	41,5	43,0
Martinique	3,2	7,2	5,0	42	42,6
Guyane	0,7	7,3	6,3	33,2	52,6
La Réunion	1,4	7,5	6,4	41,6	43,1
France hexagonale (hors IDF)	1,8	15,4	6,6	41,0	35,2
France hexagonale	1,7	14,8	6,6	42,4	34,6

Source : Insee.

Tableau 11 : Structure de la valeur ajoutée selon le secteur d'activité en 2021 (en %)

Territoires	Agriculture, sylviculture et pêche	Industrie	Construction	Tertiaire marchand	Tertiaire non marchand
Guadeloupe	1,8	10,1	3,7	44,7	39,7
Martinique	2,5	7,1	3,5	47,5	39,5
Guyane	4,2	9,4	5,1	45,3	36,1
La Réunion	1,7	6,1	6,1	49,8	36,2
France hexagonale (hors IDF)	2,8	14,9	6,5	49,8	26,1
France hexagonale	2,6	14,3	6,3	51,5	25,3

Source : Insee.

1.1.3. Les territoires bénéficiant des exonérations Lodéom se distinguent, en matière d'exonérations sociales, des autres régions ultrapériphériques d'Espagne et du Portugal

L'UE reconnaît le statut de régions ultrapériphériques aux territoires des Açores et de Madère au Portugal ainsi qu'aux Canaries espagnoles. Ces territoires se distinguent des DROM français, qui, s'ils disposent également de dispositifs fiscaux dérogatoires, ne sont pas dotés de dispositifs permanents et à portée générale d'exonérations de cotisations sociales.

1.1.3.1. Les Îles Canaries

Les Îles Canaries constituent un archipel situé au large du Maroc, comptant 7 îles principales et formant l'une des 17 communautés autonomes d'Espagne. Elles comptent 2,2 millions d'habitants en 2022. Le PIB par habitant de l'archipel est comparable à celui des DROM français et s'établit à 22 303 € en 2022. Le taux de chômage y est légèrement moins élevé (14,9 %). En revanche, le niveau des prix est identique à celui de l'Espagne puisque la parité de pouvoir d'achat, après application du taux de taxe à valeur ajoutée réduit, s'établit à 100,9¹⁶ contrairement à la situation des DROM français.

Le tissu économique canarien est composé essentiellement d'entreprises de moins de 10 salariés qui représentent 83,4 % des entreprises qui interviennent pour 81,6 % d'entre elles dans le secteur des services notamment dans le tourisme, qui représente 35,5 % du PIB régional et 39,7 % des emplois en 2022. Le secteur de la construction constitue le deuxième secteur de l'économie canarienne en nombre d'entreprises (9,8 %).

¹⁶ La valeur 100 représente le niveau des prix dans le reste de l'Espagne.

Annexe I

Le coût du travail constitue un autre facteur différenciant des Îles Canaries par rapport aux DROM français. En effet, le salaire horaire moyen y est plus faible qu'en Espagne continentale. Ainsi, le coût du travail total est inférieur de 15,9 %, en 2023 aux Îles Canaries par rapport à l'Espagne continentale.

Un décret, en date de juin 2014 adopté par le gouvernement régional canarien a identifié les 14 priorités stratégiques en matière économiques. Il prévoyait, pour ces secteurs :

- ◆ un accès privilégié aux programmes de financement nationaux et européens ;
- ◆ une labellisation des projets relevant de ces secteurs ;
- ◆ un traitement administratif préférentiel notamment une réduction des délais des procédures administratives.

Tableau 12 : Priorités économiques du gouvernement canarien

Priorités	Secteurs
Priorité 1	Tourisme numérique
Priorité 2	Santé et bien-être
Priorité 3	Économie bleue
Priorité 4	Astrophysique, espace et aéronautique
Priorité 5	Industries émergentes
Priorité 6	Numérisation
Priorité 7	Soutenabilité
Priorité 8	Agenda canarien 2030
Priorité 9	Audiovisuel
Priorité 10	Formation professionnelle
Priorité 11	Internationalisation
Priorité 12	Énergie
Priorité 13	Mobilité
Priorité 14	Connectivité

Source : Décret de juin 2014.

En matière de fiscalité, les Îles Canaries ne bénéficient pas de dispositif similaire à l'octroi de mer. En revanche, elles sont soumises à un régime fiscal dérogatoire dit « régime économique et fiscal canarien » composé essentiellement :

- ◆ d'une fiscalité différenciée notamment en matière de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- ◆ de déductions fiscales propres aux Canaries notamment en matière d'investissement des entreprises ;
- ◆ d'une zone assimilable à une zone franche permettant un régime dérogatoire en matière d'impôt sur les sociétés.

Il n'existe pas, en revanche, de dispositif d'exonération de portée générale aux Îles Canaries, bien que le président de la région ait annoncé, en mai 2024, vouloir ouvrir une négociation avec l'État espagnol concernant l'adoption d'un régime d'exonération de cotisations sociales visant à réduire le poids des cotisations pour les entreprises payant leurs salariés à un niveau supérieur à celui prévu par les conventions collectives en vigueur.

1.1.3.2. Madère et les Açores

Madère forme un archipel volcanique situé dans l'océan Atlantique. Il compte, en 2023, 256 600 habitants. Le PIB par habitant, 23 465 €, est proche de celui des DROM français en 2023. Le taux de chômage y est nettement inférieur puisqu'il atteint, au premier trimestre 2024, 6,1 %.

Annexe I

Les Açores, ensemble d'îles situées dans l'Atlantique nord, comptent 241 000 habitants en 2023. Le PIB par habitant y est plus faible que dans les DROM et atteint 21 2023 € en 2022. Le taux de chômage se distingue également fortement de celui observé dans les DROM. Il est de 7,0 % au premier trimestre 2024.

Le secteur tertiaire représente l'essentiel de l'économie de de Madère et des Açores, respectivement 87 % et 80 % de de la valeur ajoutée brute (VAB) en 2022 tandis que le secteur secondaire représente 12 % et 11 % de la VAB. Enfin, les Açores se distinguent par le poids du secteur primaire (9 % de la VAB pour 2 % à Madère). Le tissu économique des deux territoires est constitué essentiellement de petites et moyennes entreprises.

Le salaire brut mensuel moyen est également, à Madère et dans les Açores, un facteur différenciant des DROM français. Il atteint, au premier trimestre 2024, 1 375 € à Madère et 1 364 € aux Açores. Le salaire minimum mensuel y est également plus faible que dans les outre-mer françaises. Il est respectivement fixé à 850 € et 861 € sur 14 mois.

Les deux territoires ont toutefois fait des choix de spécialisation différentes : Madère privilégie le secteur du tourisme tandis que les Açores ont choisi de s'appuyer sur le secteur agricole.

Un régime analogue à celui de l'octroi de mer n'existe pas dans les RUP portugaises. Elles disposent toutefois d'une autonomie financière et fiscale leur permettant d'instaurer un régime dérogatoire. Ainsi, comme dans les DROM, elles bénéficient d'un taux de TVA plus faible qu'au Portugal continental (16 % aux Açores, 22 % à Madère et 23 % au Portugal continental). De plus, une zone franche a été instaurée à Madère. L'impôt sur les sociétés y est fixé à 5 %. Enfin, des exemptions ou réductions de droits de douane existent pour certaines catégories de produits.

Il n'existe pas dans les RUP portugaises de régime d'exonération de cotisations sociales spécifiques. Le législateur régional n'a, par ailleurs, pas compétence en la matière.

1.2. Les entreprises des territoires concernés par la Lodéom présentent des taux de marges supérieurs à ceux de la France hexagonale hors Île-de-France, malgré des difficultés spécifiques aux outre-mer

1.2.1. Les entreprises des territoires concernés par la Lodéom présentent des taux de marge supérieurs à ceux constatés en France hexagonale hors Île-de-France

L'analyse des données issues du fichier approché des résultats (FARE) de l'élaboration des statistiques annuelles des entreprises (ESANE) permet de détailler la situation de 36 778 entreprises installées dans les territoires concernés par les barèmes Lodéom en 2021 et de 160 entreprises installées dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, dont le nombre d'employés reconstitué à partir des données BTS-Postes¹⁷ est strictement positif. Ces différences d'effectifs induisent des limites à la comparaison de moyennes calculées au sein des différents échantillons. En pratique, les départements ultramarins peuvent être comparés directement aux départements hexagonaux hors Île-de-France.

Le tissu économique des entreprises des territoires ultramarins concernés par les dispositifs Lodéom est constitué de la même proportion d'entreprises de moins de 250 salariés que la France hexagonale (hors Île-de-France). La part des entreprises de plus 5 000 salariés y est en revanche plus faible (cf. tableau 13)

Toutefois, **les entreprises de moins de 10 salariés des DROM réalisent une part plus importante du chiffre d'affaires total des territoires dans lesquels elles se situent que celles de France hexagonale hors Île-de-France** (cf. tableau 14). Ainsi, si elles représentent 92,5 % des entreprises en Guadeloupe et 92 % dans le reste des départements hexagonaux hors Île-de-France, elles génèrent 28 % du chiffre d'affaires net total de la Guadeloupe, contre 18 % en France hexagonale hors Île-de-France. De plus, elles portent davantage l'emploi dans les DROM concernés par les exonérations de cotisations sociales Lodéom que dans le reste des territoires : elles représentent environ 30 % de l'emploi, contre 23 % en France hexagonale hors Île-de-France (cf. tableau 15).

Tableau 13 : Répartition des entreprises par taille d'entreprise en 2021 (en %)

Territoires	Moins de 10 salariés	Entre 20 et 249 salariés	Entre 250 et 4 999 salariés	Plus de 5 000 salariés
Guadeloupe	92,5 %	5,8 %	1,4 %	0,4 %
Martinique	93,2 %	4,7 %	1,8 %	0,3 %
Guyane	89,6 %	7,5 %	1,8 %	1,1 %
La Réunion	90,4 %	6,9 %	2,3 %	0,4 %
SB-SM ¹⁸	95,5 %	3,0 %	1,0 %	0,5 %
France hexagonale hors IDF	92,0 %	6,3 %	1,3 %	0,4 %
IDF	90,5 %	6,5 %	2,0 %	1,1 %

Source : FARE, 2021.

¹⁷ Les données issues du fichier FARE sont appariées avec les données de la base tous salariés (BTS-Postes) qui recensent l'ensemble des contrats de travail par entreprise. Les données BTS-Poste sont exhaustives sur l'ensemble des contrats de droit privé relevant du régime général de la Sécurité sociale. Le filtre effectué permet de se limiter aux entreprises employant des salariés.

¹⁸ Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Annexe I

Tableau 14 : Répartition des entreprises par taille d'entreprise pondérée par le chiffre d'affaires net total en 2021 (en %)

Territoires	Moins de 10 salariés	Entre 20 et 249 salariés	Entre 250 et 4 999 salariés	Plus de 5 000 salariés
Guadeloupe	28 %	34 %	23 %	15 %
Martinique	23 %	26 %	29 %	22 %
Guyane	31 %	33 %	19 %	18 %
La Réunion	23 %	32 %	28 %	16 %
SB-SM	52 %	41 %	<1 %	7 %
France hexagonale hors IDF	18 %	28 %	30 %	24 %
IDF	7 %	12 %	26 %	55 %

Source : FARE, 2021.

Tableau 15 : Répartition des entreprises par taille d'entreprises pondérée par le nombre d'employés moyen en 2021 (en %)¹⁹

Territoires	Moins de 10 salariés	Entre 20 et 249 salariés	Entre 250 et 4 999 salariés	Plus de 5 000 salariés
Guadeloupe	34 %	39 %	17 %	10 %
Martinique	30 %	36 %	24 %	9 %
Guyane	33 %	39 %	15 %	13 %
La Réunion	28 %	39 %	23 %	9 %
SB-SM	31 %	42 %	23 %	4 %
France hexagonale hors IDF	23 %	35 %	25 %	18 %
IDF	12 %	19 %	24 %	45 %

Source : FARE 2021.

Note de lecture : le nombre d'employés est le nombre d'employés en emploi moyen (source Base Tous Salariés).

Le chiffre d'affaires net médian des PME et des ETI situées dans les DROM est plus faible qu'en France hexagonale (hors IDF), alors que les PME de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin présentent un chiffre d'affaires net médian plus élevé²⁰. En revanche, ce dernier est plus élevé ou équivalent pour les grandes entreprises dans les DROM et plus faible à Saint-Barthélemy et Saint-Martin (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Chiffre d'affaires net médian en fonction de la taille de l'entreprise par territoire en 2021(en milliers d'€)

Territoires	PME	ETI	GE
Guadeloupe	1 852	3 128	5 066
Martinique	1 561	2 836	7 969
Guyane	1 953	2 866	7 303
La Réunion	1 819	3 401	5 733
SB-SM	2 383	N.D.	2 324
France hexagonale hors IDF	2 048	4 939	5 755
IDF	2 267	6 003	8 149

Source : FARE 2021.

¹⁹ Les DROM comptent, en 2021, 569 grandes entreprises pour 117 189 entreprises de moins de 10 salariés.

²⁰ Les déclarations fiscales des micro-entreprises accessibles via les données FARE ne sont pas renseignées par le déclarant, et proviennent de liasses imputées par les services de la statistique publique. Les analyses menées à partir de ces données ne peuvent donc servir de support à une analyse relative à la rentabilité des micro-entreprises des DROM. Par conséquent, les indicateurs de rentabilité financière sont calculés sur un échantillon excluant les micro-entreprises.

Annexe I

Le taux de marge des entreprises est plus élevé dans les territoires concernés par les exonérations Lodéom qu'en France hexagonale (cf. tableau 17). Ce résultat confirme les constats de la littérature économique²¹ et ceux de l'Autorité de la concurrence²². **Quelle que soit la taille des entreprises des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom, leur taux de marge médian est supérieur à celui des entreprises en France hexagonale.** Ce constat est d'autant plus marqué pour les grandes entreprises (cf. tableau 18).

Tableau 17 : Taux de marge²³ des entreprises par territoire en 2021 (en %)

Territoires	Taux de marge
Guadeloupe	33,8 %
Martinique	38,5 %
Guyane	35,8 %
La Réunion	35,0 %
SB-SM	44,6 %
France hexagonale hors IDF	31,3 %
IDF	32,0 %
Total	31,6 %

Source : FARE, 2021.

Tableau 18 : Taux de marge médian en fonction de la taille de l'entreprise par territoire en 2021 (en %)

Territoires	PME	ETI	GE
Guadeloupe	25 %	27 %	33 %
Martinique	26 %	32 %	41 %
Guyane	29 %	40 %	27 %
La Réunion	27 %	43 %	44 %
SB-SM	25 %	N.D.	26 %
France hexagonale hors IDF	22 %	26 %	21 %
IDF	21 %	27 %	31 %

Source : FARE, 2021.

Les DROM concernés par la Lodéom connaissent une augmentation constante du nombre de créations d'entreprises entre 2017 et 2023 (cf. graphique 1). Ce sont, en moyenne, 25 417 entreprises qui sont créées chaque année dans les DROM. Même si la période de pandémie est de nature à brouiller la lecture des évolutions sur les défaillances, ce chiffre est à mettre au regard des 4 978 défaillances par an en moyenne, sur la même période (cf. graphique 2).

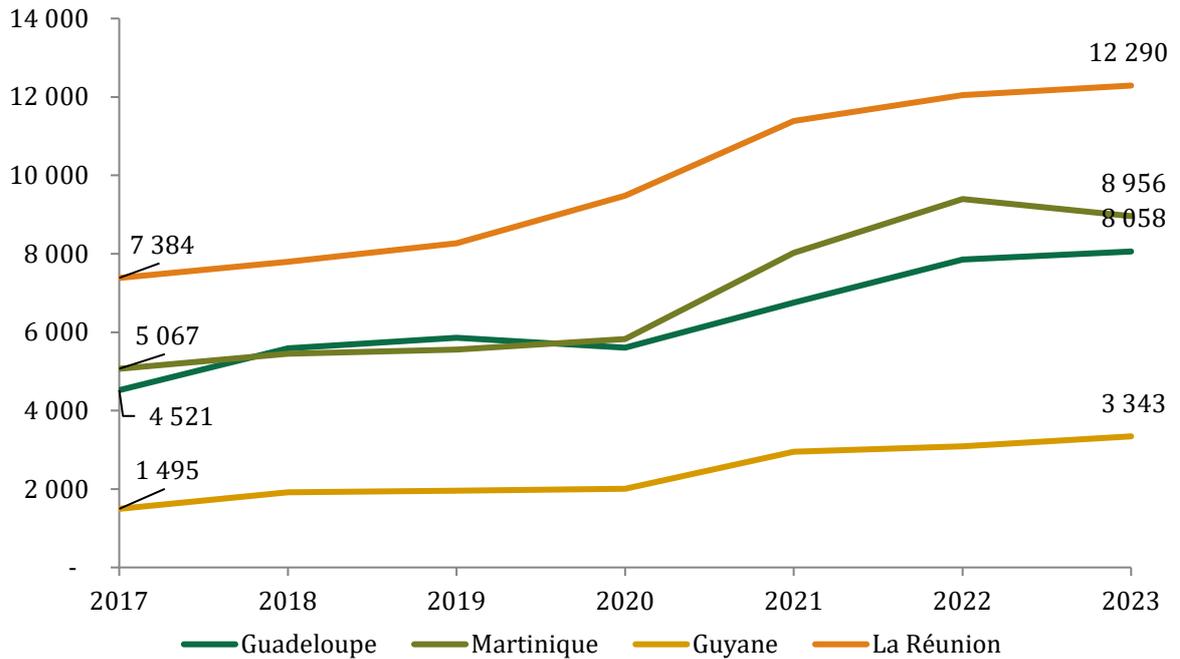
²¹ Dreyer A., Savoye B., Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole, *Économie et statistique* n°462, 2013.

²² Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer, Autorité de la concurrence.

²³ Le taux est calculé en rapportant l'excédent brut d'exploitation sur la valeur ajoutée hors taxe.

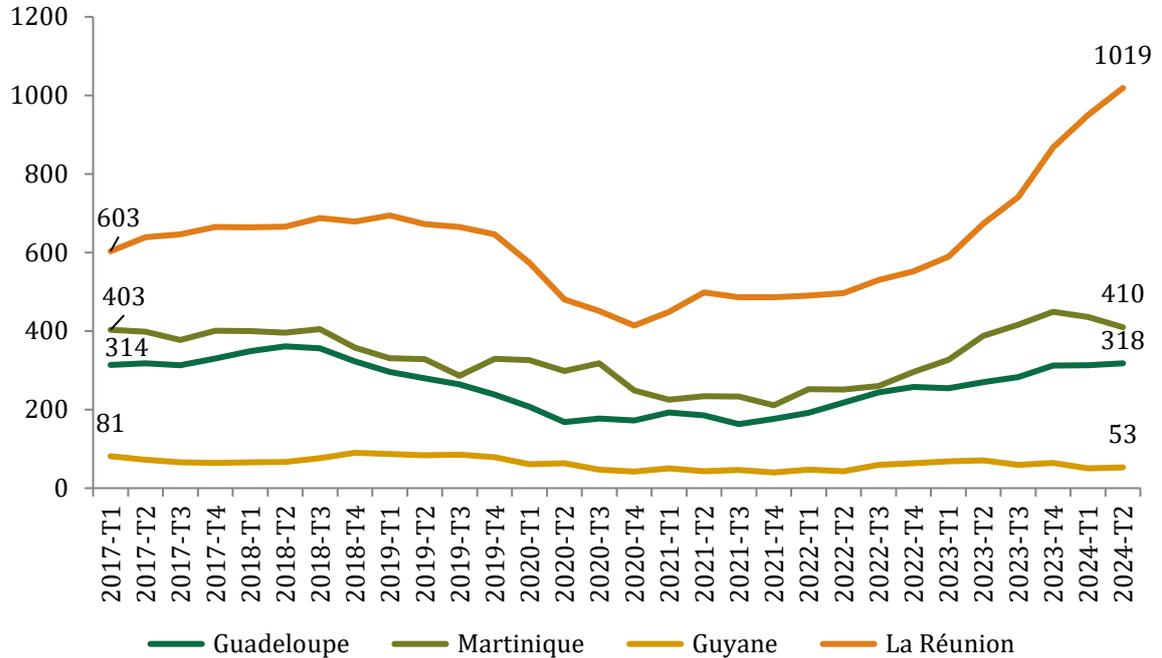
Annexe I

Graphique 1 : Création d'entreprises entre 2017 et 2023 (en nombre)



Source : IEDOM.

Graphique 2 : Défaillances d'entreprises entre 2017 et 2024 (en nombre)



Source : IEDOM.

Le plus faible taux de valeur ajoutée traduit toutefois les difficultés auxquelles font face les entreprises ultramarines du fait de l'insularité (cf. tableau 19). Le taux de valeur ajoutée médian est plus faible pour les PME (à l'exception de Saint-Barthélemy et Saint-Martin), les ETI (à l'exception de La Réunion) et les grandes entreprises dans territoires concernés par les exonérations Lodéom qu'en France hexagonale (hors Île-de-France). Cet indicateur mesure l'importance des transformations que l'entreprises réalisent. Il permet également d'identifier les surcoûts de production des entreprises ultramarines notamment liés à l'éloignement.

Tableau 19 : Taux de valeur ajoutée médian en fonction de la taille de l'entreprise, par territoire

Territoires	PME	ETI	GE
Guadeloupe	33 %	32 %	41 %
Martinique	35 %	34 %	31 %
Guyane	35 %	28 %	28 %
La Réunion	38 %	41 %	42 %
SB-SM	43 %	N.D.	24 %
France hexagonale hors IDF	39 %	34 %	42 %
IDF	43 %	43 %	42 %

Source : FARE, 2021.

Les variations de la valeur ajoutée, des salaires et traitements et des cotisations sociales présentent, par rapport à la France hexagonale, une amplitude plus élevée sur la période 2014-2021. Le coefficient de variation, soit le rapport de l'écart-type sur la moyenne annuelle²⁴, s'interprète comme la dispersion relative par rapport à la moyenne. Il permet ainsi de comparer la dispersion de deux séries temporelles entre elles. Pour chacune des entreprises de l'échantillon, le coefficient de variation est calculé sur la période 2014-2021, puis une moyenne est calculée par territoire (cf. tableau 20).

La dispersion de la valeur ajoutée est plus importante dans les DROM (à l'exception de la Guadeloupe) que dans les départements de France hexagonale hors Île-de-France. C'est en particulier le cas pour les entreprises de Guyane, dont la valeur ajoutée varie en moyenne de façon beaucoup plus importante que celle de l'ensemble des entreprises françaises.

Dans les composantes de la valeur ajoutée, la variation annuelle des salaires et traitements est par construction corrélée à celle des cotisations sociales versées par les entreprises. Entre 2014 et 2021, la Martinique se distingue de manière significative par une variation plus forte des salaires et traitements versés par les entreprises que pour les entreprises de France hexagonale hors Île-de-France, avec un coefficient de variation de 1,34, contre 0,89 en France hexagonale hors Île-de-France.

Enfin, les cotisations sociales annuelles par entreprise ont varié davantage dans les DROM concernés que dans les départements de France hexagonale hors Île-de-France, avec une différence plus marquée dans le cas de la Guadeloupe. Si ces variations semblent imputables aux variations des barèmes des exonérations de cotisations sociales Lodéom au cours du temps, les différences entre territoires trouvent peut-être, au vu des entretiens de terrain, des explications dans des différences dans les pratiques de mise en place des évolutions.

²⁴ Le coefficient de variation $CV = \frac{\sigma}{\mu}$ est le rapport de l'écart-type noté $\sigma = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \mu)^2}$ qui mesure la variation des valeurs de la série par rapport à la moyenne, et de la moyenne de la série de données, notée μ . Ce coefficient de variation permet de comparer la variabilité de deux séries dont les valeurs peuvent être différentes, sans conclure nécessairement à une variabilité plus grande de la série dont les valeurs sont les plus élevées.

Annexe I

Tableau 20 : Coefficient de variation (en valeur absolue) moyen des indicateurs au cours de la période 2014-2021 en fonction des territoires concernés

Territoires	Valeur ajoutée	Salaires et traitements	Cotisations sociales
Guadeloupe	0,57	0,92	0,86
Martinique	0,76	1,34	0,59
Guyane	2,46	0,89	0,61
La Réunion	0,74	0,87	0,60
SB-SM	1,66	1,08	0,82
France hexagonale hors IDF	0,59	0,89	0,52
IDF	0,76	1,00	0,58

Source : FARE, 2021.

Note de lecture : les moyennes calculées concernent 29 entreprises à Saint-Barthélemy et Saint Martin, et doivent donc être considérées à titre indicatif.

Les coefficients de variation s'interprètent comme des indicateurs de dispersion relatifs. Ainsi, la valeur ajoutée par entreprise a davantage varié au cours de la période pour les entreprises des DROM concernées par les exonérations Lodéom que pour les entreprises de France métropolitaine hors IDF.

Enfin, les entreprises des territoires concernés par la Lodéom présentent un taux d'endettement médian plus faible que les entreprises de la France hexagonale (hors Île-de-France). Seules les ETI de la Réunion et de Guyane et les grandes entreprises de Saint-Barthélemy et de la Martinique font face à des taux d'endettement supérieurs aux entreprises de France hexagonale hors Île-de-France. Ainsi, le taux d'endettement médian, mesuré par le rapport des emprunts et dettes assimilés sur les capitaux propres est environ de 39 % dans les PME des DROM alors qu'il représente 47 % dans les départements de France hexagonale hors Île-de-France (cf. tableau 21), la Martinique se distinguant par une absence d'écart de ses PME.

Tableau 21 : Taux d'endettement médian en fonction de la taille de l'entreprise, par territoire

Territoires	PME	ETI	GE
Guadeloupe	0,37	0,28	0,02
Martinique	0,47	0,24	0,09
Guyane	0,39	0,39	0,01
La Réunion	0,39	0,31	0,00
Saint Barthélemy Saint Martin	0,46	N.D.	0,12
France hexagonale hors IDF	0,47	0,29	0,05
IDF	0,39	0,18	0,03

Source : FARE 2021.

Au vu des entretiens qualitatifs réalisés par la mission dans les départements concernés, cette différence significative peut trouver son explication dans trois facteurs principaux, variables selon les territoires :

- ◆ les dispositifs de réduction ou crédit d'impôts appliqués à l'investissement productif ;
- ◆ le moindre investissement des entreprises dans leur modernisation et leur développement en privilégiant davantage les activités existantes pour des raisons variées, dont celles des compétences disponibles plus réduites en encadrement et en gestion de projets ;
- ◆ la plus grande importance du financement du cycle d'exploitation dans un contexte où la part de la commande publique est plus considérable et les délais de paiement significativement plus élevés, situation qui peut générer une plus grande prudence dans la contraction d'emprunts pour le développement et des difficultés plus importantes d'accès au crédit ou à certains dispositifs publics français et européens de soutien à l'investissement.

1.2.2. Les entreprises des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom font face à des difficultés liées aux délais de paiement des acteurs publics, de difficultés d'accès au crédit et des surcoûts liés à l'insularité

Les entreprises ultramarines font face à des surcoûts liés à l'insularité. Ces surcoûts sont de nature diverse, notamment les frais d'approche qui comprennent l'octroi de mer, les frais de stockage et la faiblesse des économies d'échelle due à l'étroitesse des marchés.

Les entreprises ultramarines sont, par ailleurs, pénalisées par les importants délais de paiement des collectivités locales et des centres hospitaliers. Selon l'IEDOM, ils atteignent, en 2023, 60,6 jours pour le secteur public local et hospitalier soit des délais deux fois supérieurs à la moyenne nationale et au seuil réglementaire (cf. tableau 22). Le délai de paiement médian, en 2023, est également plus de deux fois supérieur dans les DROM qu'en France hexagonale (38,8 jours dans les territoires ultra-marins concernés par la Lodéom contre 15,6 jours en France hexagonale). Ces retards de paiement des acteurs publics pèsent lourdement sur le financement du cycle d'exploitation des entreprises.

Tableau 22 : Délai de paiement moyen du secteur public local et hospitalier en 2023 (en jours)

Territoires	Délai de paiement moyen en 2022	Délai de paiement moyen en 2023
Guadeloupe	92,3	83,5
Martinique	91,9	86,9
Guyane	73,8	64,2
La Réunion	37,4	38,0
Total outre-mer	62,6	60,6
Total hexagone	29,5	30,6

Source : IEDOM.

Les effets sont amplifiés par les trois éléments suivants :

- ◆ le **poids de la commande publique** dans l'économie locale en particulier pour le secteur des bâtiments-travaux publics (BTP) ;
- ◆ le **coût du crédit** : celui-ci est majoré par rapport à la France hexagonale. Selon l'IEDOM, le différentiel de taux observé pour les découverts avec la France hexagonale était supérieur à 6 points en 2023²⁵ (atteignant 11,89 points en Guyane) et de plus de 4 points pour la trésorerie échéancée et les crédits d'équipement (cf. tableau 23) ;
- ◆ **l'accès au crédit**, qui selon les acteurs rencontrés, est rendu complexe par les difficultés, variables selon les territoires et les établissements financiers, que rencontrent leurs équipes d'analyse crédit, lorsqu'elles sont situées en hexagone, à appréhender la qualité des signatures et des projets.

Tableau 23 : Coût du crédit bancaire en janvier 2024 (en %)

Territoires	Découverts	Trésorerie échéancée	Equipement	Immobilier
Guadeloupe	9,54	5,83	4,84	4,23
Martinique	8,00	5,40	4,62	2,83
Guyane	13,38	5,91	5,18	4,13
La Réunion	7,48	5,55	4,83	4,68
France entière	1,49	1,12	1,30	0,94

Source : IEDOM, Banque de France.

²⁵ Date de la dernière étude de l'IEDOM sur les conditions de financement des entreprises en outre-mer.

2. Les marchés du travail des territoires bénéficiant des exonérations Lodéom se caractérisent par des taux de chômage importants, des coûts du travail plus élevés et une plus faible qualification des travailleurs

2.1. Les économies ultramarines sont marquées par des situations moins favorables de l'emploi marchand qu'en France hexagonale et par le poids plus élevé d'un secteur public par ailleurs attractif du fait de rémunérations majorées et des avantages fiscaux

2.1.1. Les territoires ultramarins concernés sont caractérisés par des taux de chômage nettement plus élevés, singulièrement pour les jeunes, et des taux d'emploi plus faibles dont les facteurs explicatifs diffèrent sous l'effet des caractéristiques locales

La situation de l'emploi dans les DROM est marquée par un taux de chômage plus élevé et par un taux d'emploi plus faible qu'en France hexagonale. En effet, le chômage y est nettement plus élevé qu'en France hexagonale (7,1 % en moyenne en 2023) et variait de 12,5 % en Martinique à 18,6 % en Guadeloupe fin 2023, bien que l'écart des taux de chômage entre la France hexagonale et les DROM tende à se réduire dans la durée. Cet écart a diminué, entre 2014 et 2023, de 2,3 points en Guadeloupe, de 5,6 points en Martinique, de 5,3 points en Guyane et de 4,4 points à La Réunion (cf. tableau 24).

Plusieurs facteurs contribuent au différentiel de taux de chômage entre les DROM et la France hexagonale. Les facteurs démographiques spécifiques tel que le vieillissement de la population aux Antilles (cf. section 1.1.2) expliquent, en partie, le différentiel existant entre territoires. Ainsi, le plus faible taux de chômage en Martinique est dû, en partie, à la baisse de la population (-11,2 % entre 2010 et 2024) tandis qu'en Guyane, l'augmentation de la population (29 % sur la même période) fait de l'intégration des nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi un enjeu central. Le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) est également plus élevé en moyenne, fin 2023, en outre-mer (31,9 % en Guyane, 40,1 % en Guadeloupe, 28,0 % en Martinique et 39,3 % à La Réunion), qu'en France hexagonale où il atteignait 16,8 %.

Tableau 24 : Taux de chômage annuel en 2014 et 2023 (en %)

Territoires	2014	2023	Réduction de l'écart avec la France (hors Mayotte) entre 2014 et 2023 (en points)
Guadeloupe	23,9	18,6	2,5
Martinique	19,4	10,8	5,8
Guyane	22,2	13,9	5,5
La Réunion	26,4	19,0	4,6
France hexagonale	9,9	7,1	N.A.

Source : Insee.

Par ailleurs, le taux d'emploi est inférieur dans les DROM. C'est notamment le cas en Guyane et à La Réunion, qui présentent un écart avec la France hexagonale de respectivement 27 points et 20 points (cf. tableau 25).

Annexe I

Tableau 25 : Taux d'emploi en 2022

Territoires	Taux d'emploi
Guadeloupe	51 %
Martinique	57 %
Guyane	42 %
La Réunion	49 %
France hexagonale	69 %

Source : Insee.

D'un point de vue structurel, le marché de l'emploi des DROM se caractérise par la part plus importante d'emplois dans le secteur public. En effet, le secteur du tertiaire non marchand y représente une part de l'emploi supérieure de 8 points à 19 points par rapport à la France hexagonale. De façon moins marquée, l'emploi dans l'agriculture y est également plus élevé alors que l'emploi dans le secteur tertiaire marchand et dans l'industrie y est plus faible (cf. tableau 26). Enfin, l'emploi informel est perçu comme plus fort dans les DROM qu'en France hexagonale. La Guyane semble être le territoire où ce phénomène est, de loin, le plus marqué.

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission au cours de ses déplacements ont souligné que la lutte contre l'emploi informel constituait, pour les économies locales, un enjeu majeur auquel les dispositifs d'exonération étaient de nature à contribuer, sans que la mission ait pu objectiver si ces dispositifs pouvaient réellement avoir un effet significatif sur le passage de l'économie informelle à l'économie déclarée. La problématique est, de surcroît, apparue à la mission comme très variable selon les situations, avec des zones géographiques considérées comme singulièrement difficiles notamment en Guyane, à la frontière avec le Surinam, où Saint-Laurent du Maroni connaît un fort développement démographique.

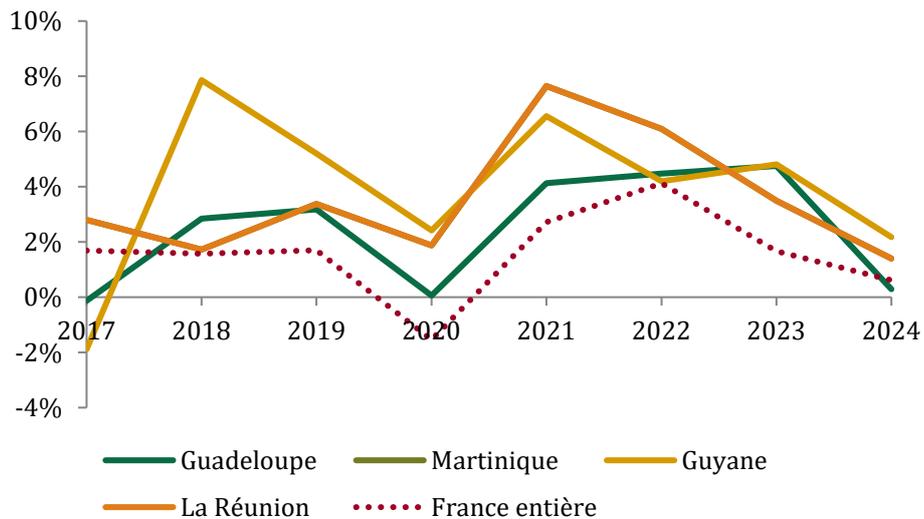
Tableau 26 : Structure de l'emploi total par grand secteur d'activité en 2022

Territoires	Agriculture	Industrie	Construction	Tertiaire marchand	Tertiaire non marchand
Guadeloupe	3,6 %	7,2 %	6,6 %	44,3 %	38,3 %
Martinique	4,1 %	6,7 %	5,4 %	44,5 %	39,3 %
Guyane	2,2 %	6,6 %	6,3 %	35,7 %	49,3 %
La Réunion	3,1 %	6,9 %	6,5 %	44,5 %	39,1 %
France hors Mayotte	2,1 %	11,3 %	6,6 %	49,7 %	30,3 %
France hexagonale	2,1 %	11,4 %	6,6 %	49,9 %	30,1 %

Source : Insee.

L'emploi salarié privé dans les DROM, depuis 2017 et hors crise Covid-19, a connu un taux de croissance positive supérieur à celui de la France La croissance de l'emploi privé diminue toutefois depuis 2021, date à laquelle il a connu un pic dû à l'effet de rattrapage à la suite de la crise Covid-19 (cf. graphique 3). Entre 2017 et 2024, le taux de croissance annuel moyen de l'emploi privé a varié de 2,8 % en Guadeloupe à 4,7 % en Guyane tandis qu'il atteignait 1,5 % sur le périmètre de la France entière.

Graphique 3 : Taux de croissance de l'emploi privé dans les DROM entre 2017 et 2024 (en %)



Source : Insee, Urssaf-CN, Dares.

2.1.2. Les territoires ultramarins concernés par l'exonération Lodéom sont confrontés à des défis en termes de qualification et de formation qui pèsent sur la productivité des entreprises

Le marché du travail dans les DROM et COM bénéficiant de la Lodéom pâtit du manque de qualification notamment des jeunes ce qui nuit d'une part à l'adéquation de l'offre et de la demande d'emplois et, d'autre part, limite la croissance des entreprises locales.

Le manque de formation des salariés sur l'ensemble du champ économique pénalise les entreprises et contribue à la plus faible productivité des entreprises ultramarines. C'est notamment le cas pour les métiers les plus qualifiés et/ou d'encadrement intermédiaire et supérieur. Les acteurs économiques rencontrés par la mission lors de ses déplacements ont, sauf à La Réunion, souligné la difficulté à recruter des cadres intermédiaires dont la présence au sein des entreprises est un facteur indispensable à leur croissance. Certaines entreprises rencontrées par la mission, en Guyane et dans les Antilles, ont également indiqué à la mission que le développement du télétravail leur avait permis de recruter des compétences localisées en France hexagonale. Au regard du développement récent des solutions externalisées de gestion, singulièrement dans les fonctions support et les métiers d'expertise, une proportion croissante d'entreprises pourrait trouver dans cette forme d'emploi des solutions à leurs difficultés.

Le faible retour dans les DROM et COM des jeunes partis se former en France hexagonale renforcerait cet obstacle au développement des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises.

Illustrant les enjeux de la formation professionnelle, la part de la population de plus de 15 ans non scolarisée est plus importante en outre-mer qu'en France hexagonale tandis que la part des détenteurs d'un diplôme de niveau bac+5 y est plus faible (cf. tableau 27). La part des non ou peu diplômés dans la population non scolarisée varie ainsi de 21,0 % en France hexagonale à 44,6 % en Guyane. Selon France stratégie, à origine sociale comparable, les natifs des DROM ont 20 % à 25 % de chances en moins d'obtenir un diplôme du supérieur et 35 % à 45 % de chances en moins d'occuper un poste de cadre²⁶.

Tableau 27 : Niveau de diplôme en 2021 (en %)

Territoires	Part des non ou peu diplômés dans la population non scolarisée des plus de 15 ans	Part des diplômés d'un bac+5 ou plus dans la population non scolarisée des plus de 15 ans
Guadeloupe	32,3	6,2
Martinique	30,1	7,4
Guyane	44,6	6,8
La Réunion	35,7	6,3
France hexagonale	21,0	9,0

Source : Insee.

2.2. La fixation des salaires en outre-mer prend en compte l'attractivité de de l'emploi public notamment du fait de rémunérations majorées et d'avantages fiscaux accordés aux agents publics

2.2.1. La rémunération des agents publics conduit, par effet d'entraînement, à l'augmentation du salaire horaire net moyen dans les territoires ultramarins

Un des facteurs structurants de l'écart de coût du travail en outre-mer réside dans l'effet des sur-rémunérations des agents du secteur public. En effet, les fonctionnaires et agents publics exerçant leurs fonctions en outre-mer bénéficient de compléments de rémunérations, dont la généralisation à tous les agents date de 1953, et qui ont pour objectif de compenser le coût de la vie plus élevé dans les territoires ultramarins, de couvrir les frais d'installation et de renforcer l'attractivité des emplois publics en outre-mer.

Ces dispositifs sont appliqués par les collectivités territoriales pour lesquels ils sont autorisés, mais non obligatoires. La différence de rémunération dans la fonction publique entre les outre-mer et la France hexagonale varie de 22 % à La Réunion à 24 % en Guadeloupe (cf. tableau 28).

La Cour des comptes, dans un référé de 2023²⁷, évalue le coût des compléments de rémunérations à 1,5 Md€ pour les fonctionnaires d'État et les militaires. Le même rapport met en avant une augmentation trois fois supérieure du coût des compléments de rémunération (+28 %) à l'augmentation des effectifs de l'État en outre-mer (+9 %) entre 2012 et 2020.

²⁶ France stratégie, mai 2024, Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions en France.

²⁷ Référé en date du 8 juin 2023 portant sur les compléments de rémunérations des fonctionnaires en outre-mer.

Annexe I

Tableau 28 : Salaires mensuels nets moyens en équivalent temps plein (EQTP) en 2021

Territoires	Secteur privé (en €)	Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %)	Secteur public (en €)	Différentiel avec la France hexagonale hors IDF (en %)
Guadeloupe	2 280	4 %	3 070	24 %
Martinique	2 270	4 %	3 000	22 %
Guyane	2 340	7 %	3 040	23 %
La Réunion	2 130	-3 %	2 970	22 %
France hexagonale (hors IDF)	2 187	N.A.	2 327	N.A.
France hexagonale	2 253	N.A.	2 343	N.A.

Source : Insee.

Alors que ces sur-rémunérations ont pour principal objectif de compenser le différentiel du coût de la vie et de favoriser l'attractivité des postes dans le secteur public en outre-mer, ils contribuent au maintien de prix plus élevés. En effet, (cf. section 1.1.2.), les sur-rémunérations des agents publics permettent de maintenir des prix élevés en solvabilisant une partie de la demande de biens et services. Cet effet est renforcé par le poids du secteur non marchand qui représente entre 38,3 % et 49,3 % des emplois. Par ailleurs, le niveau des rémunérations dans le secteur public a un effet d'entraînement sur les salaires du secteur privé. En effet, les entreprises, pour demeurer attractives, sont amenées à revoir leurs rémunérations à la hausse²⁸ notamment pour les cadres supérieurs et les professions intermédiaires.

Le salaire net horaire moyen est ainsi plus élevé dans les DROM qu'en France hexagonale pour les cadres supérieurs, les professions intermédiaires et les employés et plus faible pour les ouvriers (cf. tableau 29). Cette situation a d'autant plus d'impacts structurels que certains secteurs sont fortement dépendants du coût du travail, notamment dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration et du tourisme, alors même que leurs potentiels apparaissent à tous les acteurs rencontrés comme très insuffisamment mis en valeur dans un contexte de forte concurrence avec des destination régionales alternatives.

²⁸ Direction générale du Trésor, 2018, Quelles politiques économiques pour les départements d'outre-mer.

Tableau 29 : Salaire net horaire moyen en France hexagonale et en outre-mer selon les catégories professionnelles en 2022 (en €)

Territoires	Ouvriers	Employés	Professions intermédiaires	Cadres, professions intellectuelles et chefs d'entreprises
Guadeloupe	12,1	12,4	17,0	28,0
Martinique	12,1	12,2	16,7	28,1
Guyane	12,2	12,1	17,5	28,6
La Réunion	11,9	11,8	16,0	27,1
France hexagonale (hors IDF)	12,4	11,9	16,2	25,9
France hexagonale	12,4	11,9	16,3	26,5

Source : Insee.

2.2.2. Le poids des rémunérations est d'autant plus significatif pour les entreprises que la productivité par salarié est plus faible en outre-mer

Le poids des salaires dans la valeur ajoutée est d'autant plus significatif pour les entreprises que la productivité du travail est plus faible dans les territoires concernés par la Lodéom (cf. section 1.1.2.). Le tableau 30 illustre les écarts existants sur la base d'un ratio salaire/productivité par emploi entre les DROM et la France hexagonale.

Dans ce contexte, les exonérations de cotisations sociales résultant de l'application du dispositif Lodéom exercent un effet compensateur en allégeant le poids du coût complet du travail. En effet, alors que la valeur ajoutée (hors taxe) et l'excédent brut d'exploitation par salarié sont nettement plus faibles dans les territoires étudiés, le poids des cotisations sociales par rapport au salaire et traitements hors cotisations sociales atteint 33 % en France hexagonale hors IDF alors qu'il varie de 22 % à 25 % dans les territoires bénéficiant des exonérations Lodéom (cf. tableau 31). Il s'agit toutefois d'un cercle peu vertueux qui conduit à affecter durablement la compétitivité de ces territoires par un renchérissement des salaires ne reposant pas sur des mécanismes d'augmentation de la productivité.

Tableau 30 : Rapport des salaires sur la productivité par emploi en 2021 (en €)

Territoires	Salaires mensuels nets en EQTP (secteur public et privé)	Productivité par emploi	Salaire/productivité
Guadeloupe	2 675	62 639	4,3 %
Martinique	2 635	61 322	4,3 %
Guyane	2 690	57 513	4,7 %
La Réunion	2 550	60 922	4,2 %
France hexagonale	2 298	83 917	2,7 %

Source : Insee.

Annexe I

Tableau 31 : Indicateurs économiques moyens en fonction des territoires considérés en 2021 (en K€)

Territoires	Valeur ajoutée hors taxe (HT) par salarié	EBE par salarié	Salaires et traitements hors cotisations sociales par salarié	Cotisations sociales par salarié	Cotisations sociales /salaires et traitements hors cotisations sociales	Poids des salaires dans la valeur ajoutée HT
Guadeloupe	90,5	34,5	41,5	12,3	25 %	46 %
Martinique	96,6	47,8	36,3	10,2	24 %	38 %
Guyane	88,3	42,7	34,8	9,7	25 %	39 %
La Réunion	99,7	49,8	36,5	8,6	22 %	37 %
SB-SM	99,6	34,6	45,3	12,6	25 %	45 %
France hexagonale hors IDF	238,6	145,1	54,9	19,6	33 %	23 %
IDF	644,6	549,5	55,9	21,0	37 %	9 %
Total	325,8	233,1	54,6	19,6	34 %	17 %

Source : FARE, 2021.

ANNEXE II

Les dispositifs d'exonération de cotisations sociales en outre-mer

SOMMAIRE

1. FACE AUX ENJEUX D'EMPLOI ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, LE LEGISLATEUR A ACCORDE DEPUIS 1994 AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER DES DISPOSITIFS D'EXONERATIONS DE COTISATIONS SPECIFIQUES EN COMPLEMENT DES REGIMES DE DROIT COMMUN	1
1.1. Depuis 1994, l'État vise à soutenir l'emploi et la compétitivité des entreprises à l'échelle nationale à travers des allègements de cotisations patronales qui ont été progressivement renforcés et élargis	1
1.1.1. <i>L'allègement général de cotisations accorde une exonération totale des cotisations au niveau du SMIC puis dégressive jusqu'à 1,6 SMIC.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les réductions des taux de cotisations maladie et famille sont applicables jusqu'à 2,5 et 3,5 SMIC.....</i>	<i>1</i>
1.2. Les territoires d'outre-mer bénéficient de dispositifs spécifiques, qui viennent en complément des dispositifs de droit commun	3
2. AUJOURD'HUI, LES EXONERATIONS DE COTISATIONS COMPRENENT TROIS DISPOSITIFS DISTINCTS, QUI DIFFERENT PAR LEUR ASSIETTE ET PAR LES CONDITIONS D'ELIGIBILITE DES ENTREPRISES ET DES SALAIRES.....	3
2.1. Les trois dispositifs d'exonération spécifiques aux outre-mer sont construits sur une logique commune de différenciation selon la taille des entreprises et les secteurs d'activité, mais les assiettes d'exonération sont différentes	4
2.1.1. <i>Les exonérations épousent une architecture commune fondée sur le ciblage des très petites entreprises (TPE) ainsi que des petites et moyennes entreprises (PME) sous conditions sectorielles.....</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>Les cotisations exonérées ne sont pas les mêmes selon les territoires : le taux d'exonération maximal est d'environ 32 % dans les DROM contre seulement 21 % à Saint-Barthélemy et Saint-Martin et de 22,5 % à Saint-Pierre-et-Miquelon.....</i>	<i>5</i>
2.2. Les dispositifs Lodéom sont caractérisés par des taux d'exonération importants allant jusqu'à 4,5 SMIC	8
2.2.1. <i>Les DROM bénéficient d'un dispositif unifié conçu en 2019, avec une exonération de cotisations jusqu'à 3,5 SMIC.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont soumis à un régime commun, qui était le régime commun avec les DROM avant 2019, avec des exonérations jusqu'à 4,5 SMIC.....</i>	<i>11</i>
2.3. Les exonérations dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon dépendent du dispositif Lopom, datant de 2003, et reposent sur une logique d'exonération différente.....	14
3. LA STRATIFICATION COMPLEXE DES DISPOSITIFS ET LA DIFFERENCIATION ENTRE TERRITOIRES SONT LE RESULTAT DE TRENTE ANS D'EMPILEMENT DE REFORMES PARAMETRIQUES, DANS UNE TRAJECTOIRE GLOBALE DE RENFORCEMENT DES EXONERATIONS.....	16
3.1. Le régime des exonérations applicables en outre-mer s'est progressivement étendu, tant en termes d'entreprises concernées que de rémunérations éligibles, à travers des réformes paramétriques fréquentes	16

3.1.1.	<i>Les exonérations spécifiques à l'outre-mer se sont progressivement renforcées depuis 1994.....</i>	16
3.1.2.	<i>Les dispositifs Lodéom ont fait l'objet entre 2009 et 2019 de révisions fréquentes des paramètres d'éligibilité et de calcul des exonérations, en coordination avec le CICE à partir de 2014.....</i>	16
3.2.	La transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations en 2019 a conduit à la dernière évolution majeure du dispositif dans les DROM.....	17
3.2.1.	<i>L'assiette du dispositif Lodéom dans les DROM a été alignée sur celle de l'allègement général et les critères d'éligibilité ont été revus avec l'apparition d'un troisième barème ciblé sur les entreprises innovantes des TIC.....</i>	17
3.2.2.	<i>Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin n'ont pas été concernées par la réforme de 2019, et relèvent encore du précédent dispositif Lodéom datant de 2016</i>	18
4.	LES DISPOSITIFS SPECIFIQUES A L'OUTRE-MER SONT TOUS PLUS AVANTAGEUX QUE CEUX DE DROIT COMMUN, NOTAMMENT LE REGIME LODEOM DANS LES DROM, QUI PROCURE UN AVANTAGE DIFFERENTIEL ALLANT JUSQU'A PLUS DE 13 000 €	21
4.1.	Les dispositifs d'exonération spécifiques aux outre-mer s'appliquent sur une échelle de rémunération plus large que le régime général, et sont particulièrement avantageux du fait d'une exonération pouvant être totale jusqu'à 2 SMIC.....	21
4.2.	Les exonérations Lodéom peuvent atteindre plus de 16 000 € sur une année pour un salarié rémunéré à 2 SMIC dans le barème compétitivité renforcée dans les DROM.....	21
4.2.1.	<i>Les exonérations sont les plus importantes pour des rémunérations comprises entre 2 et 2,5 SMIC et atteignent jusqu'à 16 600 € dans le barème de compétitivité renforcée pour un salarié rémunéré à 2 SMIC.....</i>	24
4.2.2.	<i>L'avantage différentiel du dispositif Lodéom dans les DROM atteint plus de 13 000 € pour une rémunération à 2 SMIC.....</i>	25

1. Face aux enjeux d'emploi et de développement économique, le législateur a accordé depuis 1994 aux territoires d'outre-mer des dispositifs d'exonérations de cotisations spécifiques en complément des régimes de droit commun

1.1. Depuis 1994, l'État vise à soutenir l'emploi et la compétitivité des entreprises à l'échelle nationale à travers des allègements de cotisations patronales qui ont été progressivement renforcés et élargis

1.1.1. L'allègement général de cotisations accorde une exonération totale des cotisations au niveau du SMIC puis dégressive jusqu'à 1,6 SMIC

Le dispositif d'allègement général des cotisations consiste en une réduction dégressive des cotisations sociales patronales pour les rémunérations inférieures à 1,6 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) bruts annuels, soit 2 827 € bruts mensuels en 2023. La réduction concerne sept types de cotisations sociales (cf. section 2). Les rémunérations égales au SMIC sont totalement exonérées de ces cotisations et l'exonération décroît ensuite pour disparaître à partir de 1,6 SMIC.

L'allègement général de cotisations dans sa forme actuelle est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, mais il s'inscrit dans la continuité de plusieurs dispositifs d'allègements de cotisations (création avec les allègements dits « Balladur » en 1993 et renforcement marqué avec les allègements dits « Fillon » en 2003).

L'allègement général est applicable en France métropolitaine et dans tous les territoires concernés par la mission.

1.1.2. Les réductions des taux de cotisations maladie et famille sont applicables jusqu'à 2,5 et 3,5 SMIC

L'allègement général des cotisations est complété par deux réductions de cotisations pour l'assurance maladie et pour les allocations familiales. Ces réductions, qui sont cumulables avec l'allègement général, consistent en l'application d'un taux réduit de cotisation pour les rémunérations en dessous d'un certain seuil. Ces réductions sont appelées « bandeaux » car elles sont sans dégressivité.

La réduction de cotisation maladie est valable pour tous les salariés dont la rémunération annuelle est inférieure à 2,5 SMIC. La réduction, pour ces salariés, consiste en l'application d'un taux de cotisation maladie réduit à 7 %, au lieu du taux de 13 % de droit commun (soit une réduction de taux de 6 %). Cette réduction est valable depuis le 1^{er} janvier 2019.

La réduction de cotisation d'allocations familiales est valable pour tous les salariés dont la rémunération annuelle est inférieure à 3,5 SMIC. La réduction, pour ces salariés, consiste en l'application d'un taux de cotisation famille réduit à 3,45 %, au lieu du taux de 5,25 % de droit commun (soit une réduction de taux de 1,8 %). Cette réduction est valable depuis le 1^{er} janvier 2016.

Ces deux réductions sont valables dans tous les DROM ainsi qu'à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, mais pas à Saint-Pierre-et-Miquelon, les taux de cotisations étant différents et plus faibles que dans le régime général.

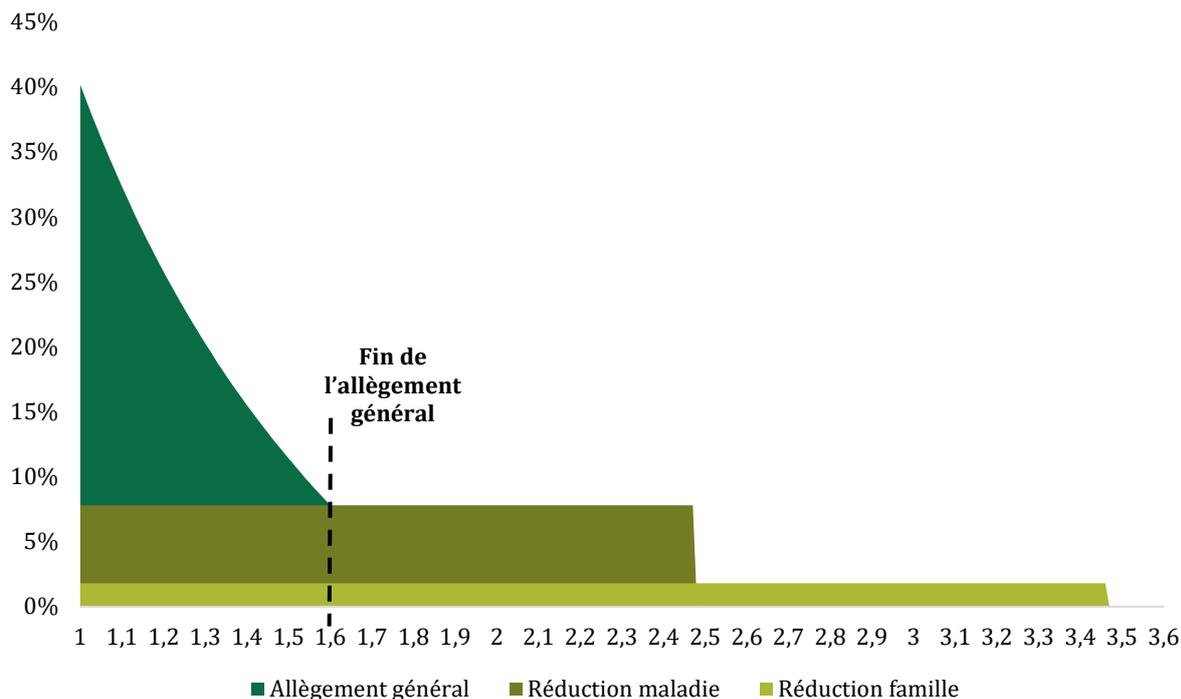
Annexe II

Tableau 1 : L'allègement général et les réductions maladie et famille

Dispositif	Limite maximale de rémunération pour bénéficiaire du dispositif	Mode de réduction
Allègement général	1,6 SMIC	Réduction totale à 1 SMIC puis dégressive
Réduction maladie	2,5 SMIC	Baisse du taux de 6,0 %
Réduction famille	3,5 SMIC	Baisse du taux de 1,8 %

Source : Articles L. 241-13, L. 241-2-1 et L. 241-6-1 du Code de la sécurité sociale.

Graphique 1 : Allègement général de cotisations et de contributions patronales en fonction de la rémunération en multiples de SMIC



Source : Mission d'après le rapport Bozio-Wasmer.

1.2. Les territoires d'outre-mer bénéficient de dispositifs spécifiques, qui viennent en complément des dispositifs de droit commun

Les dispositifs spécifiques aux outre-mer renforcent les trois réductions de cotisations de droit commun précédemment décrites. En effet, les entreprises ultramarines sont éligibles aux dispositifs de droit commun dans les mêmes conditions qu'en France hexagonale. Néanmoins, la coordination entre ces différents dispositifs (de droit commun et spécifiques à l'outre-mer) varie :

- ◆ l'allègement général n'est pas cumulable avec les dispositifs ultramarins. Dès lors, deux cas sont possibles :
 - les entreprises ultramarines qui ne sont pas éligibles aux dispositifs spécifiques à l'outre-mer peuvent toujours, sous réserve d'en remplir les conditions, bénéficier du dispositif d'allègement général ;
 - les entreprises ultramarines éligibles à la fois au dispositif d'allègement général et à un dispositif spécifique à l'outre-mer peuvent librement opter pour l'un ou pour l'autre. En pratique néanmoins, les seconds étant toujours plus avantageux que le premiers (cf. section 1.4.), à l'exception des exonérations accordées au niveau du SMIC où elles sont équivalentes, l'intérêt des entreprises est toujours au choix du dispositif spécifique à l'outre-mer ;
- ◆ l'allègement général comme les dispositifs ultramarins sont cumulables avec les réductions de cotisations maladie et famille (hors Saint-Pierre-et-Miquelon, cf. *infra*) ;
- ◆ à Saint-Pierre-et-Miquelon, les réductions de cotisations maladie et famille ne sont pas applicables (les taux sont déjà différents et plus faibles que dans le régime général) ; seuls sont valables – mais non cumulables - pour les entreprises de ce territoire les dispositifs d'allègement général et de la loi de programme pour l'outre-mer (Lopom).

2. Aujourd'hui, les exonérations de cotisations comprennent trois dispositifs distincts, qui diffèrent par leur assiette et par les conditions d'éligibilité des entreprises et des salariés

Les mesures actuelles d'exonérations de cotisations sociales patronales spécifiques aux outre-mer sont différentes selon les territoires. Elles sont établies selon trois régimes distincts :

- ◆ le régime de la loi de développement pour l'outre-mer (Lodéom) dans les départements et régions d'outre-mer (DROM)¹ (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion) ;
- ◆ le régime Lodéom dans les collectivités d'outre-mer (COM) des Antilles, à Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- ◆ le régime de la loi de programme pour l'outre-mer (Lopom) spécifique à Saint-Pierre-et-Miquelon.

¹ À l'exception de Mayotte.

2.1. Les trois dispositifs d'exonération spécifiques aux outre-mer sont construits sur une logique commune de différenciation selon la taille des entreprises et les secteurs d'activité, mais les assiettes d'exonération sont différentes

2.1.1. Les exonérations épousent une architecture commune fondée sur le ciblage des très petites entreprises (TPE) ainsi que des petites et moyennes entreprises (PME) sous conditions sectorielles

Contrairement aux dispositifs de droit commun de réduction des cotisations (allègement général et réductions maladie et famille) qui sont applicables à toutes les entreprises, l'éligibilité pour les entreprises ultramarines aux trois régimes d'exonérations spécifiques aux outre-mer est conditionnelle.

Les trois régimes sont construits sur une même architecture, avec une division en trois barèmes, et l'éligibilité pour une entreprise à chaque barème est définie selon deux types de critères :

- ◆ la taille de l'entreprise, en nombre de salariés (seuils de 11 et de 250 salariés) et de chiffre d'affaires annuel (seuil de 50 M€) ;
- ◆ le secteur d'activité de l'entreprise.

Les trois barèmes de chaque régime sont eux-mêmes construits sur le même principe :

- ◆ le premier barème, le moins avantageux, est essentiellement destiné à toutes les TPE (moins de 10 ou 11 salariés selon les cas) ;
- ◆ le second barème, plus avantageux que le premier, est destiné aux PME, à condition d'exercer une activité parmi les secteurs ciblés ;
- ◆ le troisième barème est lui-même un renforcement particulièrement avantageux du deuxième barème et est réservé à quelques secteurs d'activité très précis.

Pour l'application des critères d'éligibilité aux dispositifs spécifiques aux outre-mer, il convient de noter que les entités considérées sont les établissements (cf. encadré 1). Ainsi, une entreprise métropolitaine (c'est-à-dire ayant son siège installé en métropole) peut bénéficier du dispositif – sous réserve de remplir les conditions afférentes – pour chacun de ses établissements installés dans les DROM et/ou COM concernés.

Encadré 1 : Entreprise et établissement

L'établissement et l'entreprise recouvrent deux notions différentes.

L'établissement est une unité de production (de l'entreprise) géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'unité légale. Il produit des biens ou des services : ce peut être une usine, une boulangerie, un magasin, un des hôtels d'une chaîne hôtelière... Chaque établissement est doté d'un numéro unique de *Siret*.

Une entreprise est une unité économique et légale composée d'un établissement siège et éventuellement d'un ou plusieurs établissements secondaires. Pour une entreprise comportant un seul établissement, celui-ci est aussi le siège. Chaque entreprise est dotée d'un numéro unique de *Siren*.

Source : Mission.

2.1.2. Les cotisations exonérées ne sont pas les mêmes selon les territoires : le taux d'exonération maximal est d'environ 32 % dans les DROM contre seulement 21 % à Saint-Barthélemy et Saint-Martin et de 22,5 % à Saint-Pierre-et-Miquelon

Les cotisations concernées par les exonérations des dispositifs Lodéom et Lopom diffèrent, entre les DROM d'une part, et Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon d'autre part.

Dans les DROM, depuis la réforme du dispositif Lodéom en 2019, l'assiette des cotisations exonérées est alignée sur celle de l'allègement général. Cette assiette ne comprend pas toutes les cotisations patronales. Elle est limitée à sept cotisations recouvrées par l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), ainsi qu'à la cotisation obligatoire de retraite complémentaire des salariés du privé (Agirc-Arcco). Le taux d'exonération maximal des cotisations est ainsi le même que pour l'allègement général :

- ◆ **31,94 %** pour les employeurs de moins de 50 salariés ;
- ◆ **32,34 %** pour les employeurs de plus de 50 salariés.

Dans les deux COM des Antilles ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'assiette des cotisations exonérées n'a pas évolué en 2019. Elle est donc limitée aux cotisations d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et d'allocations familiales (cf. tableau 2).

À Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les taux de ces cotisations étant identiques à celle du régime général, le taux d'exonération maximal est de **21,02 %**.

En ajoutant à ces taux d'exonération Lodéom les réductions de taux maladie (6 %) et famille (1,8 %, cf. partie 1), les réductions maximales de cotisations atteignent 40,14 % pour les DROM et 28,82 % dans les Com des Antilles.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, les taux de cotisations sont différents (cf. tableau 2), et le taux de d'exonération maximal également par conséquent, à savoir de **22,50 %**. Si cette exonération est plus forte que dans les COM des Antilles, elle ne compense pas le fait que les réductions de cotisations maladie et famille ne s'appliquent pas à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Annexe II

Encadré 2 : Gestion des régimes de sécurité sociale dans les territoires d'outre-mer

L'organisation de la gestion de la protection sociale dans les territoires d'outre-mer est différente de celle en France hexagonale, car la gestion de tous les régimes de sécurité sociale est centralisée, pour chaque territoire, au sein d'un seul organisme.

Dans les DROM, le rôle est dévolu aux caisses générales de sécurité sociale (CGSS). Il existe une CGSS par DROM, celle de la Guadeloupe assurant en sus la gestion de la collectivité de Saint-Martin. Les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon constituent deux exceptions :

- la Mutuelle sociale agricole (MSA) du Poitou est responsable de la gestion de l'ensemble des régimes de sécurité sociale pour la collectivité de Saint-Barthélemy, à travers une caisse de proximité, appelée « caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy » ;
- la Caisse de protection sociale (CPS) de Saint-Pierre-et-Miquelon est responsable de la gestion de l'ensemble des régimes de sécurité sociale pour cette collectivité.

Dans ce cadre, chacun de ces organismes est responsable, sur son territoire, du recouvrement des cotisations sociales, et donc de l'application, du suivi et du contrôle des exonérations de cotisations, dont celles au titre des dispositifs spécifiques aux outre-mer.

Source : Mission.

Annexe II

Tableau 2 : Récapitulatif des taux du régime général (pour les rémunérations en dessous du PASS¹) des cotisations patronales exonérées selon les dispositifs

Cotisations	Métropole & DROM & Saint Martin & Saint Barthélémy					Saint-Pierre-et-Miquelon	
	Taux de cotisations (régime général)	Réduction maladie	Réduction famille	Réduction générale & LODEOM DOM	LODEOM COM	Taux de cotisations (régime général du privé)	LOPOM
Assurance Maladie (AM)	13,00 %	X (taux réduit à 7,00 %)		X	X	6,25 %	X
Assurance Vieillesse (AV)	10,57 %			X	X	8,00 %	X
Allocations familiales (AF)	5,25 %		X (taux réduit à 3,45 %)	X	X	8,00 %	X
Accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP)	Taux minimal 0,46 % (+ taux variable dépendant du secteur)			X (exonération limitée au taux minimal)		0,46 %	
Contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA)	0,30 %			X		N.A.	
Fond national d'aide au logement (Fnal)	0,10 % (moins de 50 salariés) / 0,50 % (50 salariés et plus)			X		0,10 % / 0,50 %	
Assurance chômage	4,05 %			X		4,05 %	
Retraite complémentaire obligatoire (Agirc-Arrco)	6,01 % (4,72 % + 1,29 % CEG ²)			X		6,01 % (4,72 % + 1,29 % CEG)	
Total	Cotisations patronales de : ▪ 39,74 % (moins de 50 salariés) ▪ ou 40,14 % (50 salariés et plus)	Réduction de 6,00 %	Réduction de 1,80 %	Réduction de : ▪ 31,94 % (moins de 50 salariés) ▪ ou 32,34 % (50 salariés et plus)	Réduction de 21,02 %	Cotisations patronales de : ▪ 32,87 % (moins de 50 salariés) ▪ ou 33,27 % (50 salariés et plus)	Réduction de 22,5 %

Source : Mission.

¹ Le plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) correspond à une rémunération brute mensuelle de 3 864 € en 2024, soit environ 2,9 SMIC.

² Contribution d'équilibre général (CEG)

2.2. Les dispositifs Lodéom sont caractérisés par des taux d'exonération importants allant jusqu'à 4,5 SMIC

2.2.1. Les DROM bénéficient d'un dispositif unifié conçu en 2019, avec une exonération de cotisations jusqu'à 3,5 SMIC

Le dispositif Lodéom s'appliquant dans les quatre DROM, c'est-à-dire en **Guadeloupe, en Guyane, à la Réunion et en Martinique**, est régi par l'article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale (CSS). Trois barèmes de réduction des cotisations coexistent :

- ◆ le barème de compétitivité ;
- ◆ le barème de compétitivité renforcée ;
- ◆ le barème innovation et croissance.

Le barème de compétitivité concerne principalement les TPE de 11 salariés au plus, qui y sont toutes éligibles (quel que soit le secteur d'activité), ainsi que les entreprises du bâtiment et des travaux publics (BTP) et les compagnies aériennes et maritimes quel que soit leur nombre de salariés. Ce barème est le moins avantageux des trois en termes de rémunérations exonérées (les exonérations diminuent à partir de 1,3 SMIC et disparaissent à partir de 2,2 SMIC).

Le barème de compétitivité renforcée cible les petites et moyennes entreprises, jusqu'à 250 salariés et 50 M€ de chiffres d'affaires, sous une condition sectorielle assez vaste : ces entreprises doivent exercer une activité dans une liste de secteurs comprenant notamment l'industrie, l'agriculture et l'agroalimentaire, la restauration et l'hôtellerie, ainsi que toutes les activités liées au secteur touristique (cf. tableau 4). Une autre condition particulière permet à un établissement d'être éligible à ce barème dès lors qu'il exerce une activité relevant du régime dit « perfectionnement actif » (cf. encadré 3).

Par ailleurs, **le périmètre des établissements éligibles à ce barème en Guyane est singulièrement élargi** par deux critères supplémentaires, propres à ce territoire, à savoir le fait d'exercer :

- ◆ soit une activité principale relevant de l'un des secteurs éligibles à la réduction d'impôt dite « en faveur des investissements productifs » (détaillée dans l'article 199 undecies B du code général des impôts), soit toutes les activités en dehors du commerce et de la distribution, de l'immobilier et des activités de banque et d'assurance ;
- ◆ soit une activité relevant de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie ou des études techniques.

Ce barème de compétitivité renforcée est le plus avantageux pour les rémunérations faibles et moyennes, car l'exonération de cotisations est totale jusqu'à 2,2 SMIC.

Annexe II

Le barème innovation et croissance, au périmètre plus spécifique, ne concerne que les établissements des secteurs des technologies de l'information et des télécommunications (TIC), y compris les activités d'hébergement des données, d'édition de sites internet et de logiciels, ainsi que de conception de contenus visuels et numériques ou d'objets connectés. Par ailleurs, au sein de ces entreprises, seules sont éligibles les salariés « concourant directement et principalement¹ » à la réalisation de « projets innovants »² - cette condition excluant de fait les autres salariés, exerçant par exemple des fonctions supports ou commerciales. Sous ces conditions particulièrement restrictives, ce barème est le plus avantageux pour les rémunérations importantes, la réduction de cotisations se poursuivant de façon dégressive jusqu'à 3,5 SMIC.

La construction des critères d'éligibilité de ce barème innovation et croissance semble complexe et fragile. En effet, l'appréciation de ces deux critères, quant au salarié et quant au projet, ne reposent sur aucune base déclarative particulière. Il n'est donc pas possible pour les services de contrôle des caisses générales de sécurité sociale (CGSS) d'évaluer, sur la seule base des déclarations sociales, le bien-fondé de l'application de l'exonération selon ce barème. Même en cas de contrôle, l'appréciation de ces critères reste difficilement objectivable, faisant courir un risque de contentieux.

Encadré 3 : Le régime européen dit de « perfectionnement actif »

Le régime du perfectionnement actif est un régime douanier dérogatoire destiné à favoriser l'activité économique des entreprises de l'Union européenne qui transforment ou réparent des marchandises non-Union.

Défini par l'article 256 du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen, ce régime permet aux entreprises européennes d'importer des marchandises tierces à l'Union sans qu'elles soient soumises aux droits à l'importation et aux éventuelles mesures de politique commerciale, lorsque le but de cette importation est de transformer, ouvrir ou réparer ces marchandises avant de les réexporter ou de les mettre à la consommation. Il s'agit donc d'un régime destiné à favoriser la production et l'exportation par des entreprises communautaires.

Ses objectifs sont à la fois financiers et économiques :

- accorder à ces entreprises un avantage de trésorerie en leur permettant de transformer/réparer des marchandises non-Union qui seront reversées sur le territoire de l'Union ;
- favoriser la capacité exportatrice des entreprises de l'Union européenne qui réalisent « une valeur ajoutée » sur le territoire de l'Union.

Source : Mission.

Dans chacun des barèmes, la dégressivité du taux d'exonération jusqu'à l'extinction de l'exonération s'effectue selon des formules de constructions différentes (cf. tableau 3). Il s'ensuit un entrecroisement des courbes des taux d'exonération qui nuit à la lisibilité et à la cohérence des barèmes (cf. graphique 6).

Tableau 3 : Formule de dégressivité de l'exonération Lodéom dans les DROM selon le barème

Barème	Formule de dégressivité du taux
Compétitivité	$1,3 \times T / 0,9 \times (2,2 \times \text{SMIC annuel} / \text{RAB} - 1)$
Compétitivité renforcée	$2 \times T / 0,7 \times (2,7 \times \text{SMIC annuel} / \text{RAB} - 1)$
Innovation et croissance	$1,7 \times T \times (3,5 \times \text{SMIC annuel} / \text{RAB} - 1)$

Source : Article 752-3-2 du CSS. Note de lecture : RAB = rémunération annuelle brute.

¹ Il est précisé dans le paragraphe 1 440 du Bulletin officiel de la Sécurité sociale (BOSS) sur les « exonérations zonées » que le salarié est considéré comme « concourant directement et principalement » à ce type de projet lorsque la moitié de son temps de travail au moins y est consacrée.

² Il est précisé dans l'article D. 752-7 du CSS que « les projets innovants sont des projets ayant pour but l'introduction d'un bien, d'un service, d'une méthode de production ou de distribution nouveau ou sensiblement amélioré sur le plan des caractéristiques et de l'usage auquel il est destiné ».

Annexe II

Tableau 4 : Barèmes du régime Lodéom dans les DROM

Critères		Barème compétitivité	Barème compétitivité renforcée	Barème innovation et croissance
Réduction	Exonération totale jusqu'à...	1,3 SMIC	2 SMIC	1,7 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	1,3 SMIC	2,2 SMIC	2,5 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	2,2 SMIC	2,7 SMIC	3,5 SMIC
Critères	Maximum 11 salariés	Secteurs : <ul style="list-style-type: none"> ▪ industrie ▪ pêche, agriculture, agronutrition ▪ environnement et énergies renouvelables ▪ restauration, hôtellerie ▪ tourisme et activités de loisirs, nautisme ▪ TIC, presse, production audiovisuelle , R&D ou	Maximum 250 salariés et Maximum 50M€ de CA	Maximum 250 salariés et Maximum 50M€ de CA
	ou Entreprise de transport aérien et maritime desservant les DOM-COM			
Critères	ou Entreprise du BTP quel que soit le nombre de salariés	ou En Guyane uniquement :	ou En Guyane uniquement :	ou En Guyane uniquement :
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie et études techniques ▪ toute activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale hors notamment commerce, immobilier, banque, finance, assurance. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie et études techniques ▪ toute activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale hors notamment commerce, immobilier, banque, finance, assurance. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie et études techniques ▪ toute activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale hors notamment commerce, immobilier, banque, finance, assurance.
Critère commun supplémentaire	Être à jour de ses obligations sociales et fiscales + pas de condamnation pour fraude fiscale / travail dissimulé / marchandage / prêt illicite de main-d'œuvre			

Source : Mission.

2.2.2. Saint-Martin et Saint-Barthélemy sont soumis à un régime commun, qui était le régime commun avec les DROM avant 2019, avec des exonérations jusqu'à 4,5 SMIC

Les réductions et exonérations de cotisations patronales valables dans les deux COM des Antilles, c'est-à-dire à Saint Barthélemy et à Saint Martin, diffèrent de celles dans les DROM, même si la structure générale de la réduction reste identique. Les modalités de cette réduction sont décrites par l'article L. 752-3-3 du CSS. Trois barèmes d'allègement (total ou partiel) des cotisations coexistent :

- ◆ le barème pour les employeurs de moins de 11 salariés ;
- ◆ le barème d'exonération sectorielle ;
- ◆ le barème d'exonération renforcée.

Le barème « moins de 11 salariés » concerne tous les établissements de 11 salariés au plus, sans condition de secteur.

Le barème d'exonération sectorielle recouvre les mêmes secteurs que le barème de compétitivité renforcée dans les DROM, hormis les secteurs rajoutés depuis 2019, à savoir le nautisme, les activités de recherche et développement ainsi que la presse et l'audiovisuel.

Enfin, l'éligibilité au barème renforcé est définie par la conjugaison de plusieurs critères, à savoir en même temps :

- ◆ l'éligibilité au dispositif de réduction d'impôt dite « en faveur des investissements productifs » (comme détaillé plus haut pour le cas de la Guyane) ;
- ◆ le fait que l'activité exercée le soit dans le secteur de la recherche et du développement, des TIC, du tourisme, de l'environnement, des énergies renouvelables, de l'agriculture, de l'agroalimentaire, ou bien relève du régime de perfectionnement actif.

Le barème renforcé concerne finalement une large liste de secteurs d'activité, au prix d'une construction complexe et multicritères. Par ailleurs, ici aussi, les formules de dégressivité diffèrent selon les barèmes, entraînant un entrecroisement des courbes des taux d'exonération.

En définitive, si les taux d'exonération sont plus faibles dans ce régime que dans les DROM (cf. partie 4), ces trois barèmes couvrent tous des échelles de rémunération plus larges que les barèmes « équivalents » dans les DROM.

Annexe II

Tableau 5 : Récapitulatif des seuils et barèmes en vigueur dans les deux dispositifs LODEOM

Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion			Saint Barthélemy et Saint Martin		
Barème compétitivité	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,3 SMIC	Barème moins de 11 salariés	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,4 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	1,3 SMIC		Exonération dégressive à partir de...	2 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	2,2 SMIC		Exonération nulle à partir de...	3 SMIC
Barème compétitivité renforcée	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	2 SMIC	Barème sectoriel	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,4 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	2 SMIC		Exonération dégressive à partir de...	1,4 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	2,7 SMIC		Exonération nulle à partir de...	3 SMIC
Barème innovation & croissance	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,7 SMIC	Barème renforcé	Taux d'exonération maximal jusqu'à...	1,7 SMIC
	Exonération dégressive à partir de...	2,5 SMIC		Exonération dégressive à partir de...	2,5 SMIC
	Exonération nulle à partir de...	3,5 SMIC		Exonération nulle à partir de...	4,5 SMIC

Source : Mission.

Tableau 6 : Barèmes du régime Lodéom à Saint-Barthélemy et Saint-Martin

Critères	Barème moins de 11	Barème d'exonération sectorielle	Barème d'exonération renforcée
Exonération	totale jusqu'à... dégressive à partir de...	1,4 SMIC	1,7 SMIC
	nulle à partir de...	2 SMIC	2,5 SMIC
Critères	3 SMIC	3 SMIC	4,5 SMIC
	Maximum 11 salariés	Entreprise de transport aérien et maritime desservant les DROM-Com ou Secteurs : ▪ industrie ▪ pêche, agriculture, agronutrition ▪ environnement et énergies renouvelables ▪ restauration, hôtellerie ▪ tourisme et activités de loisirs, tourisme ▪ TIC, presse, production audiovisuelle, R&D	<p>être éligible à la réduction d'impôt pour l'investissement productif (toute activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale hors notamment commerce, immobilier, banque, finance, assurance)</p> <p>Max 250 salariés et Max 50M€ de CA</p> <p>ou</p> <p>secteurs : comptabilité, conseil aux entreprises, ingénierie et études techniques</p> <p>Secteur « prioritaire » : ▪ R&D, TIC ▪ tourisme dont activités de loisirs ▪ agronutrition, environnement et énergies renouvelables</p> <p>ou</p> <p>Perfectionnement actif de produits importés</p>
Critère commun supplémentaire	Être à jour de ses obligations sociales et fiscales + pas de condamnation pour fraude fiscale / travail dissimulé / marchandage / prêt illicite de main-d'œuvre + pour les entreprises installées à Saint-Martin, être soumis de plein droit ou sur option à un régime réel d'imposition		

Source : Mission.

2.3. Les exonérations dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon dépendent du dispositif Lopom, datant de 2003, et reposent sur une logique d'exonération différente

La COM de Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficie également d'un dispositif de réduction des cotisations sociales patronales. Néanmoins, et contrairement aux DROM et aux COM de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ce territoire ne relève pas de la Lodéom, mais de la loi de programme pour l'outre-mer (Lopom) du 21 juillet 2003. Le dispositif est décrit dans l'article L. 752-3-1 du CSS.

Dans ce cadre, l'exonération de cotisations à Saint-Pierre-et-Miquelon suit une logique différente des deux dispositifs présentés *supra*. Par ailleurs, les taux d'exonération sont différents dans la mesure où les cotisations à Saint-Pierre-et-Miquelon sont différents du régime général (cf. section 2.1).

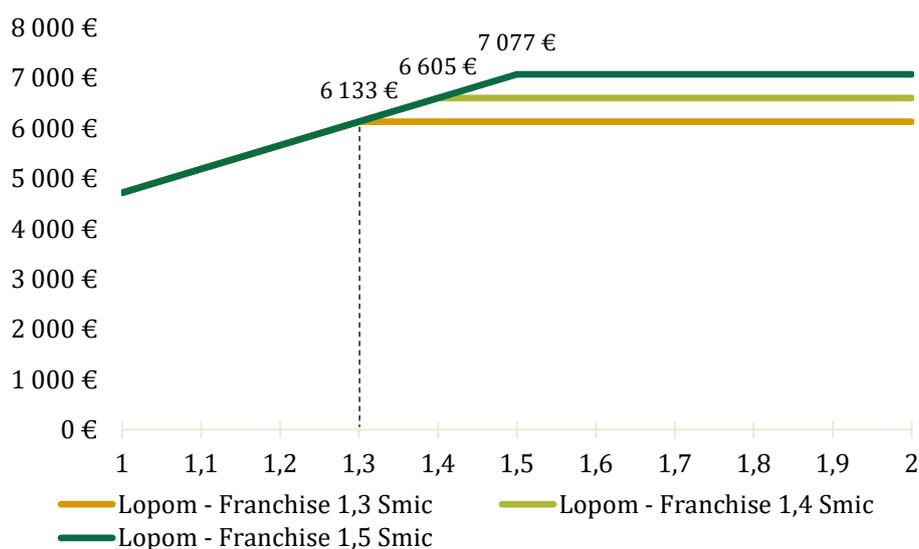
Il existe trois barèmes dans le dispositif Lopom. Dans les trois barèmes, l'exonération des trois cotisations concernées se fait en deux temps :

- ◆ la réduction est totale de 1 SMIC à un seuil de 1,3 ou 1,4 ou 1,5 SMIC (selon le barème) ;
- ◆ puis, au-delà de ce seuil, la réduction se fait sous la forme d'une franchise égale à la réduction accordée au seuil.

Autrement dit, la réduction de cotisations pour une rémunération de 3 SMIC (par exemple) est égale à celle perçue par l'entreprise pour une rémunération au seuil de 1,3 ou 1,4 ou 1,5 SMIC (selon le barème dont relève l'entreprise). L'employeur ne paie donc des cotisations que sur la partie de la rémunération entre le seuil concerné et 3 SMIC. **Ainsi, du fait de la logique de franchise au-delà d'un certain seuil, ce dispositif plafonne les réductions de cotisations, mais pas les salaires bénéficiant de l'exonération** (cf. graphique 2).

Le seuil afférent à une entreprise (1,3 ou 1,4 ou 1,5 SMIC) est déterminé par son secteur d'activité et par le nombre de ses salariés.

Graphique 2 : Montant annuel de l'exonération LOPOM à Saint-Pierre-et-Miquelon en 2024 en fonction de la rémunération en multiples de SMIC



Source : Mission.

Annexe II

Tableau 7 : Barèmes du régime Lopom à Saint-Pierre-et-Miquelon

Critères	Exonération 130 %	Exonération 140 %	Exonération 150 %
Réduction totale jusqu'à... puis forfaitaire	1,3 SMIC	1,4 SMIC	1,5 SMIC
Critères	<p>Maximum 10 salariés</p> <p>ou</p> <p>Entreprise de transport aérien et maritime</p> <p>ou</p> <p>Entreprise du BTP de moins de 50 salariés (exonération divisée par deux au-delà)</p>	<p>Secteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ industrie ; ▪ restauration (à l'exception de la restauration de tourisme classée) ; ▪ presse, production audiovisuelle ; ▪ TIC et centres d'appel ; ▪ énergies renouvelables ; ▪ pêche, cultures marines, aquacultures, agriculture. <p>(Pas de conditions de taille d'entreprise)</p>	<p>Secteurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ tourisme ; ▪ restauration de tourisme classée ; ▪ hôtellerie. <p>(Pas de conditions de taille d'entreprise)</p>
Critère commun supplémentaire	Être à jour de ses obligations sociales et fiscales + pas de condamnation pour fraude fiscale / travail dissimulé / marchandage / prêt illicite de main-d'œuvre		

Source : Mission.

3. La stratification complexe des dispositifs et la différenciation entre territoires sont le résultat de trente ans d'empilement de réformes paramétriques, dans une trajectoire globale de renforcement des exonérations

3.1. Le régime des exonérations applicables en outre-mer s'est progressivement étendu, tant en termes d'entreprises concernées que de rémunérations éligibles, à travers des réformes paramétriques fréquentes

3.1.1. Les exonérations spécifiques à l'outre-mer se sont progressivement renforcées depuis 1994

Les exonérations de cotisations spécifiques aux territoires d'outre-mer ont été instituées par 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. À l'origine, l'exonération était limitée aux rémunérations égales au SMIC, mais les secteurs ciblés (industrie, hôtellerie et restauration, agriculture et pêche notamment) étaient déjà proches de ceux bénéficiaires des barèmes renforcés actuels.

Les réformes successives du dispositif jusqu'en 2009 ont progressivement élargi à la fois le niveau des rémunérations concernées (jusqu'à 1,3 SMIC depuis 2000) et les secteurs éligibles (tourisme, BTP et TIC, compagnies aériennes et maritimes). Par ailleurs, une extension du dispositif aux entreprises de moins de 11 salariés a été instituée, pour leur permettre de bénéficier des exonérations quel que soit leur secteur d'activité.

Le dispositif a été profondément remanié par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, elle-même ensuite rapidement complétée par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodéom). **À partir de 2009, la structure des exonérations prend la forme qui perdure aujourd'hui**, avec trois barèmes, l'un pour les très petites entreprises tous secteurs confondus, l'autre plus avantageux pour les petites et moyennes entreprises d'une large liste de secteurs d'activité, et un troisième encore plus avantageux avec une liste de secteurs éligibles plus restreinte. Les exonérations deviennent aussi dégressives au-delà d'un seuil de salaire brut. Par ailleurs, le dispositif a été élargi, dans les mêmes conditions aux collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

C'est entre 2009 et 2019 que les exonérations spécifiques sont les plus larges en termes de rémunérations éligibles : jusqu'à 3,8 SMIC pour les deux premiers barèmes et 4,5 pour le troisième.

3.1.2. Les dispositifs Lodéom ont fait l'objet entre 2009 et 2019 de révisions fréquentes des paramètres d'éligibilité et de calcul des exonérations, en coordination avec le CICE à partir de 2014

Le dispositif d'exonérations institué par la Lodéom a connu trois réformes paramétriques entre mai 2009 et janvier 2014, venant modifier à la marge les critères d'éligibilité sans changer la structure générale du dispositif.

Annexe II

En 2014, la création du crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE), soit une nouvelle mesure d'allègement de la charge salariale sous forme d'un crédit d'impôt, a entraîné une profonde complexification du dispositif Lodéom afin de différencier les employeurs éligibles au CICE et les autres. Chacun des trois barèmes a donc été divisé en deux, selon l'éligibilité ou non au CICE, soit un total de six barèmes différents.

Sur cette période, les critères d'éligibilité des six barèmes étaient particulièrement complexes, croisant conditions de taille (en nombre de salariés et en chiffre d'affaires), secteurs d'activité et éligibilité au CICE.

Encadré 4 : Le CICE en France métropolitaine et en outre-mer

Le CICE, introduit en 2013 et supprimé en 2019, était un avantage fiscal accordé à toutes les entreprises soumises à un régime réel d'imposition et employant des salariés, en métropole comme dans les DROM (les COM étant exclues du dispositif). En pratique donc, la quasi-totalité des entreprises employeuses étaient bénéficiaires.

Le crédit d'impôt était fixé en pourcentage de la masse salariale (avec une assiette ajustée, en ne retenant que les salaires inférieurs à 2,5 SMIC) ; ce pourcentage a progressivement augmenté, et les DROM ont bénéficié à partir de 2015 d'un taux encore amélioré.

Tableau 8 : Évolution des taux du CICE en métropole et en outre-mer

Territoires	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Métropole	4 %	6 %	6 %	6 %	7 %	6 %
Outre-mer	4 %	6 %	7,5 %	9 %	9 %	9 %

Source : Mission.

Source : Mission.

La réforme du dispositif Lodéom en 2016 a conduit à une réduction globale du seuil de sortie des exonérations (de 2,8 à 2,3 SMIC pour les très petites entreprises par exemple), sauf pour un barème, sans que la mission n'ait pu retrouver une explication de cette exception. Le dispositif n'a ensuite pas été modifié entre 2016 et 2019. **À la veille de la réforme de 2019, le législateur notait donc que le dispositif se présentait comme particulièrement complexe, avec une cohérence incertaine entre les barèmes⁶.**

3.2. La transformation du CICE en allègements pérennes de cotisations en 2019 a conduit à la dernière évolution majeure du dispositif dans les DROM

3.2.1. L'assiette du dispositif Lodéom dans les DROM a été alignée sur celle de l'allègement général et les critères d'éligibilité ont été revus avec l'apparition d'un troisième barème ciblé sur les entreprises innovantes des TIC

Dans les DROM, la suppression du CICE a donné lieu à un renforcement des exonérations de cotisations sociales mais aussi à une révision en profondeur du dispositif Lodéom dans une volonté de simplification.

⁶ Avis de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, Tome II, article 8.

Annexe II

À l'échelle nationale, la suppression du dispositif du CICE pour tous les employeurs au 1^{er} janvier 2019 a été compensée par le législateur par un renforcement des exonérations de cotisations sociales, à travers deux mesures :

- ◆ la réduction des cotisations sociales d'assurance maladie de 6 % sur les salaires dans la limite de 2,5 SMIC ;
- ◆ un renforcement de l'allègement général de cotisations sociales de 10,06 % au niveau du SMIC (à travers une extension de l'exonération aux cotisations de retraite complémentaire, pour un taux de 6,01 %, et d'assurance chômage, pour un taux de 4,05 %).

Les DROM bénéficiant jusqu'en 2018 d'un taux de CICE plus important que la France métropolitaine (9 % contre 6 % au moment de la suppression), la compensation accordée aux entreprises de ces territoires a été plus importante encore. L'assiette des exonérations Lodéom a ainsi été alignée sur celle du nouvel allègement général, soit une extension des exonérations non seulement aux deux cotisations précédemment citées (6,01 % + 4,05 %) mais aussi aux cotisations de Fnal (0,1 % ou 0,5 % selon l'effectif de l'entreprise) et des accidents du travail (0,78 %), soit **une augmentation du taux maximal de l'exonération d'environ 11 % dans les DROM.**

Par ailleurs, les seuils et critères d'éligibilité des trois barèmes pour les DROM ont été revus, en supprimant les critères liés à l'éligibilité au CICE, et en réduisant les seuils de sortie⁷. En outre, le barème innovation et croissance a été créé à destination des entreprises innovantes du secteur des TIC. Enfin, deux dernières réformes en 2020 puis 2021 ont conduit à une augmentation du seuil de fin d'exonération totale pour le barème renforcé (passage de 1,7 à 2 SMIC) et à un élargissement de l'éligibilité à ce barème aux secteurs de la presse et de la production audiovisuelle.

Dans l'ensemble, la refonte des barèmes lors de la réforme de 2019 s'est effectuée en faveur des plus bas salaires et au détriment des salaires plus élevés, à l'exception du barème innovation et croissance qui est plus favorable pour l'ensemble des salaires que les barèmes précédents (cf. annexe IV).

3.2.2. Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin n'ont pas été concernées par la réforme de 2019, et relèvent encore du précédent dispositif Lodéom datant de 2016

Les collectivités de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, qui ne bénéficiaient pas du CICE du fait de leur autonomie fiscale, ne pouvaient être légitimement touchées par sa suppression. Aussi, et afin de ne pas contrarier les opérations de reconstruction en cours de réalisation à la suite du passage de l'ouragan Irma en 2017⁸, ces territoires n'ont pas été concernés par la réforme de 2019. Le dispositif préexistant, datant de la précédente réforme de 2016, a ainsi été maintenu.

L'article L. 752-3-3 du CSS a été introduit à cette fin par la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS) pour 2019, reprenant les anciennes dispositions de l'article L. 752-3-3 du même code.

⁷ Loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019.

⁸ Exposé des motifs de l'amendement n°199 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, adopté par le Sénat.

Annexe II

Tableau 9 : Récapitulatif de l'historique des évolutions des seuils et barèmes inscrits dans l'article L. 752-2-2 du CSS

Janvier - mai 2009	Mai 2009 - mars 2012	Mars 2012 - janvier 2014	Janvier 2014 - janvier 2016	Janvier 2016 - janvier 2019	Janvier 2019 - janvier 2020	Janvier 2020 - janvier 2021	Depuis janvier 2021
DROM + COM							
<11 ou (1) ou TA-DM	<11 salariés	1,4 P 2,2 3,8	<11	1,4 P 1,8 2,8	1,4 P 1,6 2,3	<11 ou (1.2) ou TA-DM ou PA ou Guyane IP	1,3 2,2
	(1) + TA-DM	1,4 3,8	+ CICE	1,4 2,6	1,4 2		
<250 + [IP ou (2)]	<250 + [IP ou (2)] hors SB	1,6 P 2,5 4,5	+ non CICE	1,4 P 2,2 3,8	1,4 P 2 3	<250 + <50M + [(1.3) ou Guyane IP ou PA]	1,7 2,7
	<250 + [IP ou (2)] hors SB	1,6 P 2,5 4,5	+ CICE	1,4 3,8	1,4 3		
<250 + [IP ou (2)]	<250 + [IP ou (2)] hors SB	1,6 P 2,5 4,5	+ non CICE	1,6 P 2 3	1,6 P 2,5 3,5	<250 + <50M + TIC	1,7 P 2,5 3,5
	<250 + [IP ou (2)] hors SB	1,6 P 2,5 4,5	+ non CICE	1,6 P 2,5 4,5	1,7 P 2,5 4,5		

Source : Mission. Notes de lecture page suivante.

Annexe II

Encadré 5 : Notes de lecture du tableau 9

<11 : entreprises de moins de 11 salariés

<250 : entreprises de moins de 250 salariés

50M : entreprises avec un chiffre d'affaires de moins de 50 M€

(1) = secteurs du bâtiment et des travaux publics, 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 et de l'hôtellerie.

(1.2) = (1) + nautisme + R&D

(1.3) = (1.2) sauf BTP

(1.4) = (1.3) + presse

(1.5) = (1.4) + audiovisuel

(2) secteurs de la comptabilité, du conseil aux entreprises, de l'ingénierie ou des études techniques à destination des entreprises, de la recherche et du développement ou des technologies de l'information et de la communication.

IP = entreprises éligibles au dispositif de l'investissement productif

PA = entreprises éligibles au dispositif du perfectionnement actif

TA-DM = entreprises du transport aérien et de la desserte maritime en outre-mer

CICE = Crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (créé en 2014)

TIC = entreprises relevant des secteurs du barème « innovation et croissance » à partir de 2019

SB = Saint Barthélémy

Tableau 10 : Explication de la formalisation des seuils des barèmes du tableau 9

Formalisation du tableau 1	Signification
1,4 3,8	L'exonération est totale entre 1 et 1,4 SMIC ; puis dégressive (de manière linéaire) entre 1,4 et 3,8 SMIC ; puis nulle à partir de 3,8 SMIC.
1,6 P 2,5 4,5	L'exonération est totale entre 1 et 1,6 SMIC ; puis entre 1,6 et 2,5 SMIC, le montant de l'exonération est constant et égal à celui calculé pour une rémunération de 1,6 SMIC (« plateau de l'exonération ») ; puis dégressive (de manière linéaire) entre 2,5 et 4,5 SMIC ; puis nulle à partir de 4,5 SMIC.

Source : Mission.

4. Les dispositifs spécifiques à l'outre-mer sont tous plus avantageux que ceux de droit commun, notamment le régime Lodéom dans les DROM, qui procure un avantage différentiel allant jusqu'à plus de 13 000 €

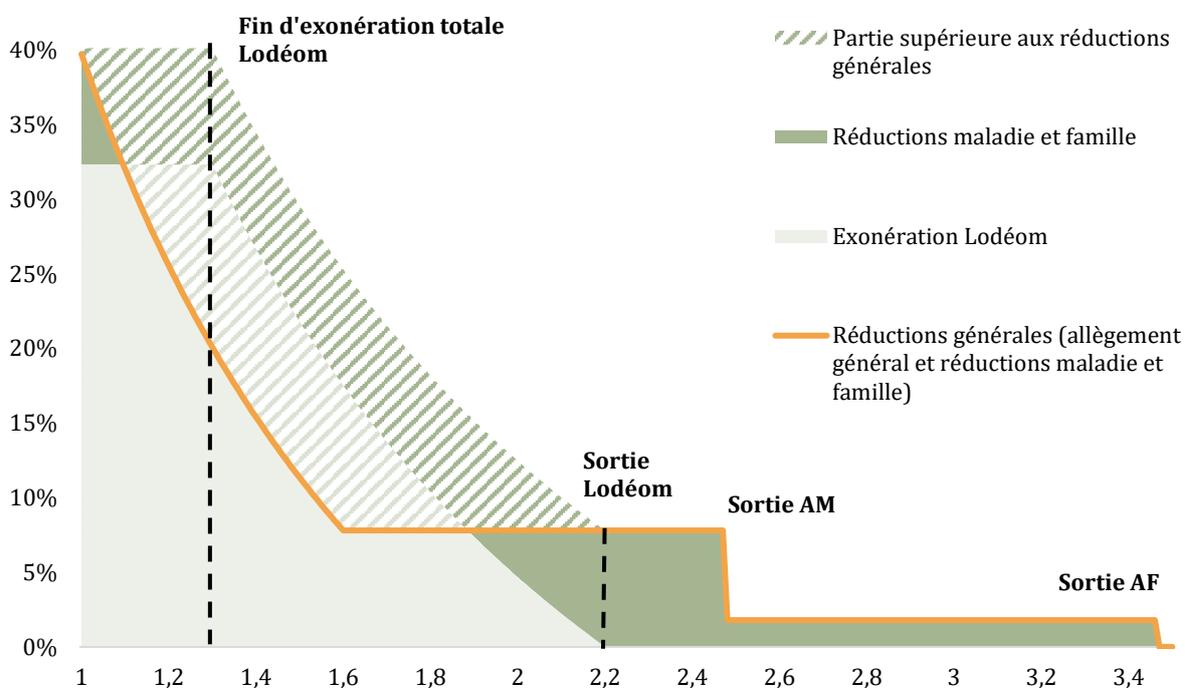
4.1. Les dispositifs d'exonération spécifiques aux outre-mer s'appliquent sur une échelle de rémunération plus large que le régime général, et sont particulièrement avantageux du fait d'une exonération pouvant être totale jusqu'à 2 SMIC

La représentation des barèmes d'exonération dans les DROM et dans les COM montre que ces dispositifs spécifiques accordent des exonérations plus avantageuses que le régime de droit commun de l'allègement général (cf. graphiques 3, 4, 5 et 6). On constate, en effet, que les dispositifs Lodéom sont toujours aussi avantageux (pour une rémunération au SMIC) ou plus avantageux (pour toute rémunération au-dessus du SMIC) que le dispositif général.

Ainsi, les barèmes compétitivité renforcée et innovation et croissance permettent une exonération totale des cotisations (respectivement jusqu'à 2 et 1,7 SMIC) pour des rémunérations qui ne seraient pas du tout exonérées au titre de l'allègement général (qui s'éteint à 1,6 SMIC). Pour ces deux mêmes barèmes, les exonérations représentent encore plus de la moitié des cotisations pour des rémunérations allant jusqu'à respectivement 2,4 et 2,6 SMIC, alors que ce seuil est franchi dès 1,3 SMIC dans le régime général.

Par ailleurs, une autre conséquence des seuils de sortie (en termes de rémunération) plus élevés dans les dispositifs spécifiques que dans l'allègement général est la couverture par les exonérations d'un nombre plus important de salariés (cf. annexe III).

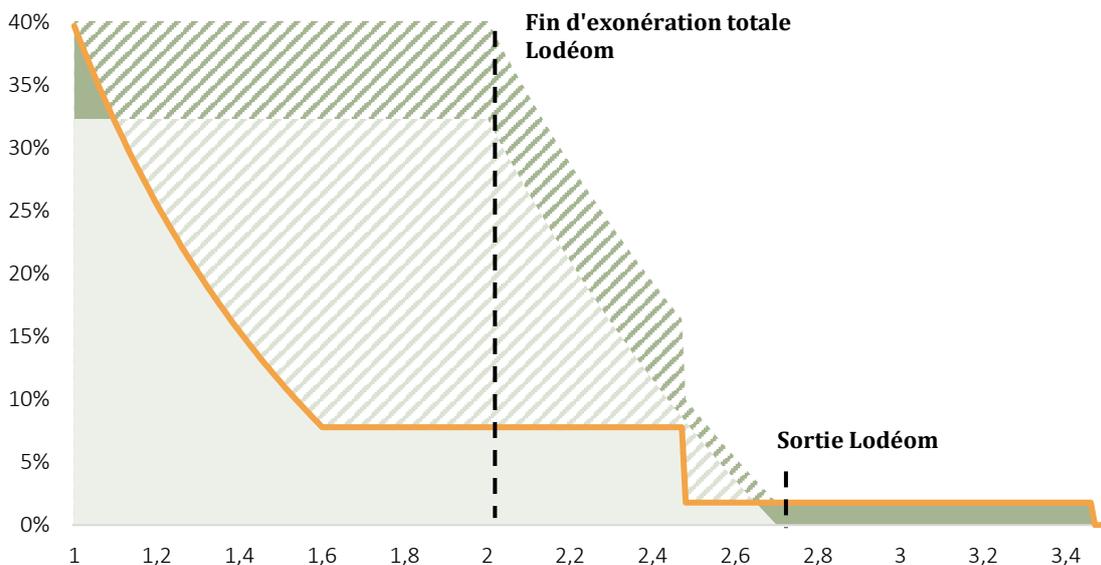
Graphique 3 : Taux d'exonération de cotisations patronales en fonction de la rémunération en multiples de SMIC - barème DROM de compétitivité



Source : Mission d'après le rapport Bozio-Wasmer.

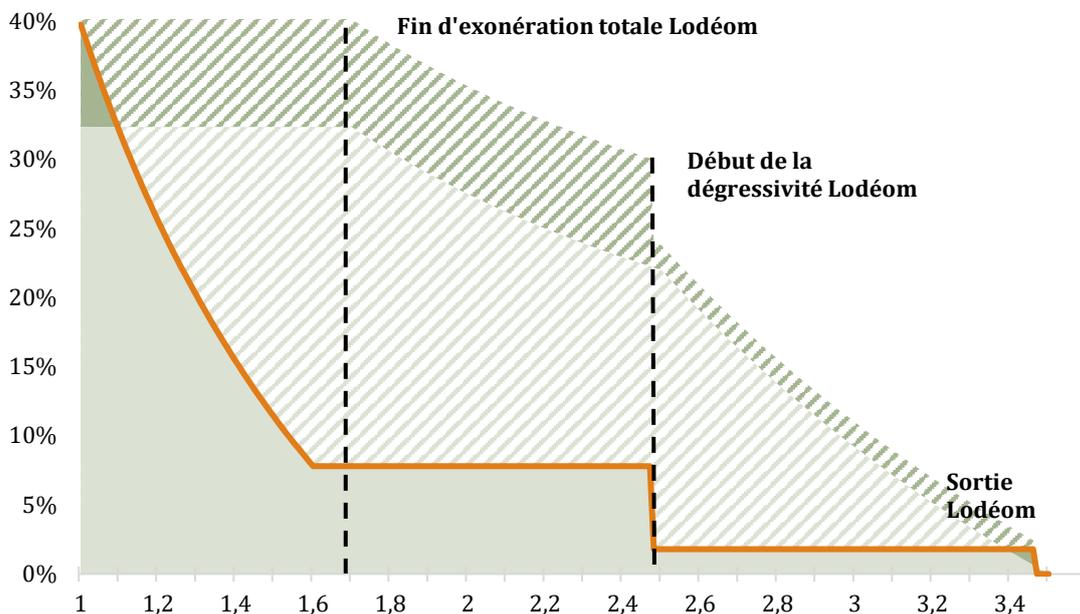
Annexe II

Graphique 4 : Taux d'exonération de cotisations patronales en fonction de la rémunération en multiples de SMIC - barème DROM de compétitivité renforcée



Source : Mission d'après le rapport Bozio-Wasmer.

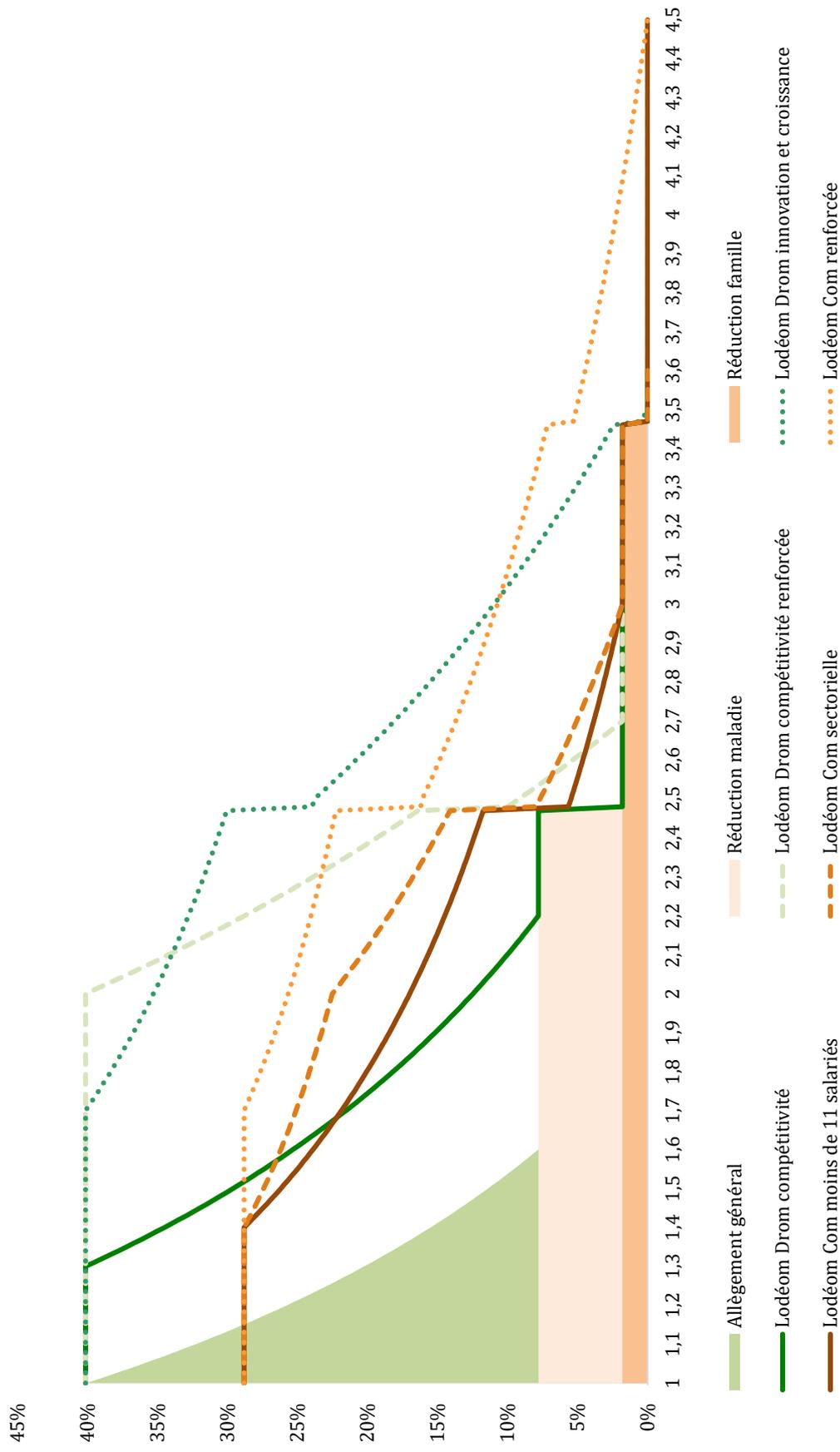
Graphique 5 : Taux d'exonération de cotisations patronales en fonction de la rémunération en multiples de SMIC - barème DROM innovation et croissance



Source : Mission d'après le rapport Bozio-Wasmer.

Annexe II

Graphique 6 : Comparaison des seuils et barèmes en vigueur dans les deux dispositifs LODEOM (DROM et COM)



Source : Source : Mission d'après le rapport Bozio-Wasmer.

4.2. Les exonérations Lodéom peuvent atteindre plus de 16 000 € sur une année pour un salarié rémunéré à 2 SMIC dans le barème compétitivité renforcée dans les DROM

4.2.1. Les exonérations sont les plus importantes pour des rémunérations comprises entre 2 et 2,5 SMIC et atteignent jusqu'à 16 600 € dans le barème de compétitivité renforcée pour un salarié rémunéré à 2 SMIC

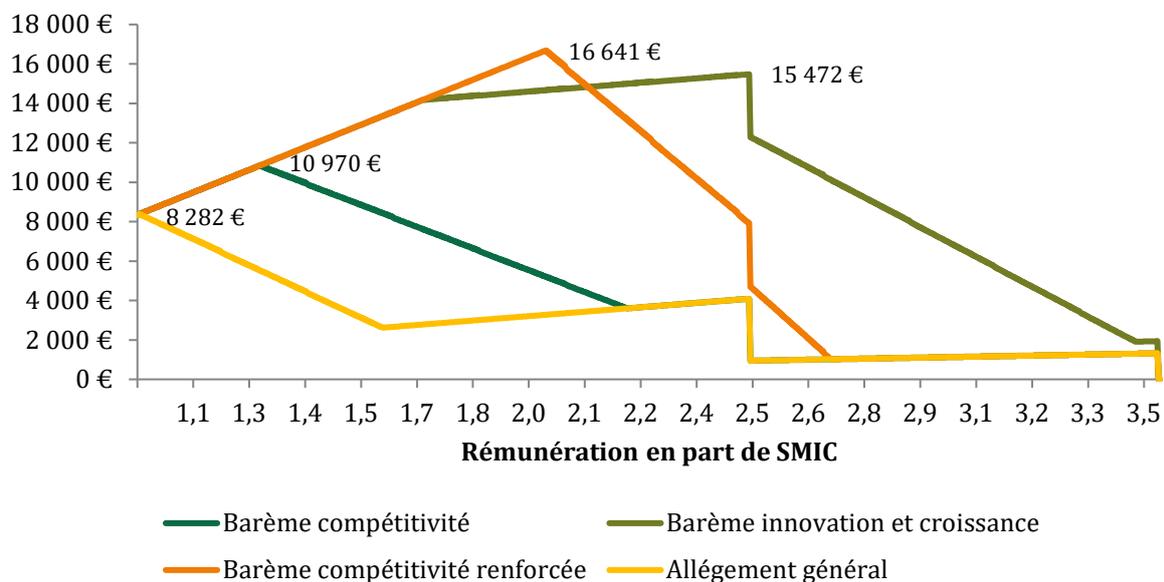
Les barèmes d'exonération Lodéom se distinguent de l'allégement général par un taux d'exonération maximal et constant sur les premières tranches de rémunération. Or, si les taux d'exonérations sont constants (« en plateau ») sur une tranche de rémunération, cela implique une augmentation du montant des exonérations avec la rémunération sur cette tranche (cf. graphique 7).

Ainsi, là où le montant de l'exonération dans le dispositif de l'allégement général ne dépasse jamais celle consentie au niveau du SMIC (8 282 € annuels en 2023), les exonérations dans les trois barèmes du régime Lodéom DROM augmentent jusqu'à atteindre :

- ◆ 10 970 € dans le barème compétitivité ;
- ◆ 16 641 € dans le barème compétitivité renforcée ;
- ◆ 15 472 € dans le barème innovation et croissance.

Par conséquent, le coût des exonérations Lodéom est plus de deux fois supérieur pour un salarié avec une rémunération de 2 SMIC au barème compétitivité renforcée à celui d'un salarié au SMIC, et 25 % supérieur pour un salarié avec une rémunération de 1,3 SMIC dans le barème compétitivité.

Graphique 7 : Montant des exonérations en fonction de la rémunération, selon le barème dans les DROM en 2023



Source : Mission.

4.2.2. L'avantage différentiel du dispositif Lodéom dans les DROM atteint plus de 13 000 € pour une rémunération à 2 SMIC

Le fait, pour une entreprise, de bénéficier d'un dispositif spécifique à l'outre-mer sur la rémunération d'un salarié lui permet une réduction de cotisations au moins aussi importante (cf. section 4.1) que celle obtenue en appliquant le dispositif de l'allègement général. **La différence entre cette exonération spécifique (à l'outre-mer) et le dispositif de l'allègement général constitue l'avantage différentiel local¹.** Sur le graphique 7, l'avantage différentiel du barème compétitivité renforcée correspond donc à l'écart, pour une rémunération donnée, entre la courbe orange (le montant de l'exonération dans le cas du barème Lodéom de compétitivité renforcée) et la courbe jaune (le montant de l'exonération dans le cas de l'allègement général).

L'avantage différentiel pour un salarié est globalement le plus élevé au sein des barèmes des DROM, et atteint son maximum pour une rémunération autour de 2 SMIC en cas d'éligibilité au barème de compétitivité renforcée.

Tableau 11 : Avantages différentiels annuels des dispositifs spécifiques à l'outre-mer par rapport au dispositif de l'allègement général en fonction de la rémunération en 2023

Territoires	Barèmes	1,3 SMIC	1,6 SMIC	2 SMIC	2,5 SMIC
DROM	Compétitivité	5 311 €	5 796 €	1 922 €	0 €
	Compétitivité renforcée	5 360 €	10 720 €	13 369 €	3 739 €
	Innovation et croissance	5 360 €	10 720 €	11 384 €	11 333 €
Saint-Barthélemy & Saint-Martin	Moins de 11 salariés	2 371 €	5 399 €	3 856 €	1 928 €
	Compétitivité sectorielle	2 371 €	6 170 €	6 170 €	3 085 €
	Compétitivité renforcée	2 371 €	7 051 €	7 492 €	7 492 €
Saint-Pierre-et-Miquelon	Barème 130 %	5 389 €	6 065 €	6 065 €	6 065 €
	Barème 140 %	5 389 €	6 531 €	6 531 €	6 531 €
	Barème 150 %	5 389 €	6 998 €	6 998 €	6 998 €

Source : Mission.

Note de lecture : pour une entreprise, l'emploi d'un salarié avec une rémunération de 1,3 SMIC dans le cas du barème compétitivité dans les DROM donne droit à une exonération de cotisations patronales supérieure de 5 311 € à celle qui serait obtenue pour le même salarié dans le cadre du dispositif de l'allègement général.

¹ Rapport de l'Inspection générale des finances n° 2022-M-054-043 et de l'Inspection générale des affaires sociales n° 2022-076R, Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de Sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale remis en mars 2023.

ANNEXE III

Cartographie des exonérations de cotisations sociales en outre-mer

SOMMAIRE

1. LES DISPOSITIFS D'EXONERATIONS DE COTISATIONS EVALUES REPRESENTENT UN COUT TOTAL DE 1,5 MD € EN 2023, SUPPORTE PAR LE BUDGET DU MINISTERE DES OUTRE-MER, ET EN AUGMENTATION DE 33,6 % ENTRE 2019 ET 2023	1
1.1. Le montant global des exonérations atteint 1,5 Md€ en 2023, après une augmentation de 48 % entre 2021 et 2023,.....	1
1.1.1. <i>Le montant global des exonérations atteint 1,5 Md € en 2023.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les trois COM représentent une dépense annuelle totale d'environ 58 M€, mais les données disponibles sont hétérogènes et ne permettent pas de préciser aussi finement les exonérations que dans les DROM.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>L'avantage différentiel global du dispositif Lodéom par rapport à l'allègement général est estimé à 694 M€, soit 45,5 % du coût total du dispositif.....</i>	<i>4</i>
1.2. L'augmentation du montant des exonérations Lodéom s'explique essentiellement par la hausse de la masse salariale dans les DROM, sans que le nombre de salariés exonérés n'évolue significativement, et par la hausse du taux d'exonération apparent.....	5
1.2.1. <i>La dynamique du montant des exonérations dans les DROM est sensiblement équivalente à celle dans l'ensemble de la France.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>L'augmentation du nombre de salariés exonérés par le dispositif Lodéom, de 1,9 % entre 2019 et 2023 ne permet pas d'expliquer l'augmentation du montant des exonérations.....</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>L'augmentation de la masse salariale dans les DROM et celle du taux d'exonération apparent expliquent principalement l'augmentation des exonérations au titre du dispositif Lodéom</i>	<i>8</i>
1.3. Les exonérations de cotisations patronales en outre-mer constituent une dépense de guichet qui représente 51,2 % du budget du ministère des outre-mer dont la difficile prévision fragilise la budgétisation.....	11
1.3.1. <i>Les exonérations de cotisations en outre-mer sont compensées aux organismes de Sécurité sociale par la mission budgétaire des outre-mer, dont ils représentent 51,2 % de l'ensemble des crédits exécutés en 2023.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>La compensation des exonérations Lodéom correspond à une dépense dite de guichet, par construction peu pilotable, et dont le coût a été réévalué en fin d'exercice de +17 % en 2022 et de +28 % en 2023.....</i>	<i>12</i>
1.3.3. <i>La LPPF 2024-2027 porte de fortes ambitions de réduction de la dépense, à hauteur de 20 % en 2027 et à rebours des prévisions tendanciennes, en faisant l'hypothèse d'une réforme des dispositifs.....</i>	<i>15</i>
1.4. Malgré une augmentation continue du montant des exonérations Lodéom depuis 2019, le montant des dettes de cotisations patronales des entreprises ultra-marines a augmenté de 28 M€ entre 2019 et 2023.....	16
1.4.1. <i>34 % des entreprises bénéficiaires des exonérations Lodéom sont débitrices de cotisations sociales patronales fin 2023, pour une dette totale de 405 M€</i>	<i>16</i>
1.4.2. <i>Les restitutions de cotisations liées au contrôle du dispositif Lodéom en 2023 ont été plus importantes que les redressements.....</i>	<i>17</i>

2. LES DISPOSITIFS D'EXONERATIONS COUVRENT L'INTEGRALITE DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE DES TERRITOIRES ULTRAMARINS, MEME SI CERTAINS SECTEURS BENEFICIENT PARTICULIEREMENT DES EXONERATIONS	19
2.1. Les exonérations sont bien réparties entre les territoires ultramarins au regard de leur activité économique avec 44 % pour La Réunion, 43 % pour les deux DROM des Antilles réunis et 11 % pour la Guyane.....	19
2.2. La répartition des exonérations en fonction des barèmes est homogène dans les différents territoires, en dehors de la Guyane qui bénéficie davantage des barèmes de compétitivité renforcée et innovation et croissance.....	20
2.3. En cohérence avec la structure du tissu économique des DROM, 88 % des établissements bénéficiaires sont des employeurs de moins de 11 salariés et concentrent 52 % des exonérations.....	21
2.3.1. <i>En cohérence avec la cible du barème compétitivité, les entreprises bénéficiaires de ce barème sont à 91 % des entreprises de moins de 11 salariés, qui perçoivent 69 % des exonérations.....</i>	<i>23</i>
2.3.2. <i>Les entreprises de 20 à 249 salariés représentent 15 % des entreprises bénéficiaires du barème compétitivité renforcée, et reçoivent 57 % des exonérations.....</i>	<i>24</i>
2.3.3. <i>Les exonérations du barème innovation et croissance bénéficient à 59 % aux entreprises de moins de 250 salariés.....</i>	<i>25</i>
2.4. Les secteurs de l'hébergement-restauration, de la construction, du commerce et des activités administratives regroupent 55 % des exonérations et 49 % des établissements bénéficiaires, avec un taux d'exonération apparent qui atteint 27,3 % pour le secteur de l'hébergement-restauration.....	26
2.5. L'examen des secteurs bénéficiant des exonérations fait apparaître des incohérences qui soulignent les limites de l'utilisation des codes NAF et justifieraient des contrôles renforcés.....	29
2.5.1. <i>Le secteur de la construction bénéficie du barème de compétitivité renforcée sans raison apparente, et inversement les secteurs de l'hôtellerie-restauration, de l'agriculture et de l'agroalimentaire ne bénéficient pas toujours du barème le plus avantageux.....</i>	<i>29</i>
2.5.2. <i>Le barème innovation et croissance bénéficie à tous les secteurs, à rebours de son principe de ciblage des activités innovantes dans le domaine des TIC.....</i>	<i>31</i>
2.6. Les évaluations des exonérations dans les COM des Antilles sont limitées à Saint-Martin.....	32
2.6.1. <i>Malgré les erreurs de déclaration des entreprises de Saint-Martin, qui représentent 18 % des déclarations, on observe une concentration des exonérations sur les secteurs les plus dynamiques du territoire.....</i>	<i>32</i>
2.6.2. <i>Les exonérations à Saint-Barthélemy, tous dispositifs compris, représentent 26 M€ en 2023, et bénéficient à 72 % au secteur de l'hébergement - restauration.....</i>	<i>35</i>

1. Les dispositifs d'exonérations de cotisations évalués représentent un coût total de 1,5 Md € en 2023, supporté par le budget du ministère des outre-mer, et en augmentation de 33,6 % entre 2019 et 2023

1.1. Le montant global des exonérations atteint 1,5 Md € en 2023, après une augmentation de 48 % entre 2021 et 2023,

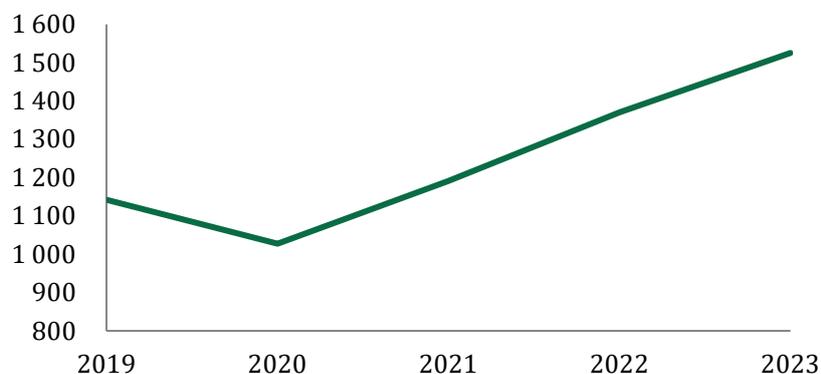
1.1.1. Le montant global des exonérations atteint 1,5 Md € en 2023

Le montant total des exonérations de cotisations patronales au titre des dispositifs spécifiques à l'outre-mer¹ évalués par la mission est de 1,525 Md € en 2023. Ce montant est en progression de 33,6 % entre 2019 et 2023, avec une baisse de 10 % entre 2019 et 2020 suivie d'une augmentation de 48 % entre 2021 et 2023 (cf. graphique 1).

L'évaluation par la mission du montant total des exonérations est fondée sur plusieurs sources (cf. encadré 1) :

- ◆ les données transmises par la caisse nationale de l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf-CN) concernant les départements et régions d'outre-mer (DROM) et la collectivité de Saint-Martin ;
- ◆ les données transmises à la mission par la Mutualité sociale agricole (MSA) concernant la collectivité de Saint-Barthélemy ;
- ◆ les données issues de l'annexe 2 au projet de loi portant approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) pour 2023 concernant la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Graphique 1 : Montant des exonérations au titre des dispositifs Lodéom et Lopom entre 2019 et 2023 (en M€)



Source : Données Urssaf-CN ; MSA.

¹ Hors dispositifs de droit commun (allègement général, réduction famille et maladie).

Annexe III

Tableau 1 : Montant des exonérations au titre des dispositifs Lodéom et Lopom entre 2019 et 2023 (en M€)

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
DROM et Saint-Martin	1 114,1	1 006,1	1 165,7	1 343,3	1 491,3	33,9 %
Saint-Barthélemy	21,3	14,4	19,1	20,4	26,5	24,5 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	6,7	6,9	6,5	6,4	7,5	11,2 %
Total	1 142,1	1 027,4	1 191,3	1 370,0	1 525,3	33,6 %
Évolution annuelle	N.A. ¹	-10,0 %	16,0 %	15,0 %	11,3 %	N.A.

Source : Données Urssaf-CN ; MSA.

Encadré 1 : La mission a choisi de calculer les montants des exonérations Lodéom à partir des données fournies par l'Urssaf-CN

Le coût de chaque dispositif d'exonérations de charges est annoncé chaque année par l'annexe 2 au PLACSS ; ces chiffres font référence dans le débat public quant au montant des exonérations.

Néanmoins, la mission n'a pas été en mesure de confirmer les montants des exonérations Lodéom figurant dans l'annexe 2 du PLACSS 2023, et a choisi de retenir les chiffres issus de l'Urssaf-CN, pour plusieurs raisons :

- les montants indiqués pour les exonérations Lodéom dans le PLACSS 2023 présentent de fortes différences avec les montants agrégés issus des données détaillées transmises par l'Urssaf-CN directement à la mission. Les analyses des bénéficiaires des exonérations présentées dans cette annexe étant tirées de ces données, la mission a choisi de conserver les mêmes données pour l'expression des montants agrégés, par souci de cohérence ;
- sans que la mission n'ait pu en avoir confirmation, les montants indiqués pour les exonérations Lodéom dans le PLACSS contiennent selon toute vraisemblance les exonérations au titre de la réduction maladie jusqu'en 2023 (cf. partie 1.3). Cela pourrait notamment expliquer la baisse indiquée par le PLACSS des exonérations Lodéom de 2022 à 2023, que rien ne pourrait sinon appuyer : ni l'augmentation des salaires, tirés par l'inflation, ni l'augmentation de l'emploi, ni l'augmentation des montants Lodéom dans les chiffres Urssaf-CN, ni l'augmentation des crédits liés à la compensation de ces exonérations (cf. partie 1.3) ;
- les montants indiqués par le PLACSS 2023 pour les exonérations Lodéom ne sont pas compatibles avec les crédits budgétaires exécutés en 2019 et 2021 (cf. partie 1.3), et incompatibles avec les montants indiqués dans le même PLACSS pour les autres dispositifs d'exonérations de cotisations sociales en outre-mer.

Tableau 2 : Comparaison entre les montants Lodéom retenus par la mission et ceux figurant dans le PLACSS 2023 (en M€)

Montants	2019	2020	2021	2022	2023
Montant Lodéom selon le PLACSS 2023	1 308	1 212	1 353	1 531	1 475
Montant Lodéom selon les données Urssaf-CN et retenus par la mission	1 114	1 006	1 166	1 343	1 491

Source : PLACSS 2023 et Urssaf-CN

Source : Mission.

¹ Non applicable.

1.1.2. Les trois COM représentent une dépense annuelle totale d'environ 58 M€, mais les données disponibles sont hétérogènes et ne permettent pas de préciser aussi finement les exonérations que dans les DROM

1.1.2.1. Si le coût des exonérations à Saint-Martin peut être estimé à 25 M€, malgré les erreurs fréquentes de déclaration, le coût exact ne peut être évalué à Saint-Barthélemy faute d'une gestion appropriée du dispositif

Les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ne disposent pas d'un organisme propre de gestion des régimes de sécurité sociale (cf. annexe II). En effet, **la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Guadeloupe assure en sus la gestion pour la collectivité de Saint-Martin, et la MSA du Poitou est responsable de la gestion pour la collectivité de Saint-Barthélemy**, à travers la « caisse de prévoyance sociale de Saint-Barthélemy ».

Si les données obtenues par la mission quant aux exonérations à Saint-Martin sont aussi complètes que celles des DROM, de nombreuses erreurs de déclarations dans les barèmes ne permettent pas une analyse aussi précise que dans les DROM (cf. section 2.8.1). **En dépit de ces erreurs déclaratives, les exonérations de cotisations Lodéom à Saint-Martin peuvent être estimées à 25 M€ en 2023, soit moins de 2 % de l'ensemble des exonérations.** Les erreurs de déclaration étant encore plus importantes les années précédentes, il n'est pas possible en l'état de déterminer l'évolution du montant des exonérations pour ce territoire depuis 2019.

En revanche, 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. Aucune date prévisionnelle de correction de cette anomalie n'a pu être communiquée à la mission.

En l'état, et selon la MSA Poitou, les employeurs installés à Saint-Barthélemy déclarent donc les exonérations Lodéom, qu'ils ont eux-mêmes calculées, en tant qu'exonérations au titre de l'allègement général. Aucun contrôle n'ayant été mené sur Saint-Barthélemy depuis 2017 (une première phase de contrôle est néanmoins prévue pour décembre 2024 selon la MSA Poitou), la déclaration des exonérations Lodéom sur ce territoire est intégralement laissée à la main et à la confiance des employeurs.

Dans ce cadre, et avec les limites exprimées *supra*, les exonérations déclarées à Saint-Barthélemy, comprenant donc autant celles au titre du dispositif Lodéom que celles au titre de l'allègement général, peuvent être estimées à **26,5 M€ en 2023**. Les bénéficiaires des exonérations étant quasi-intégralement actifs dans des secteurs éligibles aux barèmes Lodéom (cf. partie 2.8.2), **la mission retient par approximation ces 26,5 M€ comme attribuables aux exonérations au titre du dispositif Lodéom.** Ce montant a augmenté de 24,5 % entre 2019 et 2023, soit moins que le montant dans les DROM (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Montant des exonérations à Saint-Barthélemy entre 2019 et 2023 (en M€)

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Montant des exonérations	21,3	14,4	19,1	20,4	26,5	24,5 %

Source : MSA Poitou.

Annexe III

1.1.2. Les données disponibles à Saint-Pierre-et-Miquelon ne permettent pas une analyse fine des exonérations mais leur coût global a peu évolué depuis 2019

Les régimes de Sécurité sociale à Saint-Pierre-et-Miquelon sont gérés par la Caisse de protection sociale (CPS) de Saint-Pierre-et-Miquelon, organisme propre à cette collectivité. La mission n'a pas pu obtenir de données quant aux exonérations au titre de la loi de programmation pour l'outre-mer (Lopom) sur ce territoire autres que celles figurant dans l'annexe 2 du PLACSS pour 2023. Il en ressort que **l'évolution du coût des exonérations à Saint-Pierre-et-Miquelon est limitée à 11,2 % entre 2019 et 2023 (soit trois fois moins que dans les DROM)** et concerne 682 employeurs bénéficiaires et 1 546 salariés exonérés (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Montant des exonérations Lopom à Saint-Pierre-et-Miquelon entre 2019 et 2023 (en M€)

Composante	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution de 2019 à 2023
Montant des exonérations	6,71	6,90	6,53	6,37	7,46	11,2 %

Source : PLACSS 2023.

1.1.3. L'avantage différentiel global du dispositif Lodéom par rapport à l'allègement général est estimé à 694 M€, soit 45,5 % du coût total du dispositif

Le coût du dispositif Lodéom ne peut être intégralement interprété comme des exonérations « supplémentaires » (au régime de droit commun) accordées aux entreprises ultramarines, dans la mesure ou le recours pour une entreprise au dispositif Lodéom « remplace » le recours au dispositif de l'allègement général.

En effet, le dispositif de l'allègement général est également applicable dans les territoires d'outre-mer (cf. annexe II), mais non cumulable avec le dispositif Lodéom. Une partie des salariés éligibles au dispositif Lodéom le sont également au dispositif de l'allègement général, mais leur employeur opte plutôt pour le dispositif Lodéom car il est toujours plus avantageux (cf. annexe II). Dans l'hypothèse où le dispositif Lodéom n'existerait pas, le coût du dispositif d'allègement général dans les DROM serait donc supérieur. Autrement dit, une partie du coût du dispositif Lodéom relève d'exonérations dont les employeurs auraient droit au titre d'un autre dispositif – celui de l'allègement général.

La différence entre le montant des exonérations accordées au titre du dispositif Lodéom et le montant des exonérations qui seraient perçues, sans le dispositif Lodéom, au titre du régime général, constitue « **l'avantage différentiel global** » du dispositif Lodéom.

La détermination exacte de cet avantage différentiel global n'est pas possible à partir des données transmises par l'Urssaf-CN. La mission a néanmoins procédé à la simulation de l'éligibilité des salariés exonérés par le dispositif Lodéom au dispositif de l'allègement général. **L'estimation de l'avantage différentiel global du dispositif Lodéom dans les DROM, sur la base de cette simulation, est de 694 M€ en 2023** – la simulation ne peut être faite pour les Com, par manque de données. Autrement dit, sur les 1 525 Md€ d'exonérations au titre du dispositif Lodéom :

- ◆ 831 M€ relèvent d'exonérations qui seraient accordées au titre du dispositif d'allègement général si le dispositif Lodéom n'existait pas ;
- ◆ 694 M€ relèvent d'exonérations accordées spécifiquement par le dispositif Lodéom, desquelles les employeurs ne bénéficieraient pas si ce dispositif n'existait pas.

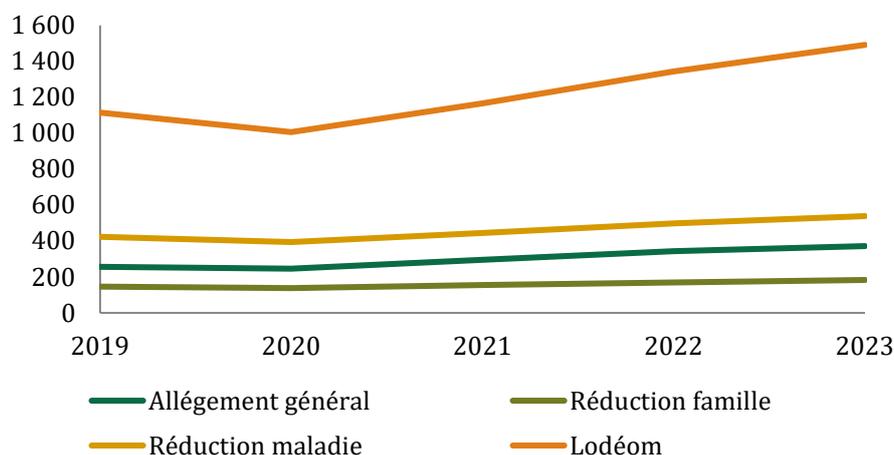
L'avantage différentiel global du dispositif Lodéom par rapport à l'allègement général représente donc 45,5 % de l'ensemble du coût du dispositif.

1.2. L'augmentation du montant des exonérations Lodéom s'explique essentiellement par la hausse de la masse salariale dans les DROM, sans que le nombre de salariés exonérés n'évolue significativement, et par la hausse du taux d'exonération apparent

1.2.1. La dynamique du montant des exonérations dans les DROM est sensiblement équivalente à celle dans l'ensemble de la France

Parmi les dispositifs d'exonération appliqués en outre-mer (Lodéom, allègement général, réduction maladie et réduction famille), le dispositif Lodéom constitue le dispositif d'exonération pour lequel le montant est le plus important en outre-mer (cf. graphique 2). Dans les DROM, le montant des exonérations au titre des trois dispositifs qui constituent le régime de réduction générale (allègement général, réductions famille et maladie) est de 1 094 M€ en 2023, contre 1 491 M€ pour le dispositif Lodéom. Ainsi, le montant total d'exonération de cotisations sociales en outre-mer est de 2 585 M€ en 2023.

Graphique 2 : Évolution des montants des exonérations selon les dispositifs dans les DROM entre 2019 et 2023 (en M€)



Source : Urssaf-CN et Open-Urssaf.

La comparaison de l'évolution des différents dispositifs d'exonération permet de tirer les observations suivantes :

- ♦ **dans les DROM, l'évolution des exonérations au titre du dispositif Lodéom, de 34,2 % entre 2019 et 2023, est légèrement plus élevée que celle des exonérations au titre des trois dispositifs de réduction générale.** En effet, dans les DROM, les exonérations au titre des trois dispositifs de réduction générale ont augmenté de 32,0 % entre 2019 et 2023. Une nette différence d'évolution est observable entre le dispositif d'allègement général, qui a augmenté de 45 % sur cette période, et les dispositifs de réduction maladie (27 %) et de réduction famille (25 %) ;
- ♦ **l'évolution du coût du dispositif Lodéom dans les DROM entre 2019 et 2023 est par ailleurs plus faible que celui de l'allègement général dans l'ensemble de la France¹.** En effet, les exonérations au titre de l'allègement général dans l'ensemble de la France ont progressé de 44 % sur cette période.

¹ L'ensemble de la France désigne l'ensemble des territoires français où ces dispositifs sont applicables, dont les DROM.

Annexe III

- ◆ enfin, si l'on considère l'ensemble des exonérations dans les DROM, tant au titre du dispositif Lodéom que des trois dispositifs de réduction générale, leur croissance a été de 33,2 % entre 2019 et 2023, soit légèrement plus forte que l'ensemble des exonérations en France entière (30,5 % sur la même période).

Tableau 5 : Évolution des exonérations au titre du dispositif Lodéom et de la réduction générale (RG) dans les DROM et dans l'ensemble de la France, entre 2019 et 2023 (en M€)

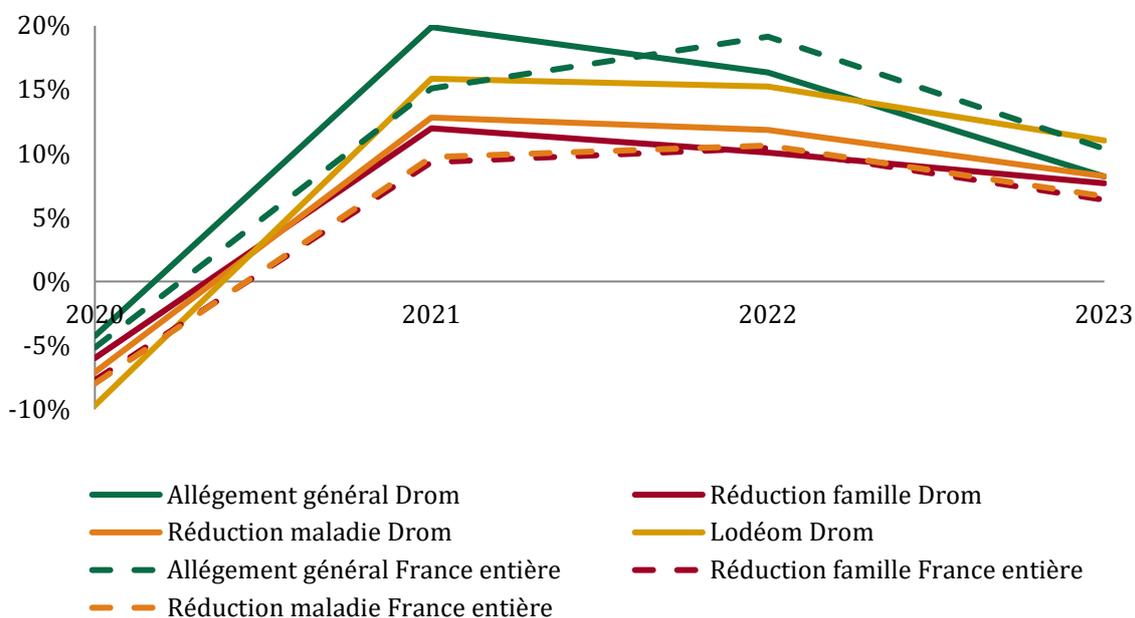
Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019-2023
Total DROM	1 916,5	1 765,1	2 036,9	2 327,8	2 553,4	33,2%
dont total Lodéom DROM	1 088,0	986,5	1 142,1	1 316,4	1 459,8	34,2%
dont total RG DROM	828,5	778,6	894,7	1 011,4	1 093,6	32,0%
Total RG France	56 013,6	52 305,9	58 704,9	67 376,1	73 106,2	30,5%

Source : Mission d'après Urssaf-CN et Open Urssaf.

D'une manière générale, on remarque en outre que l'évolution du montant des exonérations entre 2019 et 2023 est d'autant plus forte que les dispositifs sont centrés sur les faibles rémunérations. L'évolution des exonérations a ainsi été la plus forte pour le dispositif d'allègement général, suivi du dispositif Lodéom, et enfin des réductions famille et maladie.

En conclusion, l'évolution des exonérations de cotisations dans les DROM suit la même dynamique que celle observable dans l'ensemble de la France depuis 2019. L'évolution des exonérations au titre du dispositif Lodéom paraît notamment en cohérence avec celle des autres dispositifs d'exonération, que cela soit dans les DROM ou dans l'ensemble de la France (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Taux d'évolution annuelle des montants d'exonérations selon les dispositifs dans les DROM et en France entière entre 2020 et 2023 (en %)



Source : Urssaf-CN et Open-Urssaf.

Annexe III

Tableau 6 : Évolution des exonérations au titre de l'allègement général entre 2019 et 2023 (en M€)

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Guadeloupe	39,11	36,26	43,36	52,42	57,56	47 %
Martinique	51,60	48,54	54,97	64,68	68,78	33 %
Guyane	21,23	20,38	25,10	28,16	30,00	41 %
La Réunion	145,28	141,08	171,84	198,26	215,40	48 %
Total DROM	257,22	246,26	295,26	343,52	371,75	45 %
Évolution annuelle DROM	N.A.	- 4,3 %	19,9 %	16,3 %	8,2 %	N.A.
France entière	26 304,29	24 945,78	28 710,73	34 208,27	37 755,73	44 %
Évolution annuelle France entière	N.A.	- 5,2 %	15,1 %	19,1 %	10,4 %	N.A.

Source : Open Urssaf.

Tableau 7 : Évolution des exonérations au titre de la réduction maladie entre 2019 et 2023 (en M€)

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Guadeloupe	94,38	87,12	97,17	109,59	116,80	24 %
Martinique	94,20	85,30	95,59	107,15	115,87	23 %
Guyane	41,68	38,92	44,98	50,58	55,96	34 %
La Réunion	194,06	182,88	207,05	230,23	249,86	29 %
Total DROM	424,32	394,23	444,79	497,55	538,50	27 %
France entière	21 784,63	20 046,63	21 998,60	24 337,72	25 956,42	19 %

Source : Open Urssaf.

Tableau 8 : Évolution des exonérations au titre de la réduction famille entre 2019 et 2023 (en M€)

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Guadeloupe	32,77	30,81	34,11	37,94	40,38	23 %
Martinique	32,54	30,09	33,27	36,77	39,58	22 %
Guyane	14,80	14,05	16,24	17,88	19,53	32 %
La Réunion	66,81	63,18	71,06	77,68	83,86	26 %
Total DROM	146,93	138,13	154,69	170,28	183,34	25 %
France entière	7 924,66	7 313,47	7 995,59	8 830,16	9 394,03	19 %

Source : Open Urssaf.

1.2.2. L'augmentation du nombre de salariés exonérés par le dispositif Lodéom, de 1,9 % entre 2019 et 2023 ne permet pas d'expliquer l'augmentation du montant des exonérations

Le nombre de salariés exonérés¹ au titre des exonérations Lodéom dans les DROM a augmenté de 1,9 % entre 2019 et 2023, tiré par la croissance du nombre de salariés à La Réunion (6,8 %), et malgré la diminution en Martinique et en Guadeloupe (cf. tableau 9). Cette augmentation, entre 2019 et 2023, masque une nette diminution (de 9 %) entre 2019 et 2020 suivie d'une croissance entre 2020 et 2023.

Entre 2019 et 2020, la baisse du nombre de salariés exonérés dans les DROM a été équivalente à celle du montant des exonérations Lodéom (9 %). Depuis 2021 en revanche, la croissance annuelle du montant des exonérations Lodéom a été chaque année plus forte que celle du nombre de salariés exonérés (15,8 % contre 5,8 % en 2021, 15,3 % contre 6,0 % en 2022 et 10,9 % contre -0,1 % en 2023) (cf. graphique 4).

¹ La terminologie employée de « salariés exonérés » désigne les salariés pour lesquels l'employeur bénéficie d'une exonération (totale ou partielle) de cotisations patronales.

Annexe III

Tableau 9 : Évolution du nombre de salariés exonérés par Lodéom entre 2019 et 2023

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023
Guadeloupe	69 971	62 440	62 750	68 006	68 301
Martinique	71 028	62 059	64 454	69 494	68 930
Guyane	32 861	29 553	31 641	32 739	33 289
La Réunion	136 724	128 489	139 993	146 502	145 985
Total	310 584	282 541	298 838	316 740	316 505

Source : Urssaf-CN.

Graphique 4 : Évolution annuelle du montant des exonérations Lodéom et du nombre de salariés exonérés entre 2020 et 2023



Source : Urssaf-CN.

Encadré 2 : Recensement des bénéficiaires des exonérations Lodéom

Il existe des différences notables de recensement des établissements et des salariés bénéficiaires des exonérations Lodéom selon les sources d'information. En effet, si la mission s'est appuyée dans toute son analyse sur les données les plus à jour transmises par l'Urssaf-CN, la mission remarque que le nombre d'entreprises comme de salariés communiqués par l'annexe 2 au PLACSS 2023 présentent des écarts considérables et sont par ailleurs différents des nombres communiqués par le rapport annuel de performances (RAP) 2023 de la mission budgétaire outre-mer. Ces différences font écho à celles observées sur le montant des exonérations (cf. section 1.1).

Tableau 10 : Écarts de recensement des établissements et salariés exonérés par les dispositifs Lodéom (DROM et COM des Antilles) en 2023

Source	Nombre d'établissements	Nombre de salariés
Urssaf caisse nationale	50 120	316 605
PLACSS 2023 (annexe 2)	60 911	245 618
RAP 2023	42 727	211 705

Source : Mission. Données Urssaf-CN, Annexe 2 du PLACSS 2023, RAP 2023.

Source : Mission.

1.2.3. L'augmentation de la masse salariale dans les DROM et celle du taux d'exonération apparent expliquent principalement l'augmentation des exonérations au titre du dispositif Lodéom

La masse salariale a augmenté dans les DROM (cf. tableau 11) de 22,5 % entre 2019 et 2023, principalement tirée par La Réunion (25,5 %) et la Guyane (24,8 %). **Cette augmentation de la masse salariale, si elle n'en reste pas moins significative, ne suffit donc pas à expliquer l'augmentation du montant des exonérations Lodéom (de 34,2 %) sur la même période.**

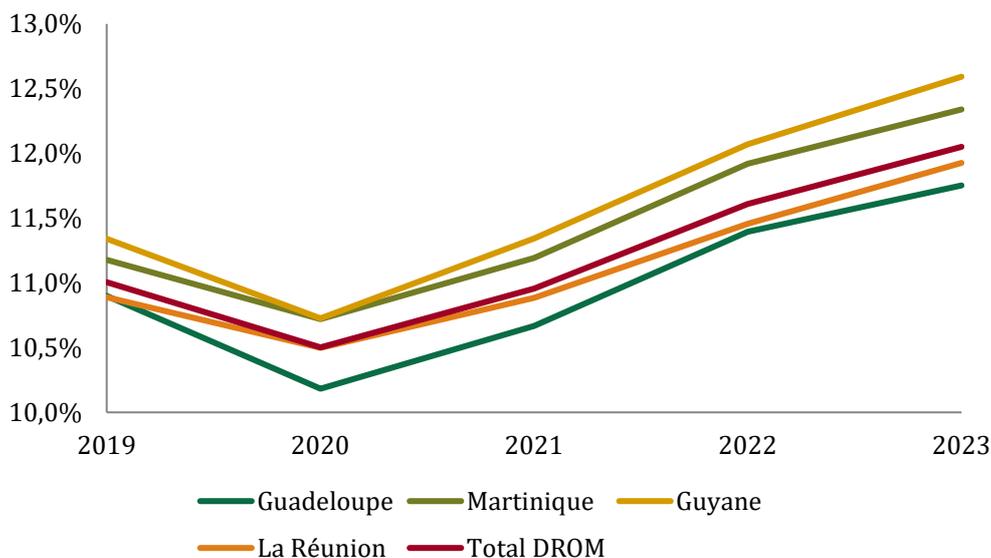
Tableau 11 : Évolution de la masse salariale totale du secteur privé dans les DROM entre 2018 et 2023 (en M€)

Territoires	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Taux d'évolution 2019 - 2023
Guadeloupe	2 127	2 222	2 089	2 286	2 497	2 662	19,8%
Martinique	2 145	2 242	2 089	2 277	2 488	2 653	18,3%
Guyane	1 004	1 049	1 015	1 138	1 218	1 310	24,8%
La Réunion	4 189	4 373	4 201	4 725	5 135	5 489	25,5%
Total DROM	9 465	9 886	9 393	10 426	11 338	12 113	22,5%
Taux évolution annuel	N.A.	4,4%	-5,0%	11,0%	8,8%	6,8%	N.A.

Source : Open-Urssaf.

L'augmentation du taux d'exonération apparent illustre la croissance plus forte des exonérations Lodéom par rapport à la masse salariale dans les DROM. Le taux d'exonération apparent, qui se définit comme le rapport entre le montant total des exonérations et la masse salariale totale (tous salariés et entreprises considérés), évolue ainsi pour le dispositif Lodéom de 11,0 % en 2019 à 12,1 % en 2023 (cf. graphique 5). Le nombre de salariés exonérés n'ayant que peu augmenté (cf. *supra*), l'augmentation du taux d'exonération apparent ne peut s'expliquer que par une dynamique de progression de la masse salariale des bas salaires (ceux qui sont exonérés) particulièrement forte.

Graphique 5 : Évolution du taux d'exonération apparent du dispositif Lodéom dans les DROM entre 2019 et 2023 (en %)



Source : Mission, données Urssaf-CN et Open-Urssaf.

Si l'on prend en compte à la fois les dispositifs de la réduction générale (allègement général, réduction famille et réduction maladie) et le dispositif Lodéom, **les entreprises installées dans les DROM ont un taux d'exonération apparent de cotisations sociales patronales de 21,1 % en 2023, en hausse par rapport au taux de 19,4 % en 2019. Surtout, ce taux d'exonération apparent dans les DROM est plus de deux fois supérieur à celui observé en France hexagonale** (où seuls sont applicables les dispositifs de la réduction générale), qui est de 10,4 % en 2023. L'écart entre les taux d'exonération apparents dans les DROM et en France entière est néanmoins resté stable entre 2019 et 2023 : le taux d'exonération apparent était 2,06 fois plus important en 2019, contre 2,02 fois en 2023.

Annexe III

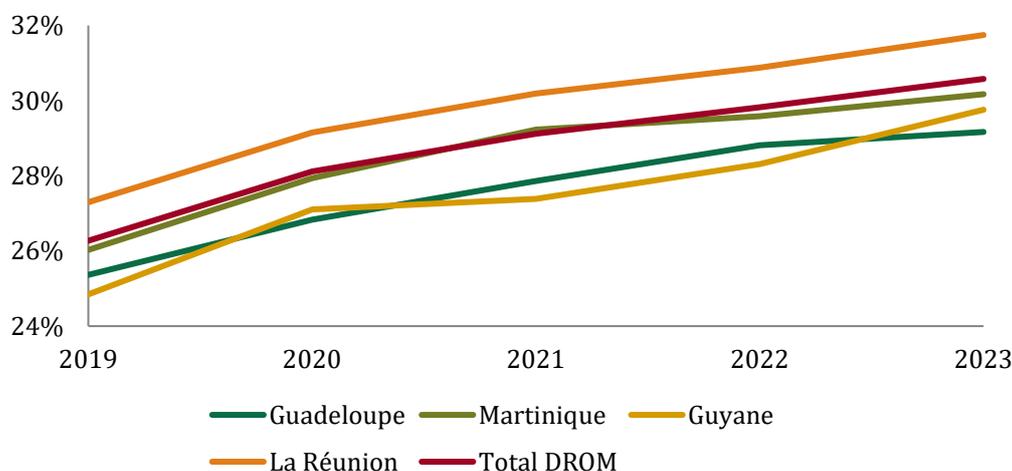
Tableau 12 : Évolution du taux d'exonération apparent dans les DROM (incluant le dispositif Lodéom et les dispositifs de réduction générale) et en France hexagonale (incluant les dispositifs de réduction générale) entre 2019 et 2023

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023
DROM (Lodéom et réduction générale)	19,4%	18,8%	19,5%	20,5%	21,1%
France hexagonale (réduction générale)	9,4%	9,3%	9,6%	10,1%	10,4%

Source : Mission, données Urssaf-CN et Open-Urssaf.

Pour les entreprises bénéficiaires dans les DROM, l'augmentation du taux d'exonération apparent s'est traduite par une évolution du taux moyen d'exonération des cotisations patronales pour les salariés concernés de 26,3 % en 2019 à 30,6 % en 2023 (cf. graphique 6). Le taux maximal d'exonération par le dispositif Lodéom étant de 32,34 %, cela signifie que la quasi-totalité des salariés sont intégralement exonérés de cotisations patronales.

Graphique 6 : Évolution du taux moyen d'exonération de cotisations par le dispositif Lodéom pour les salariés exonérés dans les DROM entre 2019 et 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

En conclusion, l'augmentation des exonérations Lodéom s'explique principalement par deux facteurs :

- ◆ l'augmentation de la masse salariale dans les DROM ;
- ◆ l'augmentation du taux d'exonération apparent.

Au niveau national, il est documenté que l'augmentation rapide du montant des exonérations au titre de la réduction générale peut être attribuée¹ au deux même causes. L'augmentation du taux d'exonération apparent s'explique par ailleurs par le « tassement » de la distribution de salaires² autour du SMIC, sous l'effet des revalorisations de ce dernier. Ce « tassement » s'est par ailleurs accentué en 2023 ; le rapport annuel du conseil des experts du SMIC indique que le pourcentage de salariés rémunérés au SMIC « atteint un niveau historique en 2023 de 17,3 % (après 12,0 % en 2021 et 14,5 % en 2022) ».

¹ Urssaf-CN, Stat'ur N°366 - juillet 2023.

² INSEE, novembre 2023, « Les salaires dans le secteur privé en 2022, une nette baisse du pouvoir d'achat, hormis au niveau du SMIC ».

1.3. Les exonérations de cotisations patronales en outre-mer constituent une dépense de guichet qui représente 51,2 % du budget du ministère des outre-mer dont la difficile prévision fragilise la budgétisation

1.3.1. Les exonérations de cotisations en outre-mer sont compensées aux organismes de Sécurité sociale par la mission budgétaire des outre-mer, dont ils représentent 51,2 % de l'ensemble des crédits exécutés en 2023

La loi du 25 juillet 1994¹, dite « loi Veil », impose le principe d'une compensation au budget de la Sécurité sociale du coût des exonérations de cotisations. Conformément à ce principe, **les exonérations de cotisations des dispositifs spécifiques aux outre-mer sont compensées par des crédits budgétaires du ministère des outre-mer. Ces crédits sont regroupés dans le programme 138 (P138) « emploi en outre-mer » de la mission outre-mer, et plus précisément dans l'action « 01 – soutien aux entreprises ».** Cette action regroupe, outre les dispositifs Lodéom et Lopom évalués par la mission, les crédits liés à la compensation des deux dispositifs suivants :

- ◆ le dispositif de réduction des cotisations pour les travailleurs indépendants en outre-mer (pour un coût de 195 M€ en 2023 selon le PLACSS) ;
- ◆ le dispositif de déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs en outre-mer (pour un coût de 44 M€ en 2023 selon le PLACSS).

Encadré 3 : Compensation des exonérations du régime général en outre-mer

Les exonérations de cotisations pour les employeurs des outre-mer au titre de l'allègement général, de la réduction maladie et de la réduction famille ne sont pas compensées aux organismes de sécurité sociale par les crédits budgétaires de la mission outre-mer, mais par fraction de TVA, comme en France hexagonale. Dans le cas de la réduction maladie, c'est le cas seulement depuis 2023.

En effet, depuis sa création en 2019 et jusqu'à l'exercice 2022, la compensation des exonérations au titre de la réduction maladie pour les employeurs situés en outre-mer était financée, comme les exonérations Lodéom, par des crédits budgétaires de la mission outre-mer (action 01 « soutien aux entreprises » du P138). Cette situation, qui représentait une exception, a été corrigée à partir de 2023, avec une compensation par attribution d'une fraction de TVA. En 2023, le changement de mode de compensation s'est traduit par un relèvement de la fraction de TVA en question à hauteur de 264,5 M€, et une diminution d'autant des crédits du P138 de qui étaient dévolus à cette compensation.

Source : Mission.

D'après le rapport annuel de performances (RAP) de la mission budgétaire outre-mer pour l'année 2023, le P138 représente 2 150 M€ de crédits de paiement, soit la majorité (72 %) des crédits de la mission outre-mer qui s'élèvent à 2 979 M€. L'action « 01 – soutien aux entreprises » du P138, représente un total de crédits exécutés de 1 816 M€, soit 84 % des crédits du P138 et 61 % des crédits de l'ensemble de la mission outre-mer (cf. tableau 13).

Le montant total des exonérations au titre des dispositifs Lodéom et Lopom représente donc 51,2 % des crédits de la mission outre-mer exécutés en 2023.

¹ Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

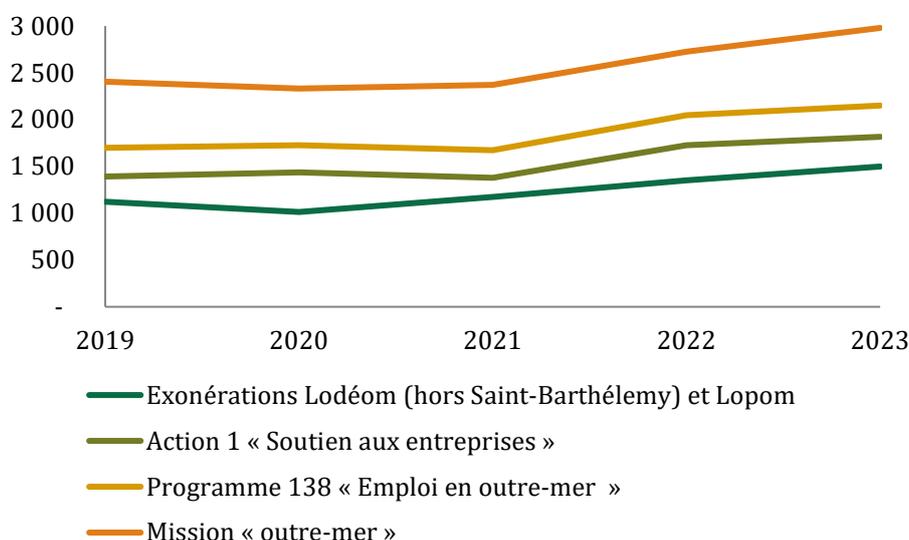
Tableau 13 : Crédits de paiement exécutés de la mission outre-mer en 2023 (en M€)

Bloc budgétaire	2023
Programme 123 « Conditions de vie en outre-mer »	829
Programme 138 « Emploi en outre-mer »	2 150
dont action 1 « Soutien aux entreprises »	1 816
Total mission « outre-mer » (P123 + P138)	2 979

Source : RAP 2023 de la mission outre-mer.

La part des crédits de de l'action 1 « soutien aux entreprises » dans les crédits du P138 et de la mission outre-mer est relativement stable entre 2019 et 2023 (respectivement toujours entre 80 % et 85 % et entre 57 % et 64 %, cf. graphique 7). La mission n'observe donc pas « d'effet d'éviction » des exonérations sur les autres crédits de la mission outre-mer sur cette période.

Graphique 7 : Évolution des exonérations et des crédits exécutés de la mission outre-mer entre 2019 et 2023 (en M€)



Source : Mission ; données exonérations Urssaf-CN ; données budgétaires RAP 2023 mission outre-mer.

1.3.2. La compensation des exonérations Lodéom correspond à une dépense dite de guichet, par construction peu pilotable, et dont le coût a été réévalué en fin d'exercice de +17 % en 2022 et de +28 % en 2023

1.3.2.1. À défaut de pouvoir piloter les dépenses relatives aux exonérations de cotisations Lodéom, leur prévision est effectuée par un groupe de suivi constitué des administrations parties prenantes

Les exonérations de cotisations sociales Lodéom constitue une dépense dite « de guichet » dans la mesure où, comme celles du dispositif d'allégement général, elles se font sur une base déclarative de la part des entreprises - avant vérifications et contrôles éventuels de la part des CGSS. **Chaque année, le montant des exonérations – et donc finalement celui des crédits budgétaires du P138 liés à leur compensation – est ainsi déterminé par les déclarations des entreprises et ne peut être exactement prévu en amont.**

Annexe III

Le pilotage se limite donc à un suivi infra-annuel des exonérations, avec trois réunions chaque année (en mars, juin et octobre) sous la présidence de la direction de la sécurité sociale (DSS) et avec la participation des administrations concernées, à savoir :

- ◆ la direction générale des outre-mer (DGOM) ;
- ◆ la direction du budget (DB) ;
- ◆ l'Urssaf-CN ;
- ◆ les CGSS des outre-mer de façon ponctuelle ;
- ◆ l'Agirc-Arrco depuis 2024.

L'Urssaf-CN est chargée dans ce cadre, et avant chaque réunion du groupe de suivi, de produire des fiches de synthèse sur l'évolution de la dépense.

Par ailleurs, dans la mesure où les exonérations sont compensées aux organismes de Sécurité sociale par des crédits budgétaires, une prévision du montant futur des exonérations est nécessaire chaque année dans le cadre de la constitution du budget prévisionnel de la mission outre-mer. Les prévisions du montant des exonérations sont faites par l'Urssaf-CN, à un horizon de trois années, sur la base d'hypothèses quant aux sous-jacents des exonérations :

- ◆ évolution de la masse salariale (revalorisation des salaires, hausse ou baisse de l'emploi) ;
- ◆ évolution du SMIC (qui fait évoluer en conséquence la valeurs des seuils de sortie des exonérations du dispositif Lodéom) et / ou du plafond annuel de la sécurité sociale (PASS) (qui agit sur les taux de cotisations en fonction de la rémunération) ;
- ◆ modifications éventuelles apportées au dispositif.

Chaque année, les prévisions effectuées à l'occasion de la réunion du groupe de suivi en juin sont utilisées pour la budgétisation du P138 dans le cadre de la construction du projet de loi de finances (PLF) de l'année suivante.

1.3.2.2. La prévision de la dépense fait l'objet de difficultés notables depuis 2022, comme le montre l'écart entre les projets des lois de finances initiales et les exonérations constatées qui a nécessité le rajout en fin d'exercice de près de 650 M€ sur les deux dernières années

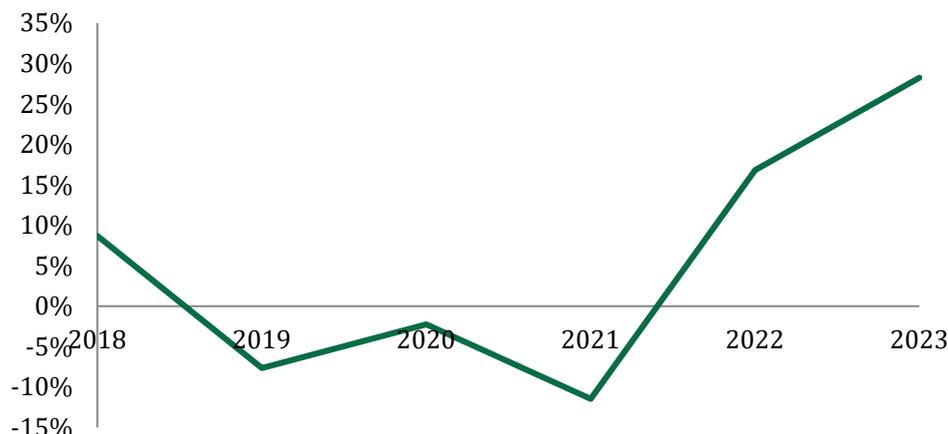
Les exonérations représentant une dépense de guichet, la prévision des crédits affectés à leur compensation est par nature incertaine. À chaque fin d'exercice, afin de compenser l'écart entre les exonérations constatées et les crédits prévus en PLF, un ajustement des crédits de l'action « 01 – soutien aux entreprises » du P138 est donc nécessaire, à la baisse ou à la hausse, dans la loi de finances de fin de gestion (LFG).

Si un écart entre la budgétisation initiale des crédits de l'action « 01 – soutien aux entreprises » et l'exécution constatée est par nature inévitable, on observe un net accroissement de cet écart depuis 2021 : là où l'écart était contenu entre - 8 et + 12 % entre 2018 et 2021 inclus (incluant donc la crise du Covid-19), il est passé à 16,8 % en 2022 et à 28,2 % en 2023 (cf. graphique 8).

Ces écarts dans les crédits de l'action ont une influence directe sur les écarts d'exécution de la mission outre-mer dans son ensemble : 97,8 % de l'écart entre budgétisation et exécution de la mission outre-mer sont dus à cette action en 2022, et 91,5 % en 2023 (cf. tableau 14).

Annexe III

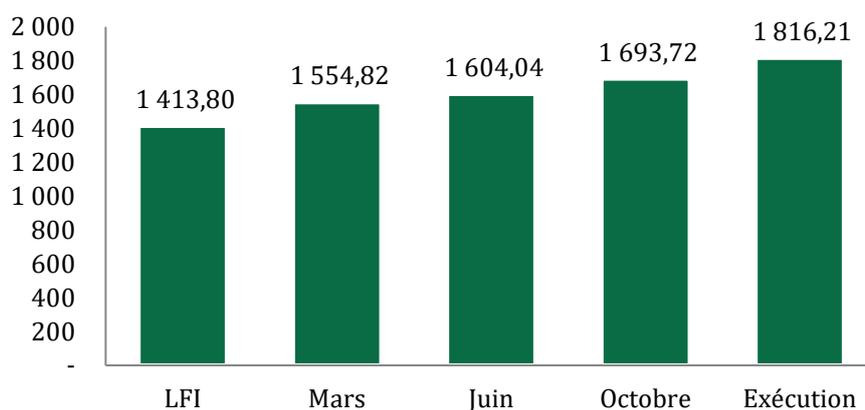
Graphique 8 : Taux d'écart entre budgétisation de l'action « soutien aux entreprises » en outre-mer en PLF et exécution constatée des crédits, entre 2018 et 2023



Source : Mission, données PAP et RAP de la mission outre-mer entre 2018 et 2023.

Les prévisions réévaluées lors de chaque réunion du groupe de suivi en 2023 ont été croissantes, et malgré tout inférieures à la dépense finalement exécutée.

Graphique 9 : Évolution des prévisions de l'Urssaf-CN pour l'action « soutien aux entreprises » en outre-mer en cours de gestion en 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2023 sur la mission outre-mer.

La Cour des comptes, dans le cadre de la note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) 2023 sur la mission outre-mer, a recommandé que les prévisions actualisées d'octobre puissent être prises en compte dans le PLF, afin de rapprocher davantage la budgétisation initiale de la réalité et d'éviter des ouvertures massives de crédits en loi de finances de fin de gestion. Cette prévision interviendrait toutefois après le dépôt du PLF à l'Assemblée Nationale, et sa prise en compte ne pourrait donc être effective que par un amendement gouvernemental.

Annexe III

Tableau 14 : Crédits de paiement de la mission outre-mer, en prévision et en exécution entre 2018 et 2023

Composantes		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (prévision)
Prévision (LFI)	Action 1 « Soutien aux entreprises »	1 078	1 505	1 468	1 557	1 478	1 416	1 539
	Programme 138 « Emploi en outre-mer »	1 333	1 784	1 748	1 833	1 778	1 759	1 868
	Mission « outre-mer »	2 067	2 576	2 372	2 436	2 472	2 543	2 658
Exécution (LFG)	Action 1 « Soutien aux entreprises »	1 172	1 390	1 435	1 378	1 727	1 816	Non Applicable (N.A.)
	Programme 138 « Emploi en outre-mer »	1 430	1 700	1 728	1 673	2 046	2 150	N.A.
	Mission « outre-mer »	2 114	2 407	2 332	2 372	2 726	2 980	N.A.

Source : PAP et RAP de la mission outre-mer de 2018 à 2023.

1.3.3. La LPFP 2024-2027 porte de fortes ambitions de réduction de la dépense, à hauteur de 20 % en 2027 et à rebours des prévisions tendanciennes, en faisant l'hypothèse d'une réforme des dispositifs

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2024 à 2027 prévoit une contention des dépenses liées aux exonérations de cotisations sociales dans les outre-mer. Cette LPFP prévoit des crédits budgétaires pour l'action 01 « soutien aux entreprises » du P138 à hauteur de 1 463 M€ en 2024 et de 1 558 M€ en 2027, soit une augmentation de 6,5 % en quatre ans (alors que la même action a augmenté de 24 % dans le même temps entre 2019 et 2023).

Selon la direction du budget (DB), cette trajectoire de dépense a été construite sur les hypothèses suivantes :

- ◆ une base de calcul correspondant au montant voté pour cette action dans la LFI pour l'année 2023, soit 1 416 M€ ;
- ◆ une évolution tendancielle (dans le cas d'une absence de réforme des dispositifs) estimée en juin 2023 par l'Urssaf-CN à +283 M€ en 2025, +355 M€ en 2026 et +373 M€ en 2027. Cette augmentation est portée principalement par les exonérations au titre du dispositif Lodéom ;
- ◆ une première réforme des paramètres des dispositifs Lodéom, qui serait intervenue dès le PLFSS 2024, qui aurait conduit à une économie de -120 M€ par an sur la période ;
- ◆ des économies supplémentaires et non-documentées sur le dispositif Lodéom qui auraient permis d'atteindre les plafonds fixés par la lettre de cadrage du PLF 2024, soit des économies de 170 M€ en 2025, de 250 M€ en 2026 et 295 M€ en 2027.

Cette ambition budgétaire de la LPFP apparaît comme d'ores et déjà caduque, à quatre titres :

- ◆ l'exécution des dépenses pour l'année 2023 a montré un dépassement de 400 M€ des crédits prévus pour l'action par la LFI 2023, fragilisant de fait le point de départ des calculs d'évolution tendancielle pour les années suivantes ;
- ◆ le PLF 2024 lui-même ne respecte pas la première échéance, avec une inscription de 1 539 M€ (au lieu de 1 463 M€) ;

Annexe III

- ◆ les coûts prévisionnels estimés par l'Urssaf-CN ont été réhaussés en février 2024 par rapport aux prévisions effectuées en juin 2024 pour la LPFP, sous l'effet notamment de la constatation du dépassement pour l'année 2023 ; cette hausse des coûts prévisionnels implique, pour respecter la lettre de cadrage du PLF 2024, que soient réalisées de économies à hauteur de 179 M€ en 2025, de 263 M€ en 2026 et de 311 M€ en 2027 ;
- ◆ la première réforme envisagée pour l'année 2024 n'a finalement pas été programmée par le PLFSS 2024.

Tableau 15 : Trajectoire de la LPFP 2024-2027 pour l'action 01 « soutien aux entreprises » du P138

Composante	2024	2025	2026	2027
Montant	1463,9 M€	1553,7 M€	1537,5 M€	1558,6 M€

Source : Direction du budget.

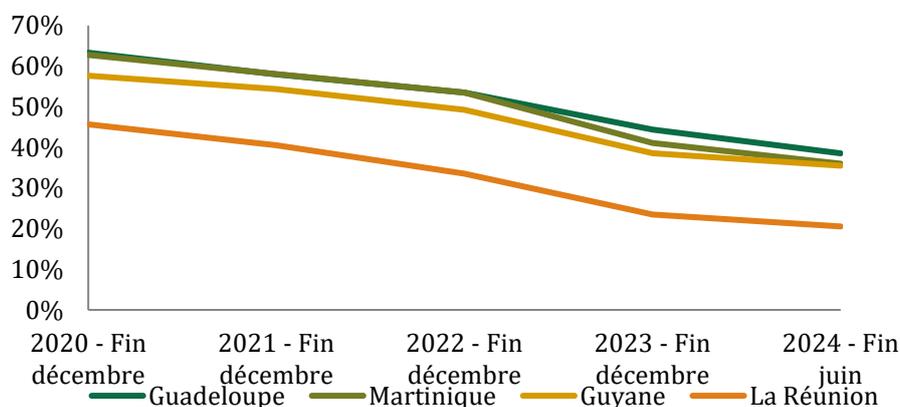
1.4. Malgré une augmentation continue du montant des exonérations Lodéom depuis 2019, le montant des dettes de cotisations patronales des entreprises ultra-marines a augmenté de 28 M€ entre 2019 et 2023

1.4.1. 34 % des entreprises bénéficiaires des exonérations Lodéom sont débitrices de cotisations sociales patronales fin 2023, pour une dette totale de 405 M€

Une large partie des entreprises bénéficiaires des exonérations Lodéom ont des dettes de cotisations patronales auprès des CGSS. Cette proportion est en effet de 34 % au 31 décembre 2023, en baisse continue depuis la fin décembre 2020 (date à laquelle cette proportion était de 55 %). La baisse s'est poursuivie sur le premier semestre de l'année 2024, pour atteindre 30 %. La proportion d'établissements débiteurs est toujours plus faible à La Réunion que dans les Antilles et en Guyane. Les entreprises de moins de 50 salariés sont plus sujettes aux dettes de cotisations patronales que celles de plus de 50 salariés (34 % contre 23 % respectivement, cf. tableau 16).

Si la proportion d'établissements débiteurs est en diminution, le volume global des dettes de cotisations patronales des bénéficiaires des exonérations Lodéom a continuellement augmenté entre fin 2020 et fin 2023, passant de 377 M€ à 405 M€. Une diminution est malgré tout observable sur le premier semestre de l'année 2024, sans qu'il soit possible de conclure à une réelle tendance (les données n'étant disponibles qu'à fin juin, contre fin décembre les autres années). Le montant des dettes est particulièrement élevé en Guadeloupe et à la Martinique, au regard de la taille de ces économies, par rapport à la Guyane et à La Réunion.

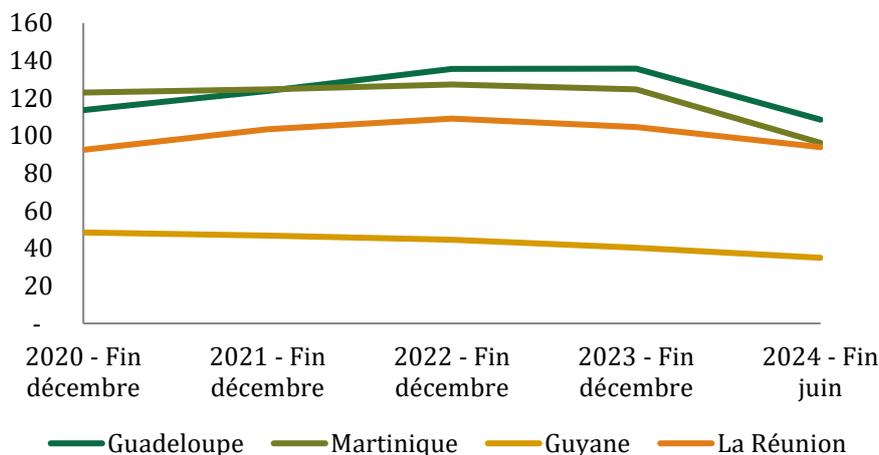
Graphique 10 : Évolution de la proportion des établissements bénéficiaires des exonérations Lodéom débiteurs de cotisations patronales dans les DROM entre 2020 et 2024 (en %)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Annexe III

Graphique 11 : Évolution du montant des dettes de cotisations patronales des établissements dans les DROM entre 2020 et 2024 (en M€)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Tableau 16 : Proportion des entreprises bénéficiaires des exonérations Lodéom débitrices de cotisations patronales au 31 décembre 2023 dans les DROM

Taille des entreprises	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Total
Moins de 10 salariés	45 %	41 %	39 %	23 %	34 %
Entre 11 et 50 salariés	42 %	41 %	36 %	24 %	33 %
Plus de 50 salariés	34 %	26 %	27 %	17 %	23 %

Source : Mission, données Urssaf-CN.

1.4.2. Les restitutions de cotisations liées au contrôle du dispositif Lodéom en 2023 ont été plus importantes que les redressements

Le contrôle par les CGSS de l'application des exonérations Lodéom par les entreprises a donné lieu en 2023, dans 48 % des cas, à une opération de restitution de cotisations à l'entreprise (dans le cas où elle n'aurait pas appliqué à son plein avantage le dispositif) ou inversement à un redressement (dans le cas où elle aurait bénéficié d'exonérations de manière induue).

Les restitutions de cotisations aux établissements éligibles aux exonérations Lodéom ont été de 3,7 M€ en 2023 soit 0,2 % du coût du dispositif, et les redressements pour le même motif de 2,7 M€ soit 0,2 % du coût du dispositif. L'année 2023 constitue la première année où les restitutions ont excédé les redressements (cf. graphique 12). Le dispositif Lodéom constitue le premier motif de redressement comme de restitution de cotisations patronales suite à une exonération dans les DROM.

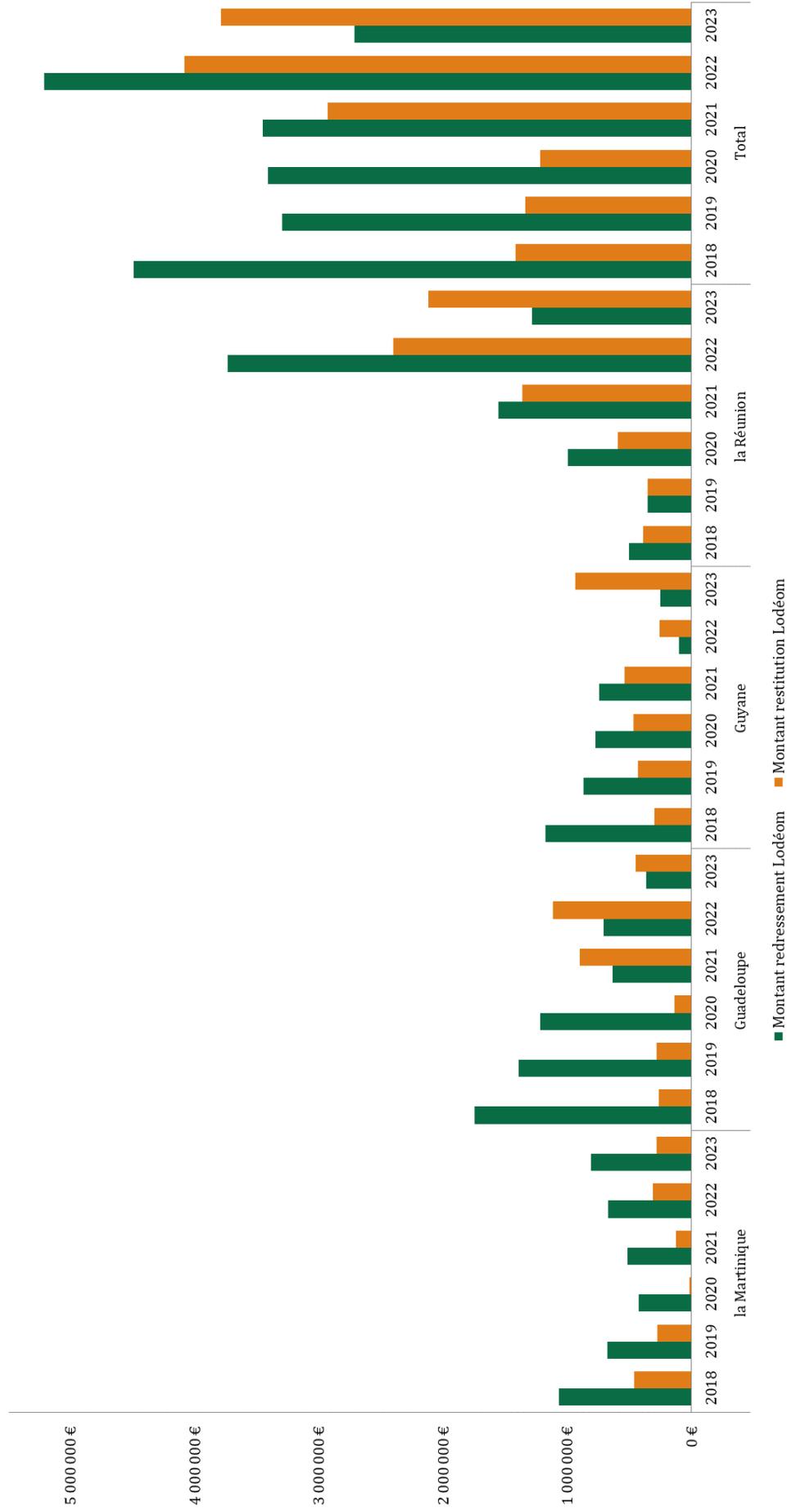
Tableau 17 : Taux de contrôle des exonérations Lodéom aboutissant à un redressement ou à une restitution de cotisations patronales dans les DROM entre 2017 et 2023

Composantes	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taux de restitution ou de redressement après contrôle	33 %	45 %	38 %	33 %	61 %	56 %	48 %

Source : Mission, données Urssaf-CN.

Annexe III

Graphique 12 : Montant des restitutions et redressements liés aux dispositifs d'exonérations Lodéom dans les DROM entre 2018 et 2023 (en €)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

2. Les dispositifs d'exonérations couvrent l'intégralité de l'activité économique des territoires ultramarins, même si certains secteurs bénéficient particulièrement des exonérations

2.1. Les exonérations sont bien réparties entre les territoires ultramarins au regard de leur activité économique avec 44 % pour La Réunion, 43 % pour les deux DROM des Antilles réunis et 11 % pour la Guyane

Encadré 4 : Données utilisées par la mission pour la cartographie des bénéficiaires des exonérations Lodéom

Les données relatives aux bénéficiaires des exonérations Lodéom communiquées à la mission par l'Urssaf-CN sont issues de l'exploitation directe des déclarations des établissements cotisants sur les DSN de leurs salariés. Les données sont donc potentiellement affectées par les erreurs et omissions des déclarants sur les DSN.

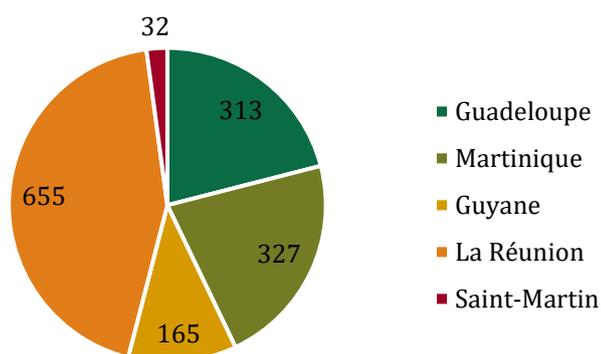
Plus particulièrement, les études de cette annexe sur la ventilation des exonérations en fonction des barèmes et des territoires dépendent du bon choix, par les déclarants, du code type de personnel (CTP) correspondant à leur situation – un CTP étant dévolu à chaque barème.

En pratique, on constate notamment une confusion des CTP entre le régime Lodéom dans les DROM et celui dans les COM. Si ces erreurs de régime ne sont pas négligeables dans le cas de l'analyse des exonérations à Saint-Martin (le taux d'erreur de déclaration est de 18 % en 2023, cf. section 2.7), les analyses de la mission montrent qu'elles restent marginales dans le cas des entreprises sises dans les DROM (toujours moins de 1 % d'erreur sur les cinq dernières années, et moins de 0,2 % en 2023).

Source : Mission.

Les exonérations se répartissent entre La Réunion (44 %), la Martinique et la Guadeloupe (respectivement 22 % et 21 %), la Guyane (11 %) et Saint-Martin (2 %) (cf. graphique 13). Cette répartition des exonérations entre territoires n'a pas évolué entre 2019 et 2023 (cf. graphique 14).

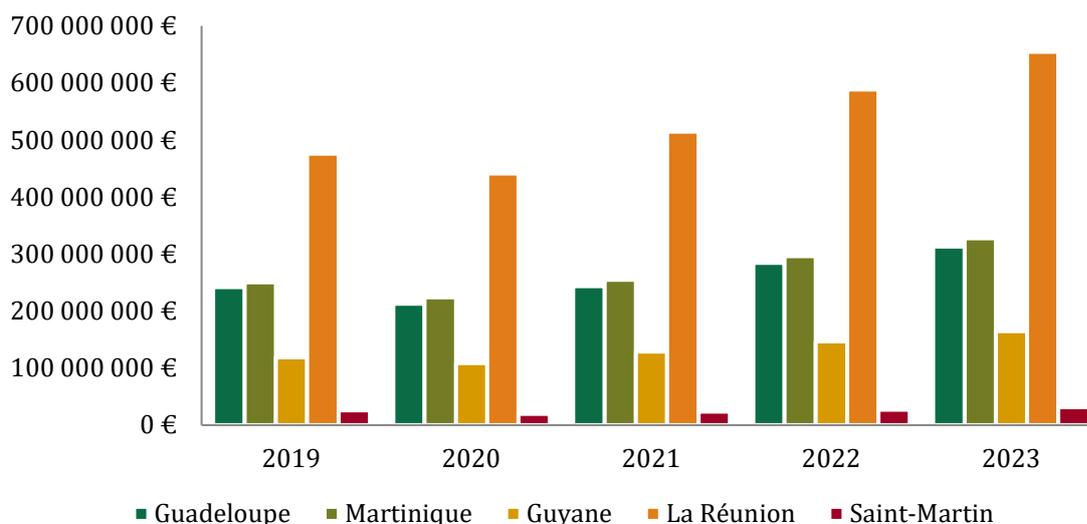
Graphique 13 : Exonérations Lodéom par territoire en 2023 (en M€)



Source : Urssaf-CN.

Annexe III

Graphique 14 : Exonérations par territoire entre 2019 et 2023 (en €)



Source : Urssaf-CN.

Le nombre d'établissements bénéficiaires des exonérations dans les DROM en 2023 est de 50 120, en augmentation de 11 % entre 2019 et 2023, tiré par la hausse de 14 % à la Réunion (cf. tableau 18).

Tableau 18 : Évolution du nombre d'établissements exonérés par Lodéom entre 2019 et 2023

Territoires	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019 - 2023
Guadeloupe	10 594	10 402	10 896	11 376	11 595	9,4 %
Martinique	9 634	9 414	9 847	10 335	10 492	8,9 %
Guyane	4 652	4 402	4 635	4 819	4 931	6,0 %
La Réunion	20 270	20 416	21 784	22 696	23 102	14,0 %
Total	45 150	44 634	47 162	49 226	50 120	11,0 %

Source : Urssaf-CN.

2.2. La répartition des exonérations en fonction des barèmes est homogène dans les différents territoires, en dehors de la Guyane qui bénéficie davantage des barèmes de compétitivité renforcée et innovation et croissance

Les exonérations dans les DROM sont principalement accordées au titre du barème compétitivité (61 % du total des exonérations, pour un total de 861 M€) et du barème de compétitivité renforcée (37 % du total, avec 527 M€)⁸. Les exonérations accordées au titre du barème innovation et croissance sont marginales (moins de 2 % du total, avec moins de 34 M€).

La Guyane se distingue par une part significative des exonérations accordées au titre du barème compétitivité renforcée (52 % du total contre 37 % en moyenne). Cette importance est liée à l'éligibilité plus large à ce barème en Guyane que dans les autres territoires.

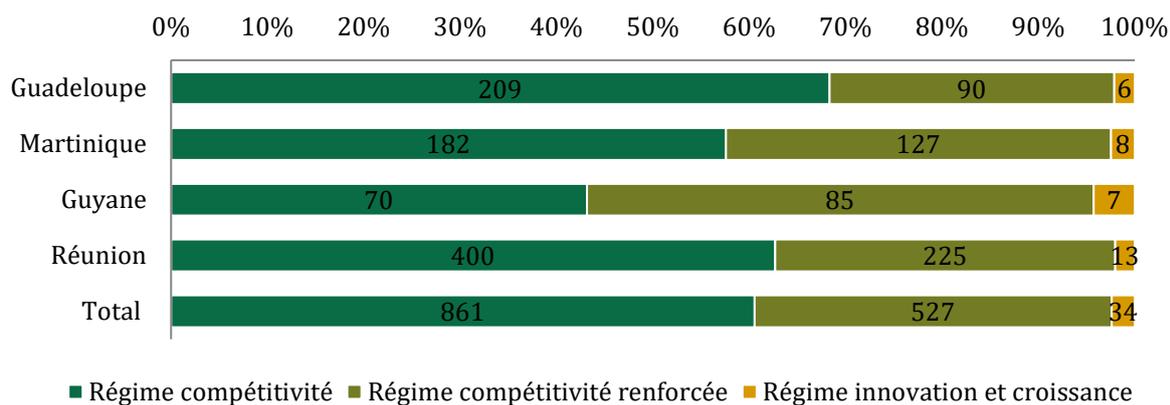
⁸ Les données de l'Urssaf-CN indiquent par ailleurs 29 M€ d'exonérations dont l'affectation par barème n'a pas été possible pour la mission.

Annexe III

De la même manière, la majorité des entreprises bénéficiaires le sont au titre du barème compétitivité (85 % des entreprises bénéficiaires). Cette proportion est homogène dans les DROM (entre 82 et 85 %), sauf en Guyane où elle n'est que de 69 %, pour les mêmes raisons d'éligibilité étendue au barème compétitivité renforcée.

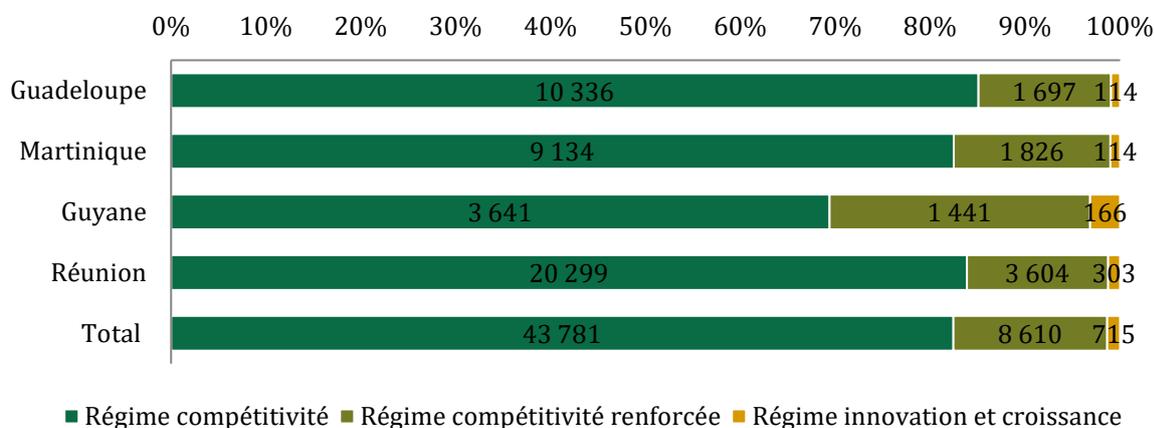
On observe un poids deux fois plus fort du barème innovation et croissance (en termes de part des exonérations accordées au titre de ce barème comme en termes de proportion des entreprises bénéficiaires) en Guyane que dans les autres DROM.

Graphique 15 : Répartition du montant des exonérations accordées en fonction du barème en 2023 (en M€)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Graphique 16 : Répartition des entreprises bénéficiant de la Lodéom en fonction du barème en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.3. En cohérence avec la structure du tissu économique des DROM, 88 % des établissements bénéficiaires sont des employeurs de moins de 11 salariés et concentrent 52 % des exonérations

Les entreprises des DROM sont à plus de 90 % des très petites entreprises (TPE) (cf. annexe I, section 1.2.), comme en France hexagonale. Cette structuration économique se retrouve dans les bénéficiaires des exonérations Lodéom, qui sont à 89 % des TPE (cf. graphique 17). Cette forte représentation des TPE est par ailleurs observable dans tous les territoires concernés.

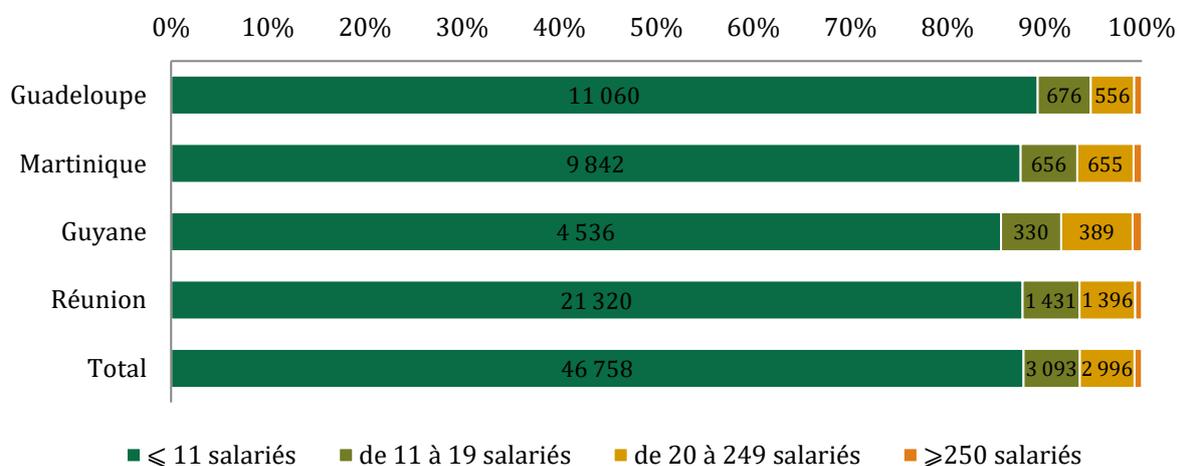
Annexe III

Les TPE reçoivent 52 % du total des exonérations, soit 750 M€ tous barèmes et tous territoires confondus, ce qui en fait les premières bénéficiaires du dispositif Lodéom, devant les entreprises de 20 à 249 salariés (6 % des entreprises bénéficiaires) qui reçoivent 30 % du montant des exonérations. Les entreprises de 11 à 20 salariés reçoivent de leur côté 12 % des exonérations (pour 6 % des entreprises), et celles de plus de 250 salariés 5 % des exonérations (pour 1 % des établissements).

La Guyane se distingue par une plus forte proportion (35 %) des exonérations qui bénéficie aux entreprises entre 20 et 249 salariés, ce qui est conforme à la sur-représentation de ces entreprises dans ce territoire par rapport aux autres DROM (cf. annexe I, section 1.2.).

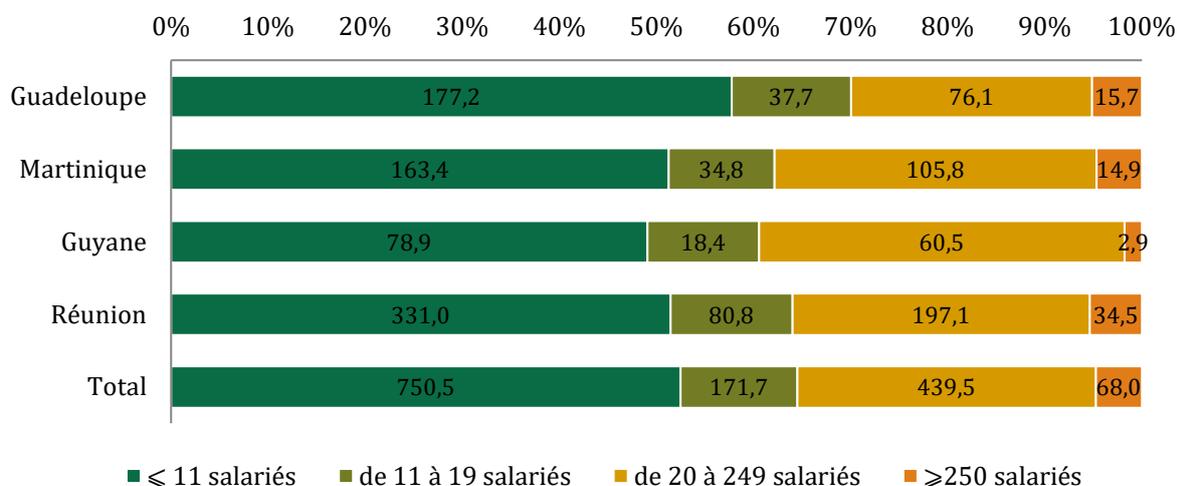
On peut noter que les entreprises de plus de 250 salariés reçoivent 68 M€ d'exonérations, soit près de 5 % du total ; étant donnés les critères des barèmes, ces entreprises ne peuvent exercer une activité que dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP) ou de la desserte maritime ou aérienne (cf. annexe II).

Graphique 17 : Répartition des entreprises bénéficiaires des exonérations Lodéom, tous barèmes confondus, selon la taille de l'entreprise en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Graphique 18 : Répartition des exonérations Lodéom tous barèmes confondus, selon la taille des entreprises bénéficiaires en 2023 (en M€)

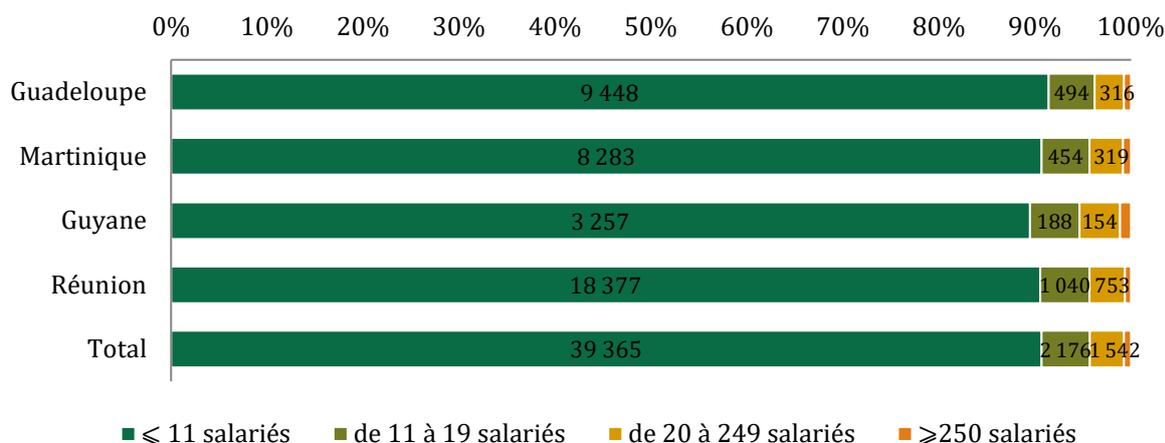


Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.3.1. En cohérence avec la cible du barème compétitivité, les entreprises bénéficiaires de ce barème sont à 91 % des entreprises de moins de 11 salariés, qui perçoivent 69 % des exonérations

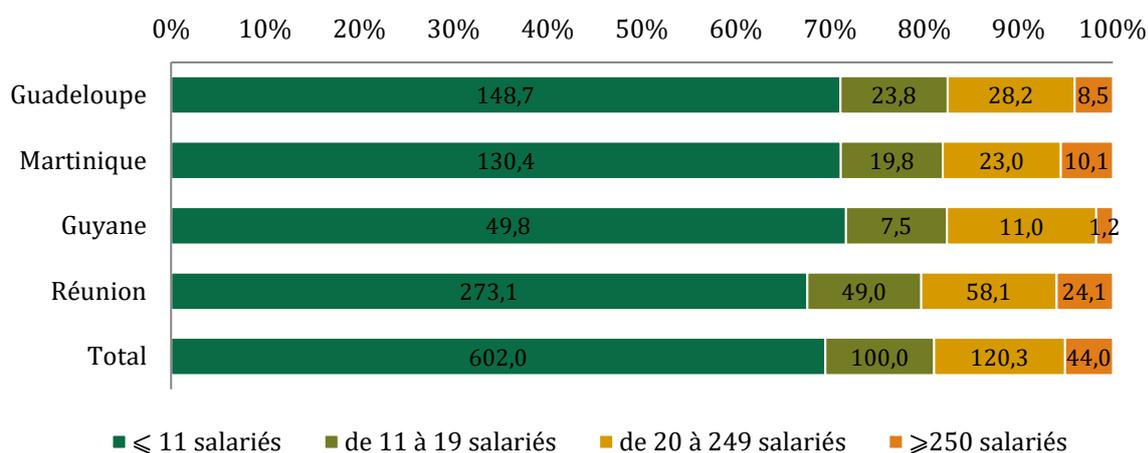
En 2023, 91 % des entreprises bénéficiaires du barème compétitivité sont des TPE et ont moins de 11 salariés. Cette répartition est cohérente avec le fait que le barème compétitivité s'applique essentiellement aux établissements de moins de 11 salariés ; seuls ceux actifs dans les secteurs de la construction et des liaisons maritimes et aériennes y sont éligibles quel que soit leur nombre de salariés. Les TPE reçoivent 69 % des exonérations de ce barème, pour un montant total de 602 M€ en 2023.

Graphique 19 : Répartition des entreprises bénéficiaires du barème compétitivité selon la taille de l'entreprise en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Graphique 20 : Répartition des exonérations du barème compétitivité selon la taille des entreprises bénéficiaires en 2023 (en M€)



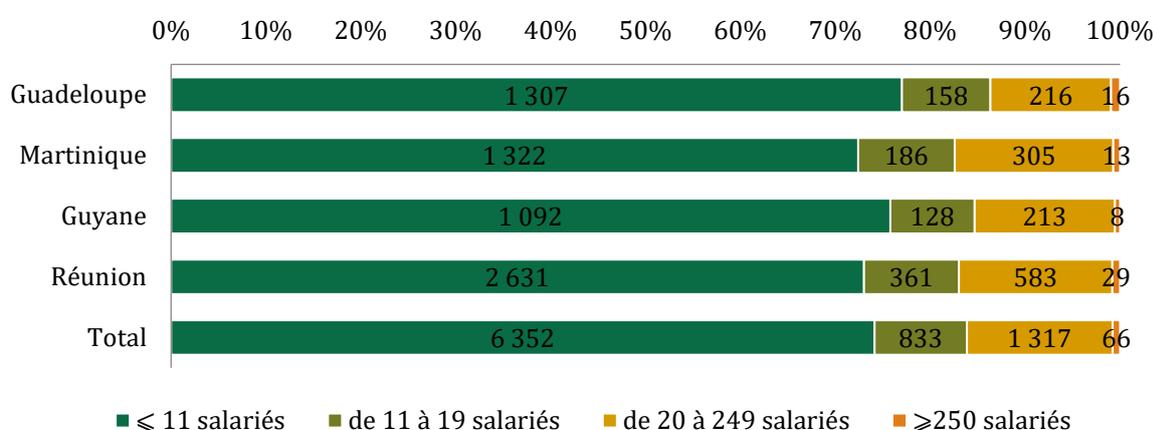
Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.3.2. Les entreprises de 20 à 249 salariés représentent 15 % des entreprises bénéficiaires du barème compétitivité renforcée, et reçoivent 57 % des exonérations

Si la majorité des entreprises bénéficiaires du barème compétitivité renforcée sont des TPE (à 72 %), ces entreprises ne reçoivent que 32 % des exonérations. La majorité des exonérations sont perçues par les entreprises entre 20 et 249 salariés, soit 54 % des exonérations pour un montant total de 242 M€. Ceci est cohérent avec la construction du barème compétitivité renforcée, qui cible spécifiquement les entreprises de moins de 250 salariés.

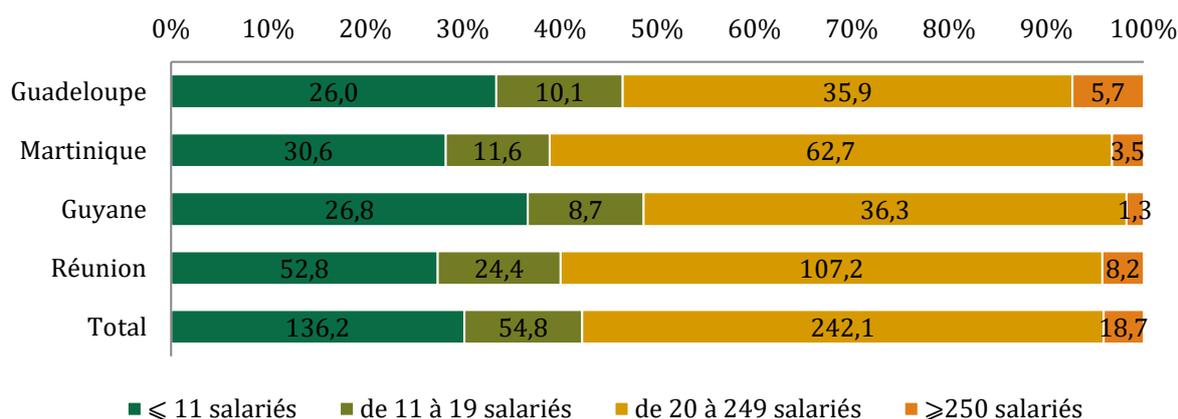
On peut noter que 18 M€ d'exonérations, soit 4 % du total pour le barème compétitivité renforcée, sont perçues par des entreprises de plus de 250 salariés, alors que les critères d'éligibilité de ce barème ne permettent à priori à ces entreprises d'en bénéficier.

Graphique 21 : Répartition des entreprises bénéficiaires du barème compétitivité renforcée selon la taille de l'entreprise en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Graphique 22 : Répartition des exonérations du barème compétitivité renforcée selon la taille des entreprises bénéficiaires en 2023 (en M€)

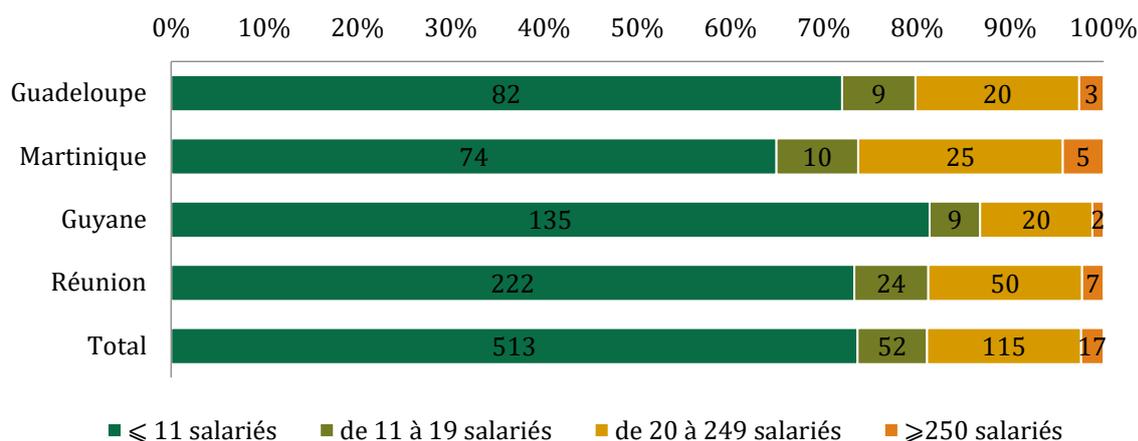


Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.3.3. Les exonérations du barème innovation et croissance bénéficient à 59 % aux entreprises de moins de 250 salariés

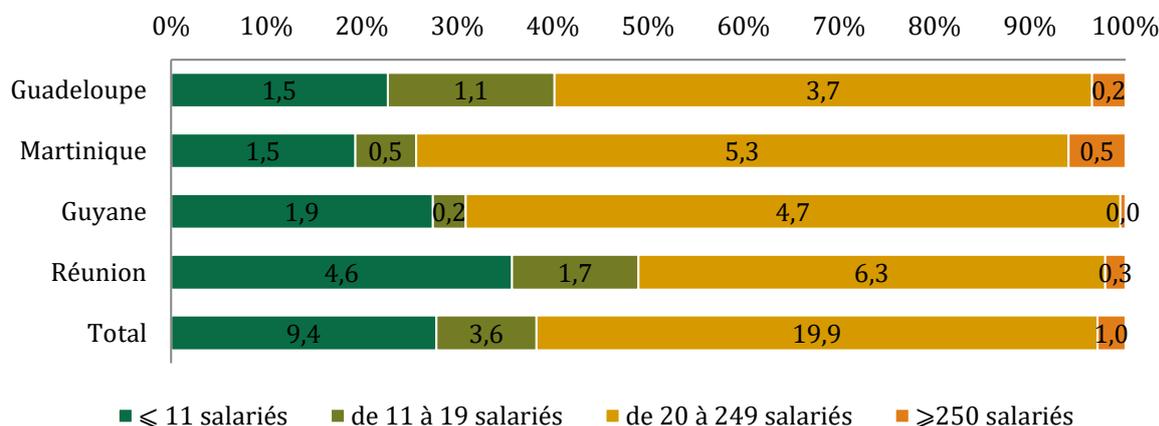
Les entreprises bénéficiaires du barème innovation et croissance sont beaucoup moins nombreuses que celles bénéficiaires des deux autres barèmes (697 entreprises contre 43 410 dans le barème compétitivité et 8 568 dans le barème compétitivité renforcée). Ce sont majoritairement des TPE (à 74 %), qui reçoivent 28 % des exonérations ; comme pour le barème compétitivité, la majorité du montant des exonérations est perçue par les entreprises de 20 à 249 salariés (à 59 %).

Graphique 23 : Répartition des entreprises bénéficiaires du barème innovation et croissance selon la taille de l'entreprise en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Graphique 24 : Répartition des exonérations du barème innovation et croissance selon la taille des entreprises bénéficiaires en 2023 (en M€)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

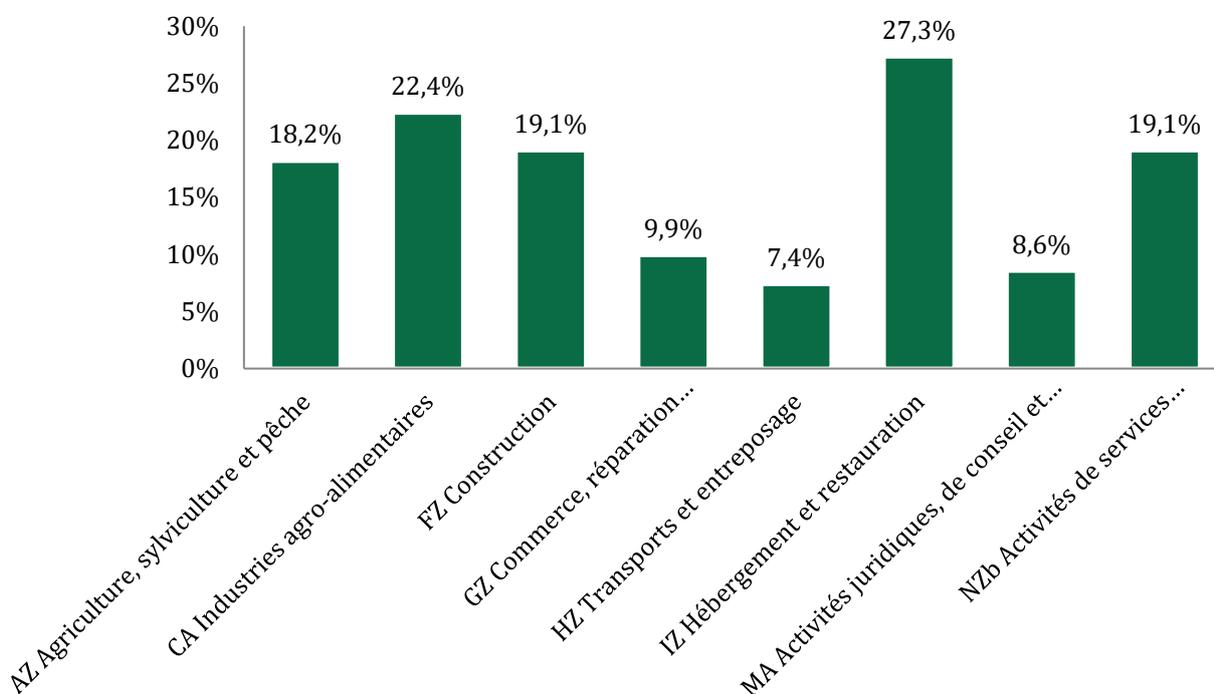
2.4. Les secteurs de l'hébergement-restauration, de la construction, du commerce et des activités administratives regroupent 55 % des exonérations et 49 % des établissements bénéficiaires, avec un taux d'exonération apparent qui atteint 27,3 % pour le secteur de l'hébergement-restauration

Quatre secteurs représentent plus de la moitié des bénéficiaires des exonérations Lodéom en termes de montants, avec des poids relativement équivalents : le commerce (14,6 %), la construction (14,6 %), l'hébergement-restauration (13,7 %) et les activités administratives et de soutien (12,3 %), soit ensemble 55,2 % du total des exonérations, tous DROM confondus (cf. graphique 26). Ces quatre secteurs représentent respectivement 20,8 %, 12,6 %, 8,8 % et 6,9 % des établissements bénéficiaires, soit 49,1 % ensemble des bénéficiaires. Les secteurs de l'agroalimentaire, de l'industrie et du transport bénéficient respectivement de 7,1 %, 7,0 % et 5,2 % des exonérations.

La répartition des exonérations est globalement semblable à La Réunion, en Guadeloupe et à la Martinique (cf. graphique 27). La Guyane se démarque par une plus forte représentation du secteur de la construction, du transport et des activités administratives et de soutien dans les bénéficiaires des exonérations (en termes de montants), avec inversement une moindre représentation des secteurs de l'agriculture et de l'hébergement restauration.

Par ailleurs, le taux d'exonération apparent du dispositif Lodéom dépend grandement du secteur d'activité des entreprises. Ainsi, le taux d'exonération apparent du secteur de l'hébergement-restauration atteint 27,3 % et celui de la construction 22,4 %, contre seulement 9,9 % pour les activités de commerce (cf. graphique 25).

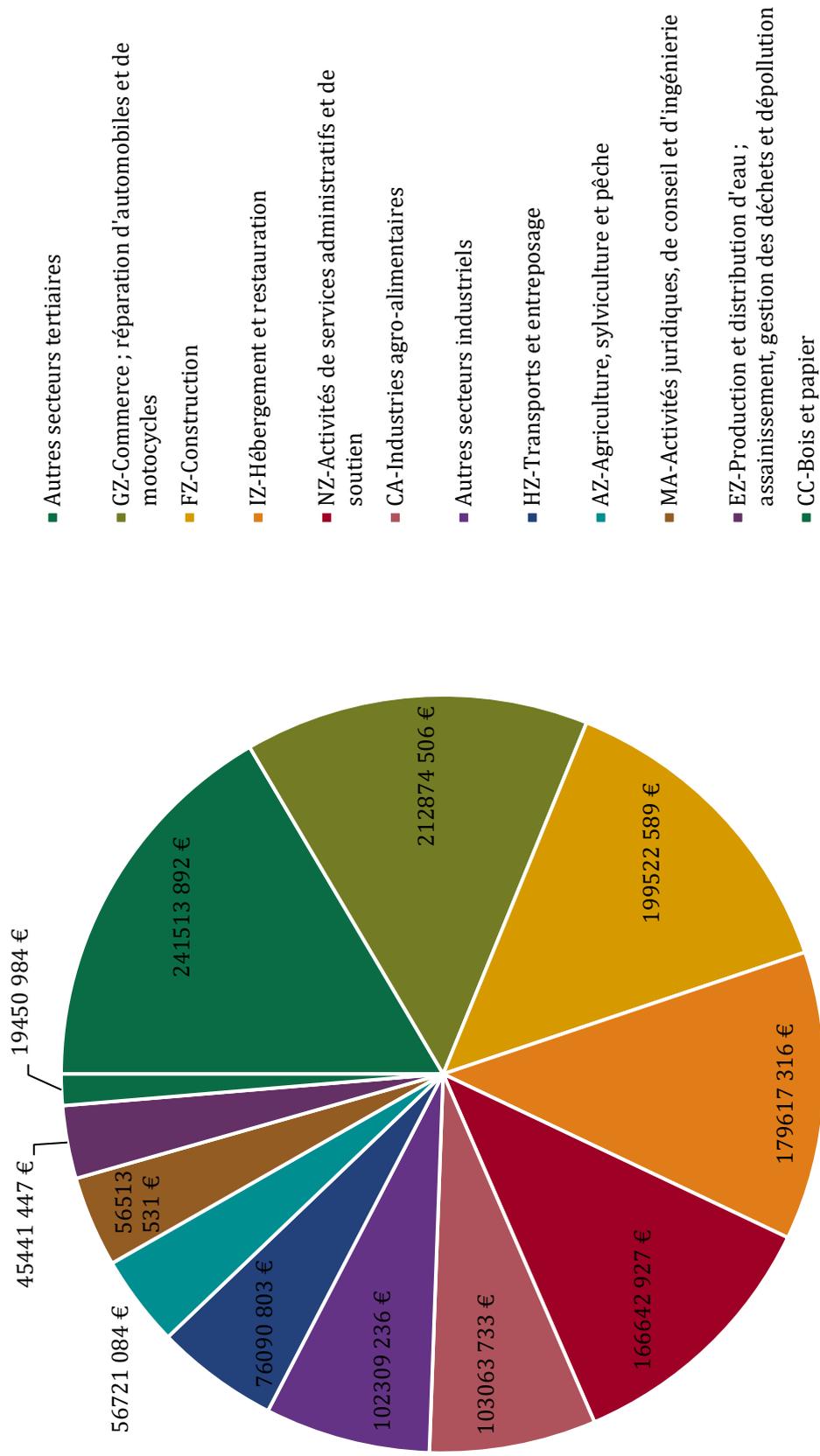
Graphique 25 : Taux d'exonération apparent au titre du dispositif Lodéom dans les DROM selon le secteur en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN et Open-Urssaf.

Annexe III

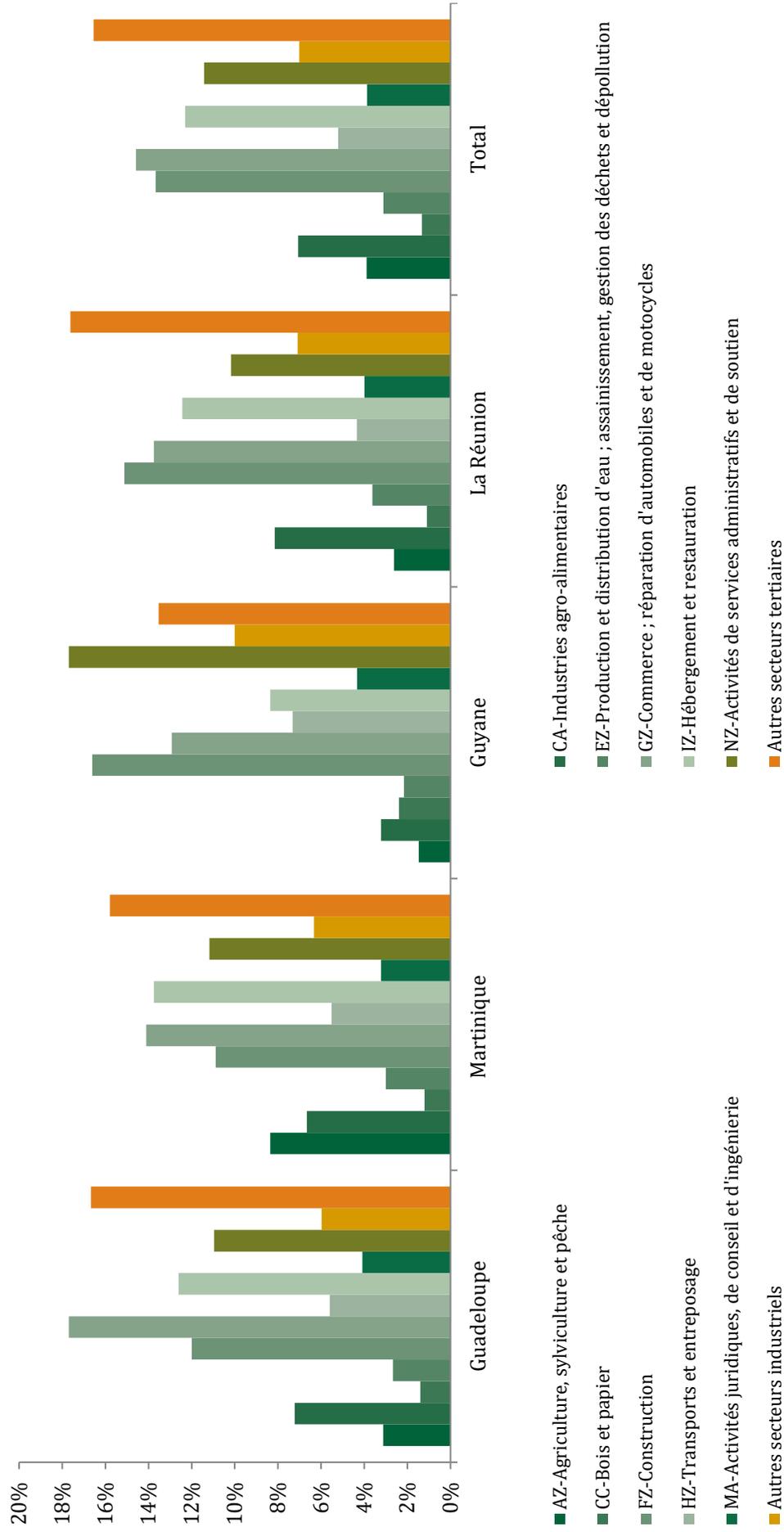
Graphique 26 : Exonérations par secteur (tous DROM confondus) en 2023



Source : Mission, données Urssaf-CN.

Annexe III

Graphique 27 : Répartition des exonérations par secteur d'activité dans les DROM en 2023 (en %)



Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.5. L'examen des secteurs bénéficiant des exonérations fait apparaître des incohérences qui soulignent les limites de l'utilisation des codes NAF et justifieraient des contrôles renforcés

2.5.1. Le secteur de la construction bénéficie du barème de compétitivité renforcée sans raison apparente, et inversement les secteurs de l'hôtellerie-restauration, de l'agriculture et de l'agroalimentaire ne bénéficient pas toujours du barème le plus avantageux

Les dispositifs d'exonérations Lodéom étant fondés sur une logique déclarative, l'entreprise déclarante est libre et responsable de l'application du barème d'exonération relatif à sa situation. Il revient ensuite aux CGSS de contrôler les déclarations des entreprises pour relever les potentielles incohérences, et de mener des contrôles le cas échéant. L'éligibilité « réelle » d'une entreprise n'est donc établie qu'en cas de contrôle ; c'est notamment le cas concernant le critère d'éligibilité du secteur d'activité d'une entreprise. En effet, si toutes les entreprises sont recensées comme d'un secteur d'activité, selon la nomenclature du code de la nomenclature d'activité française (NAF), ce code NAF ne fait pas force de loi et donne qu'un « indice » de l'éligibilité de l'entreprise aux différents barèmes d'exonération Lodéom.

Si l'analyse des exonérations reçues par les entreprises en fonction des secteurs selon les codes NAF permet de repérer des potentielles incohérences dans l'attribution des exonérations, ces incohérences, sans contrôle au cas par cas sur chaque entreprise, ne peuvent être précisées comme ou de bon droit, ou relevant d'erreurs, de fraudes ou de non-recours. Les analyses de la mission permettent malgré tout de dresser un panorama général de la bonne – ou mauvaise attribution des barèmes par secteur d'activité.

L'examen des codes NAF des entreprises bénéficiaires des barèmes Lodéom de compétitivité et de compétitivité renforcée permet de constater que les principaux secteurs bénéficiaires le sont au titre d'un barème adapté, notamment :

- ◆ les secteurs du commerce et de la construction sont essentiellement exonérés au titre du barème compétitivité dans le barème compétitivité (95 % des exonérations du secteur pour le commerce, 81 % pour la construction) ;
- ◆ le secteur de l'hôtellerie-restauration, est principalement exonéré au titre du barème compétitivité renforcée (à 74 %) ;
- ◆ les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire sont principalement exonérés au titre du barème compétitivité renforcée (83 % et 69 % respectivement).

Néanmoins, cette analyse **met aussi en avant des incohérences d'ampleur significative entre les secteurs supposés de entreprises (établis selon leur code NAF) et les barèmes d'exonérations Lodéom dont elles bénéficient.**

Tout d'abord, **des secteurs bénéficient du barème de compétitivité renforcée de manière significative (cf. tableau 19), alors qu'ils ne figurent pas dans les secteurs éligibles**, ou sous condition restrictive. C'est notamment le cas du **secteur de la construction** qui bénéficie de 36 M€ d'exonérations au titre du barème de compétitivité renforcée, dont 12 M€ hors Guyane, (soit 6 % des exonérations reçues par le secteur), alors que les établissements de ce secteur ne sont éligibles au barème de compétitivité qu'en Guyane (à travers leur éligibilité au dispositif de l'investissement productif).

Ensuite, des secteurs bénéficient du barème compétitivité de manière significative, alors qu'ils sont éligibles au barème de compétitivité renforcée, plus avantageux. C'est notamment le cas :

- ◆ du secteur de l'hôtellerie-restauration, qui reçoit 49 M€ d'exonérations au titre du barème de compétitivité, soit 27 % des exonérations reçues par le secteur ;

Annexe III

- ◆ du secteur de l'agriculture et de la pêche, qui reçoit 9,5 M€ d'exonérations au titre du barème de compétitivité, soit 17 % des exonérations reçues par le secteur ;
- ◆ du secteur de l'agroalimentaire et de l'agronutrition, qui reçoit 30,8 M€ d'exonérations au titre du barème de compétitivité, soit 31 % des exonérations reçues par le secteur.

Ces observations peuvent s'expliquer par les raisons suivantes :

- ◆ dans le premier cas, par des erreurs de déclaration, ou de fraude dans la déclaration, avec le choix d'un barème plus avantageux sans en remplir les conditions d'éligibilité ;
- ◆ dans le second cas, par un non-recours au barème le plus avantageux de la part des établissements éligibles ;
- ◆ dans les deux cas, et comme précisé en amont, par une difficulté d'appréhender l'activité réelle d'une entreprise par son code d'activité, ce qui interroge sur l'utilisation des codes d'activité pour conditionner l'éligibilité à un barème du dispositif.

Tableau 19 : Principaux secteurs bénéficiant des exonérations dans les barèmes compétitivité et compétitivité renforcée (tous DROM confondus) en 2023

Secteurs (Code NACE38)	Exonérations dans le barème compétitivité	Nombre d'établissements en barème compétitivité	Exonérations dans le barème compétitivité renforcée	Nombre d'établissements en barème compétitivité renforcée
GZ Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	199 530 534 €	10 123	8 565 753 €	416
FZ Construction	156 150 032 €	5 795	36 482 535 €	846
NZ Activités de services administratifs et de soutien	86 175 686 €	3 003	64 539 678 €	655
HZ Transports et entreposage	59 332 388 €	2 259	12 198 012 €	253
IZ Hébergement et restauration	47 589 602 €	2 775	127 975 052 €	2 223
SZ autres activités de services	47 432 068 €	2 892	4 785 734 €	155
MA Activités juridiques, de conseil et d'ingénierie	43 526 659 €	2 808	9 777 951 €	306
CA Industries agro-alimentaires	30 846 776 €	1 235	68 342 444 €	667
QA Activités pour la santé humaine	30 660 853 €	2 541	609 453 €	36
QB Action sociale et hébergement médico-social	26 621 243 €	901	1 114 919 €	45
KZ Activités financières et d'assurance	19 239 396 €	1 467	1 243 513 €	50
PZ Education	16 682 521 €	1 019	1 511 336 €	67
RZ Arts, spectacles et activités récréatives	14 695 171 €	1 171	9 588 627 €	174
CM Industrie du meuble et diverses ; réparation et installation de machines	12 685 533 €	680	14 183 456 €	206
CH Métallurgie et fabrication de produits métalliques	10 740 108 €	412	18 747 464 €	216
AZ Agriculture, sylviculture et pêche	9 353 815 €	1 084	45 494 270 €	1 129
LZ Activités immobilières	8 730 001 €	1 031	487 733 €	38

Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.5.2. Le barème innovation et croissance bénéficie à tous les secteurs, à rebours de son principe de ciblage des activités innovantes dans le domaine des TIC

Les deux principaux secteurs bénéficiaires des exonérations Lodéom sont les activités administratives et de soutien et les activités informatiques, pour 54 % du total des exonérations. Si les entreprises de ces secteurs sont effectivement susceptibles de remplir les conditions d'éligibilité au barème innovation et croissance (à savoir exercer une activité dans le secteur des technologies de l'informatique et de la communication, et mettre en œuvre des projets innovants, cf. annexe II), tout comme les secteurs des télécommunications et de l'audiovisuel, la plupart des autres secteurs bénéficiaires recouvrent des activités qui ne sont *a priori* pas éligibles à ce barème, et notamment :

- ◆ le secteur de l'hébergement-restauration (2,1 M€ d'exonérations en 2023, pour 101 établissements bénéficiaires) ;
- ◆ le secteur des industries agro-alimentaires (1,5 M€ d'exonérations en 2023, pour 28 établissements bénéficiaires) ;
- ◆ le secteur de la construction (833 k€ d'exonérations en 2023 pour 46 établissements bénéficiaires).

Ces secteurs qui ne sont pas ciblés par l'esprit du barème innovation et croissance (encourager les projets innovants dans les TIC) représentent au total 41,6 % des exonérations. Si le code sectoriel NACE 38 ne préjuge pas forcément de l'activité réelle des entreprises, l'ampleur de ces secteurs bénéficiaires « contre-attente » ne peut qu'interroger, autant sur la pertinence du ciblage de ce barème (dans la mesure où tous les secteurs, et essentiellement hors TIC, en bénéficient) que sur la détection et le contrôle des déclarations erronées ou frauduleuses sur ce barème.

Annexe III

Tableau 20 : Principaux secteurs bénéficiant des exonérations dans le barème innovation et croissance (tous DROM confondus) en 2023

Secteurs (Code NACE38)	Exonérations dans le barème innovation et croissance	Nombre d'établissements en barème innovation et croissance
NZ Activités de services administratifs et de soutien	13 498 022 €	97
JC Activités informatiques	4 662 084 €	92
IZ Hébergement et restauration	2 645 169 €	101
CA Industries agro-alimentaires	1 842 094 €	28
SZ autres activités de services	1 806 278 €	32
GZ Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	1 248 043 €	92
FZ Construction	1 026 549 €	46
JA Edition et audiovisuel	1 020 511 €	22
MA Activités juridiques, de conseil et d'ingénierie	991 881 €	40
RZ Arts, spectacles et activités récréatives	697 701 €	16
EZ Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	683 382 €	10
CC Bois et papier	597 388 €	10
JB Télécommunications	579 418 €	13
CH Métallurgie et fabrication de produits métalliques	528 723 €	10
MC autres activités scientifiques et techniques	498 212 €	10
HZ Transports et entreposage	496 603 €	8
CG Industrie des plastiques et autres produits non minéraux	273 222 €	2
AZ Agriculture, sylviculture et pêche	152 845 €	24
CM Industrie du meuble et diverses ; réparation et installation de machines	150 304 €	7
QB Action sociale et hébergement médico-social	131 415 €	5

Source : Mission, données Urssaf-CN.

2.6. Les évaluations des exonérations dans les COM des Antilles sont limitées à Saint-Martin

2.6.1. Malgré les erreurs de déclaration des entreprises de Saint-Martin, qui représentent 18 % des déclarations, on observe une concentration des exonérations sur les secteurs les plus dynamiques du territoire

2.6.1.1. En 2023, 18 % des exonérations déclarées par des établissements implantés à Saint-Martin le sont de manière erronée sur des barèmes non applicables dans ce territoire

Le dispositif d'exonérations n'a pas évolué pour la collectivité de Saint-Martin en 2019, au contraire de celui des DROM. Néanmoins, **la réforme de 2019 a eu pour conséquence de distinguer les barèmes valables à Saint-Martin de ceux valables dans les DROM, notamment dans la Guadeloupe voisine, et de changer les CTP dévolus aux barèmes de Saint-Martin dans la déclaration sociale nominative (DSN) de chaque salarié.**

Annexe III

En effet, avant la réforme de 2019, les CTP 462 et 463 étaient utilisés pour la déclaration des exonérations à l'Urssaf dans le dispositif Lodéom commun aux DROM et à Saint-Martin (respectivement pour les barèmes « moins de 11 salariés » et « sectoriel ». Suite à la réforme, ces deux CTP ont été attribués au dispositif Lodéom dans les DROM (respectivement pour les barèmes compétitivité et compétitivité renforcée), et les CTP pour Saint-Martin sont devenus les CTP 687 et 686. Par conséquent, une entreprise sise à Saint-Martin qui n'aurait pas appliqué ce changement et déclarerait ses exonérations avec les anciens CTP appliquerait – sans le savoir – le dispositif Lodéom réservé aux DROM, qui ne lui est normalement pas applicable.

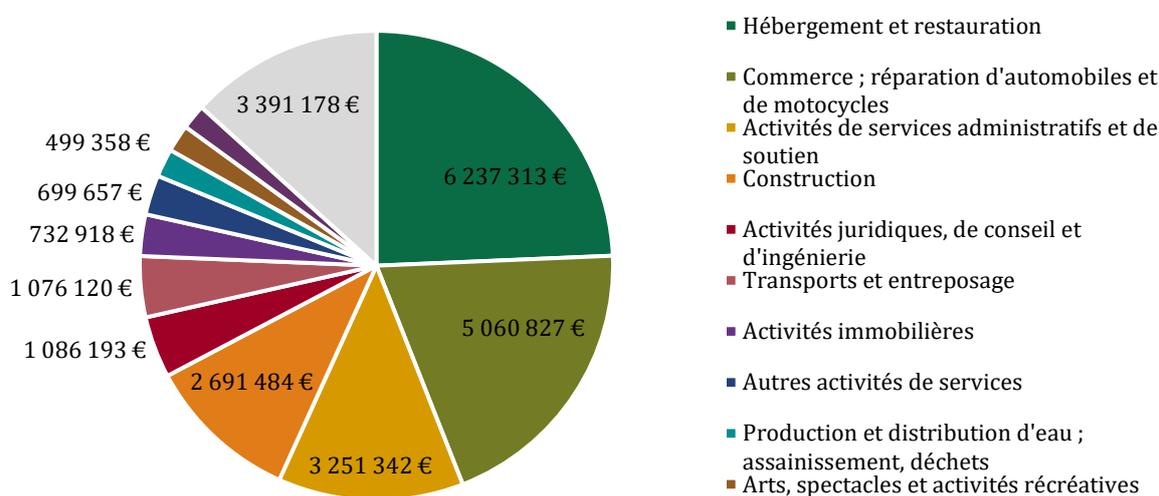
Les taux d'erreur à Saint-Martin, avec l'application erronée de barèmes réservés aux DROM, est significative. Le taux d'erreur de déclaration en 2019 (première année d'application de la réforme) pour les établissements installés à Saint-Martin fut de 62 %, puis de 35 % en 2020. **Ce problème s'est partiellement résorbé depuis, mais 18 % des déclarations sont encore établies en 2023 selon un barème inadapté, pour un total de 4,6 M€ d'exonérations (cf. tableau 21).** Il est enfin à noter que ces erreurs de déclaration sont principalement effectuées sur le barème compétitivité des DROM (à 82 %), qui correspond aux très petites entreprises.

Inversement, mais de manière plus marginale, on observe des établissements enregistrés dans les DROM qui déclarent des exonérations selon les barèmes réservés aux COM des Antilles. Ces erreurs représentent 416 095 € d'exonérations en 2023, dont 61 % sont liées à des établissements sis en Guadeloupe, donc à proximité de Saint-Martin et qui peuvent aussi avoir des activités à Saint-Martin, d'où une potentielle source de confusion des établissements dans les modalités de déclaration. Quoiqu'il en soit, ces erreurs ne représentent que 0,16 % des exonérations déclarées en Guadeloupe (cf. tableau 22).

2.6.1.2. Les exonérations à Saint-Martin sont encore plus concentrées sur quatre secteurs que dans les DROM, avec deux tiers des entreprises bénéficiaires qui ont une activité relevant de l'hôtellerie – restauration, du commerce, de la construction ou des services administratifs

Les secteurs les plus bénéficiaires des exonérations à Saint-Martin sont l'hébergement et la restauration, le commerce, les activités de services et de soutien et la construction (cf. graphique 28). Ces secteurs sont les mêmes que dans les DROM (cf. partie 2.4), mais le poids de l'hébergement et de la restauration est plus fort (23 % du total des exonérations à Saint-Martin). Le peu de données disponibles sur la répartition économique à Saint-Martin ne permettent pas de mettre précisément en regard la répartition de ces exonérations avec celle de l'activité économique du territoire. Malgré tout, selon l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom)⁹, 20 % des emplois de Saint-Martin sont localisés dans le secteur de l'hébergement et de la restauration, et autant dans le secteur des services, ce qui semble indiquer une bonne répartition des exonérations dans le tissu économique du territoire.

Graphique 28 : Exonérations Lodéom par secteur d'activité à Saint-Martin en 2023



Source : Urssaf-CN.

2.6.2. Les exonérations à Saint-Barthélemy, tous dispositifs compris, représentent 26 M€ en 2023, et bénéficient à 72 % au secteur de l'hébergement – restauration

Faute de modalité spécifique de déclaration des exonérations Lodéom sur le territoire de Saint-Barthélemy, ces dernières sont déclarées par les employeurs comme des exonérations au titre de l'allégement général (cf. partie 1.2.1). **Il n'est donc pas possible de distinguer ces deux types d'exonérations. L'analyse des exonérations Lodéom s'en trouve de fait limitée.**

⁹ Iedom, rapport économique annuel 2022 sur Saint-Martin.

Annexe III

L'analyse des données disponibles permet malgré tout de constater que 68 % des 1 138 établissements recensés à Saint-Barthélemy déclarent des exonérations. Ces établissements représentent 6 630 salariés et déclarent un **total d'exonérations de 26,5 M€** en 2023 (total estimé par la mission par extrapolation des données disponibles pour le mois de décembre 2023). Les établissements bénéficiaires des exonérations étant à plus de 97 % actifs dans des secteurs éligibles aux barèmes Lodéom (cf. graphique 29), **on peut considérer par approximation que ces 26,5 M€ d'exonérations correspondent entièrement à des exonérations au titre du dispositif Lodéom.**

Les données transmises à la mission ne permettent pas de distinguer les salariés exonérés des autres salariés. Il n'est donc pas possible de déterminer le montant moyen d'exonération par salarié ou la proportion de salariés exonérés.

Pour les entreprises déclarant des exonérations, ces dernières représentent environ 12 % de leur masse salariale, soit en moyenne (salariés exonérés ou non compris) une exonération d'environ 4 000 € par salarié en 2023 (cf. tableau 23).

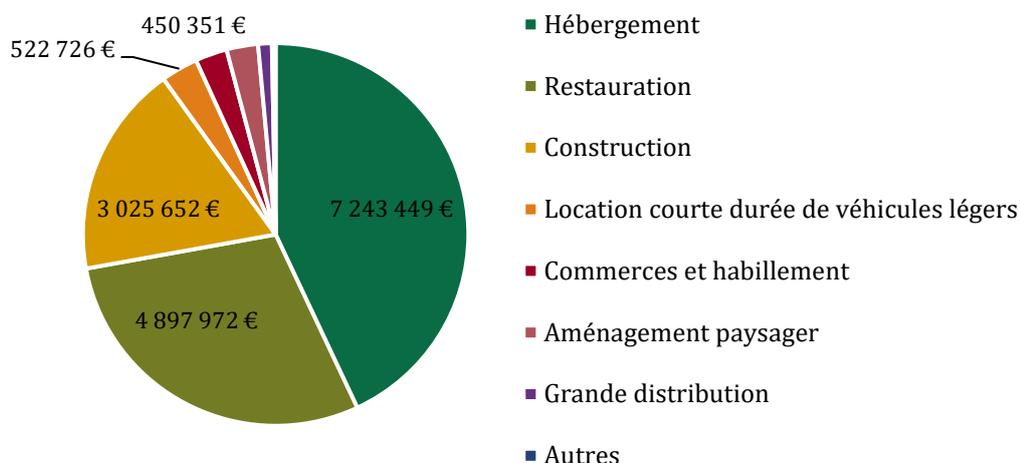
Tableau 23 : Exonérations de cotisations sur le territoire de Saint-Barthélemy en 2023

Composantes	Saint Barthélemy
Masse salariale totale déclarée en 2023	222 111 400 €
Nombre total de salariés (situation au 31/12/2023)	7 136
Nombre total d'établissements	1 138
Nombre d'établissement déclarant des exonérations	784
Nombre de salariés dans les établissements déclarant des exonérations	6630
Exonérations en 2023	26 502 000 €
Exonération moyenne par salarié dans les établissements déclarants	3 997 €
Salaire moyen à Saint-Barthélemy	31 125 €
Taux d'exonération apparent	11,93 %

Source : Mission d'après les données transmises par la MSA Poitou.

Trois secteurs d'activité se répartissent 90 % des exonérations, à savoir l'hébergement (43 % du total des exonérations), la restauration (29 %) et la construction (18 %). Ces secteurs correspondent à l'essentiel de l'activité économique de Saint-Barthélemy¹⁰, principalement tournée vers le tourisme très haut de gamme.

Graphique 29 : Répartition des exonérations par secteur d'activité à Saint-Barthélemy en 2023



Source : Mission, données MSA Poitou.

¹⁰ Iedom, rapport économique annuel 2022 sur Saint-Barthélemy.

ANNEXE IV

**Évaluation de l'effet causal de l'entrée en
vigueur des barèmes Lodéom de 2019 sur
l'emploi, les salaires et la rentabilité des
entreprises en outre-mer**

SOMMAIRE

1. LA REFORME DE 2019 A ENGENDRE DES VARIATIONS DU COUT DU TRAVAIL AUTOUR DU SALAIRE MINIMUM DE CROISSANCE DANS LES TERRITOIRES CONCERNES	2
1.1. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et les exonérations de cotisations sociales, qui contribuaient à diminuer le coût du travail autour du SMIC en outre-mer, ont été réformés en 2019.....	2
1.2. La réforme de 2019 a refondu l'éligibilité des entreprises aux différents barèmes d'exonérations de cotisations sociales	3
1.2.1. <i>À caractéristiques fixées, l'éligibilité théorique des entreprises aux différents barèmes a changé en 2019</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>Toutes choses égales par ailleurs, la refonte des barèmes de 2019 s'est effectuée en accentuant les exonérations pour les plus bas salaires et en réduisant celles des salaires plus élevés, à l'exception du barème innovation et croissance qui est plus favorable pour l'ensemble des salaires.....</i>	<i>5</i>
1.3. Les exonérations de cotisations sociales ont augmenté de 2,2 % à 1,3 SMIC pour l'ensemble des bénéficiaires des exonérations Lodéom.....	11
2. L'APPARIEMENT DES DONNEES DE LA BASE TOUS SALARIES ET DES STATISTIQUES D'ENTREPRISES PERMET DE CONSTITUER UN ECHANTILLON D'ENTREPRISES DIFFEREMMENT AFFECTEES PAR LA REFONTE DES BAREMES LODEOM DE 2019.....	13
2.1. Le montant des exonérations de cotisations sociales perçues par contrat est recalculé à partir des données caractérisant les contrats de travail dans les DROM ...	13
2.2. Les statistiques structurelles annuelles rendent compte de la valeur ajoutée et de la rentabilité des entreprises des DROM.....	14
2.3. La variation <i>ex ante</i> du coût du travail à masse salariale équivalente définit un critère d'exposition des entreprises à la refonte des barèmes des exonérations Lodéom.....	15
2.4. Les entreprises dont le coût du travail a diminué à la suite de la réforme de 2018 sont plus petites et présentent des indicateurs de rentabilité moins favorables que les autres entreprises	18
2.4.1. <i>Les entreprises appartenant à des secteurs embauchant le plus de salariés à des niveaux de salaires proches du SMIC sont les plus favorisées par la réforme.....</i>	<i>18</i>
2.4.2. <i>62 % des entreprises favorisées par la refonte des barèmes de 2019 comptent moins de deux salariés</i>	<i>22</i>
2.4.3. <i>Les entreprises pour lesquelles le coût du travail a augmenté à la suite de la refonte des barèmes présentent des indicateurs de rentabilité moins élevés que les autres.....</i>	<i>24</i>

3. L'EVALUATION ECONOMETRIQUE DE LA REFORME DES BAREMES LODEOM EN 2019 NE FAIT APPARAÎTRE QUE DES EFFETS LIMITES SUR L'EMPLOI ET NON SIGNIFICATIFS SUR LES SALAIRES ET LES INDICATEURS DE RENTABILITE	26
3.1. Les variables relatives à l'emploi et à la situation financière des entreprises de l'échantillon vérifient les hypothèses préalables à la méthode des doubles différences.....	26
3.2. La spécification retenue étudie l'impact de la variation théorique du coût du travail sous l'hypothèse d'absence de non recours.....	27
3.3. La modélisation de la variation du coût du travail engendrée par la variation des montants d'exonérations de cotisations sociales Lodéom pour les entreprises ne permet d'identifier qu'un impact limité sur l'emploi et aucun impact significatif sur les salaires	29
3.3.1. <i>La modélisation fait apparaître que la refonte des exonérations de cotisations Lodéom ne présente qu'un impact limité sur les emplois.....</i>	<i>29</i>
3.3.2. <i>La modélisation ne fait pas apparaître d'impact significatif de la refonte des barèmes sur les salaires.....</i>	<i>34</i>
3.3.3. <i>La modélisation ne permet pas de déceler d'impact significatif sur la rentabilité des entreprises des territoires concernés de la refonte des barèmes Lodéom.....</i>	<i>37</i>

Synthèse

Les exonérations de cotisations sociales Lodéom sont l'un des déterminants principaux du coût du travail autour du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) dans les départements d'outre-mer hors Mayotte. La refonte des barèmes de ces exonérations en 2019 a engendré une variation du coût du travail, affectant différemment les entreprises en fonction de la structure de leur masse salariale et de leur secteur d'activité.

Comme l'y invite la lettre de la mission, les travaux présentés dans cette annexe évaluent les effets théoriques de l'exposition aux dispositifs d'exonérations de cotisations sociales en outre-mer et leur impact sur l'emploi, les rémunérations et la rentabilité des entreprises éligibles.

Afin de mesurer l'impact des dispositifs sur ces variables, la mission s'est appuyée sur une modélisation permettant de reconstituer les effets de l'évolution des exonérations et donc du coût du travail sur les variables identifiées *supra* à la suite de la refonte des barèmes Lodéom appliquée en 2019. En effet, évaluer l'impact des dispositifs sur l'emploi, les rémunérations et la rentabilité des entreprises nécessite de se placer dans le cadre d'une expérience quasi-expérimentale. Compte tenu de ses conditions d'entrée en vigueur, la refonte des barèmes de 2019 constitue un choc exogène faisant varier le coût du travail et permet d'isoler les effets des dispositifs d'exonération dans un cadre quasi-aléatoire. Les variations du coût du travail engendrées par la réforme de 2019 ont ainsi constitué un choc suffisamment important pour considérer les conclusions de la modélisation comme significatives.

Dans le cadre de cette modélisation, n'ont été évalués que les effets des dispositifs Lodéom sur les départements et régions d'outre-mer (DROM) (hors Mayotte), les collectivités d'outre-mer (COM) des Antilles et Saint-Pierre-et-Miquelon n'offrant pas un échantillon d'entreprises suffisamment important pour conduire une évaluation robuste.

En exploitant les informations individuelles détaillées issues de la déclaration sociale nominative (DSN), le coût employeur pour chaque contrat est recalculé à partir du modèle de micro-simulation OpenFisca¹ enrichi pour les travaux de la mission des règles spécifiquement applicables dans les barèmes Lodéom. Pour analyser les effets de la réforme de 2019, les entreprises sont séparées en trois groupes :

- ◆ les entreprises qui, pour les salaires bruts qu'elles versaient en 2018, se trouvent dans une situation *a priori* gagnante, car le coût du travail total (salaire brut et cotisations nettes des exonérations) qu'elles supportent diminue sous l'effet de la réforme ;
- ◆ les entreprises dont la situation est globalement neutre vis-à-vis des nouveaux barèmes ;
- ◆ les entreprises qui enregistrent une hausse *ex ante*² du coût du travail.

Ce découpage en trois groupes est réalisé séparément pour chaque strate de taille d'entreprises, pour tenir compte des différences structurelles entre grandes et petites entreprises. Une fois ces groupes d'exposition à la réforme construits, il est possible de les comparer au cours du temps, au regard de l'emploi, des salaires ou d'indicateurs de performance économique plus généraux³.

¹ OpenFisca est un moteur de calcul rendant compte de l'ensemble des textes de lois du modèle socio-fiscal. Créé en 2011 par France Stratégie et géré par Etalab depuis 2013, OpenFisca est un modèle open source, géré de manière collaborative par différents acteurs dont Etalab, la Mutualité sociale agricole, l'Institut d'économie publique, France Stratégie et l'Institut des politiques publiques.

² Dans le cadre d'une évaluation d'impact micro-économétrique, le terme de variation *ex ante* renvoie à une variation induite par une politique dont la mesure est purgée de l'éventuelle adaptation des agents économiques à cette nouvelle réforme. Ainsi, la variation *ex ante* du coût du travail d'une entreprise correspond à sa variation statique (à masse salariale fixée), sans que l'entreprise n'adapte ses embauches.

³ 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

L'évaluation conduite sur la base de régressions dites de doubles différences ne permet de conclure qu'à un effet limité de la refonte des barèmes sur les variables étudiées. En effet, les résultats de la modélisation établissent que le fait d'enregistrer une baisse de du coût du travail *ex ante* n'a pas d'effet statistiquement significatif ni sur l'emploi et les salaires, ni sur la rentabilité des entreprises. Toutefois, parmi l'ensemble des spécifications testées pour les entreprises défavorisées par la réforme, l'emploi des entreprises de moins de 11 salariés semble avoir été négativement impacté, puisque l'on identifie une baisse moyenne de 0,32 ETP pour les entreprises concernées, qui en moyenne emploient 4,50 ETP.

1. La réforme de 2019 a engendré des variations du coût du travail autour du salaire minimum de croissance dans les territoires concernés

1.1. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi et les exonérations de cotisations sociales, qui contribuaient à diminuer le coût du travail autour du SMIC en outre-mer, ont été réformés en 2019

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) prévoit des **barèmes d'exonérations de cotisations sociales versées par les employeurs⁴ dans les DROM**. Les DROM bénéficient en outre du taux réduit de cotisations famille (baisse de 1,8 point du taux normal pour tous les salariés rémunérés jusqu'à 3,5 SMIC), dit « bandeau famille », depuis 2015 (cf. annexe II).

En 2019, en France hexagonale, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont le montant était fixé à 6 % du salaire brut, pour l'ensemble des salaires inférieur à 2,5 salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) est remplacé par une réduction de cotisations sociales forfaitaire de même pourcentage. Cette bascule du CICE s'accompagne d'un élargissement de l'assiette des allègements généraux, *via* l'intégration des cotisations de retraite complémentaire Agirc-Arrco à l'ensemble des cotisations sociales exonérées en janvier 2019, et de l'intégration des cotisations d'assurance chômage en octobre 2019. Pour les quatre DROM bénéficiant des dispositifs Lodéom, la bascule du CICE s'est également accompagnée d'une refonte des barèmes d'exonérations :

- ♦ le CICE, dont la valeur s'établissait à 9 % du SMIC en Outre-Mer, a été remplacé par le bandeau « maladie », correspondant à 6 points d'exonération de cotisations sociales pour l'ensemble des salariés rémunérés jusqu'à 2,5 SMIC ;
- ♦ les barèmes des exonérations Lodéom ont été modifiés.

La méthodologie retenue par la mission pour conduire son évaluation pose comme hypothèse méthodologique que le CICE, et les exonérations de cotisations sociales réduisent de façon comparable le coût du travail autour du SMIC. Sont ainsi assimilés des liquidités (les exonérations) et une créance (dont le versement s'effectue à compter de la liquidation de l'exercice clos, soit un an après la clôture de l'exercice⁵).

différenciées des territoires avant et après 2019, à l'image des mesures de couvre-feu en Martinique maintenues jusqu'au mois d'avril 2022.

⁴ En pratique, ces exonérations de cotisations sociales s'appliquent aux entreprises (identifiées par un numéro SIREN) même si certaines règles de calculs relèvent de l'établissement (identifiés par un numéro de SIRET). Pour rappel, un établissement est une unité de production géographiquement individualisée, mais juridiquement dépendante de l'unité légale.

Une entreprise est une unité économique et légale composée d'un établissement siège et éventuellement d'un ou plusieurs établissements secondaires.

⁵ À partir de l'entrée en vigueur, différents dispositifs ont cherché à rendre le CICE plus liquide, à l'image des prêts gagés sur la créance, soutenus notamment par la Banque publique d'investissement (Bpifrance).

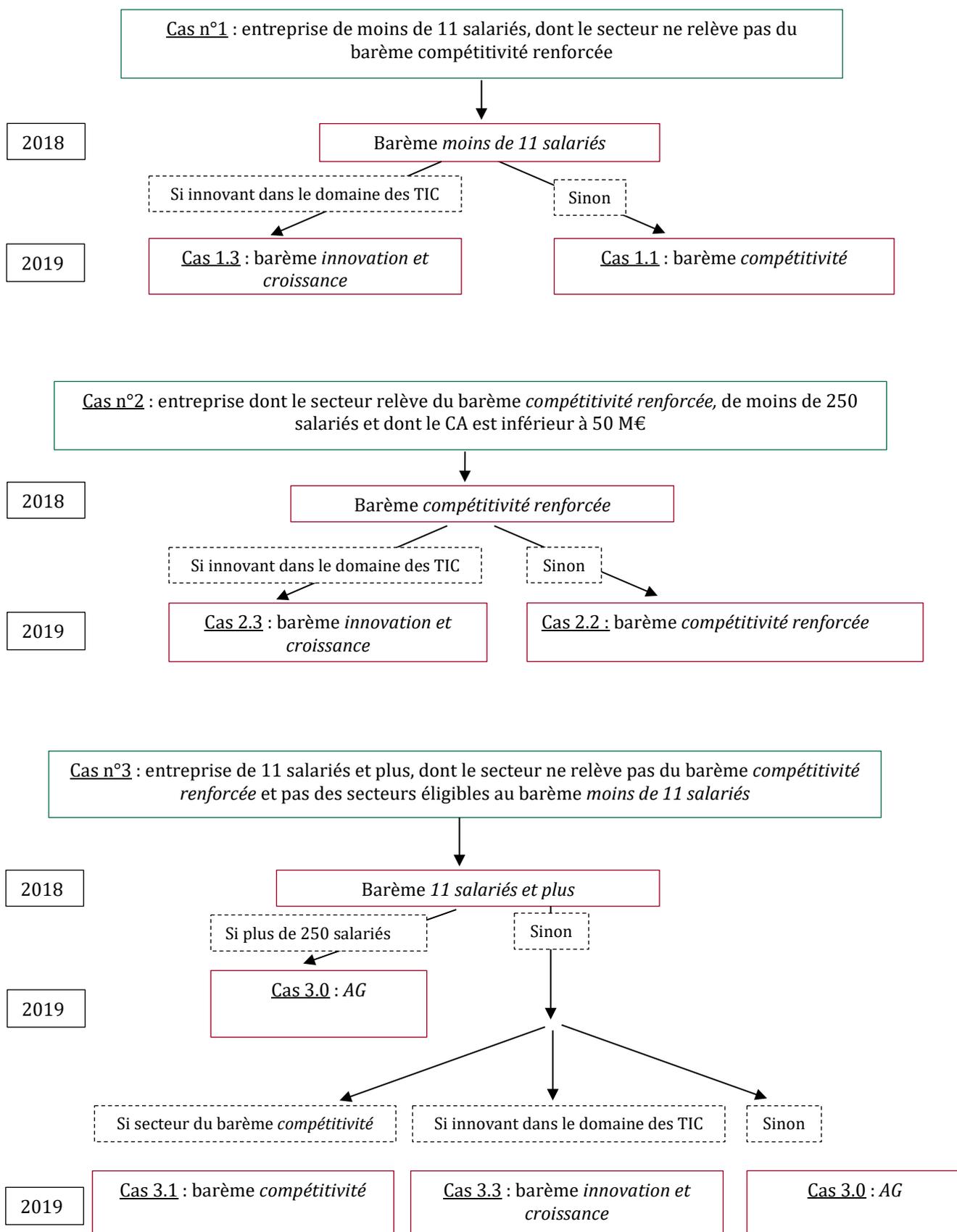
1.2. La réforme de 2019 a refondu l'éligibilité des entreprises aux différents barèmes d'exonérations de cotisations sociales

1.2.1. À caractéristiques fixées, l'éligibilité théorique des entreprises aux différents barèmes a changé en 2019

La création du barème innovation et croissance et la suppression des barèmes pour les entreprises de moins de 11 salariés et de plus de 11 salariés au profit du barème compétitivité a modifié le statut d'éligibilité à l'un ou l'autre des barèmes entre 2018 et 2019 (cf. graphique 1). Selon leurs caractéristiques et celles de leurs salariés pour le barème innovation et croissance, les entreprises relèvent donc d'un barème ou d'un autre, et bénéficient d'une part plus ou moins importante de leurs cotisations sociales exonérées.

Annexe IV

Graphique 1 : Refonte des barèmes des dispositifs Lodéom en 2019



Source : *Projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (PLACSS) 2018-2020.*

1.2.2. Toutes choses égales par ailleurs, la refonte des barèmes de 2019 s'est effectuée en accentuant les exonérations pour les plus bas salaires et en réduisant celles des salaires plus élevés, à l'exception du barème innovation et croissance qui est plus favorable pour l'ensemble des salaires

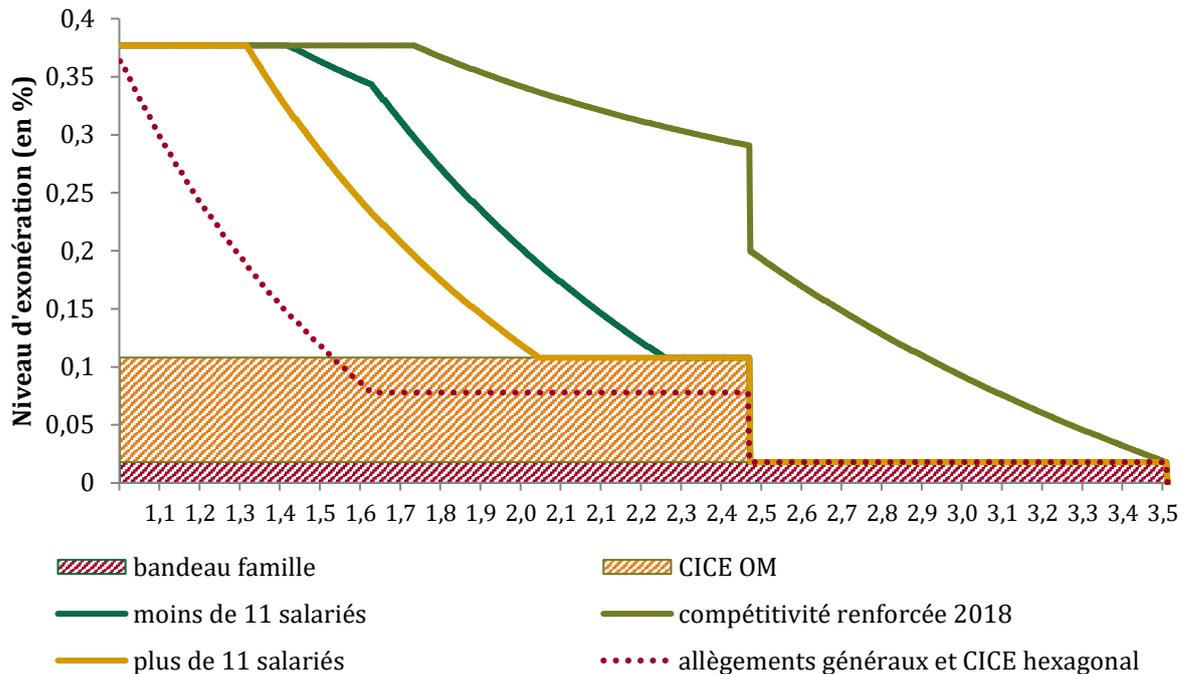
En 2018, les exonérations de cotisations sociales Lodéom en vigueur dans les DROM concernés étaient plus favorables sur le coût du travail que le dispositif d'allègement général en France hexagonale pour l'ensemble de la distribution des salaires et en particulier au niveau du SMIC (cf. graphique 2). Ainsi, en prenant en compte le CICE, le taux d'exonération au SMIC était de 36,3 % du SMIC brut en France hexagonale contre 37,7 % dans les DROM.

Le caractère plus favorable des exonérations de cotisations sociales applicables aux entreprises des DROM (hors Mayotte) en 2018 s'expliquait par deux facteurs principaux :

- ◆ le taux de CICE en vigueur dans les DROM en 2018 était de 9 % du salaire brut jusqu'à 2,5 SMIC, contre 6 % en France hexagonale ;
- ◆ les barèmes d'exonérations Lodéom comportaient des plateaux et le taux d'exonérations décroissait de façon plus progressive que celui des allègements généraux pour les barèmes moins de 11 salariés et compétitivité renforcée.

Le bandeau famille, fixé à 1,8 % du salaire brut pour l'ensemble des salaires inférieurs à 3,5 SMIC, s'appliquait de la même façon sur l'ensemble du territoire français depuis 2016.

Graphique 2 : Exonérations de cotisations sociales et CICE en 2018 (en fraction du SMIC brut)



Source : PLACSS 2018.

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année.

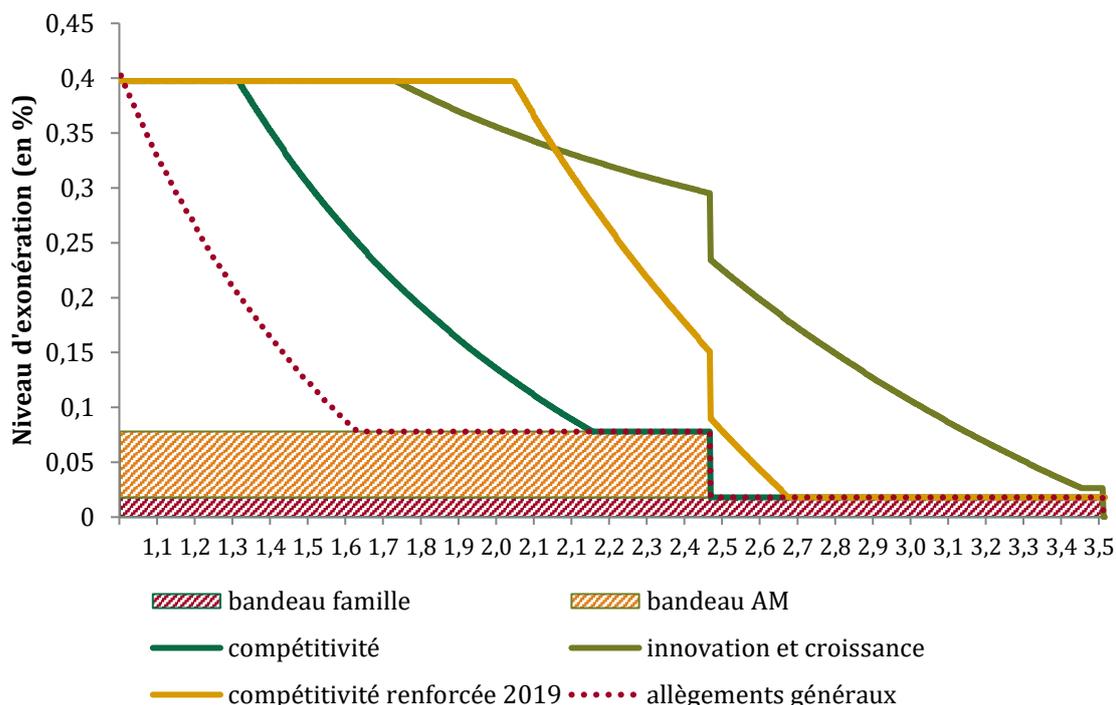
Annexe IV

Entre 2018 et 2019, le coût du travail autour du SMIC a varié pour l'ensemble des entreprises françaises :

- ◆ le CICE a été remplacé par le bandeau assurance maladie dont le taux a été fixé à 6 % dans les territoires concernés par les exonérations Lodéom comme en France hexagonale ;
- ◆ les courbes des barèmes Lodéom ont été modifiées au profit des salariés dont le salaire est proche du SMIC (cf. graphiques 4 à 10).

Le coût du travail au niveau du SMIC a ainsi diminué : en 2018, les exonérations de cotisations sociales représentaient 37,70 % du SMIC contre 40,14 % en 2019 (cf. graphique 2 et graphique 3). Pour une rémunération équivalente au SMIC, il n'existe plus d'avantage à embaucher un salarié dans un département concerné par les exonérations Lodéom.

Graphique 3 : Exonérations de cotisations sociales en 2020 (en fraction du SMIC brut)



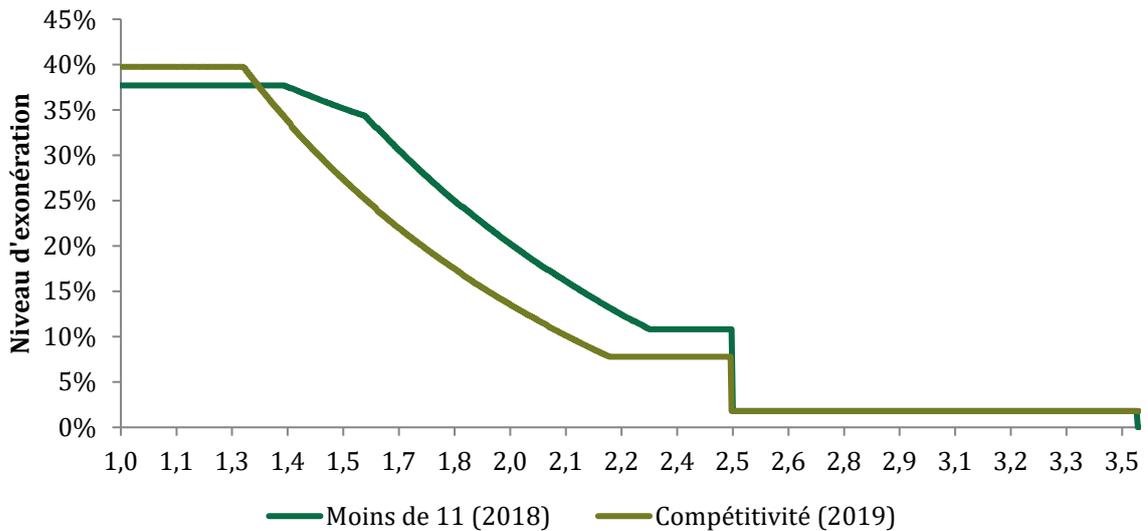
Source : PLACSS 2019

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année.

Pour les entreprises de moins de 11 salariés dont le secteur ne relevait pas du barème compétitivité renforcée en 2018 et dont les salariés ne sont pas éligibles au barème innovation et croissance, le coût du travail a diminué entre 1,00 et 1,34 SMIC et il a augmenté entre 1,34 et 2,5 SMIC (cf. graphique 4).

Annexe IV

Graphique 4 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 1.1



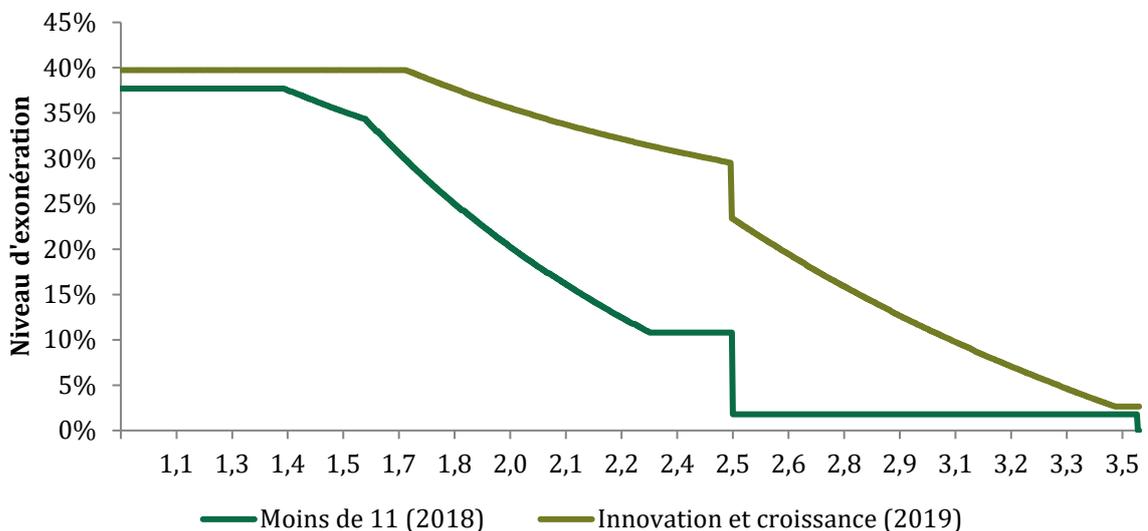
Source : PLACSS 2019

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année.

Les courbes s'interceptent pour 1,34 SMIC et pour 2,50 SMIC.

Les entreprises de moins de 11 salariés éligibles au barème innovation et croissance (cas 1.3) ont vu leur coût du travail diminuer pour l'ensemble des salariés éligibles à ce barème dont le salaire est inférieur à 3,5 SMIC (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 1.3



Source : PLACSS 2019

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année.

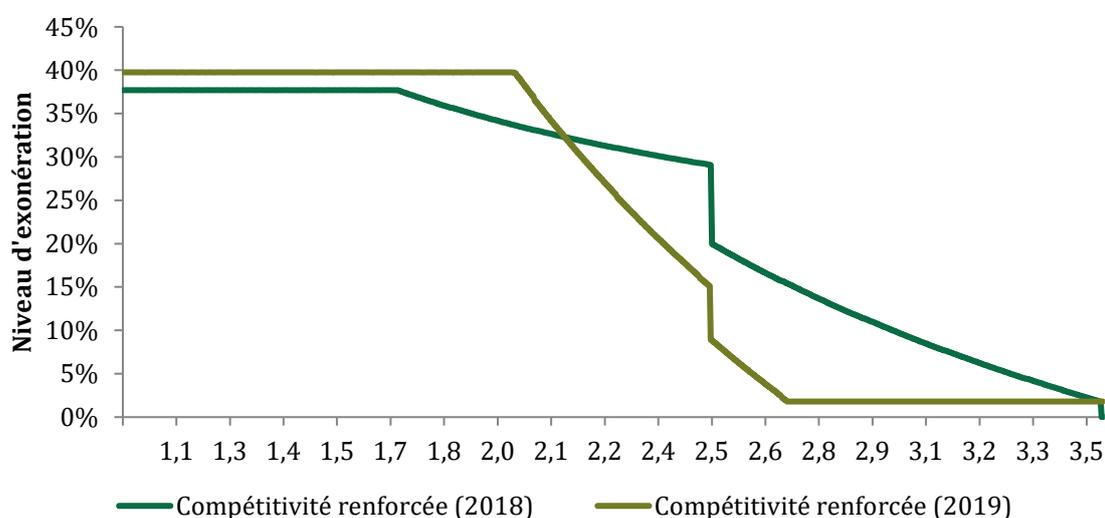
Annexe IV

Pour l'ensemble des entreprises éligibles au barème compétitivité renforcée, le coût du travail a diminué pour les salaires proches du SMIC. Il s'est renchérit pour les salaires plus élevés, si le poste du salarié considéré ne relève pas du barème innovation et croissance.

D'une part, le barème compétitivité renforcée de 2019 est plus favorable que celui de 2018 pour l'ensemble des salaires inférieurs à 2,13 fois le SMIC et moins favorable pour les salaires situés entre 2,13 et 3,50 fois le SMIC (se reporter au point d'intersection des courbes du graphique 6).

D'autre part, pour l'ensemble des salaires inférieurs à 3,5 SMIC, les exonérations de cotisations sociales sont depuis 2019 plus élevées lorsqu'une entreprise bénéficie du barème innovation et croissance de 2019 que lorsqu'elle bénéficiait du barème compétitivité renforcée de 2018 (cf. graphique 7).

Graphique 6 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 2.2

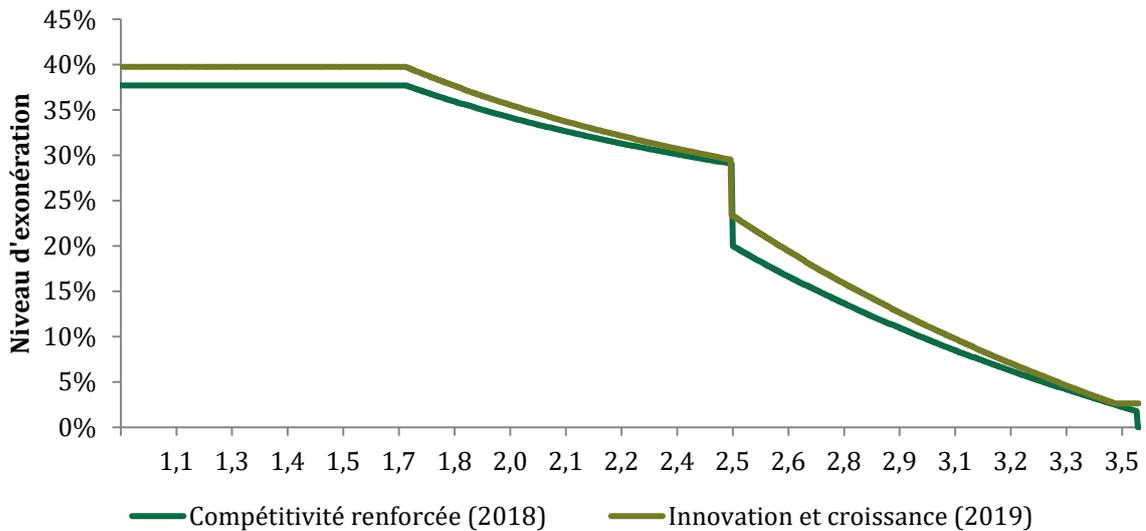


Source : PLACSS 2019

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année. Les courbes s'intersectent en 2,13 fois le SMIC.

Annexe IV

Graphique 7 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 2.3



Source : PLACSS 2019.

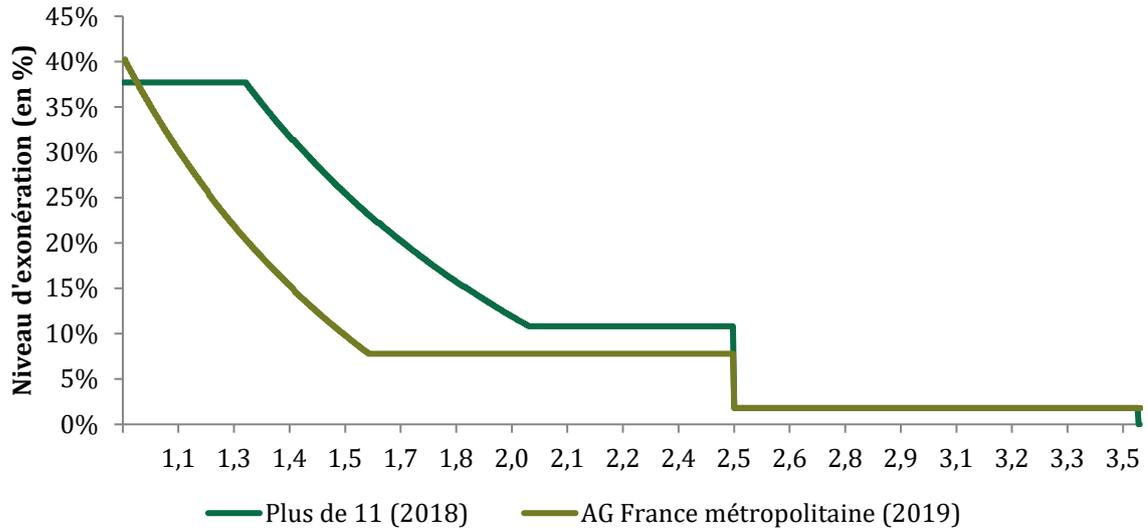
Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année.

Les entreprises de plus de 11 salariés qui ne relèvent d'aucun secteur ciblé par les exonérations de cotisations sociales en 2018 ont été affectées de façon variable par la refonte des barèmes :

- ◆ celles qui ne sont éligibles à aucun secteur ciblé en 2019 ou ont des effectifs supérieurs à 250 salariés (cas 3.0) ont vu le montant de leurs exonérations de cotisations sociales augmenter pour les rémunérations situées entre 1,00 et 1,03 SMIC et diminuer pour le reste de la distribution (cf. graphique 8) ;
- ◆ celles qui comptent moins de 250 salariés et appartiennent aux secteurs ciblés (bâtiment et travaux publics, transport aérien et desserte maritime) par le barème compétitivité (cas 3.1) ont bénéficié d'une baisse du coût du travail pour l'ensemble des salaires inférieurs à 2,05 fois le SMIC et d'une hausse du coût du travail entre 2,05 et 2,50 fois le SMIC (cf. graphique 9) ;
- ◆ celles qui comptent moins de 250 salariés et appartiennent aux secteurs ciblés par le barème innovation et croissance (cas 3.3) ont bénéficié d'une baisse du coût du travail pour l'ensemble de la distribution des salaires (cf. graphique 10).

Annexe IV

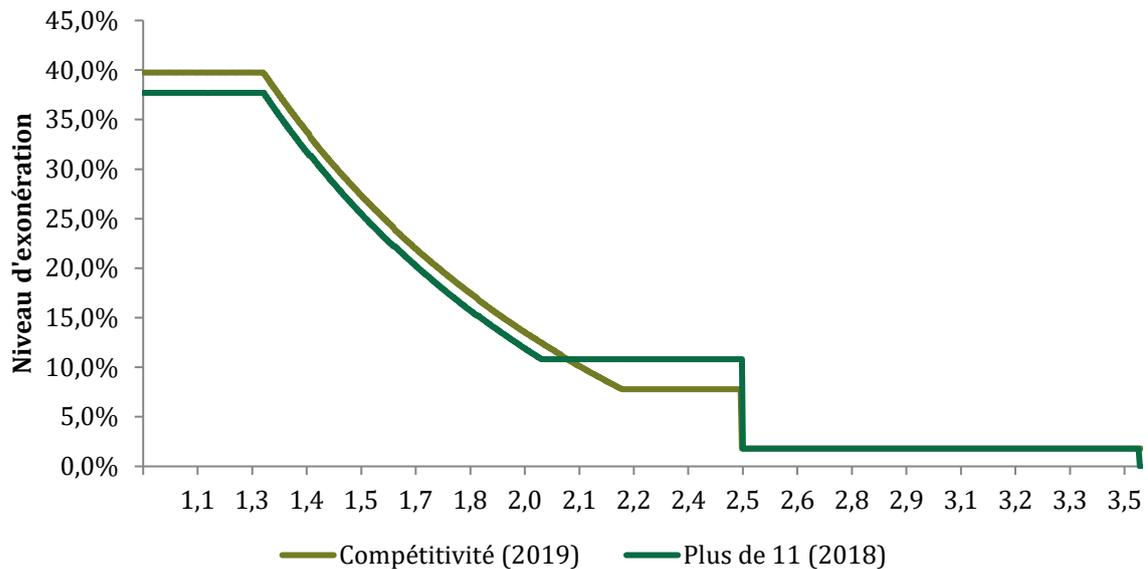
Graphique 8 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 3.0



Source : PLACSS 2019.

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année. Les courbes s'intersectent pour 1,03 SMIC.

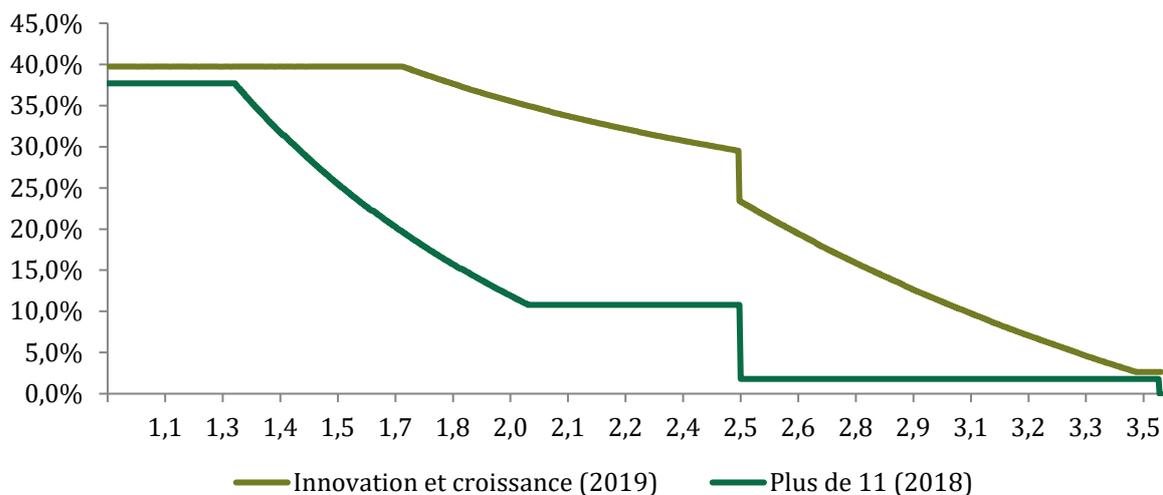
Graphique 9 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 3.1



Source : PLACSS 2019.

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année. Les courbes s'intersectent en 2,05 fois le SMIC.

Graphique 10 : Comparaison des profils des barèmes d'exonérations de cotisations sociales autour du SMIC (en part du SMIC brut) pour les entreprises du cas 3.3



Source : PLACSS 2019

Note de lecture : le graphique représente les exonérations de cotisations sociales en fraction du SMIC applicable pour chaque salarié, étant donné son temps de travail et sa période de présence au cours de l'année.

1.3. Les exonérations de cotisations sociales ont augmenté de 2,2 % à 1,3 SMIC pour l'ensemble des bénéficiaires des exonérations Lodéom

L'avantage différentiel local⁶ des exonérations Lodéom est défini comme l'écart entre le montant d'exonérations Lodéom perçu par un employeur pour un salarié à rémunération fixée et le montant d'exonérations dont il aurait bénéficié sous le régime des allègements généraux, en vigueur dans le cas général en France hexagonale. Par définition, il s'agit donc d'une mesure théorique. Dans le cadre de l'étude de la bascule du CICE et de la refonte des barèmes des exonérations Lodéom en 2019, sont comparées :

- ♦ d'une part le montant des exonérations Lodéom pour l'année 2018 comprenant les créances perçues par les employeurs à la fin d'année 2018 au titre du CICE (9 % du salaire brut, pour l'ensemble des rémunérations inférieures à 2,5 fois le SMIC) et le bandeau famille ;
- ♦ d'autre part le montant des exonérations Lodéom pour l'année 2019, intégrant les bandeaux famille et assurance maladie.

S'appuyant sur les recommandations du rapport IGF-IGAS de mars 2023⁷, la mission a mesuré l'avantage différentiel local pour trois niveaux de rémunération :

- ♦ 1,3 SMIC ;
- ♦ 1,6 SMIC ;
- ♦ 2 SMIC.

À 1,3 SMIC, les nouvelles dispositions d'exonérations de cotisations sociales sont plus favorables de 2,2 % pour l'ensemble des entreprises bénéficiaires de l'un des barèmes Lodéom (cf. tableau 1) que les barèmes antérieurs.

⁶Évaluation de l'efficacité des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale prévue par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, Rapport IGF-IGAS, mars 2023.

⁷ Ibid.

Annexe IV

À 1,6 SMIC, les barèmes d'exonérations sont moins favorables de 34 % que les barèmes antérieurs pour les entreprises de moins de 11 salariés n'appartenant pas à des secteurs visés par le barème compétitivité renforcée et dont les agents ne sont pas occupés à des postes éligibles au barème innovation et croissance (cf. tableau 2). En revanche, les barèmes sont plus favorables pour les salariés dont les contrats sont visés par le barème innovation et croissance (+104 % dans le cas des entreprises éligibles au barème plus de 11 salariés en 2018).

Enfin, pour les rémunérations équivalentes à 2 SMIC, le barème compétitivité est plus favorable pour les entreprises de plus de 11 salariés et moins favorable pour les entreprises de plus de 11 salariés (cf. tableau 3). Le barème innovation et croissance est plus favorable que l'ensemble des précédents barèmes dans des proportions importantes (jusqu'à 7 fois les montants concernant préalablement les entreprises de plus de 11 salariés).

Tableau 1 : Évolution de l'avantage local en fonction des barèmes dans les DROM à 1,3 SMIC brut entre 2018 et 2019

Barèmes	Barème moins de 11 salariés	Barème compétitivité renforcée	Barème plus de 11 salariés
Barème compétitivité	2,2 %	NA	2,2 %
Barème compétitivité renforcée	Non applicable (N.A.)	2,2 %	NA
Barème innovation et croissance	2,2 %	2,2 %	2,2 %

Source : PLACSS 2018-2019 ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : L'avantage différentiel local calculé en 2018 induit l'avantage de bénéficiaire d'un CICE majoré dans les DROM (respectivement 9 % du salaire brut pour l'ensemble des rémunérations inférieures à 2,50 fois le SMIC, contre 6% en 2018 en France hexagonale).

Tableau 2 : Évolution de l'avantage local en fonction des barèmes dans les DROM à 1,6 SMIC brut entre 2018 et 2019

Barèmes	Barème moins de 11 salariés	Barème compétitivité renforcée	Barème plus de 11 salariés
Barème compétitivité	-34 %	N.A.	11 %
Barème compétitivité renforcée	N.A.	6,8 %	N.A.
Barème innovation et croissance	20 %	6,8 %	105 %

Source : PLACSS 2018-2019 ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : L'avantage différentiel local calculé en 2018 induit l'avantage de bénéficiaire d'un CICE majoré dans les DROM (respectivement 9 % du salaire brut pour l'ensemble des rémunérations inférieures à 2,50 fois le SMIC, contre 6% en 2018 en France hexagonale).

Tableau 3 : Évolution de l'avantage local en fonction des barèmes dans les DROM à 2 SMIC brut entre 2018 et 2019

Barèmes	Barème moins de 11 salariés	Barème compétitivité renforcée	Barème plus de 11 salariés
Barème compétitivité	-58 %	N.A.	50 %
Barème compétitivité renforcée	N.A.	23 %	N.A.
Barème innovation et croissance	142 %	5 %	766 %

Source : PLACSS 2018-2019 ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : L'avantage différentiel local calculé en 2018 induit l'avantage de bénéficiaire d'un CICE majoré dans les DROM (respectivement 9 % du salaire brut pour l'ensemble des rémunérations inférieures à 2,50 fois le SMIC, contre 6% en 2018 en France hexagonale).

2. L'appariement des données de la base tous salariés et des statistiques d'entreprises permet de constituer un échantillon d'entreprises différemment affectées par la refonte des barèmes Lodéom de 2019

2.1. Le montant des exonérations de cotisations sociales perçues par contrat est recalculé à partir des données caractérisant les contrats de travail dans les DROM

La base tous salariés (BTS-Postes) recense un ensemble d'informations sur les contrats de travail des salariés (identifiés par un identifiant anonymisé), au sein des entreprises (identifiées par un code issu du système d'identification du répertoire des entreprises (SIREN)). Les données sont exhaustives sur l'ensemble des contrats relevant du régime général de la Sécurité sociale. Ne sont comptabilisés comme salariés d'une entreprise que les personnes physiques employées à un poste non annexe, c'est-à-dire :

- ♦ dont la rémunération est strictement supérieure à 3 SMIC mensuels ;
- ♦ ou dont la durée d'emploi dépasse 30 jours et 120 heures et tel que le rapport nombre d'heures/durée est supérieur à 1,5.

Sont, par ailleurs, exclus de l'échantillon :

- ♦ les salariés de la fonction publique, des autres organismes publics administratifs, les personnes morales de droit public soumises au droit commercial et les particuliers-employeurs⁸ ;
- ♦ les apprentis : la réforme des dispositifs Lodéom en outre-mer a été concomitante à la mise en place de mesures visant à soutenir l'emploi des apprentis et des jeunes en contrat aidé⁹. Ces dispositifs pourraient biaiser¹⁰ l'estimation des effets de la mise en place des nouveaux barèmes Lodéom. Les salariés embauchés *via* ce type de contrats ont donc été exclus de l'échantillon.

Les effectifs de chacune des entreprises sont mesurés en équivalent temps-plein (ETP) et permettent de tenir compte de l'évolution des emplois au cours du temps.

Les éléments de rémunération pris en compte correspondent à l'assiette brute de Sécurité sociale telle que définie à l'article L. 136-1-1 du code de la Sécurité sociale, soit « *toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail, d'une activité ou de l'exercice d'un mandat ou d'une fonction élective* ». Cette assiette inclut en particulier, au-delà des salaires de base perçus au cours de l'année, les rémunérations versées en contrepartie d'heures supplémentaires et les primes¹¹.

⁸ Les particuliers employeurs en outre-mer disposent d'une déduction forfaitaire de 3,70 € par heure de travail effectuée sur les cotisations et les contributions sociales (loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015). Ils relèvent donc d'un autre dispositif que les exonérations de cotisations sociales Lodéom.

⁹ Le plan « #1jeune1solution » vise à encourager l'emploi des jeunes via l'apprentissage et les contrats aidés par une aide exceptionnelle versée aux employeurs à partir du 1^{er} juillet 2020.

¹⁰ Comparer l'emploi des apprentis en 2018 à celui des apprentis en 2021 peut ainsi conduire à surestimer l'effet de la refonte des barèmes des exonérations de cotisations sociales Lodéom, en négligeant l'effet du plan « #1jeune1solution ».

¹¹ L'assiette brute de sécurité sociale correspond aux rémunérations sur lesquelles sont prélevées les cotisations de sécurité sociale. Elle exclut les sommes issues de l'intéressement et de la participation, l'abondement de l'employeur aux plans d'épargne, les contributions patronales finançant des prestations de protection sociale complémentaire revêtant un caractère collectif et obligatoire, la contribution patronale d'une entreprise de moins de 50 salariés à l'acquisition des chèques-vacances et les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat

Les exonérations de cotisations sociales Lodéom auxquelles les contrats de travail considérés sont éligibles sont calculés à partir du salaire brut rapporté au SMIC¹². Ces montants sont calculés sous l'hypothèse qu'à structure de salaire brut donné, le coût du travail théorique est toujours le plus favorable possible¹³.

Les données BTS-Postes annuelles sont enfin agrégées à la maille de l'entreprise, afin de constituer un panel détaillant les données des entreprises des DROM concernés (Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Guyane) entre 2014 et 2022.

2.2. Les statistiques structurelles annuelles rendent compte de la valeur ajoutée et de la rentabilité des entreprises des DROM

La rentabilité financière des entreprises de l'échantillon est étudiée à partir du fichier approché des résultats (FARE) issu des données individuelles comptables du dispositif d'élaboration des statistiques annuels d'entreprises (ESANE). Les variables dépendantes retenues sont les suivantes :

- ◆ la valeur ajoutée hors taxe ;
- ◆ l'excédent brut d'exploitation (EBE) ;
- ◆ le rapport de l'EBE sur la valeur ajoutée (taux de marge).

Les données issues de FARE recensent également le code caractérisant l'activité principale exercée (APE) par les entreprises au sein de la nomenclature d'activités française (NAF). Ce code APE permet de rattacher les entreprises à des secteurs d'activité.

Ces variables sont appariées aux données relatives à l'emploi (voir section 2.1.) pour les années 2014 à 2021, le millésime 2022 des statistiques d'entreprises n'étant pas disponible *via* le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) à date.

Une base de 37 657 entreprises réparties au sein des différents départements concernés par les exonérations de cotisations sociales Lodéom est ainsi constituée (cf. tableau 4). Par construction, ces entreprises comptent au moins un salarié en 2018, et sont présentes à la fois dans les données FARE et les données BTS-Postes.

Tableau 4 : Nombre d'entreprises de l'échantillon par département

Territoires	Nombre d'entreprises de l'échantillon
Guadeloupe	9 062
Martinique	8 049
Guyane	3 471
La Réunion	17 075
Total	37 657

Source : BTS-Postes 2018 ; calculs : IGF pôle science des données.

de travail ou de la cessation forcée des fonctions de mandataires sociaux dans des limites différentes de l'exclusion d'assiette de la contribution sociale généralisée (CSG).

¹² Le montant des exonérations de cotisations sociales Lodéom est calculé à partir d'une extension au modèle de calcul OpenFisca développée par le pôle science des données de l'Inspection générale des finances.

¹³ Les micro-simulations sont effectuées sous l'hypothèse que chacune des entreprises a recours au barème le plus favorable auquel elle est éligible. En particulier, il est exclu qu'une entreprise se trompe dans sa déclaration, ou choisisse de bénéficier du barème le moins favorable par précaution.

2.3. La variation *ex ante* du coût du travail à masse salariale équivalente définit un critère d'exposition des entreprises à la refonte des barèmes des exonérations Lodéom

L'évaluation de la refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom nécessite de catégoriser les entreprises en fonction de leur statut d'exposition à la réforme. En effet, au regard de l'évolution du dispositif décrite dans la section 1.2.2., la majorité des entreprises a vu son coût du travail diminuer pour des salaires proches du SMIC et se renchérir pour des niveaux de salaires plus élevés. À l'échelle d'une entreprise, la variation totale du coût du travail dépend donc de la structure de la masse salariale avant la réforme. Il est alors nécessaire de distinguer les entreprises dont le coût du travail théoriquement applicable à structure de main-d'œuvre donnée a baissé, de celles pour lesquelles il est demeuré constant ou a augmenté.

Pour ce faire, est calculée pour chaque entreprise la variation *ex ante* du coût du travail, c'est-à-dire la différence du coût total de la masse salariale (après exonérations) entre 2018 et 2019, pour une structure de main-d'œuvre fixée (cf. encadré 1). Les cotisations employeurs et les exonérations de cotisations sociales sont calculées sur la base de l'ensemble des contrats présents dans la déclaration sociale nominative (DSN) pour des postes non annexes en 2018, avec le modèle socio-fiscal en vigueur en 2018 et en 2019.

Les entreprises sont classées par groupe en fonction de leur exposition à la variation du coût du travail à la suite des modifications du système socio-fiscal entre 2018 et 2019 (cf. tableau 5). Cette classification s'effectue en séparant les entreprises de moins de 2 ETP, de celles de 2 à 11 ETP et celles de plus de 11 ETP. En effet, les plus petites entreprises peuvent connaître une hausse très importante de leur nombre d'emplois, sans que ces variations puissent être comparées à celles d'une entreprise de taille plus conséquente.

En procédant de façon séparée pour les entreprises de moins de 2, 2 à 11 et plus de 11 ETP, sont ainsi distingués :

- ◆ **un groupe d'entreprises dites « de contrôle »**, pour lequel la réforme a été relativement neutre car son coût du travail n'a varié que de façon marginale entre 2018 et 2019 ;
- ◆ **un groupe d'entreprises bénéficiant d'une réduction du travail**, dites favorisées, entre 2018 et 2019 ;
- ◆ **un groupe d'entreprises subissant une augmentation du coût du travail**, dites défavorisées, entre 2018 et 2019.

La répartition des entreprises au sein de trois groupes affectés de façon similaire par la réforme permet la prise en compte d'effets non linéaires. En effet, il est vraisemblable que les effets d'une hausse ou d'une baisse du coût du travail ne soient pas symétriques¹⁴.

¹⁴ Cette modélisation permet de calculer deux effets distincts :

- d'une part, l'effet d'une baisse du coût du travail suite à une hausse des exonérations de cotisations sociales Lodéom ;
- d'autre part, l'effet d'une hausse du coût du travail suite à une baisse des exonérations de cotisations sociales Lodéom.

La régression des variables étudiées sur la variation *ex ante*, sans discrétisation préalable, aurait conduit à estimer le coefficient de corrélation linéaire entre la variable étudiée et la variation du coût du travail, sans distinguer ces deux effets.

Encadré 1 : Variation *ex ante* du coût du travail

La refonte des barèmes du dispositif Lodéom a eu pour effet la variation du coût du travail pour les entreprises. Cette variation est calculée *ex ante*, à structure de main-d'œuvre de 2018 fixée et à l'échelle d'une entreprise, selon la méthodologie développée par Sophie Cottet dans son étude de l'impact de la mise en place des allègements généraux en France hexagonale¹⁵.

On définit ainsi ΔC la variation du coût du travail pour chacune des entreprises de l'échantillon :

$$\Delta C = \frac{\text{coût}(MS_{2018}, \text{législation}_{2019}) - \text{coût}(MS_{2018}, \text{législation}_{2018})}{\text{coût}(MS_{2018}, \text{législation}_{2018})}$$

- où MS_i représente la masse salariale de l'entreprise pour une année i , lorsqu'on fixe le salaire exprimé en fonction de l'année i , les effectifs par DROM et le chiffre d'affaires ;
- où législation_i représente l'ensemble des exonérations de cotisations sociales (dont Lodéom) en vigueur au cours de l'année i , le crédit d'impôt compétitivité emploi pour l'année 2018 et l'ensemble des contributions employeurs applicables ;
- où coût représente le coût du travail perçu pour l'employeur d'un salarié i , soit en 2018 pour l'entreprise F :

$$\text{coût}_{F,2018} = \sum_{i \in F} \{ \text{salaire}_i + \text{cotisations nettes d'exonérations}(\text{salaire}_i, F, \text{législation}_{2018}) \}$$

Où $i \in F$ indique l'ensemble des salariés de l'entreprise F , et le deuxième terme représente le montant micro-simulé des cotisations nettes d'exonérations payées par l'entreprise F pour le salarié i , si le modèle socio-fiscal en vigueur est celui de 2018.

Par hypothèse, le salaire de base est supposé constant afin de mesurer la variation du coût du travail imputable à des variations du modèle socio-fiscal. Il s'agit donc de la variation du coût du travail tel que perçu par les entreprises entre 2018 et 2019, si leur nombre de salariés et le niveau de leurs rémunérations étaient demeurés constants.

Entre 2018 et 2019, certaines composantes des contributions employeur ont varié, engendrant des variations du coût du travail simultanées à celles dues à la refonte des barèmes Lodéom (modification des conditions de versement des cotisations pour le financement des opérateurs de compétences (OPCO), exonération de la contribution employeur au forfait social des entreprises de moins de 50 salariés mettant en place un dispositif d'intéressement). Ces variations sont prises en compte dans le calcul de la variation *ex ante*.

Source : IGF Pôle Science des données.

Plus une entreprise compte de salariés, moins son coût du travail est affecté par la refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom. Ainsi, la distribution de la variation *ex ante* du coût du travail diffère en fonction du nombre d'ETP des entreprises considérées et celle des entreprises de plus de 11 ETP est la plus resserrée autour de 0 (cf. graphique 11 à graphique 13).

Tableau 5 : Percentiles de la variation *ex ante* du coût du travail

Taille des entreprises	33 ^{ème} percentile	66 ^{ème} 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 %

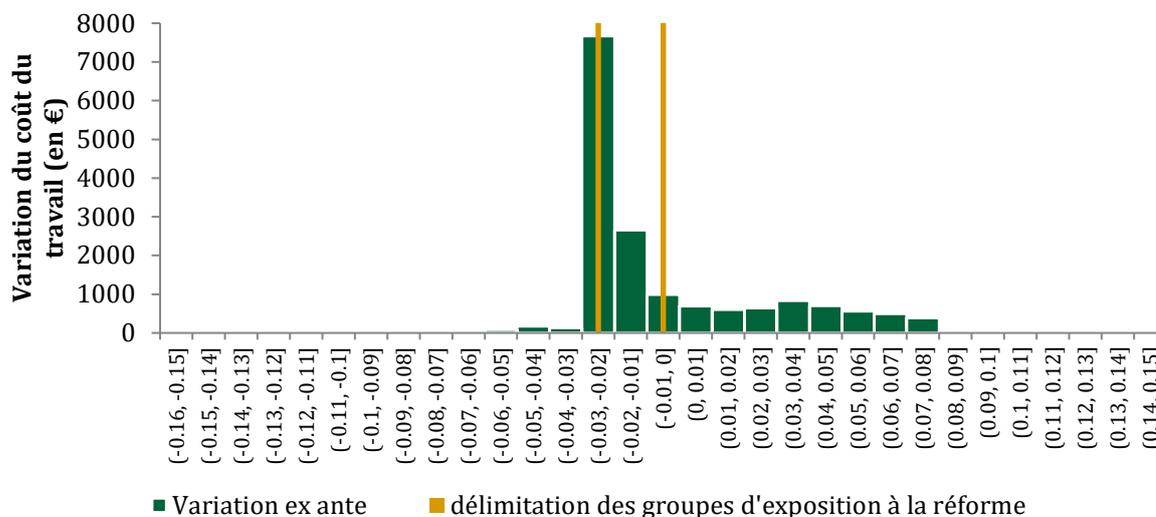
Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

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.

¹⁵ Sophie Cottet, *Payroll Tax Reductions for Minimum Wage Workers: Relative Labor Cost or Cash Windfall Effects?* 2020.

Annexe IV

Graphique 11 : Répartition des variations *ex ante* du coût du travail à masse salariale équivalente pour les entreprises de moins de 2 ETP entre 2018 et 2019



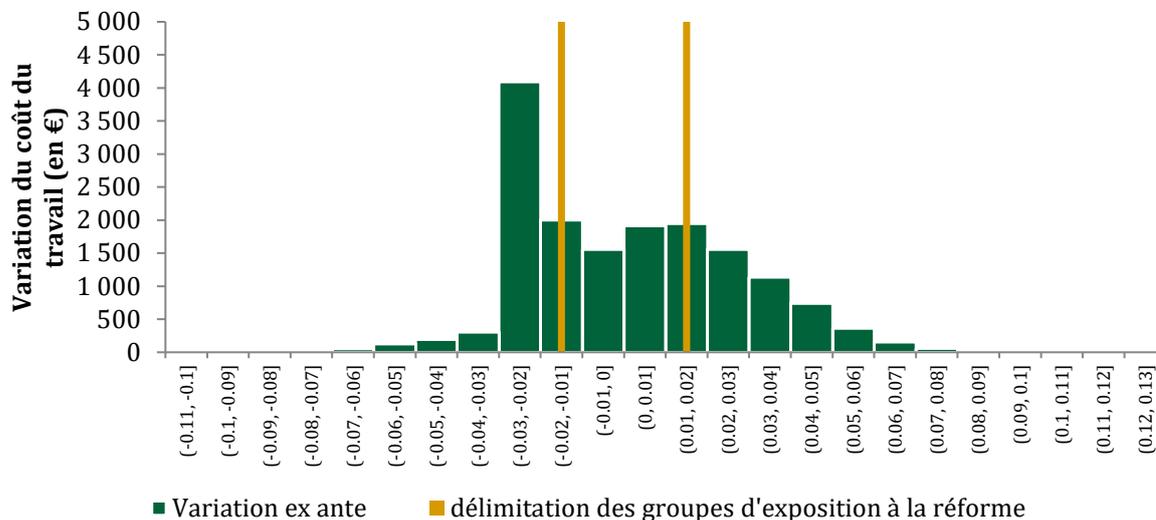
Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Parmi les entreprises de moins de 2 équivalents temps-plein, un tiers des entreprises connaît une variation de son coût du travail située entre -16 % et -2,4 %. Ces entreprises sont considérées comme favorisées par la refonte des barèmes.

Un second tiers d'entreprises, défini comme le groupe de contrôle, connaît une variation de son coût du travail entre -2,4 % et -0,5 %.

Enfin, le tiers d'entreprises considéré comme défavorisé par la réforme supporte une hausse de son coût du travail strictement supérieure à 0.

Graphique 12 : Répartition des variations *ex ante* du coût du travail à masse salariale équivalente, entre 2018 et 2019 pour les entreprises de 2 à 11 équivalents temps-plein



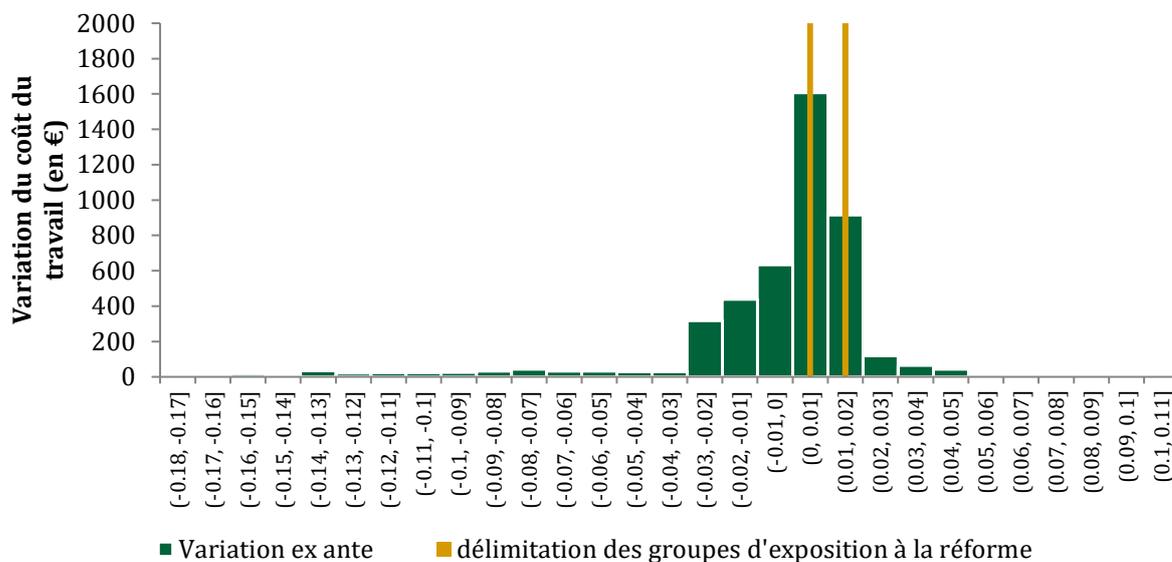
Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Parmi les entreprises de 2 à 11 ETP, un tiers des entreprises connaît une variation de son coût du travail située entre -15 % et -1,8 %. Ces entreprises sont considérées comme favorisées par la refonte des barèmes.

Un second tiers d'entreprises, défini comme le groupe de contrôle, connaît une variation de son coût du travail entre -1,8 % et 1,2 %.

Enfin, le tiers d'entreprises considéré comme défavorisé par la réforme supporte une hausse de son coût du travail strictement supérieure à 1,2 %.

Graphique 13 : Répartition des variations ex ante du coût du travail à masse salariale équivalente, entre 2018 et 2019 pour les entreprises de plus de 11 équivalents temps-plein



Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Parmi les entreprises de plus de 11 ETP, un tiers des entreprises connaît une variation de leur coût du travail située entre -18 % et -0,3 %. Ces entreprises sont considérées comme favorisées par la refonte des barèmes. Un second tiers d'entreprises, défini comme le groupe de contrôle, connaît une variation de son coût du travail entre -0,3 % et 0,8 %.

Enfin, le tiers d'entreprises considéré comme défavorisé par la réforme supporte une hausse de son coût du travail strictement supérieure à 0,8 %.

2.4. Les entreprises dont le coût du travail a diminué à la suite de la réforme de 2018 sont plus petites et présentent des indicateurs de rentabilité moins favorables que les autres entreprises

2.4.1. Les entreprises appartenant à des secteurs embauchant le plus de salariés à des niveaux de salaires proches du SMIC sont les plus favorisées par la réforme

Les secteurs du commerce¹⁶, des activités spécialisées, scientifiques et techniques¹⁷ et de la santé humaine et action sociale¹⁸ sont les plus représentés parmi les entreprises dont le coût du travail a augmenté entre 2018 et 2019 (cf. tableau 2). Ainsi, parmi les entreprises défavorisées par la réforme, 20 % appartiennent au secteur du commerce, alors que ces entreprises ne représentent que 18 % de l'échantillon total.

À l'inverse, les entreprises les plus favorisées par la réforme sont plus souvent rattachées au secteur de l'industrie, de la construction, de l'hébergement et restauration et aux secteurs administratifs et de soutien. À titre d'exemple, le secteur de l'hébergement et de la restauration (section I de la NAF) représente 8 % des entreprises favorisées par la réforme, alors qu'elles ne représentent que 5 % de l'échantillon total étudié (cf. tableau 6).

¹⁶ Section G de la nomenclature d'activités française (NAF), dont l'intitulé exact est commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles.

¹⁷ Section M de la NAF.

¹⁸ Section Q de la NAF.

Annexe IV

Les secteurs sur-représentés parmi les entreprises favorisées par la refonte des barèmes Lodéom se caractérisent par des rémunérations par ETP plus faibles que les autres (cf. tableau 7). Le salaire annuel moyen par ETP dans le secteur de la construction est ainsi de 25 500 € alors qu'il s'établit à 33 600 € dans le secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques.

À secteur fixé, les entreprises les plus favorisées par la réforme sont celles dont la rémunération moyenne par ETP est la plus faible (cf. tableau 7). Parmi les entreprises rattachées au secteur de la construction, celles dont la baisse du coût du travail a été supérieure à 2 % présentent un salaire moyen par ETP de 21 400 €, alors qu'il est de 29 400 € pour celles dont la hausse est positive. Ces résultats sont cohérents avec le fait que la refonte des barèmes s'est effectuée en faveur des salariés dont la rémunération est proche du SMIC (cf. section 1.2.2).

Tableau 6 : Part des entreprises exposées à la réforme de 2019 en fonction de leurs secteurs d'activités (selon les sections de la NAF)

Secteurs	Répartition des entreprises défavorisées par la réforme (hausse du coût du travail de 0,8 % à 14 %)	Répartition des entreprises pour lesquelles la réforme est considérée neutre (variation du coût du travail comprise en -2 % et 0,8 %)	Répartition des entreprises favorisées par la réforme (baisse du coût du travail de 2 % à 20 %)	Répartition totale des entreprises de l'échantillon par secteur
Industrie	7,7 %	7,2 %	8,5 %	7,8 %
Construction	5,9 %	8,5 %	9,0 %	7,8 %
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	20,4 %	19,0 %	14,0 %	17,8 %
Transports et entreposages	3,9 %	4,9 %	3,9 %	4,2 %
Hébergement et restauration	1,3 %	4,2 %	8,4 %	4,7 %
Information et communication	1,2 %	1,7 %	1,3 %	1,4 %
Activités financières et d'assurance	3,1 %	1,9 %	0,6 %	1,9 %
Activités immobilières	2,0 %	1,3 %	1,1 %	1,5 %
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	10,1 %	4,3 %	3,2 %	5,9 %
Activités de services administratifs et de soutien	33,6 %	38,0 %	39,4 %	37,0 %
Enseignement	1,9 %	1,4 %	1,3 %	1,5 %
Santé humaine et action sociale	6,7 %	4,1 %	5,6 %	5,5 %
Arts, spectacles et activités récréatives	0,6 %	0,7 %	0,6 %	0,6 %
Autres activités de services	1,6 %	2,7 %	3,0 %	2,4 %

Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : 10,1 % des entreprises relativement défavorisées par la réforme sont rattachées au secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques, alors que ces entreprises ne représentent que 5,9 % de l'échantillon total.

Le secteur de l'industrie comprend les industries extractives, manufacturières, la production et distribution de gaz, de vapeur et d'eau (sections B à E de la NAF).

Annexe IV

Tableau 7 : Rémunérations moyennes par ETP des entreprises exposées à la réforme de 2019 en fonction de leurs secteurs d'activités (selon les sections de la NAF)

Secteurs	Rémunération moyenne par ETP des entreprises défavorisées par la réforme (hausse du coût du travail de 0,8 % à 14 %)	Rémunération moyenne par ETP des entreprises pour lesquelles la réforme est considérée neutre (variation du coût du travail comprise en -2 % et 0,8 %)	Rémunération moyenne par ETP des entreprises favorisées par la réforme (baisse du coût du travail de 2 % à 20 %)	Rémunération moyenne par ETP totale des entreprises de l'échantillon par secteur
Industrie	36 300 €	25 900 €	22 300 €	28 300 €
Construction	29 400 €	25 700 €	21 400 €	25 500 €
Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	30 900 €	25 200 €	22 200 €	26 100 €
Transports et entreposages	31 900 €	25 700 €	22 200 €	26 600 €
Hébergement et restauration	32 300 €	23 400 €	21 200 €	25 600 €
Information et communication	43 300 €	36 500 €	24 700 €	34 900 €
Activités financières et d'assurance	42 100 €	54 000 €	24 500 €	40 200 €
Activités immobilières	33 600 €	34 200 €	22 900 €	30 200 €
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	34 700 €	40 000 €	26 200 €	33 600 €
Activités de services administratifs et de soutien	30 600 €	25 800 €	21 600 €	26 000 €
Enseignement	29 900 €	26 800 €	22 500 €	26 400 €
Santé humaine et action sociale	29 500 €	24 700 €	21 200 €	25 100 €
Arts, spectacles et activités récréatives	31 100 €	25 500 €	21 100 €	25 900 €
Autres activités de services	30 100 €	23 700 €	21 200 €	25 000 €

Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Parmi les entreprises rattachées au secteur de l'industrie, le salaire moyen des entreprises favorisées par la réforme est de 22 300 €, contre 36 300 € pour les entreprises défavorisées par la réforme.

Le secteur de l'industrie comprend les industries extractives, manufacturières, la production et distribution de gaz, de vapeur et d'eau (sections B à E de la NAF).

2.4.2. 62 % des entreprises favorisées par la refonte des barèmes de 2019 comptent moins de deux salariés

La construction de l'échantillon nécessaire à l'évaluation induit des conditions¹⁹ qui déforment légèrement la répartition des entreprises par nombre de salariés. En effet, 88,0 % des entreprises prises en compte dans l'échantillon d'évaluation sont des micro-entreprises (moins de 10 salariés), alors que cette proportion atteint 92,0 % dans les DROM (cf. annexe I). Cette sous-représentation des plus petites entreprises est due au fait que seules les entreprises comptant au moins un salarié (mesuré en personne physique) en 2018 sont retenues dans le panel.

95,0 % des entreprises relativement ayant vu leur coût du travail diminuer par la réforme sont des entreprises de moins de 2 ETP, et 62,0 % comptent moins de deux salariés. Ces résultats sont cohérents avec le fait que les entreprises de moins de 11 salariés, bénéficiant auparavant du barème éponyme, sont favorisées par le barème compétitivité (cf. graphique 4) pour des niveaux de rémunération proches du SMIC.

Les entreprises de 11 salariés et plus sont sur-représentées parmi les entreprises pour lesquelles la refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom a été relativement neutre (cf. tableau 8). Ainsi, 18,3 % des entreprises pour lesquelles la réforme a été relativement neutre ont plus de 11 salariés, alors que ces entreprises ne représentent que 12,0 % de l'échantillon. Ce résultat fait écho au fait que les petites et moyennes entreprises (PME), les établissements de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises (GE) ont des salariés à différents niveaux de salaire : leur coût moyen du travail a diminué pour les salaires les plus proches du SMIC, mais il a augmenté pour les niveaux plus élevés de rémunération, ce qui engendre une variation quasi-nulle en moyenne.

À nombre de salariés fixé, les entreprises les plus favorisées par la réforme sont celles dont la rémunération salariale est la plus proche du SMIC (cf. tableau 9). Pour les entreprises de moins de 11 salariés, les entreprises favorisées par la réforme sont celles dont le salaire moyen est inférieur à 1,34 SMIC, ce qui est cohérent avec la variation des barèmes décrites *supra* (cf. graphique 4). **Parmi les entreprises de plus de 11 salariés, dont l'éligibilité aux différents barèmes varie de façon conséquente selon le secteur d'activités, le coût net de l'augmentation salariale marginale est croissant.**

¹⁹ Il est nécessaire que les entreprises de l'échantillon comptent au moins un salarié au cours de l'année 2018 recensé dans les données BTS-Postes, pour lequel un montant total d'exonérations de cotisations sociales puisse être micro-simulé à partir du moteur de calcul OpenFisca.

Annexe IV

Tableau 8 : Exposition des entreprises à la réforme de 2019 en fonction de leurs nombres de salariés en 2018

Nombre de salariés	Répartition des entreprises défavorisées par la réforme (hausse du coût du travail de 0,8 % à 14 %)	Répartition des entreprises pour lesquelles la réforme est considérée neutre (variation du coût du travail comprise en -2 % et 0,8 %)	Répartition des entreprises favorisées par la réforme (baisse du coût du travail de 2 % à 20 %)	Répartition totale des entreprises de l'échantillon par taille d'entreprises
Moins de 2 salariés	35,6 %	36,9 %	62,2 %	45,0 %
2 à 11 salariés	51,2 %	44,8 %	33,3 %	43,0 %
11 et plus salariés	13,2 %	18,3 %	4,5 %	12,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : 51 % des entreprises relativement défavorisées par la réforme des barèmes Lodéom ont 2 à 11 salariés (mesurés en équivalent temps-plein).

Tableau 9 : Rémunérations moyennes par ETP des entreprises exposées à la réforme de 2019, en fonction de leur taille

Nombre de salariés	Rémunération moyenne par ETP des entreprises défavorisées par la réforme (hausse du coût du travail de 0,8 % à 14 %)	Rémunération moyenne par ETP des entreprises pour lesquelles la réforme est considérée neutre (variation du coût du travail comprise en -2 % et 0,8 %)	Rémunération moyenne par ETP des entreprises favorisées par la réforme (baisse du coût du travail de 2 % à 20 %)	Rémunération moyenne par ETP totale des entreprises de l'échantillon par taille d'entreprises
Rémunérations moyennes par salarié en €				
Moins de 2 salariés	31 000 €	26 400 €	21 300 €	26 200 €
2 à 11 salariés	32 200 €	26 600 €	22 300 €	27 000 €
11 et plus salariés	34 000 €	29 000 €	27 400 €	30 100 €
Rémunérations moyennes par salarié en fraction du SMIC brut (2018)				
Moins de 2 salariés	1,72	1,47	1,18	1,46
2 à 11 salariés	1,79	1,48	1,24	1,50
11 et plus salariés	1,89	1,61	1,53	1,68

Source : BTS-Postes 2018, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Parmi les entreprises de moins de 2 salariés, le salaire moyen des entreprises favorisées par la réforme est de 21 300 €, contre 31 000 € pour les entreprises défavorisées par la réforme.

La rémunération moyenne par ETP est rapportée à 17 981,64 € pour calculer son expression en fraction du SMIC brut en 2018 (source Insee).

2.4.3. Les entreprises pour lesquelles le coût du travail a augmenté à la suite de la refonte des barèmes présentent des indicateurs de rentabilité moins élevés que les autres

Les indicateurs de rentabilité sont recensés dans les données FARE pour l'ensemble des entreprises, hors régime des micro-entreprises. Pour ces dernières, les valeurs sont imputées à des fins statistiques par des services de la statistique publique. Les statistiques descriptives produites par la mission ne couvrent donc que 40 % des entreprises de l'échantillon total d'évaluation et sont à considérer à titre indicatif. **Les entreprises pour lesquelles la réforme a été la plus défavorable génèrent davantage de richesse en 2018 que les autres (cf. tableau 10)**. Ainsi, la valeur ajoutée médiane par ETP de ces entreprises est de 54 700 €, contre 47 800 € pour l'ensemble des entreprises considérées. Ces entreprises présentent également un excédent brut d'exploitation plus important que la moyenne et disposent de davantage de stocks (en valeur)²⁰.

Les entreprises pour lesquelles la réforme est relativement neutre sont celles dont le coût apparent de la main d'œuvre²¹ est le plus élevé, ce qui fait écho au fait que les entreprises comptant le plus de salariés sont les moins affectées par les variations des barèmes (cf. section 15.).

Le taux de marge et le taux de valeur ajoutée médian sont légèrement plus élevés dans les entreprises favorisées par la réforme.

²⁰ La nécessité de constituer des stocks afin de se prémunir des aléas dus à l'importation sur le territoire constitue l'un des déterminants des surcoûts rencontrés par les entreprises des DROM.

²¹ Somme des salaires et traitements et des exonérations sociales en valeur absolue.

Tableau 10 : Valeur médiane des variables relatives à la rentabilité des entreprises en 2018 en fonction de leur statut d'exposition à la réforme de 2019 (en K€)

Indicateurs financiers	Entreprises défavorisées par la réforme (hausse du coût du travail de 0,8 % à 14 %)	Entreprises pour lesquelles la réforme est considérée neutre (variation du coût du travail comprise en -2 % et 0,8 %)	Entreprises favorisées par la réforme (baisse du coût du travail de 2 % à 20 %)	Échantillon total
Valeur ajoutée hors taxe par ETP	54,7	42,8	44,2	47,8
Excédent brut d'exploitation (EBE) par ETP	9,6	6,3	8,5	7,9
Coût apparent de la main d'œuvre	491,7	533,0	349,3	485,9
Stocks	67,6	35,3	16,5	41,1
Taux de marge (EBE/VA)	18 %	15 %	22 %	17 %
Taux de valeur ajoutée (valeur ajoutée sur chiffre d'affaires net total)	32 %	36 %	36 %	34 %
Taux d'endettement (dettes sur capitaux propres)	11 %	12 %	10 %	11 %

Source : BTS-Postes 2018, FARE 2018 ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : Le tableau présente des résultats sur le sous-échantillon des entreprises employant au moins une personne physique en 2018 au sens des données BTS-Postes, et hors micro-entreprises.

3. L'évaluation économétrique de la réforme des barèmes Lodéom en 2019 ne fait apparaître que des effets limités sur l'emploi et non significatifs sur les salaires et les indicateurs de rentabilité

3.1. Les variables relatives à l'emploi et à la situation financière des entreprises de l'échantillon vérifient les hypothèses préalables à la méthode des doubles différences

La stratégie d'identification de la méthode d'évaluation par doubles différences s'appuie sur une double comparaison :

- ◆ d'une part, des groupes en fonction de leur statut d'exposition à la réforme (cf. section 2.3.) ;
- ◆ d'autre part, des entreprises avant et après l'introduction des nouveaux barèmes Lodéom.

Cette méthodologie repose sur l'hypothèse des tendances parallèles : l'interprétation causale des résultats des doubles-différences nécessite que les tendances des variables à expliquer soient parallèles avant l'entrée en vigueur des nouveaux barèmes (cf. encadré 2). Le fait que les courbes des variables étudiées diffèrent après l'entrée en vigueur de la réforme est ainsi uniquement imputable aux effets de la réforme et non à des dynamiques antérieures différentes entre groupe traité et groupe de contrôle.

Encadré 2 : Hypothèse des tendances parallèles

L'hypothèse des tendances parallèles postule qu'en l'absence de traitement (ici en l'absence de la refonte des barèmes Lodéom), les entreprises auraient continué d'évoluer de manière similaire au cours du temps, indépendamment de leur statut d'exposition à la réforme. Ainsi, l'évolution de l'ensemble des variables relatives à l'emploi et à la rentabilité des entreprises est parallèle, avant 2019, dans les groupes de traitement et de contrôle.

L'hypothèse des tendances parallèles est vérifiée par deux tests successifs :

- en premier lieu, un test visuel à partir des graphiques de l'évolution des variables au sein des différents groupes est effectué avant chacune des différences-de-différences ;
- en second lieu, des régressions dites *placebo* définissant l'année 2016 comme année d'entrée en vigueur de la réforme, en limitant l'échantillon d'analyse aux années 2014 à 2018 sont également réalisées afin d'attester du parallélisme des tendances pré-réforme, dans le cas de résultats statistiquement significatifs.

Source : IGF, Pôle Science des données.

La méthode des doubles différences repose également sur l'hypothèse que le groupe témoin n'a pas été affecté par la mise en œuvre des nouveaux barèmes Lodéom dans les groupes traités²². 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. De plus, elle suppose que pour chaque groupe, il n'existe qu'une seule forme de traitement, alors que les groupes constitués rassemblent des entreprises dont la variation *ex ante* du coût du travail diffère.

²² *Stable unit treatment variation assumption* ou SUTVA.

3.2. La spécification retenue étudie l'impact de la variation théorique du coût du travail sous l'hypothèse d'absence de non recours

La méthodologie étudie l'impact de l'intention de traitement²³ et non le traitement effectif afin d'écartier les éventuels effets confondants du biais de sélection²⁴. En pratique, est mesuré l'impact du fait de voir théoriquement son coût du travail diminuer à la suite de la refonte des barèmes, en posant une hypothèse d'absence de non-recours à fins de modélisation, et non le montant effectivement perçu par les entreprises. Procéder ainsi permet d'éviter de confondre les effets de perception des liquidités *via* les exonérations Lodéom, en l'occurrence verser moins de cotisations, et le fait d'être mieux informé sur les évolutions des avantages sociaux et fiscaux propres aux départements d'outre-mer, ce qui correspondrait à surestimer l'effet du traitement. En effet, le fait d'être mieux informé sur les dispositifs applicables au marché du travail local est corrélé à d'autres déterminants de la rentabilité d'une entreprise que le seul effet des exonérations de cotisations sociales Lodéom.

Mesurer l'intention de traitement permet également de limiter la mesure de l'impact à des causes imputables aux seules politiques publiques et ne pas prendre en compte la réaction des agents à ces mesures, qui peut varier au cours du temps. À ces fins, il est pertinent de prendre en compte l'ensemble des montants des exonérations de cotisations sociales sous l'hypothèse d'absence de non recours.

Afin de purger la modélisation d'un éventuel effet confondant de la taille de l'entreprise²⁵ (voir section 2.3.), les régressions sont effectuées sur les trois échantillons suivants :

- ◆ les entreprises de moins de 2 salariés ;
- ◆ les entreprises de 2 à 11 salariés ;
- ◆ les entreprises de 11 salariés et plus.

Sur chacun de ces échantillons, les variables étudiées sont régressées par doubles différences, en contrôlant des variables « secteur » et « DROM » de chacune des entreprises étudiées (cf. encadré 3).

²³ *Intention to treat* (ITT).

²⁴ Imbens G.W, Angrist J. D., *Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects*, *Econometrica*, Vol. 62, No. 2, 1994

²⁵ En fonction de leur taille, les entreprises connaissent des dynamiques de croissance qui ne peuvent être comparées. Ainsi, le fait de doubler sa masse salariale ne traduit pas les mêmes effets d'une réforme, pour une entreprise de moins de 2 salariés, de 2 à 11 salariés, ou de plus de 11 salariés.

Encadré 3 : Modélisation par doubles différences retenue pour étudier l'impact de la variation du coût du travail

Afin d'estimer les effets causaux de l'entrée en vigueur des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom de 2019, une modélisation par doubles différences est réalisée.

La stratégie d'identification tient compte du secteur de l'entreprise (mesuré par le code APE dans la NAF agrégé en 21 secteurs) afin de purger l'effet de la refonte des barèmes d'éventuels effets imputables aux secteurs. Ainsi, si le secteur de la construction est affecté de façon structurelle par des déterminants qui lui sont propres tels que l'importance des délais de paiements, ces effets seront captés par l'effet fixe du secteur et ne biaiseront pas le coefficient associé à l'impact de la réforme.

Un effet fixe du DROM permet de tenir compte des différences entre les territoires concernés par les exonérations de cotisations sociales Lodéom. Une modélisation alternative incluant l'interaction du temps et du DROM concerné a également été testée afin d'appréhender des dynamiques différenciées entre les DROM²⁶ et donnait les mêmes résultats que la modélisation retenue.

$$Y_{i,j,k,t} = \delta_j + \gamma_k + \beta_1 \mathbb{1}_{t \geq 2019} + \beta_2 G_i + \beta_3 (\mathbb{1}_{t \geq 2019} \times G_i) + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

- où $Y_{i,j,k,t}$ indique la variable dépendante étudiée (nombre d'équivalent temps-plein, somme des rémunérations par ETP, valeur ajoutée hors taxe par ETP, excédent brut d'exploitation par ETP, et taux de marge (rapport de l'excédent brut d'exploitation sur la valeur ajoutée)), pour l'entreprise i , au sein du secteur j et du DROM k , au cours de l'année t ;
- où t est compris entre 2014 et 2022, à l'exception de l'année 2020 ;
- où δ_j est l'effet fixe du secteur de l'entreprise ;
- où γ_k est l'effet fixe du DROM de l'entreprise ;
- où $\mathbb{1}_{t \geq 2019}$ représente l'indicatrice²⁷ que l'année t soit supérieure ou égale à 2019. Le coefficient rend compte du fait que la dynamique ait pu évoluer entre la situation des économies des DROM pré-réforme et post-réforme ;
- où G_i représente le groupe d'exposition à la réforme auquel l'entreprise i est rattaché. En pratique, le coefficient β_2 capture donc l'impact d'appartenir au groupe des entreprises favorisées (resp. défavorisées) sur la variable dépendante ;
- le coefficient β_3 est le terme qui permet d'estimer l'impact de la réforme après 2019, au sein du groupe favorisé par la réforme d'une part et défavorisé par la réforme d'autre part ;
- enfin, le terme $\varepsilon_{i,t}$ indique les résidus du modèle, supposés gaussiens

Source : IGF, Pôle Science des données.

²⁶ Cet effet fixe permet ainsi de purger l'effet de la variation du coût de travail des dynamiques propres à certains territoires, tels que la persistance des conséquences différenciées de la crise covid au sein de chacun des DROM.

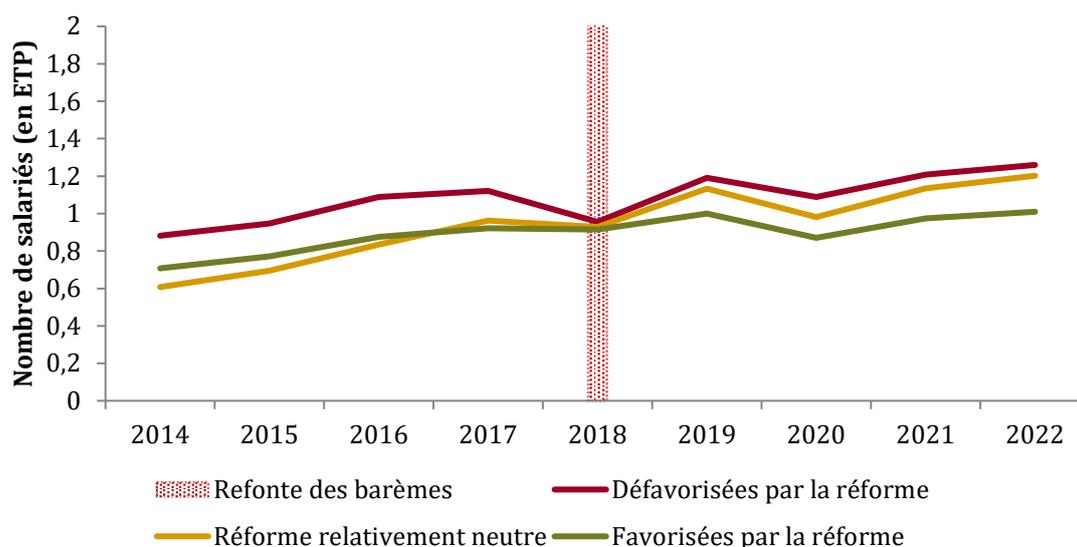
²⁷ Le terme $\mathbb{1}_{t \geq 2019}$ vaut ainsi 1 si l'année considérée est postérieure ou égale à 2019, et 0 sinon.

3.3. La modélisation de la variation du coût du travail engendrée par la variation des montants d'exonérations de cotisations sociales Lodéom pour les entreprises ne permet d'identifier qu'un impact limité sur l'emploi et aucun impact significatif sur les salaires

3.3.1. La modélisation fait apparaître que la refonte des exonérations de cotisations Lodéom ne présente qu'un impact limité sur les emplois

L'évaluation de l'effet causal de l'entrée en vigueur des politiques publiques pour les entreprises de moins de deux salariés comprend des difficultés intrinsèques, qui ne permettent pas d'établir des résultats probants pour ce type d'entreprises²⁸. En effet, les entreprises du groupe de contrôle, pour lesquelles la réforme a été relativement neutre, connaissent une dynamique de croissance antérieure à 2018 différente des autres groupes d'entreprises (cf. graphique 14). Cette dynamique de croissance se poursuit après 2018, mais rend impossible la comparaison avec les autres entreprises de l'échantillon exposées à la refonte des barèmes.

Graphique 14 : 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 moins de 2 ETP



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

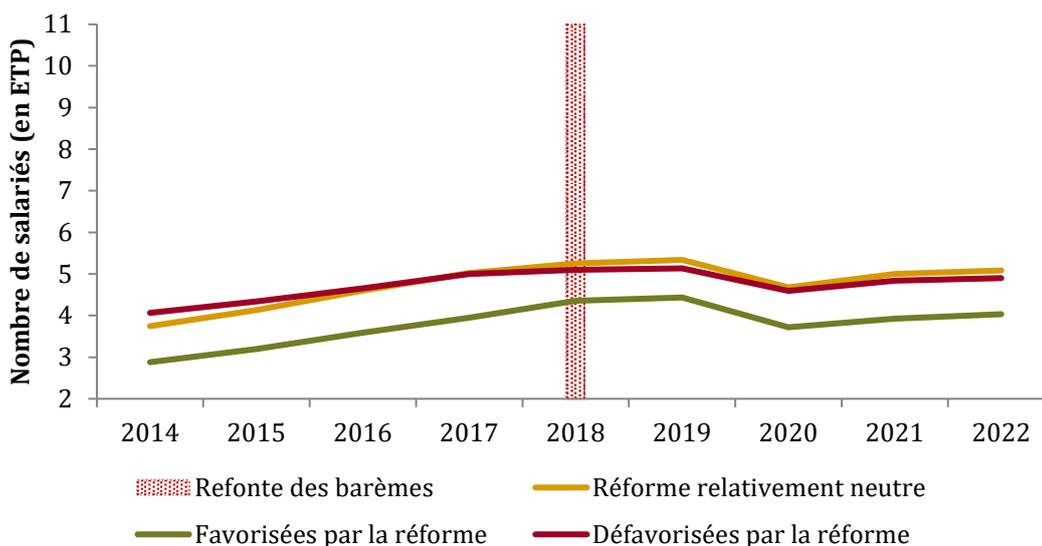
Toutes choses égales par ailleurs, la modélisation montre que le fait d'avoir été favorisé par la refonte des exonérations de cotisations sociales Lodéom en 2019 (soit une baisse de 1 % à 14 % du coût du travail) n'a engendré aucun effet significatif sur l'emploi des entreprises de 2 à 11 salariés (cf. tableau 11). Cependant, à caractéristiques fixées, l'impact d'avoir été défavorisé par la refonte des barèmes (soit une hausse du coût du travail de 1,3 % à 11 %) a engendré une baisse moyenne de 0,32 ETP pour les entreprises concernées, qui en moyenne emploient 4,50 ETP.

²⁸ Ces entreprises sont exclues de l'échantillon d'évaluation dans l'étude de l'impact des allègements généraux en France hexagonale répliquée dans cette annexe, voir Sophie Cottet, *Payroll Tax Reductions for Minimum Wage Workers: Relative Labor Cost or Cash Windfall Effects?* 2020.

Annexe IV

Avant 2018, le nombre de salariés au sein du groupe de contrôle semble évoluer en parallèle du nombre de salariés des entreprises « traitées »²⁹ (c'est-à-dire exposées positivement ou négativement à la refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom) pour les entreprises de 2 à 11 ETP (cf. graphique 15). Cette observation graphique est corroborée par une régression dite *placebo*³⁰ (cf. encadré 4) : l'effet négatif de la refonte des barèmes sur les entreprises défavorisées en 2019 est bien robuste et ne peut être attribué à une tendance pré-réforme.

Graphique 15 : 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 : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Tableau 11 : 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	***

²⁹ Sont considérées ici comme appartenant au groupe de contrôle les entreprises dont le coût du travail n'est pas affecté par la refonte des barèmes de 2019. Par extension, sont considérées comme « traitées » les entreprises exposées à la refonte des barèmes, et dont le coût du travail a directement été affecté par l'entrée en vigueur de la réforme.

³⁰ Voir Bertrand M., Duflo E. et Mullainathan, How much should we trust differences-in-differences estimates, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 119, Issue 1, Février 2004.

Annexe IV

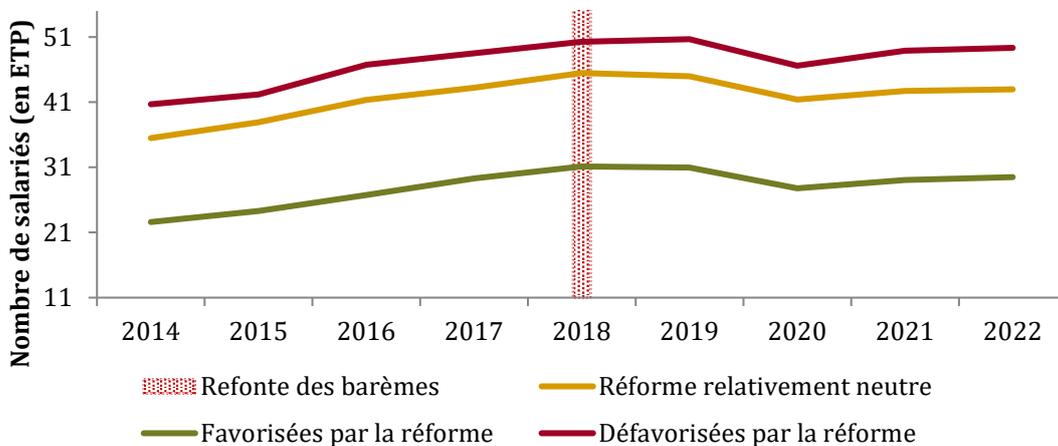
Variables	Coef.	Significativité
Autres activités de service	0,31	***
Construction	0,84	***
Hébergement et restauration	0,70	***
Industrie manufacturière	1,53	***
Activités immobilières	0,29	**
Enseignement	0,57	***
Information et communication	0,87	***
Santé humaine et action sociale	0,72	***
Activités 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	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2019	-0,04	
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019	-0,32	***

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.

La modélisation par doubles différences ne permet pas d'établir un effet significatif de la réforme sur l'emploi des entreprises de plus de 11 salariés (cf. tableau 12). En effet, les coefficients associés au statut d'exposition à la réforme après 2019 ne sont pas significativement distincts de 0, alors que les tendances pré-réforme au sein des différents groupes sont bien parallèles, comme l'en atteste le graphique 16.

Graphique 16 : 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 plus de 11 ETP



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Annexe IV

Tableau 12 : Régression par doubles différences du nombre d'ETP pour les entreprises de plus de 11 ETP

Variables	Coef.	Significativité
Constante	41,34	***
Année antérieure à 2019	-	-
Année postérieure à 2019	4,04	*
Groupe pour lequel la réforme est neutre	-	-
Groupe favorisé par la réforme	-19,36	***
Groupe défavorisé par la réforme	6,14	***
Guadeloupe	-	-
Martinique	4,72	**
Guyane	14,93	***
La Réunion	7,65	***
Activités de service administratif et de soutien	-	-
Production et distribution d'eau	8,36	
Transports et entreposage	7,01	
Commerce	-19,24	***
Activités spécialisées, scientifiques et de technique	-26,04	***
Autres activités de service	-22,06	***
Construction	-2,29	
Hébergement et restauration	-0,60	
Industrie manufacturière	-14,26	***
Activités immobilières	6,90	
Enseignement	-29,06	***
Information et communication	39,83	***
Santé humaine et action sociale	10,38	***
Activités financières et d'assurance	-29,80	***
Production et distribution d'électricité	54,16	***
Arts et spectacles	-19,34	**
Industries extractives	-22,69	**
Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2019	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2019	0,05	
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019	1,07	

Source : BTS-Postes 2014-2022 ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : toute chose égale par ailleurs, les entreprises défavorisées par la réforme comptent en moyenne 6 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.

Annexe IV

Encadré 4 : Régression *placebo* de l'emploi pour les entreprises de 2 à 11 ETP

Pour attester de la robustesse des résultats significatifs de la régression présentée dans le tableau 11, une régression dite *placebo* est réalisée à partir des données des années 2014 à 2018 (avant l'introduction de la réforme étudiée), en simulant l'entrée en vigueur de la réforme en 2016 (cf. encadré 2).

Les coefficients associés à l'entrée en vigueur de la réforme en 2016 ne sont pas significatifs (cf. tableau 14), ce qui signifie que la modélisation n'attribue pas l'effet de la refonte des barèmes à une tendance déjà présente pré-réforme.

Tableau 13 : Régression *placebo* par doubles différences du nombre d'ETP pour les entreprises de 2 à 11 ETP

Variables	Coef.	Significativité
Constante	3,43	***
Année antérieure à 2016	-	-
Année postérieure à 2016	0,06	
Groupe pour lequel la réforme est neutre	-	-
Groupe favorisé par la réforme	-1,05	***
Groupe défavorisé par la réforme	0,04	
Guadeloupe	-	-
Martinique	0,11	***
Guyane	0,4	***
La Réunion	0,09	**
Activités de service administratif et de soutien	-	-
Production et distribution d'eau	2,03	***
Transports et entreposage	1,44	***
Commerce	1,59	***
Activités spécialisées, scientifiques et de technique	1,21	***
Autres activités de service	0,97	***
Construction	1,46	***
Hébergement et restauration	1,54	***
Industrie manufacturière	2,15	***
Activités immobilières	0,85	***
Enseignement	1,17	***
Information et communication	1,56	***
Santé humaine et action sociale	1,16	***
Activités financières et d'assurance	1,26	***
Production et distribution d'électricité	0,82	***
Arts et spectacles	1,08	***
Industries extractives	3,34	***
Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2016	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2016	-0,07	
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2016	-0,03	

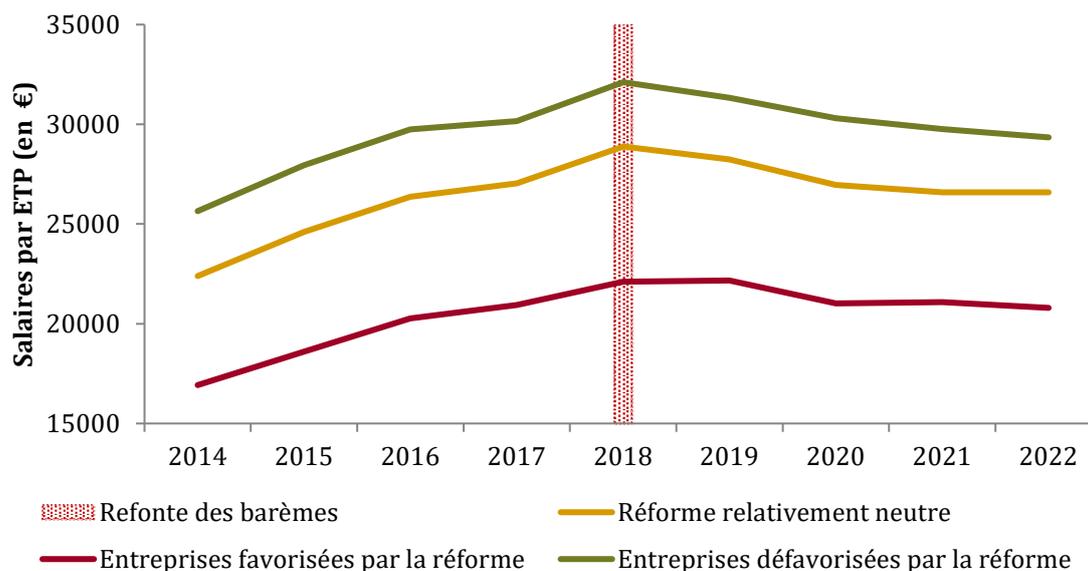
Source : BTS-Postes 2014-2022 ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Source : Mission.

3.3.2. La modélisation ne fait pas apparaître d'impact significatif de la refonte des barèmes sur les salaires

La modélisation ne fait pas apparaître d'impact significatif sur les rémunérations par salarié de la refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom (cf. graphique 17). En effet, pour les entreprises de 2 à 11 salariés, les coefficients associés à l'effet de la réforme après 2019 ne sont pas significativement distincts de 0, alors que les tendances sont bien parallèles (cf. tableau 14).

Graphique 17 : Salaires par ETP 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 : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Annexe IV

Tableau 14 : Régression par doubles différences du montant total des salaires bruts par ETP, pour les entreprises de 2 à 11 ETP

Variables	Coef.	Significativité
Constante	20651	***
Année antérieure à 2019	-	-
Année postérieure à 2019	2040	***
Groupe pour lequel la réforme est neutre	-	-
Groupe favorisé par la réforme	-5744	***
Groupe défavorisé par la réforme	2446	***
Guadeloupe	-	-
Martinique	375	**
Guyane	3622	***
La Réunion	-1448	***
Activités de service administratif et de soutien	-	-
Production et distribution d'eau	5159	***
Transports et entreposage	6013	***
Commerce	5835	***
Activités spécialisées, scientifiques et de technique	13046	***
Autres activités de service	5173	***
Construction	4096	***
Hébergement et restauration	4147	***
Industrie manufacturière	6646	***
Activités immobilières	9657	***
Enseignement	4957	***
Information et communication	12802	***
Santé humaine et action sociale	4074	***
Activités financières et d'assurance	22765	***
Production et distribution d'électricité	8428	***
Arts et spectacles	3182	***
Industries extractives	5029	***
Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2019	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2019	128	-
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019	-272	-

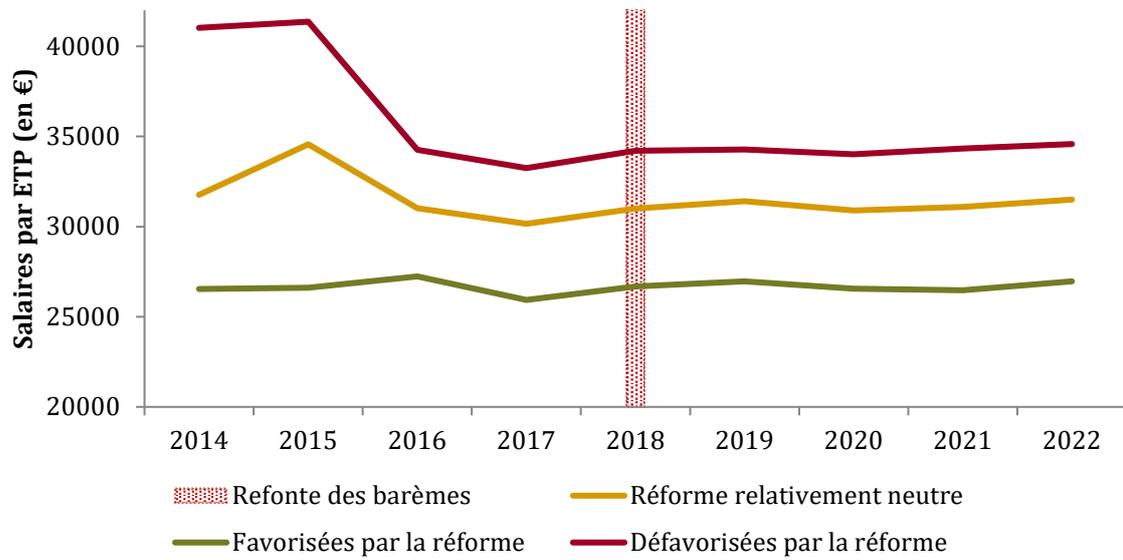
Source : BTS-Postes 2014-2022 ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : toute chose égale par ailleurs, les entreprises défavorisées par la réforme se caractérisent par des rémunérations moins élevées de 5 744 € par ETP par rapport au groupe des entreprises dont le coût du travail n'a pas été impacté par la refonte des barèmes.

Pour les entreprises de plus de 11 salariés, les tendances ne sont pas parallèles si l'on inclut dans la régression les années 2014 et 2015 (cf. graphique 18). La modélisation est donc effectuée en excluant ces années de l'échantillon. Elle ne permet pas non plus d'appuyer l'hypothèse de l'impact significatif de la refonte des barèmes sur les salaires (cf. tableau 15).

Annexe IV

Graphique 18 : Salaires par ETP au sein des différents groupes traités, avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019, pour les entreprises de plus de 11 ETP



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Annexe IV

Tableau 15 : Régression par doubles différences du montant total des salaires par ETP (en €), pour les entreprises de plus de 11 ETP

Variables	Coef.	Significativité
Constante	28 787	***
Année antérieure à 2019	-	-
Année postérieure à 2019	608	*
Groupe pour lequel la réforme est neutre	-	-
Groupe favorisé par la réforme	-5 522	***
Groupe défavorisé par la réforme	2 304	***
Guadeloupe	-	-
Martinique	-108	-
Guyane	4 433	***
La Réunion	-2 651	***
Activités de service administratif et de soutien	-	-
Production et distribution d'eau	5 325	***
Transports et entreposage	4 705	***
Commerce	2 948	***
Activités spécialisées, scientifiques et de technique	12 240	***
Autres activités de service	2 527	***
Construction	5 550	***
Hébergement et restauration	818	*
Industrie manufacturière	4 849	***
Activités immobilières	9 105	***
Enseignement	2 881	***
Information et communication	12 664	***
Santé humaine et action sociale	2 034	***
Activités financières et d'assurance	19 482	***
Production et distribution d'électricité	19 306	***
Arts et spectacles	4 368	***
Industries extractives	14 288	***
Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2019	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2019	-422	
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019	-110	

Source : BTS-Postes 2016-2022 ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : toute chose égale par ailleurs, les entreprises défavorisées par la réforme se caractérisent par des rémunérations moins élevées de 2 304 € par ETP par rapport au groupe des entreprises dont le coût du travail n'a pas été impacté par la refonte des barèmes, et cet écart est statistiquement significatif.

3.3.3. La modélisation ne permet pas de déceler d'impact significatif sur la rentabilité des entreprises des territoires concernés de la refonte des barèmes Lodéom

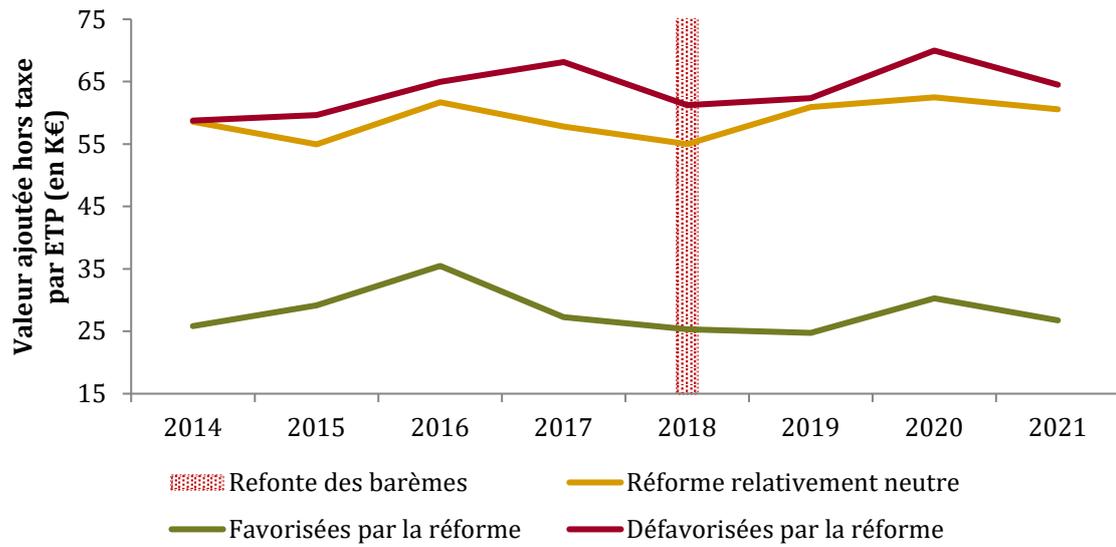
Les statistiques annuelles des entreprises issues du dispositif ESANE (données FARE) ne sont à date pas disponibles pour l'année 2022. De plus, l'échantillon est restreint aux entreprises n'appartenant pas au régime des micro-entreprises dont les liasses fiscales sont imputées et ne peuvent servir de base à l'analyse.

Les régressions par différences de différences ne permettent pas de détecter un impact significatif de la refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom sur la valeur ajoutée hors taxe par employé (cf. tableau 16). Pour l'ensemble des échantillons, les coefficients ne sont pas significatifs, ce qui signifie qu'ils ne sont pas statistiquement différents de 0 (cf. tableau 16 et tableau 17).

La modélisation par doubles différences permet de conclure à l'absence d'effets pour l'ensemble des variables de rentabilité étudiées (excédent brut d'exploitation, taux de marge). Par souci de concision, les régressions présentées dans cette section rendent uniquement compte de l'impact de la réforme sur la valeur ajoutée hors taxe par ETP.

Annexe IV

Graphique 19 : Valeur ajoutée hors taxe par ETP 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 : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Annexe IV

Tableau 16 : Régression par doubles différences de la valeur ajoutée hors taxe par ETP (en M€) pour les entreprises de 2 à 11 ETP

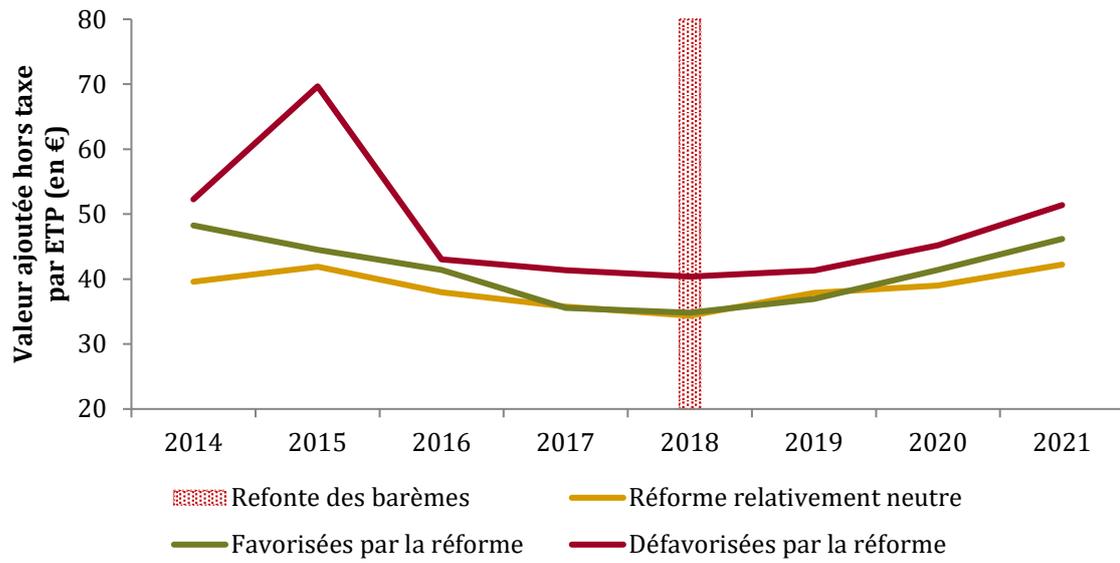
Variables	Coef.	Significativité
Constante	29,05	***
Année antérieure à 2019	-	-
Année postérieure à 2019	2,22	
Groupe pour lequel la réforme est neutre	-	-
Groupe favorisé par la réforme	-26,93	***
Groupe défavorisé par la réforme	-2,29	
Guadeloupe	-	-
Martinique	-0,55	
Guyane	18,20	***
La Réunion	3,74	
Activités de service administratif et de soutien	-	-
Production et distribution d'eau	73,02	***
Transports et entreposage	54,35	***
Commerce	44,06	***
Activités spécialisées, scientifiques et de technique	93,14	***
Autres activités de service	6,77	
Construction	40,89	***
Hébergement et restauration	19,54	**
Industrie manufacturière	54,21	***
Activités immobilières	76,48	***
Enseignement	4,59	
Information et communication	73,80	***
Santé humaine et action sociale	21,97	**
Activités financières et d'assurance	94,55	***
Production et distribution d'électricité	149,62	***
Arts et spectacles	18,93	
Industries extractives	47,00	*
Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2019	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2019	-5,39	
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019	-2,26	

Source : BTS-Postes 2014-2022 ; calculs : IGF pôle science des données.

Note de lecture : toute chose égale par ailleurs, les entreprises du secteur des industries extractives présentent une valeur ajoutée plus élevée de 47 000 € par ETP que les entreprises rattachées au secteur des activités de service administratif et de soutien, et cet écart est statistiquement significatif.

Annexe IV

Graphique 20 : Valeur ajoutée hors taxe par ETP au sein des différents groupes traités avant et après la refonte des barèmes entrée en vigueur en 2019 pour les entreprises de plus de 11 ETP



Source : BTS-Postes 2014-2022, Openfisca ; calculs : IGF pôle science des données.

Annexe IV

Tableau 17 : Régression par doubles différences de la valeur ajoutée hors taxe par ETP (en K€), pour les entreprises plus de 11 ETP

Variables	Coef.	Significativité
Constante	14,51	***
Année antérieure à 2019	-	-
Année postérieure à 2019	4,57	*
Groupe pour lequel la réforme est neutre		
Groupe favorisé par la réforme	-1,43	
Groupe défavorisé par la réforme	3,73	
Guadeloupe	-	-
Martinique	-0,78	
Guyane	9,65	***
La Réunion	1,40	
Activités de service administratif et de soutien	-	-
Production et distribution d'eau	24,21	***
Transports et entreposage	25,64	***
Commerce	36,80	***
Activités spécialisées, scientifiques et de technique	45,79	***
Autres activités de service	23,99	***
Construction	35,90	***
Hébergement et restauration	14,70	***
Industrie manufacturière	29,26	***
Activités immobilières	24,87	***
Enseignement	4,78	
Information et communication	31,18	***
Santé humaine et action sociale	6,59	*
Activités financières et d'assurance	52,44	***
Production et distribution d'électricité	30,30	**
Arts et spectacles	23,25	**
Industries extractives	44,88	***
Groupe pour lequel la réforme est neutre, après 2019	-	-
Entreprises favorisées par la réforme, après 2019	-2,22	
Entreprises défavorisées par la réforme, après 2019	0,62	

Source : BTS-Postes 2014-2022 ; *calculs* : IGF pôle science des données.

Note de lecture : toute chose égale par ailleurs, les entreprises du secteur des industries extractives présentent une valeur ajoutée plus élevée de 45 000 € par ETP que les entreprises rattachées au secteur des activités de service administratif et de soutien, et cet écart est statistiquement significatif.

ANNEXE V

Scénarios d'évolution des dispositifs d'exonération de cotisations sociales en outre-mer

SOMMAIRE

1. FONDES SUR UNE LOGIQUE DE COMPENSATION DE FACTEURS EXOGENES IMPACTANT LE COUT DU TRAVAIL, LES DISPOSITIFS D'EXONERATION LODEOM CONSTITUENT UN AVANTAGE DIFFERENTIEL IMPORTANT A METTRE EN PERSPECTIVE DU TRES FAIBLE IMPACT MIS EN LUMIERE PAR LES MODELISATIONS ECONOMETRIQUES	1
2. SIMPLIFIER LES DISPOSITIFS D'EXONERATION LODEOM EN LES RECENTRANT SUR DEUX BAREMES.....	3
2.1. La suppression du barème innovation et croissance est un levier de simplification qui n'engendrerait que peu d'effets sur le montant des exonérations perçues par les entreprises	3
2.2. L'harmonisation des conditions d'éligibilité du barème compétitivité renforcée apparaît nécessaire pour améliorer la lisibilité du dispositif.....	4
2.3. L'intégration de Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans le régime Lodéom des DROM paraît nécessaire pour une meilleure application du dispositif, et serait globalement en faveur de ces territoires	5
3. RECENTRER LES DISPOSITIFS D'EXONERATION SUR LES BAS SALAIRES POUR LESQUELS ILS SONT PLUS EFFICACES ET VEILLER A LA COHERENCE AVEC LE REGIME DES ALLEGEMENTS GENERAUX.....	6
3.1. L'impact des scénarios de refonte des barèmes Lodéom sur les montants d'exonérations et le coût du travail est estimé en s'appuyant la modélisation détaillée par le rapport Bozio-Wasmer.....	7
3.2. Cibler les plus bas salaires permettrait de concentrer les exonérations de cotisations sur les emplois les plus élastiques au coût du travail.....	8
3.3. Une baisse du niveau d'exonération maximale du régime des allègements généraux entraînerait une baisse équivalente du niveau d'exonération des dispositifs Lodéom.....	10
4. METTRE EN ŒUVRE UNE REFONTE STRUCTURELLE DES DISPOSITIFS LODEOM AFIN DE CREER UN REGIME D'EXONERATION LARGE EVITANT LES DISTORSIONS ECONOMIQUES TOUT EN MAINTENANT UN REGIME SPECIFIQUE A L'OUTRE-MER DANS UNE PERSPECTIVE DE REFORME PLUS SYSTEMIQUE	11

1. Fondés sur une logique de compensation de facteurs exogènes impactant le coût du travail, les dispositifs d'exonération Lodéom constituent un avantage différentiel important à mettre en perspective du très faible impact mis en lumière par les modélisations économétriques

En préambule, il convient de souligner que les dispositifs d'exonération de cotisations ne constituent qu'un des instruments de politique publique de soutien aux économies ultramarines. Dans un contexte de contestation de la vie chère et au regard de la situation économique et sociale de ces territoires détaillés dans l'annexe I, plusieurs enjeux de politiques publiques, qui ne constituaient pas l'objet des travaux confiés à la mission, sont en effet structurants pour le développement des territoires concernés, notamment :

- ◆ le dispositif de l'octroi de mer, dont la réforme pourrait viser à doter les territoires concernés de dispositifs fiscaux économiquement plus neutres, considérablement moins complexes et plus prévisibles pour les acteurs économiques, tout en protégeant de manière optimale le développement des productions locales afin de réduire les déséquilibres import-export ;
- ◆ le régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer, qui a fait l'objet d'une évolution en loi de finances initiale pour 2024¹ ;
- ◆ la sur-rémunération des emplois publics, du fait des effets induits notamment sur l'emploi et les salaires dans le secteur marchand (cf. *supra*).

Si ce champ de réflexion dépassait celui de l'évaluation, il est apparu déterminant à la mission. Il serait pertinent d'appréhender l'ensemble de ces dispositifs de façon coordonnée pour établir la stratégie de développement de ces territoires.

Parmi ces instruments, le dispositif Lodéom est fondamentalement positionné comme un instrument de compensation de facteurs exogènes spécifiques aux territoires concernés qui pèsent sur la santé économique des entreprises. Au-delà de l'objectif initialement assigné au dispositif de soutien à l'emploi et à la mobilité salariale, il est *de facto* attendu de cet instrument un impact sur des éléments aussi variés² que la préservation de la marge des entreprises, le financement du cycle d'exploitation des entreprises du fait des délais de paiement et des difficultés d'accès au crédit ou encore la lutte contre l'emploi informel.

¹ Article 75 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Tout ceci fait que cet instrument ne répond pas à la règle théorique de Tinbergen consistant à dédier un instrument à un objectif de politique publique.

Annexe V

Les travaux de la mission ont concrètement permis d'établir les constats suivants :

- ◆ les acteurs locaux ont fait part, parfois vigoureusement, de leur vif attachement à ces dispositifs anciens et à leurs poids décisifs dans leurs comptes d'exploitation, même si certains ont partagé le constat des limites d'une logique défensive et signalé l'absence de contreparties, ce qui fait toutefois largement partie de la nature d'un dispositif de guichet, à caractère général, contrairement à un dispositif subventionnel ;
- ◆ ces dispositifs sont issus d'une sédimentation de modifications qui ont rendu le dispositif complexe, peu lisible et difficilement contrôlable ;
- ◆ leur coût a crû de près d'un tiers entre 2019 et 2023, ce qui pose une question de soutenabilité dans un contexte de finances publiques particulièrement contraint :
 - ils présentent sur le périmètre DROM un avantage différentiel de 45,5 %³ par rapport au régime des allègements généraux sans qu'une allocation pleinement efficiente des exonérations quant aux secteurs ciblés ou au niveau de rémunération permettant de bénéficier des exonérations ait pu être justifié par les travaux conduits par la mission ;
 - ces dispositifs bénéficient, de façon importante, aux entreprises ultramarines dont les taux de marge apparaissent supérieurs à ceux observés pour les entreprises situées en France hexagonale.

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 sociales⁴.

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, en rationalisant les dispositifs afin d'en améliorer la lisibilité et, partant, leur pilotage.

Dans la continuité des conclusions du rapport rendu par les économistes MM. Antoine Bozio et Étienne Wasmer⁵, les scénarios présentés *infra* intègrent la nécessaire simplification des régimes d'exonération et l'harmonisation des différents barèmes dans une logique de rapprochement avec le régime de l'allègement général tout en maintenant des spécificités permettant de prendre en compte la situation des territoires ultramarins concernés. Ils visent à recentrer les dispositifs d'exonération sur des niveaux de rémunérations plus faibles, bien que supérieurs au régime de l'allègement général, qui sont, d'après la littérature économique, les niveaux de rémunérations pour lesquelles la baisse du coût du travail est plus efficace pour soutenir l'emploi.

S'agissant de la pluralité des objectifs, la mission propose de recentrer les dispositifs Lodéon sur le soutien à l'emploi en définissant plus précisément les finalités du dispositif :

- ◆ favoriser l'emploi ;
- ◆ favoriser l'augmentation des salaires.

³ En 2022.

⁴ Il existe toutefois un très faible effet négatif de la baisse des exonérations sur l'emploi pour les entreprises de 2 à 11 salariés (cf. annexe IV).

⁵ Antoine Bozio et Étienne Wasmer, 2024, Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire.

Dans ce cadre, la mission a étudié les deux scénarios suivants qui, chacun, s'appuie sur un socle de mesures de simplification et d'harmonisation visant à recentrer des dispositifs sur les barèmes compétitivité et compétitivité renforcée (décrit en section 2) :

- ◆ un scénario consistant en une évolution paramétrique (section 3) ;
- ◆ un scénario consistant en une évolution structurelle dans une logique forte de simplification (section 4).

2. Simplifier les dispositifs d'exonération Lodéom en les recentrant sur deux barèmes

2.1. La suppression du barème innovation et croissance est un levier de simplification qui n'engendrerait que peu d'effets sur le montant des exonérations perçues par les entreprises

Le barème innovation et croissance représente moins de 2 % du total des exonérations totales soit 34 M€. Créé en 2019 lors de la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ce régime est plus favorable que les régimes compétitivité et compétitivité renforcée et ne concerne qu'un nombre très réduit d'entreprises. La mission a pu constater, lors de ses déplacements, que ce régime était peu connu des acteurs économiques ou institutionnels locaux.

Il présente, par ailleurs, des conditions d'éligibilité restrictives qui ajoutent à la complexité à des régimes d'exonération déjà peu lisibles. Ce régime apparaît à la fois peu compris et peu sécurisant pour les entreprises et difficilement contrôlable par les caisses générales de sécurité sociale (CGSS). En effet, l'appréciation de la réalité des modalités d'éligibilité demeure fragile, notamment la condition d'affectation des salariés à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC)⁶. Les CGSS rencontrées par la mission lors de ses déplacements s'estiment peu outillées pour juger de ces situations et de la nature innovante d'un projet (caractéristiques et durabilité de la dimension innovante, lien ou non avec le dépôt de brevets, dimension relevant directement ou de manière dérivée des nouvelles technologies, etc.). Cette difficulté est d'autant plus avérée que ces exonérations sont censées s'appliquer selon les tâches réalisées par les salariés, ce qui est très difficilement objectivable.

De fait, l'analyse des secteurs bénéficiaires du régime innovation et croissance montre que des secteurs qui ne relèvent pas au regard de leur code issu de la nomenclature d'activité française (NAF) du champ de l'information et de la communication bénéficient de ce barème. En effet, les secteurs de l'hébergement-restauration, des industries agro-alimentaires et de la construction bénéficient respectivement de 2,1 M€, 1,5 M€ et 0,8 M€ au titre du barème innovation et croissance en 2023.

⁶ L'article L. 752-3-2 du code la Sécurité sociale prévoit que les salariés concernés doivent concourir « essentiellement à la réalisation de projets innovants dans le domaine des technologies de l'information et de la communication ».

Annexe V

La barème innovation et croissance concerne un nombre très faible de salariés, soit 1,7 % des équivalents temps plein (ETP) des DROM en 2022⁷. De plus, **en cas de suppression du barème innovation et croissance, 84 % des salariés qui en bénéficient actuellement bénéficieraient d'un report vers les autres barèmes d'exonération.** Ainsi :

- ◆ 48 % des ETP concernés par le régime innovation et croissance soit 2 777 ETP sont employés par une entreprise éligible au barème compétitivité renforcée ;
- ◆ 36 % des ETP concernés par le régime innovation et croissance soit 2 082 ETP sont employés par une entreprise éligible au barème compétitivité ;
- ◆ 16 % des ETP concernés par le régime innovation et croissance soit 925 ETP seraient éligibles au régime des allègements généraux ou ne seraient plus éligibles à une exonération de cotisation.

2.2. L'harmonisation des conditions d'éligibilité du barème compétitivité renforcée apparaît nécessaire pour améliorer la lisibilité du dispositif

Les conditions d'éligibilité au barème de la compétitivité renforcée reposent sur une triple condition cumulative de taille, de chiffre d'affaires et de secteur. S'y superposent **des dérogations de deux natures.**

D'une part, **les entreprises bénéficiant du régime douanier du perfectionnement actif** y sont également éligibles dans l'ensemble des DROM. Il est proposé de supprimer cette possibilité. En effet, ce régime a pour objectif d'aider les entreprises dans leurs activités de transformation et de réexportation des marchandises hors de l'Union européenne. Les conditions requises pour bénéficier de ce régime sont donc propres à l'activité de transformation et de réexportation⁸ et ne sont pas corrélées à des caractéristiques propres à l'emploi dans les territoires ciblés par les exonérations de cotisations sociales. Par ailleurs, **la mission n'a pu recueillir aucune information lors de ses entretiens et déplacements quant à l'application de ce critère du perfectionnement actif.** La mission n'a pas été en mesure d'évaluer l'effet de la suppression de ce critère.

D'autre part, **en Guyane, une extension du périmètre d'application** du barème de compétitivité renforcée prévoit l'éligibilité :

- ◆ des secteurs de la comptabilité, du conseil aux entreprises, d'ingénierie et d'étude technique ;
- ◆ des employeurs ayant une activité principale relevant de l'un des secteurs éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199 undecies B du code général des impôts⁹.

Au total, l'éligibilité d'une entreprise au barème, qui varie en fonction des territoires, repose sur trois conditions et trois dérogations, rendant de fait le dispositif complexe, sans préjuger de la pertinence des secteurs ciblés et donc de l'efficacité de la dépense publique engagée pour les soutenir.

⁷ D'après les données micro-simulées à partir de la base tous salariés (DADS) en 2022. L'éligibilité d'un salaire aux exonérations du barème innovation et croissance a été micro-simulée sur la base de la profession et catégorie socio-professionnelle (PCS) recensée dans la déclaration sociale nominative (DSN) émise par l'entreprise. Sont ainsi définis comme éligibles au barème innovation et croissance les postes dont la PCS indique une occupation relative à la télécommunication, l'informatique, l'infographie, la conception d'objets connectés et l'édition de portails internet et de logiciels. Lorsque le secteur de l'entreprise défini par le code NAF semblait en contradiction avec la PCS du poste, il a été considéré que la PCS rendait compte de l'occupation du poste, et permettait de caractériser plus précisément l'éligibilité au barème innovation et croissance que le code NAF.

⁸ Article 256 du Règlement (UE) n° 952/2013 du Code des douanes de l'Union (CDU).

⁹ Soit toutes les activités en dehors du commerce et de la distribution, de l'immobilier et des activités de banque et d'assurance.

Annexe V

Les micro-simulations réalisées par la mission montrent un écart important entre les entreprises en Guyane théoriquement éligibles au barème de compétitivité renforcée sur ces deux critères, sur la base de leur code NAF, et les entreprises ayant réellement recours au barème. En effet, 90 % du total des exonérations de cotisations sociales micro-simulées relèvent du barème compétitivité renforcée, alors que cette proportion ne représente, dans les faits, que 52 % du montant des exonérations d'après les données transmises par la caisse nationale de l'union de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf-CN) à la mission. Cette surestimation semble imputable à une méconnaissance des conditions d'application de la règle d'éligibilité propre aux entreprises guyanaises et laisse présumer d'une forte absence de recours au dispositif.

Au regard de ces éléments, une mise en cohérence et une simplification des critères d'éligibilité au barème compétitivité renforcée apparaît opportune. L'alignement des conditions d'éligibilité au barème compétitivité renforcée de la Guyane sur celles applicables dans les autres DROM permettrait, tout en y ciblant des secteurs identiques, de renforcer la lisibilité et d'éviter la juxtaposition de nombreux critères d'éligibilité et de dérogations. Le soutien à l'innovation dans les territoires concernés pourrait s'appuyer sur d'autres outils, notamment ceux existants comme crédit d'impôt recherche, mieux ciblés et plus offensifs, les allègements d'exonération de cotisations n'apparaissant pas comme l'outil le plus pertinent pour accompagner les entreprises dans leur projet d'innovation.

En s'appuyant sur les données transmises par l'Urssaf-CN et sur les résultats obtenus *via* la modélisation par micro-simulation, la mission a estimé la baisse du montant des exonérations versées en Guyane engendrée par l'alignement des conditions d'éligibilité du barème compétitivité renforcée à 51 M€ (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Conséquences de l'alignement des conditions d'éligibilité au barème compétitivité renforcée en Guyane

Composantes	Modalités d'éligibilité actuelles	Après alignement des conditions d'éligibilité	Variation
Montant des exonérations (en M€)	165 M€	114 M€	-30 %

Source : Mission.

Les scénarios paramétriques et structurels étudiés *infra* intègrent la suppression du barème innovation et croissance et l'harmonisation des conditions d'éligibilité au barème de la compétitivité renforcée.

2.3. L'intégration de Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans le régime Lodéom des DROM paraît nécessaire pour une meilleure application du dispositif, et serait globalement en faveur de ces territoires

Les deux collectivités d'outre-mer (COM) de Saint-Barthélemy et Saint-Martin relèvent d'un régime d'exonération différent des DROM (cf. annexe II). Au-delà d'un facteur de complexité, cette différenciation entraîne des difficultés d'application des exonérations par les entreprises et de contrôle. Par ailleurs, le régime actuel de ces deux territoires est moins favorable que le régime de DROM.

Annexe V

En effet, 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 (cf. annexe III). 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.

3. Recentrer les dispositifs d'exonération sur les bas salaires pour lesquels ils sont plus efficaces et veiller à la cohérence avec le régime des allègements généraux

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*).

À court terme, une évolution paramétrique du dispositif Lodéom visant à recentrer les dispositifs Lodéom sur une échelle de rémunération plus réduite, mais toujours supérieure au régime de l'allègement général, permettrait de réduire l'avantage différentiel en contenant la croissance du coût budgétaire sans modifier la nature compensatrice de facteurs exogènes spécifiques du dispositif. La mission propose, dans ce cadre, de diminuer les points de sortie des barèmes pour cibler les rémunérations allant jusqu'à 2,5 SMIC. Afin de prendre en compte les éventuelles évolutions du régime des allègements généraux, la mission a également simulé l'effet de la réduction du niveau d'exonération de 2 points et 4 points.

3.1. L'impact des scénarios de refonte des barèmes Lodéom sur les montants d'exonérations et le coût du travail est estimé en s'appuyant la modélisation détaillée par le rapport Bozio-Wasmer

La micro-simulation des scénarios permet d'estimer l'effet budgétaire de l'évolution du niveau d'exonération, hors effets conjoncturels qui devraient naturellement être pris en compte dans un calendrier de réforme (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Micro-simulation de l'effet statique des scénarios proposés

Afin d'estimer les effets d'une refonte des barèmes d'exonérations de cotisations sociales Lodéom, le montant des exonérations perçues par les entreprises avant et après la réforme est calculé à la maille du contrat de travail à partir des données de la base tous-salariés (BTS-Postes), exhaustive sur le champ des contrats relevant du régime général de la Sécurité sociale, et du modèle de micro-simulation OpenFisca, enrichi des réformes proposées par la mission.

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 DROM¹⁰ 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 SMIC¹¹, qui influe massivement sur le montant total des exonérations de cotisations sociales.

Les simulations sont effectuées sur la base de ces données, sans formuler d'hypothèse sur l'évolution du taux d'emploi et de la distribution des salaires dans les DROM en 2024 et 2025.

L'effet statique de la réforme est ainsi calculé :

$$effet\ statique = \sum_{j \in J} \left(\sum_{i \in j} (exo_{pré-réforme,i} - exo_{post-réforme,i}) \right)$$

Où $\{j \in J\}$ représente l'ensemble des entreprises des DROM considérés, $\{i \in j\}$ l'ensemble des salariés de l'entreprise j , et $exo_{pré-réforme,i}$ le montant des exonérations de cotisations sociales perçues par l'entreprise j au titre du contrat du salarié i , avant la réforme proposée par le scénario étudié.

Cet effet statique n'intègre pas la réaction des entreprises des DROM aux évolutions des barèmes Lodéom.

Au regard de l'incertitude relative à l'évolution des allègements généraux à date, les simulations sont effectuées en fixant le barème auquel chacune des entreprises est éligible. Ainsi, si une entreprise est éligible au barème compétitivité renforcée en 2022, elle est considérée comme éligible aux variantes du barème compétitivité renforcée proposées par la mission, même si ces dernières sont moins favorables que le régime des allègements généraux. Cette hypothèse permet de micro-simuler les scénarios de réformes relatifs aux exonérations Lodéom, sans implémenter de modification du régime des allègements généraux, dont le profil n'est pas connu à date.

Source : Mission.

¹⁰ Hors Mayotte.

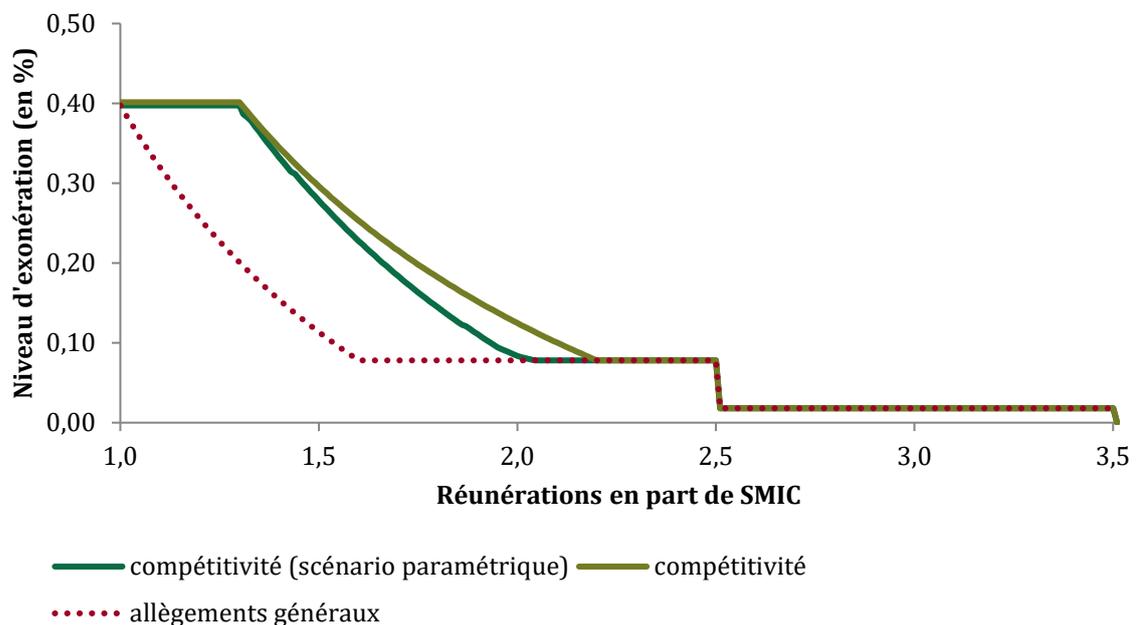
¹¹ Voir notamment *Salaires minimum interprofessionnel de croissance*, rapport du groupe d'experts, novembre 2023.

3.2. Cibler les plus bas salaires permettrait de concentrer les exonérations de cotisations sur les emplois les plus élastiques au coût du travail

Les dispositifs Lodéom constituent un avantage important par rapport au régime de l'allègement général. En particulier, l'avantage différentiel local à 1,6 SMIC et 2 SMIC du régime de compétitivité renforcée apparaît élevé au regard des effets sur la création d'emploi des dispositifs d'exonération sur ces niveaux de rémunération¹² modélisés par la mission.

La mission a simulé les effets produits par la fixation d'un point de sortie du barème compétitivité à 2,0 SMIC (cf. graphique 1) et, pour le barème de la compétitivité renforcée, d'un seuil de dégressivité à partir de 1,8 SMIC et d'un point de sortie à 2,5 SMIC (cf. graphique 2). L'écart entre les deux courbes vertes rend compte de la perte d'avantage différentiel local par rapport au barème des allègements généraux en vigueur en France hexagonale.

Graphique 1 : Évolution du profil du barème compétitivité dans les DROM

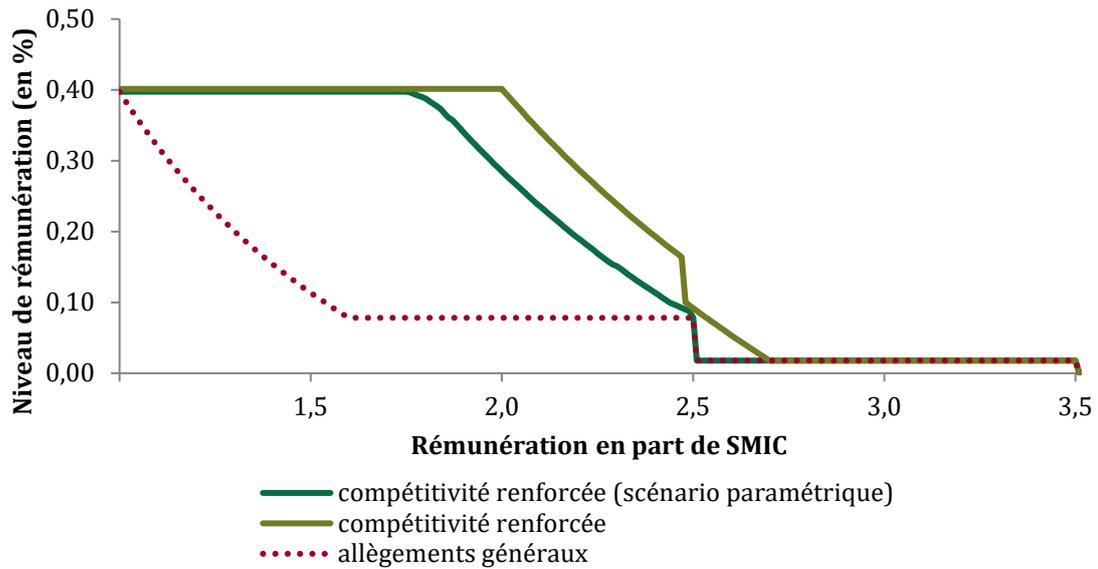


Source : Mission.

Note de lecture : La courbe « compétitivité » rend compte du barème compétitivité tel qu'il est défini à date. La courbe « compétitivité (scénario paramétrique) » rend compte du barème compétitivité suivant les révisions proposées par la mission.

¹² Ibid.

Graphique 2 : Évolution du profil du barème compétitivité renforcée



Source : Mission. *Note de lecture* : La courbe « compétitivité renforcée » rend compte du barème compétitivité tel qu'il est défini à date. La courbe « compétitivité renforcée (scénario paramétrique) » rend compte du barème compétitivité suivant les révisions proposées par la mission.

Pour plus de la moitié des salariés des territoires concernés, les exonérations de cotisations sociales perçues par les entreprises demeureront inchangées si le scénario paramétrique proposé par la mission était mis en œuvre (cf. tableau 2). En moyenne, l'entrée en vigueur du scénario paramétrique engendrerait une hausse annuelle de cotisations sociales de 556 € par ETP. Par entreprise, la variation annuelle moyenne d'exonérations de cotisations sociales s'établirait à 754 €, et 863 € en pondérant les entreprises par leur nombre de salariés, ce qui signifie que la perte sera légèrement plus élevée pour les entreprises dont le nombre de salariés est le plus important.

Tableau 2 : Impact du scénario paramétrique proposé sur la variation annuelle du montant des exonérations de cotisations sociales perçues (en euros par ETP et par an)

Composantes	Médiane (en €)	Moyenne (en €)
Par ETP	0	-556
Par entreprise (par ETP)	0	-745
Par entreprise (par ETP), pondérée par le nombre d'ETP	-75	-863

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires AcoSS 2023 ; calculs : IGF pôle science des données. *Note de lecture* : la perte par entreprise est pondérée par le nombre d'ETP de façon à tenir davantage compte des entreprises employant le plus de salariés.

En l'absence de variation du niveau des exonérations au SMIC, la révision paramétrique des barèmes proposée conduirait à réduire le montant budgétaire des exonérations Lodéom de 163 M€ (cf. tableau 3) et se traduirait par une hausse du coût du travail de 1,1 %.

Tableau 3 : Impact du scénario paramétrique proposé par la mission sur le montant des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario paramétrique	-163	1,1 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires AcoSS 2023 ; calculs : IGF pôle science des données.

3.3. Une baisse du niveau d'exonération maximale du régime des allègements généraux entraînerait une baisse équivalente du niveau d'exonération des dispositifs Lodéom

Afin de prendre en compte les éventuelles évolutions du régime de l'allègement général, la mission a simulé l'impact d'une réduction de deux et quatre points du taux d'exonération des dispositifs Lodéom. En effet, l'article L. 752-3-2 du code de la Sécurité sociale fixant le cadre du régime des exonérations Lodéom fait directement référence à l'article L. 241-13 du même code qui précise les cotisations soumises à exonérations dans le cadre du régime de l'allègement général. Aussi, toute modification du régime de l'allègement général entraînerait une évolution des dispositifs Lodéom. Or, le PLFSS pour 2025, présenté concomitamment à la mission, prévoit, dans sa version initiale, une réduction de deux points (en 2025) puis de quatre points (en 2026), du taux d'exonération dans le cadre du régime général. Aussi, la mission a tenu à mesurer l'impact de cette réduction sur le dispositif Lodéom.

Dans les DROM, la baisse du taux maximal conduirait à réduire le montant des exonérations de respectivement 185 M€ et 260 M€ et par une hausse du coût du travail de 1,3 % et 1,8 % (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Impact d'une baisse du niveau d'exonération sur les montants des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Scénarios	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Baisse de deux points du niveau d'exonération	-185	1,3 %
Baisse de quatre points du niveau d'exonération	-260	1,8 %

Source : Mission.

Enfin, les deux leviers du taux d'exonération et des seuils de sortie des dispositifs peuvent être actionnés simultanément. Aussi, l'application des seuils retenus par la mission accompagnée d'une réduction du niveau d'exonération de deux et quatre points pourrait conduire à une réduction du coût des exonérations Lodéom de respectivement 235 M€ et 308 M€ et par une hausse du coût du travail de 1,6 % et 2,1 % (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Impact de l'application du scénario paramétrique proposé par la mission et d'une baisse du niveau d'exonération sur le montant des exonérations et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario paramétrique + baisse de deux points du niveau d'exonération	-235	1,6 %
Scénario paramétrique + baisse de quatre points du niveau d'exonération	-308	2,1 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires Acoss 2023 ; calculs : IGF pôle science des données.

Au regard des faibles données disponibles sur les entreprises et les rémunérations dans les COM des Antilles, la mission n'a pu simuler l'impact des scénarios évoqués *supra* dans ces territoires.

4. Mettre en œuvre une refonte structurelle des dispositifs Lodéom afin de créer un régime d'exonération large évitant les distorsions économiques tout en maintenant un régime spécifique à l'outre-mer dans une perspective de réforme plus systémique

Au-delà d'une réforme purement paramétrique, les constats dressés par la mission (cf. section 1) d'une forte complexité des dispositifs, d'un niveau élevé des rémunérations exonérées, des enseignements de la théorie économique sur l'efficacité des dispositifs d'exonération et de l'absence de justification du choix des secteurs ciblés conduit la mission à proposer une évolution structurelle du dispositif.

En effet, le barème actuel de compétitivité renforcée et innovation et croissance créent des distorsions économiques en favorisant les mêmes secteurs bien que leur importance stratégique varie en fonction des avantages compétitifs de chacun des territoires. Par conséquent, la mission a cherché à projeter un régime d'exonération s'inscrivant dans une triple logique :

- ◆ de forte simplification dont l'objectif est de renforcer la lisibilité des barèmes d'exonération pour l'ensemble des acteurs concernés ;
- ◆ de concentration des exonérations sur les niveaux de rémunérations inférieures à 2,5 SMIC en lissant la dégressivité des exonérations afin d'éviter les effets de seuils ;
- ◆ d'extension des exonérations à l'ensemble des secteurs afin d'éviter les distorsions économiques.

Concrètement, il est proposé (cf. graphique 3) de :

- ◆ supprimer l'ensemble des critères d'éligibilité, en proposant un unique barème applicable à l'ensemble des entreprises des territoires concernés ;
- ◆ supprimer les bandeaux famille et maladie qui génèrent des effets de seuils du fait de leur non-dégressivité ;
- ◆ maintenir un « plateau » avec un taux d'exonération maximal permettant de prendre en compte les niveaux de rémunération plus élevés dans les territoires concernés et notamment la distribution des salaires resserrée autour du SMIC, et fixer le point de sortie du barème à 2,5 SMIC.

Conformément au scénario proposé dans le cadre du PLFSS en date de la mission, soit une baisse de deux points du taux d'exonération maximal au SMIC, le taux maximal serait fixé à 35,74 % ou 36,14 % (pour les employeurs soumis respectivement au taux d'allocation de logement sociale de 0,1 % ou de 0,5 %).

L'ensemble de ce scénario représente une variante du scénario central du rapport Bozio-Wasmer intégrant des plateaux. L'ensemble des paramètres (points de sortie, taux d'exonération maximal au SMIC) est cohérent avec la mise en place des préconisations du rapport Bozio-Wasmer.

Annexe V

Ce barème unique aurait pour avantage :

- ◆ d'abaisser le coût du travail, autant que possible, sur les plus faibles rémunérations afin de favoriser l'emploi ;
- ◆ de conserver le profil des barèmes Lodéom avec un « plateau » d'exonération maximal au-delà de 1 SMIC, soit un régime plus favorable que le régime de l'allégement général ;
- ◆ de lisser davantage le profil de la courbe d'exonération, afin de limiter les effets de seuils et d'éviter les trappes à bas salaires ;
- ◆ d'élargir les exonérations à l'ensemble des entreprises des territoires concernés ce qui se justifie au regard de l'objectif d'augmentation de l'emploi et du coût actuel du travail ;
- ◆ de faciliter la mise en œuvre et le contrôle de ces mesures en évitant de cibler des secteurs par codes NAF, difficilement contrôlables ;
- ◆ de faciliter l'articulation avec les évolutions potentielles du régime de l'allégement général, en le rendant notamment compatible avec les préconisations du rapport Bozio-Wasmer et avec les propositions figurant dans le PLFSS pour 2025.

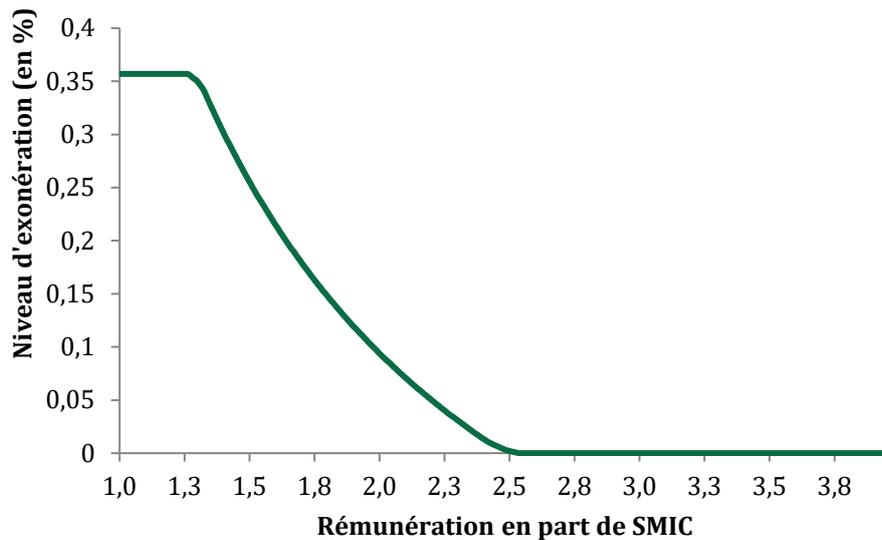
La mise en place d'un barème unique aurait pour conséquence d'ouvrir l'éligibilité des exonérations à l'ensemble des secteurs économiques pour lesquels une réflexion sur les contreparties à cette ouverture devrait être menée.

Dans ce cadre, le soutien sectoriel reposerait sur la mobilisation simultanée d'autres instruments de politique publique, plus ciblés et offensifs, tels les outils subventionnels, à condition de disposer de moyens humains permettant d'en assurer le pilotage et le suivi. L'ensemble n'aurait par ailleurs de sens et de chance de réussite qu'en s'inscrivant cette réforme dans des projets pluriannuels de développement territoriaux spécifiques à chaque territoire sur la base d'une vision stratégique partagée entre les acteurs sur les priorités de développement, allant au-delà des contrats de convergence et de transformation.

La mission s'est attachée à simuler l'impact d'une réforme structurelle à travers deux scénarios illustratifs :

- ◆ un premier scénario illustratif consisterait à fixer un niveau d'exonération maximal jusqu'à 1,3 SMIC et à fixer un point de sortie des exonérations à 2,5 SMIC (cf. graphique 3) ;
- ◆ un deuxième scénario illustratif consisterait à fixer un niveau d'exonération maximal jusqu'à 1,2 SMIC et à fixer un point de sortie des exonérations à 2,5 SMIC (cf. graphique 4).

Graphique 3 : Profil illustratif n° 1 du barème unique du scénario structurel proposé par la mission



Source : Mission.

L'application du scénario illustratif n° 1 proposé par la mission conduirait à une baisse des exonérations de 138 M€ (cf. tableau 6) et à une hausse du coût du travail de 0,9 %, à structure de masse salariale fixée en 2023. La hausse du montant des cotisations sociales serait inférieure à 813 € par an et par ETP pour 50 % des salariés des territoires concernés (cf. tableau 7). En moyenne, l'entrée en vigueur du scénario structurel engendrerait une hausse de cotisations sociales de 253 € par ETP. Par entreprise, la baisse annuelle moyenne d'exonérations de cotisations sociales s'établirait à 2 311 € et 393 € en pondérant les entreprises par leur nombre de salariés.

Tableau 6 : Impact du scénario structurel n° 1 proposé par la mission sur le montant des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario structurel	-138	0,9 %

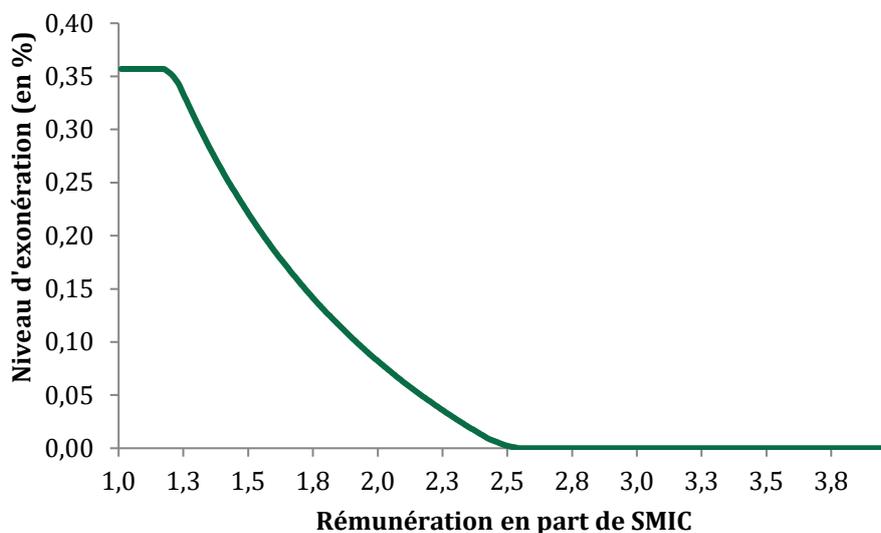
Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires Acooss 2023 ; calculs : IGF pôle science des données

Tableau 7 : Impact du scénario structurel n° 1 proposé sur la variation annuelle du montant des exonérations de cotisations sociales perçues (en euros par ETP et par an)

Composantes	Médiane (en €)	Moyenne (en €)
Par ETP	-813	-253
Par entreprise (par ETP)	-1 433	-2 311
Par entreprise (par ETP), pondérée par le nombre d'ETP	-1 025	-393

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires Acooss 2023 ; calculs : IGF pôle science des données. Note de lecture : la perte par entreprise est pondérée par le nombre d'ETP de façon à tenir davantage compte des entreprises employant le plus de salariés.

Graphique 4 : Profil illustratif n° 2 du scénario structurel proposé par la mission



Source : Mission.

L'application du scénario illustratif n° 2 proposé par la mission conduirait à une baisse des exonérations de 308 M€ (cf. tableau 8) et par une hausse du coût du travail de 2,1 %, à structure de masse salariale fixée en 2023. La hausse du montant des cotisations sociales serait inférieure à 815 € par an et par ETP pour 50 % des salariés des territoires concernés (cf. tableau 9). En moyenne, l'entrée en vigueur du scénario structurel engendrerait une hausse de cotisations sociales de 694 € par ETP. Par entreprise, la baisse annuelle moyenne d'exonérations de cotisations sociales s'établirait à 3 001 € et 1 076 € en pondérant les entreprises par leur nombre de salariés.

Tableau 8 : Impact du scénario structurel n° 2 proposé par la mission sur le montant des exonérations Lodéom et sur le coût du travail en 2023

Composantes	Impact budgétaire (en M€)	Impact sur le coût du travail (en %)
Scénario structurel	- 308	2,1 %

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires AcoSS 2023 ; calculs : IGF pôle science des données

Tableau 9 : Impact du scénario structurel n° 2 proposé par la mission sur la variation annuelle du montant des exonérations de cotisations sociales perçues (en euros par ETP et par an)

Composantes	Médiane (en €)	Moyenne (en €)
Par ETP	-815	-694
Par entreprise (par ETP)	-2 011	-3 001
Par entreprise (par ETP), pondérée par le nombre d'ETP	-1 293	-1 076

Source : BTS-Postes 2022, distribution des salaires AcoSS 2023 ; calculs : IGF pôle science des données. Note de lecture : la perte par entreprise est pondérée par le nombre d'ETP de façon à tenir davantage compte des entreprises employant le plus de salariés.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS.....	1
1.1. Ministre du travail, de la santé et des solidarités	1
1.2. Ministre délégué chargé des comptes publics.....	1
1.3. Ministre déléguée charge des outre-mer	1
2. MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE	1
2.1. Direction du budget.....	1
2.2. Direction générale du trésor	1
2.2.1. <i>Bureau du financement et développement économiques des outre-mer (Bancfin 2)</i>	1
2.2.2. <i>Service économique régional d'Espagne</i>	1
2.2.3. <i>Pôle publications économiques</i>	2
2.3. Inspection générale des finances.....	2
2.4. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.....	2
2.5. Institut national de la statistique et des études économiques	2
3. MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES	2
3.1. Direction de la sécurité sociale.....	2
3.2. Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle	3
3.3. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques	3
4. MINISTERE DES OUTRE-MER	3
5. AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES.....	3
5.1. Urssaf Caisse Nationale.....	3
5.1.1. <i>Direction des statistiques, des études et de la prévision</i>	3
5.1.2. <i>Direction du recouvrement outre-mer</i>	3
5.2. Mutualité sociale agricole (MSA) du Poitou.....	4
5.3. Institut d'émission des départements d'outre-mer	4
5.4. Banque publique d'investissement.....	4
5.5. Business France	4
6. MARTINIQUE.....	4
6.1. Préfecture de Martinique.....	4
6.2. Direction régionale des finances publiques	4
6.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités	4
6.4. Caisse générale de Sécurité sociale.....	5
6.5. Institut nationale des statistiques et des études économiques.....	5
6.6. Institut d'émission des départements d'outre-mer	5
6.7. Associations professionnelles.....	5

6.7.1.	<i>Chambre de commerce et d'industrie.....</i>	5
6.7.2.	<i>Chambre des métiers et de l'artisanat.....</i>	5
6.7.3.	<i>Mouvement des entreprises de France</i>	5
6.7.4.	<i>Confédération des petites et moyennes entreprises.....</i>	5
6.7.5.	<i>Fédération régionale des bâtiments et des travaux publics.....</i>	5
6.7.6.	<i>Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie</i>	6
6.7.7.	<i>Ziléa.....</i>	6
7.	GADELOUPE.....	6
7.1.	Préfecture de Guadeloupe	6
7.2.	Direction régionale des finances publiques	6
7.3.	Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités	6
7.4.	Caisse générale de Sécurité sociale.....	6
7.5.	Conseil régional de Guadeloupe.....	6
7.6.	Associations professionnelles et entreprises	6
7.6.1.	<i>Chambre de commerce et d'industrie.....</i>	6
7.6.2.	<i>Chambre des métiers et de l'artisanat.....</i>	6
7.6.3.	<i>Mouvement des entreprises de France</i>	7
7.6.4.	<i>Confédération des petites et moyennes entreprises de Guadeloupe</i>	7
7.6.5.	<i>Fédération des très petites entreprises de Guadeloupe</i>	7
7.6.6.	<i>Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics de Guadeloupe ...</i>	7
7.6.7.	<i>Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment de Guadeloupe.....</i>	7
7.6.8.	<i>Phytobokaz.....</i>	7
7.6.9.	<i>KlingeLe.....</i>	7
7.6.10.	<i>Dame Besson.....</i>	7
7.6.11.	<i>Cap Créole</i>	7
7.6.12.	<i>Express des îles.....</i>	8
8.	GUYANE.....	8
8.1.	Préfecture de Guyane	8
8.2.	Direction régionale des finances publiques	8
8.3.	Direction générale de la cohésion et des populations	8
8.4.	Caisse générale de la sécurité sociale	8
8.5.	Collectivité unique de Guyane	8
8.6.	Associations professionnelles et entreprises	9
8.6.1.	<i>Chambre de commerce et d'industrie.....</i>	9
8.6.2.	<i>Chambre des métiers et de l'artisanat.....</i>	9
8.6.3.	<i>Mouvement des entreprises de France</i>	9
8.6.4.	<i>Confédération des petites et moyennes entreprises.....</i>	9
8.6.5.	<i>Association des petites et moyennes industries.....</i>	9
8.6.6.	<i>Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics de Guyane.....</i>	9
8.6.7.	<i>Syndicat des opérateurs touristiques.....</i>	9
8.6.8.	<i>Fédération des entreprises d'outre-mer de Guyane.....</i>	10
8.6.9.	<i>Octopussy.....</i>	10
8.6.10.	<i>Biostratège.....</i>	10
8.6.11.	<i>Groupe Mercure Hôtel.....</i>	10
8.6.12.	<i>Groupe U Guyane</i>	10

9. LA REUNION	10
9.1. Préfecture de La Réunion	10
9.2. Direction régionale des finances publiques	10
9.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités	10
9.4. Caisse générale de la sécurité sociale	10
9.5. Conseil régional de La Réunion	11
9.6. Institut d'émission des départements d'outre-mer	11
9.7. Associations professionnelles et entreprises	11
9.7.1. <i>Chambre de commerce et d'industrie</i>	11
9.7.2. <i>Chambre des métiers et de l'artisanat</i>	11
9.7.3. <i>Mouvement des entreprises de France</i>	11
9.7.4. <i>Confédération des petites et moyennes entreprises</i>	11
9.7.5. <i>Confédération de l'artisanat des petites entreprises du bâtiment</i>	11
9.7.6. <i>Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics</i>	11
9.7.7. <i>Fédération des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique</i>	12
9.7.8. <i>Ordre des experts comptables</i>	12
9.7.9. <i>Association des industries de La Réunion</i>	12
9.7.10. <i>Digital Réunion</i>	12
10. SAINT-MARTIN ET SAINT-BARTHELEMY	12
10.1. Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin	12
10.2. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités	12
10.3. Associations professionnelles	12
10.3.1. <i>Chambre de commerce et d'industrie</i>	12
10.3.2. <i>Mouvement des entreprises de France</i>	13
10.3.3. <i>Club du tourisme</i>	13
11. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	13
11.1. Associations professionnelles	13
11.1.1. <i>Confédération des petites et moyennes entreprises</i>	13
12. ASSOCIATIONS PROFESSIONNELLES	13
12.1. Fédération des entreprises d'outre-mer.....	13
13. PERSONNALITES QUALIFIEES.....	13
13.1. Personnalités politiques	13
13.2. Économistes.....	13

1. Cabinets

1.1. Ministre du travail, de la santé et des solidarités

- ◆ M^{me} Justine Hochemain, conseillère chargée des comptes sociaux

1.2. Ministre délégué chargé des comptes publics

- ◆ M^{me} Maud Choquet, conseillère chargée des comptes et budgets sociaux

1.3. Ministre déléguée charge des outre-mer

- ◆ M. François-Xavier Boell, conseiller économie et emploi
- ◆ M. Guillaume Vaille, conseiller budget et finances locales

2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.1. Direction du budget

- ◆ M. Bao Nguyen-Huy, adjoint au sous-directeur de la 8^{ème} sous-direction
- ◆ M. Pascal Bouilliard, chef du bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer
- ◆ M^{me} Caroline Gabriele-Lovichi, adjointe au chef du bureau de l'économie, des finances et de l'outre-mer
- ◆ M. Louis Nouaille-Degorce, chef du bureau des comptes sociaux et de la santé
- ◆ M. Diego Mermet, adjoint au chef du bureau des comptes sociaux et de la santé

2.2. Direction générale du trésor

2.2.1. Bureau du financement et développement économiques des outre-mer (Bancfin 2)

- ◆ M^{me} Zoé Colin, cheffe de bureau
- ◆ M^{me} Linda Marti, adjointe à la cheffe de bureau
- ◆ M^{me} Lorraine Koehl, adjointe à la cheffe de bureau

2.2.2. Service économique régional d'Espagne

- ◆ M. Alexander Marañon, attaché économique
- ◆ M^{me} Mélodie Nkoa Zoa, attachée économique

2.2.3. Pôle publications économiques

- ◆ M. Jean-Luc Schneider, responsable du pôle
- ◆ M. Fabien Besson, adjoint au responsable du pôle

2.3. Inspection générale des finances

- ◆ M. Alain Triolle, inspecteur général des finances
- ◆ M. Gilles Lara-Adélaïde, inspecteur général des finances
- ◆ M. Cédric Dutruel, inspecteur des finances

2.4. Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

- ◆ M^{me} Carla Deveille-Fontinha, sous-directrice en charge du droit de la concurrence, du droit de la consommation et des affaires juridiques
- ◆ M^{me} Stéphanie Deguilly-Lepage, chef du bureau de la politique et du droit de la concurrence
- ◆ M. Gautier Duflos, chef du bureau de l'analyse économique et veille stratégique et délégué national en charge des outre-mer

2.5. Institut national de la statistique et des études économiques

- ◆ M. Loup Wolff, directeur interrégional La Réunion-Mayotte
- ◆ M. Jean-Baptiste Herbet, directeur interrégional Antilles-Guyane

3. Ministère du travail, de la santé et des solidarités

3.1. Direction de la sécurité sociale

- ◆ M. Morgan Delaye, chef de service et adjoint au directeur
- ◆ M. Harry Partouche, sous-directeur des études et des prévisions financières
- ◆ M. Thomas Ramilijaona, adjoint au sous-directeur du financement de la sécurité sociale
- ◆ M. Louis Tapon, adjoint au chef du bureau de la législation financière sociale et fiscale
- ◆ M^{me} Cléo Lhermet, adjointe au chef de bureau des études et de l'évaluation
- ◆ M. Nathan Soto, chargé de mission

3.2. Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle

- ◆ M. Théophile Baraud de Monvallier, adjoint au sous-directeur financement et modernisation
- ◆ M. Morad Ben Mezian, adjoint à la cheffe du département de la stratégie
- ◆ M^{me} Catherine Mosmann, adjointe au département action territoriale
- ◆ M^{me} Christine Nguyen, adjointe à la mission pilotage et performance
- ◆ M^{me} Juliette Memmi, adjointe à la cheffe de la mission d'appui au déploiement des programmes
- ◆ M. Vincent Plouvier, chef de projet déclaration sociale nominative
- ◆ M. Olivier Dauenhauer, chargé de mission
- ◆ M^{me} Romaine Di Sano, adjointe au chef de la mission des affaires financières

3.3. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

- ◆ M^{me} Anais le Gougec, chef du département insertion professionnelle
- ◆ M. Damien Euzenat, chargé d'étude

4. Ministère des outre-mer

- ◆ M. Olivier Jacob, directeur général des outre-mer
- ◆ M^{me} Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques
- ◆ M. Etienne Guillet, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État
- ◆ M. Thomas Labrune, adjoint au chef de bureau de la vie économique, de l'emploi et de la formation

5. Autres administrations publiques

5.1. Urssaf Caisse Nationale

5.1.1. Direction des statistiques, des études et de la prévision

- ◆ M. Cyrille Hagneré, adjoint au directeur des statistiques, des études et de la prévision
- ◆ M^{me} Anne-Laure Zennou, responsable adjointe du département statistiques
- ◆ M^{me} Eleni Kosma, chargée d'études statistiques

5.1.2. Direction du recouvrement outre-mer

- ◆ M. Eric Le Bont, directeur du recouvrement outre-mer
- ◆ M. Stéphane Pierron, sous-directeur du recouvrement outre-mer

5.2. Mutualité sociale agricole (MSA) du Poitou

- ◆ M^{me} Christine Dechesne-Céard, directrice de la réglementation
- ◆ M^{me} Géraldine Tauber, directrice métier entreprises et recouvrement
- ◆ M^{me} Régine Laurence, responsable de la coordination avec les outre-mer
- ◆ M. Cyril Roche, coordinateur de la gestion de la caisse générale de sécurité sociale de la collectivité de Saint Barthélémy au sein de la MSA Poitou

5.3. Institut d'émission des départements d'outre-mer

- ◆ M. Ivan Odonnat, président
- ◆ M^{me} Marina Berreur, responsable de l'observatoire économique et monétaire
- ◆ M^{me} Sophie Ea, économiste

5.4. Banque publique d'investissement

- ◆ M^{me} Angéline Simoni, directrice outre-mer

5.5. Business France

- ◆ M. Lorenzo Cornuault, directeur du réseau France et relations institutionnelles
- ◆ M. Johann Remaud, directeur du réseau outre-mer

6. Martinique

6.1. Préfecture de Martinique

- ◆ M. Christophe Bouvier, préfet
- ◆ M^{me} Laurence Gola de Monchy, secrétaire générale
- ◆ M. Eric Dime, secrétaire général pour les affaires régionales adjoint
- ◆ M^{me} Laure Lebon, sous-préfète de Trinité, chargée du développement économique

6.2. Direction régionale des finances publiques

- ◆ M. Willy Wilczek, directeur adjoint
- ◆ M^{me} Naïma Nancy, responsable du contrôle fiscal, des affaires juridiques – défiscalisation

6.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. Yannick Decompois, directeur

6.4. Caisse générale de Sécurité sociale

- ◆ M. Maclou Rigobert, directeur général
- ◆ M^{me} Céline Elisabeth, directrice de la branche recouvrement

6.5. Institut nationale des statistiques et des études économiques

- ◆ M. Bertrand Aumand, directeur

6.6. Institut d'émission des départements d'outre-mer

- ◆ M. Patrick Croissandeau, directeur
- ◆ M. Adrien Boileau, responsable des études

6.7. Associations professionnelles

6.7.1. Chambre de commerce et d'industrie

- ◆ M. Philippe Jock, président
- ◆ M. Tony Bocle, vice-président
- ◆ M. Franck Zameo, secrétaire du bureau et président de la commission entreprises
- ◆ M. Jean-Baptiste Rotsen, directeur général
- ◆ M^{me} Jessica Dupot, directrice de l'accompagnement des entreprises

6.7.2. Chambre des métiers et de l'artisanat

- ◆ M. Henri Salomon, président

6.7.3. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M^{me} Catherine Rodap, présidente
- ◆ M. Bruno Fabre, président de la commission développement économique, fiscal, bâtiments-travaux publics, grands travaux et énergies renouvelables
- ◆ M. Patrice Fabre, président de la commission tourisme
- ◆ M. Patrick Lecurieux-Durival, directeur général

6.7.4. Confédération des petites et moyennes entreprises

- ◆ M^{me} Céline Rose, présidente
- ◆ M^{me} Marie-André Jean-Marie Victoire, trésorière

6.7.5. Fédération régionale des bâtiments et des travaux publics

- ◆ M. Steve Patole, président
- ◆ M. Jean-Yves Bonnaire, secrétaire général

6.7.6. Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie

- ◆ M. Charles Larcher, président

6.7.7. Ziléa

- ◆ M. Enguerrand Fabre, directeur GFD
- ◆ M. Patrick Fournet, directeur de la Suite villa

7. Guadeloupe

7.1. Préfecture de Guadeloupe

- ◆ M. Xavier Lefort, préfet
- ◆ M. Yves Dareau, secrétaire général pour les affaires régionales

7.2. Direction régionale des finances publiques

- ◆ M. Jean-Yves Le Gall, directeur régional des finances publiques
- ◆ M. David Girardot, adjoint au directeur du pôle expertise et animation du réseau

7.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. Ludovic De Gaillande, directeur général

7.4. Caisse générale de Sécurité sociale

- ◆ M. Jean Veron, directeur
- ◆ M. Nicolas Duvillard, directeur du recouvrement
- ◆ M. Gilbert Saint Louis, responsable du contrôle juridique à la direction du recouvrement

7.5. Conseil régional de Guadeloupe

- ◆ M. Denis Céleste, directeur général adjoint chargé de l'économie

7.6. Associations professionnelles et entreprises

7.6.1. Chambre de commerce et d'industrie

- ◆ M. Patrick Vial-Collet, président

7.6.2. Chambre des métiers et de l'artisanat

- ◆ M. Simon Vainqueur, président

7.6.3. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M. Bruno Blandin, président
- ◆ M^{me} Isabelle Michel Gabriel, présidente de la commission économie et finances)
- ◆ M. Patrick Claire, président de la commission sociale

7.6.4. Confédération des petites et moyennes entreprises de Guadeloupe

- ◆ M^{me} Yoni Otrante, membre de la commission économie
- ◆ M. Gabriel Foy, membre de la commission économie

7.6.5. Fédération des très petites entreprises de Guadeloupe

- ◆ M. Alain Nagam, président

7.6.6. Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics de Guadeloupe

- ◆ M. Patrice Lasnier, trésorier
- ◆ M. Jean-Luc Lubin, secrétaire général

7.6.7. Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment de Guadeloupe

- ◆ M. Freddy Sinnan, président

7.6.8. Phytobokaz

- ◆ M^{me} Claudy Lombion, consultante financière
- ◆ M. Stéphane Colmez, consultant financier

7.6.9. Klingele

- ◆ M. Christophe Placy, directeur général

7.6.10. Dame Besson

- ◆ M. José Marsolle, fondateur
- ◆ M. Sébastien Marsolle, directeur général

7.6.11. Cap Créole

- ◆ M. Benjamin Aubery, directeur général

7.6.12. Express des îles

- ◆ M. Onick Deravel, directeur général
- ◆ M^{me} Laurence Mirre, directrice administrative et financière

8. Guyane

8.1. Préfecture de Guyane

- ◆ M. Antoine Poussier, préfet
- ◆ M^{me} Florence Ghilbert, sous-préfète, secrétaire générale des services de l'État

8.2. Direction régionale des finances publiques

- ◆ M. Grégory Routard, directeur régional des finances publiques
- ◆ M. Arnaud Morillon-Quéré, directeur régional adjoint des finances publiques

8.3. Direction générale de la cohésion et des populations

- ◆ M^{me} Sylvie Bernot, directrice générale de la cohésion et des populations
- ◆ M. Karl Calveyrac, chef du service de la compétitivité, du développement des entreprises et de l'attractivité du territoire

8.4. Caisse générale de la sécurité sociale

- ◆ M. Jean-Xavier Bello, directeur général
- ◆ M. Sofien Sahraoui, directeur du recouvrement et des affaires juridiques

8.5. Collectivité unique de Guyane

- ◆ M. Gabriel Serville, président de la collectivité unique de Guyane
- ◆ M. Lucien Alexander, conseiller territorial délégué à la fiscalité et à la performance budgétaire
- ◆ M^{me} Sonia Francius, conseillère auprès du président
- ◆ M. Grégoire Michau, directeur général des services de la collectivité unique de Guyane

8.6. Associations professionnelles et entreprises

8.6.1. Chambre de commerce et d'industrie

- ◆ M^{me} Carine Sinaï-Bossou, présidente
- ◆ M. Michel Chaya, 1^{er} vice-président
- ◆ M^{me} Myriam Jacques, 2^{ème} secrétaire
- ◆ M^{me} Joëlle Prévot-Madère, élue
- ◆ M. Franck Krivsky, élu
- ◆ M^{me} Nadia Wakim, élue
- ◆ M. Jonathan Jauffrit, élu
- ◆ M. Stephen Koessler, directeur général

8.6.2. Chambre des métiers et de l'artisanat

- ◆ M^{me} Vernita Cherubin-Blacodon, présidente
- ◆ M. Dominique Mangal, 1^{er} vice-président
- ◆ M. Joël Sunther, directeur du centre de formation des apprentis

8.6.3. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M. Stéphane Lambert, président d'honneur
- ◆ M. Wilson Delimeau, délégué général
- ◆ M^{me} Nathalie Abchee, membre

8.6.4. Confédération des petites et moyennes entreprises

- ◆ M. Didier Magnan, président
- ◆ M. Boris Rotsen, membre

8.6.5. Association des petites et moyennes industries

- ◆ M. Laurent Mirabel, président
- ◆ M. Lionel Loutoby, délégué général

8.6.6. Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics de Guyane

- ◆ M. Emmanuel Bazin de Jessay, président
- ◆ M^{me} Lauric Sophie, secrétaire général

8.6.7. Syndicat des opérateurs touristiques

- ◆ M^{me} Laurence Tourmen, membre

8.6.8. Fédération des entreprises d'outre-mer de Guyane

- ◆ M^{me} Carol Ostorero, membre

8.6.9. Octopussy

- ◆ M. Olivier Berard, président
- ◆ M^{me} Sylvie Boin, directrice générale

8.6.10. Biostratège

- ◆ M^{me} Mariana Boyer, présidente

8.6.11. Groupe Mercure Hôtel

- ◆ M. Olivier Gestas, directeur général du groupe Amazonia

8.6.12. Groupe U Guyane

- ◆ M. Jan Du, directeur général

9. La Réunion

9.1. Préfecture de La Réunion

- ◆ M. Jérôme Filippini, préfet
- ◆ M^{me} Nathalie Infante, secrétaire générale pour les affaires régionales
- ◆ M. Vassili Czorny, secrétaire général pour les affaires régionales adjoint

9.2. Direction régionale des finances publiques

- ◆ M^{me} Christelle Portier, directrice régionale adjointe des finances publiques

9.3. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M^{me} Damienne Verguin, directrice de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
- ◆ M. Arnaud Siccardi, responsable du service économique de l'État en région

9.4. Caisse générale de la sécurité sociale

- ◆ M. Benoît Serio, directeur général
- ◆ M. Nicolas Manicom Ramsamy, responsable de l'appui au pilotage métier
- ◆ M. Carlos Bardil, responsable gestion des comptes
- ◆ M^{me} Isabelle Chassaille, responsable des contrôles

9.5. Conseil régional de La Réunion

- ◆ M. Patrick Lebreton, 1^{er} vice-président en charge du développement économique
- ◆ M. Frédéric Benard, cabinet de la Présidente
- ◆ M^{me} Séverine Nirlo, directeur général adjointe en charge de l'économie

9.6. Institut d'émission des départements d'outre-mer

- ◆ M. Nicolas Gobalraja, responsable du service études et établissements

9.7. Associations professionnelles et entreprises

9.7.1. Chambre de commerce et d'industrie

- ◆ M^{me} Patricia Paoli, 1^{ère} vice-présidente
- ◆ M. David Javegny, responsable appui aux filières

9.7.2. Chambre des métiers et de l'artisanat

- ◆ M. Bernard Picardo, président
- ◆ M. Jacques Maunier, directeur régional de développement économique

9.7.3. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M. Didier Fauchard, directeur
- ◆ M. Philippe-Alexandre Rebboah, administrateur
- ◆ M^{me} Sandrine Menard, déléguée générale

9.7.4. Confédération des petites et moyennes entreprises

- ◆ M. Gérard Lebon, président
- ◆ M. Philippe Payet, délégué général

9.7.5. Confédération de l'artisanat des petites entreprises du bâtiment

- ◆ M. Cyrille Rickmounie, président
- ◆ M. Raymond Vaitilingom, secrétaire général

9.7.6. Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics

- ◆ M. Anthony Lebon, président
- ◆ M. Jimmy Amédée, président de la commission sociale
- ◆ M. Philippe Lebon, secrétaire général

9.7.7. Fédération des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique

- ◆ M^{me} Elodie Cortes, présidente

9.7.8. Ordre des experts comptables

- ◆ M^{me} Katy Hoarau, présidente

9.7.9. Association des industries de La Réunion

- ◆ M. Michel Dijoux, président
- ◆ M. Jérôme Isautier, vice-président

9.7.10. Digital Réunion

- ◆ M. Antoine Desvalles, vice-président emploi et formation
- ◆ M. Yannick Berezaie, vice-président stratégie et filière
- ◆ Anaïs Sery, directrice générale

10. Saint-Martin et Saint-Barthélemy

10.1. Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

- ◆ M. Fabien Sésé, secrétaire général
- ◆ M. Thomas Buffard, stagiaire de l'Institut national du service public

10.2. Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

- ◆ M. David Touzel, chef de service

10.3. Associations professionnelles

10.3.1. Chambre de commerce et d'industrie

- ◆ M^{me} Angèle Dormoy, présidente
- ◆ M. Tai Ghzalale, président de la commission des finances
- ◆ M. Jean Arnell, ancien président
- ◆ M. Julien Bataille, directeur général
- ◆ M^{me} Raspail Luciana, directrice adjointe

10.3.2. Mouvement des entreprises de France

- ◆ M. Michel Vogel, président
- ◆ M^{me} Sandrine Jaboulet, avocate

10.3.3. Club du tourisme

- ◆ M. Patrice Seguin, président du club du tourisme

11. Saint-Pierre-et-Miquelon

11.1. Associations professionnelles

11.1.1. Confédération des petites et moyennes entreprises

- ◆ M. André Robert, président

12. Associations professionnelles

12.1. Fédération des entreprises d'outre-mer

- ◆ M. Hervé Mariton, président
- ◆ M. Laurent Renouf, directeur général
- ◆ M^{me} Mélinda Jerco, chargée de mission

13. Personnalités qualifiées

13.1. Personnalités politiques

- ◆ M. Jean-François Carencu, ancien ministre des outre-mer
- ◆ M. Jean-Victor Castor, député de la 1^{ère} circonscription de Guyane
- ◆ M. Davy Rimane, député de la 2^{ème} circonscription de Guyane
- ◆ M^{me} Béatrice Bellay, députée de la 3^{ème} circonscription de la Martinique
- ◆ M. Frantz Gumbs, député de Saint-Martin et Saint-Barthélemy
- ◆ M^{me} Catherine Conconne, sénatrice de la Martinique
- ◆ M. Jiovanny William, député de la 1^{ère} circonscription de la Martinique

13.2. Économistes

- ◆ M. Bertrand Savoye, économiste

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission



GOVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

LES MINISTRES

Réf. : D24-04885

Paris, le 16 MAI 2024

La Ministre du Travail, de la Santé et des Solidarités

Le Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, chargé des Comptes publics

La Ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, chargée des Outre-mer

A

Madame Catherine SUEUR
Cheffe du service de l'inspection générale des finances,

Monsieur Thomas AUDIGÉ
Chef de l'inspection générale des affaires sociales,

Objet : Évaluation des mesures de réduction ou d'exonération des cotisations et contributions sociales spécifiques aux outre-mer.

Au début de l'année 2023, une mission de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a proposé une méthode qui permet au Gouvernement de satisfaire l'obligation, prévue par la loi organique du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, d'évaluer, tous les trois ans, l'ensemble des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et contributions sociales.

Vu l'ampleur du périmètre de cette obligation, la mission a proposé de proportionner les travaux conduits à l'importance des enjeux. Cela distingue, d'une part, l'organisation d'une évaluation poussée pour les dispositifs les plus importants et, d'autre part, le recours à des comités d'évaluation partenariaux pour les mesures qui peuvent faire l'objet d'une évaluation moins approfondie. Les mesures d'exonération et de réductions des cotisations et contributions sociales spécifiques aux outre-mer ressortent de la première catégorie, et justifient des moyens particuliers d'évaluation.

Ces dispositifs spécifiques aux outre-mer existent, dans leur principe, depuis 1994. Ils ont pour objectifs de compenser les surcoûts de fonctionnement et la moindre productivité des entreprises ultramarines¹, par la réduction du coût du travail, afin de soutenir l'emploi privé dans les territoires concernés.

¹ Cette moindre productivité résulte notamment de la taille limitée des marchés ultramarins et, de la faible intégration des économies ultramarines dans leur bassin géographique qui limite les effets d'échelle.

Pièce jointe

Selon des modalités différentes, ces dispositifs sont mis en œuvre dans les DROM, à l'exception de Mayotte², dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon³, et dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin⁴. Il s'agit notamment des dispositifs modifiés par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) qui en prévoit les principales caractéristiques. Ils ont été adaptés en 2019⁵ afin de prendre en compte la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Au titre de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, ces dispositifs ciblés d'exonération et de réduction de cotisations ou contributions sociales font l'objet d'une compensation aux organismes sociaux, au titre de la perte de recettes engendrée. Inscrite au budget du ministère chargé des outre-mer (programme n° 138), cette compensation constitue, pour ce dernier, une part essentielle de son budget. Il s'agit également d'une dépense non pilotable et dynamique, qui est passée de 1 Md€ en 2017 à 1,7 Md€ en 2022, à périmètre constant⁶.

Dans ce contexte, la mission d'évaluation doit permettre d'établir un état des lieux des dispositifs spécifiques à l'outre-mer. Elle doit également en estimer les effets à deux égards :

- D'une part, en lien avec les objectifs assignés de soutien à l'emploi privé et de contribution au développement économique des territoires ultramarins ;
- D'autre part, au regard des dépenses mobilisées, dans la perspective d'en améliorer l'efficacité.

De plus, la mission doit 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, ainsi que la cohérence et la lisibilité des dispositifs pour les entreprises.

En particulier, pour estimer l'efficacité des dispositifs étudiés, nous souhaitons que la mission :

- Présente, le cas échéant sur le fondement de travaux existants, les critères et la méthode d'évaluation au regard des objectifs fixés aux dispositifs et des standards en matière d'analyse de la qualité de la dépense publique ;
- Établisse un état des lieux des dispositifs et des facteurs de dynamisme de la dépense associée, qu'ils soient endogènes⁷ ou exogènes⁸. Cela doit notamment permettre d'établir une cartographie des entreprises et des secteurs d'activité bénéficiaires, du nombre d'emplois concernés, ainsi que de la structure et de la dynamique des rémunérations. En fonction des données disponibles, cet état des lieux pourra être comparé à d'autres dispositifs de soutien à l'emploi dans les régions ultrapériphériques (RUP) espagnoles et portugaises, selon leur performance ;
- Analyse l'efficacité économique des dispositifs. Cette étude doit intégrer l'accès aux dispositifs par les entreprises, leur contribution au développement et à la rentabilité des entreprises bénéficiaires, leur impact sur la création ou le maintien d'emplois dans chacun des territoires ultramarins, ainsi que leur effet sur la valeur ajoutée générée, sachant que la meilleure performance du marché de l'emploi outre-mer ces dernières années peut s'expliquer par d'autres facteurs (cf. plan d'investissement dans les compétences, plan #1jeune1solution, développement de l'insertion par l'activité économique, etc.) ;

² Cf. article L. 752-3-2 du code de la sécurité sociale (CSS)

³ Cf. article L. 752-3-1 du CSS

⁴ Cf. article L. 752-3-3 du CSS

⁵ Cf. Art. 8 de loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019.

⁶ L'exécution 2023 des compensations d'exonérations de cotisations sociales spécifiques outre-mer s'est élevée à 1,8 Md€, malgré la mesure de périmètre dite du bandeau maladie estimée en projet de loi de finances pour 2023 à 250 M€ et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

⁷ Dont l'amélioration de l'emploi dans les outre-mer.

⁸ Dont l'augmentation du niveau du SMIC.

Pièce jointe

- Étudie la pertinence du ciblage retenu, à la fois en termes de types d'emplois soutenus⁹, en termes d'efficience de la dépense publique, mais aussi en termes de secteurs d'activité créateurs de valeur. Pour cela, la mission analysera les seuils, l'intensité de l'exonération, ainsi que les périmètres respectifs des secteurs qui relèvent des différents dispositifs. Cette étude intégrera un volet d'analyse sur la cohérence et l'articulation des exonérations LODEOM avec les autres dispositifs de soutien à l'activité privée, à la fois spécifiques aux outre-mer¹⁰ et de droit commun¹¹, ainsi que les règles de cumul de dispositifs.

Sur la base de ces travaux d'évaluation et d'analyse, la mission proposera différents scénarios chiffrés d'évolution des dispositifs existants. Ces scénarios devront être analysés à l'aune des besoins spécifiques des territoires, des conséquences pour les entreprises ultramarines et pour l'emploi local, de la performance de la dépense publique et de la lutte contre les effets d'aubaine, ainsi que de la réglementation européenne en matière d'aides d'État, dans la perspective d'une plus grande maîtrise de cette dépense.

Nous souhaitons disposer d'un point d'étape mi-juillet qui permette à la mission de formuler des constats et de présenter les scénarios envisagés. Les conclusions définitives des travaux sont attendues pour la mi-septembre 2024.

Pour la réalisation de cette mission, vous pourrez disposer de l'appui de l'ensemble des services de l'État concernés, en particulier la direction de la sécurité sociale (DSS), la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), la direction générale du travail (DGT), la direction générale des entreprises (DGE), la direction générale du Trésor (DG Trésor), la direction du budget (DB), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des outre-mer (DGOM), ainsi que l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Vous veillerez également à consulter les principales fédérations professionnelles et les élus ultramarins.

Catherine Vautrin

Marie Guévenoux

Thomas Cazenave

⁹ « premier salarié » ; emplois peu qualifiés ; encadrement intermédiaire ; emplois plus qualifiés à travers le dispositif « innovation/croissance ».

¹⁰ Dont les dispositifs de défiscalisation des investissements productifs et les zones franches de nouvelle génération.

¹¹ En particulier la politique de réduction des impôts de production et de réduction générale des cotisations sociales patronales.