

L'ajustement sans les larmes

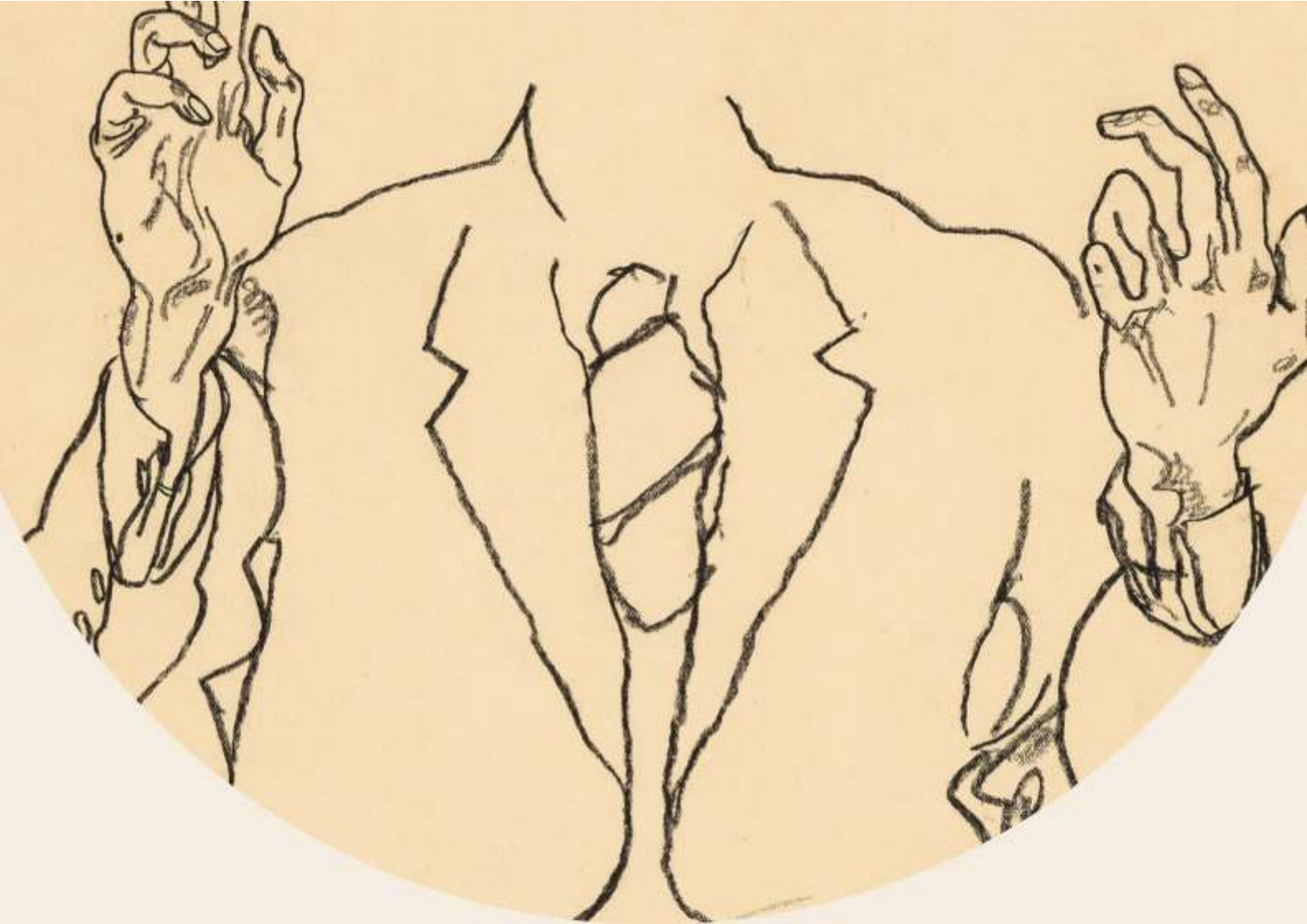
Rétablir l'équilibre budgétaire
sans sacrifier l'avenir

RAPPORT

JUIN 2026



INSTITUT
AVANT-GARDE



CHAPITRE 8

Emploi

—

Remerciements et contributions

Le présent chapitre s'inscrit dans le rapport *L'ajustement sans les larmes* publié par l'Institut Avant-garde en juin 2026. Il propose, sur le champ des politiques de l'emploi, un ensemble de mesures destinées à éclairer le débat public et à nourrir la réflexion sur la trajectoire des finances publiques françaises à l'horizon de la prochaine législature.

L'Institut Avant-garde tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'ensemble des personnes qui ont accepté de contribuer aux réunions du groupe de travail consacré à ce chapitre, ainsi qu'aux experts qui ont bien voulu, à titre individuel, partager leurs analyses, leurs résultats et leurs réserves.

Ont notamment participé, entre autres experts, aux travaux de ce groupe :

Clément BREBION ; Clément CARBONNIER ; Ulysse LOJKINE ; Marc GURGAND.

Les analyses, propositions et chiffrages présentés dans le chapitre qui suit n'engagent toutefois que l'Institut Avant-garde. La participation aux réunions de travail ne saurait être interprétée comme un soutien personnel ou institutionnel à l'ensemble des recommandations formulées, ni à la manière dont elles ont été articulées dans le rapport final.



Emploi

Synthèse :

La France continue de présenter un taux d'emploi faible aux extrémités de la vie active, chez moins de 25 ans (20 points de moins que les pays comparables) comme chez les plus de 60 ans (45 % chez les 60-64 ans contre 65 % en Allemagne). Dans le même temps, la part du travail dans la valeur ajoutée des entreprises est globalement stable depuis 40 ans et les inégalités salariales demeurent contenues. Le salaire minimum, proche de 60 % du salaire médian horaire des salariés du privé, reflète cependant moins un SMIC dynamique qu'une compression de l'échelle salariale, dans un contexte de faiblesse de la négociation collective dans de nombreuses branches.

Depuis les années 1990, la stratégie dominante a consisté à réduire le coût du travail par des exonérations massives de cotisations (88,9 milliards d'euros en 2024). Malgré cela, les résultats sur l'emploi restent limités : le nombre d'heures travaillées par les hommes peu qualifiés a reculé de 40 % en trente ans, et les exonérations ont créé des trappes à bas salaires. Les réformes successives de l'assurance chômage depuis 2019 ont dégagé des économies (environ 2,3 milliards au total) mais au prix d'une précarisation documentée des demandeurs d'emploi, sans effet robuste sur le retour

durable à l'emploi. Parallèlement, le dialogue social s'est affaibli depuis les ordonnances de 2017, tandis que les maladies professionnelles sont en forte hausse, notamment les affections psychiques qui ont doublé depuis 2020.

Face à ce bilan, le chapitre propose de réorienter les politiques de l'emploi autour de trois axes. Pour augmenter les heures travaillées, plutôt que de réduire encore les droits des chômeurs, il suggère de plafonner les indemnités au-dessus de 2 SMIC (1,9 milliard d'économies) et de réinvestir les économies réalisées dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pour améliorer les salaires et la qualité de l'emploi, les pistes incluent la nominalisation des exonérations de cotisations (pour les laisser s'éroder avec l'inflation), un possible retour sur la majoration de la prime d'activité de 2019 (4,6 milliards d'euros), et l'instauration d'un droit à la modulation du temps de travail inspiré du modèle néerlandais.

Enfin, pour gagner en efficacité, le chapitre recommande de rationaliser les dispositifs de soutien à l'emploi, de recentrer les aides à l'apprentissage sur les niveaux infra-bac en supprimant les primes pour les niveaux licence et master dans les grandes entreprises, et de réformer la formation professionnelle dont les dépenses ont bondi de 51 % entre 2020 et 2023. Le chapitre insiste sur la nécessité de ne pas faire des

travailleurs la variable d'ajustement budgétaire, et de penser les politiques de l'emploi en articulation avec les enjeux de santé publique, de cohésion sociale et de transition écologique.

I. Où en sont les politiques de l'emploi ?

1.1. Une valeur travail en pleine transformation

Si l'on se base sur la note du CAE de 2025¹, les Français travaillent moins que leurs voisins, mais la différence du nombre d'heures travaillées avec les autres pays européens est principalement due à la faiblesse du taux d'emploi. En France en 2023 un individu entre 16 et 74 ans travaillerait en moyenne 980 heures par an. C'est environ 100 heures de moins que les Allemands, 130 heures de moins que les Britanniques et près de 300 heures de moins que les Américains. Cela est principalement dû au fait que le taux d'emploi des jeunes et des seniors est plus faible que pour les pays comparables : le taux d'emploi des 16 – 24 ans en France est environ 20 points de pourcentage en dessous du taux d'emploi des autres pays². En 2024, le taux d'emploi des 60 – 64 ans était d'environ 45 % en France, contre plus de 55 % au Royaume-Uni et aux États-Unis, et environ 65 % en Allemagne.

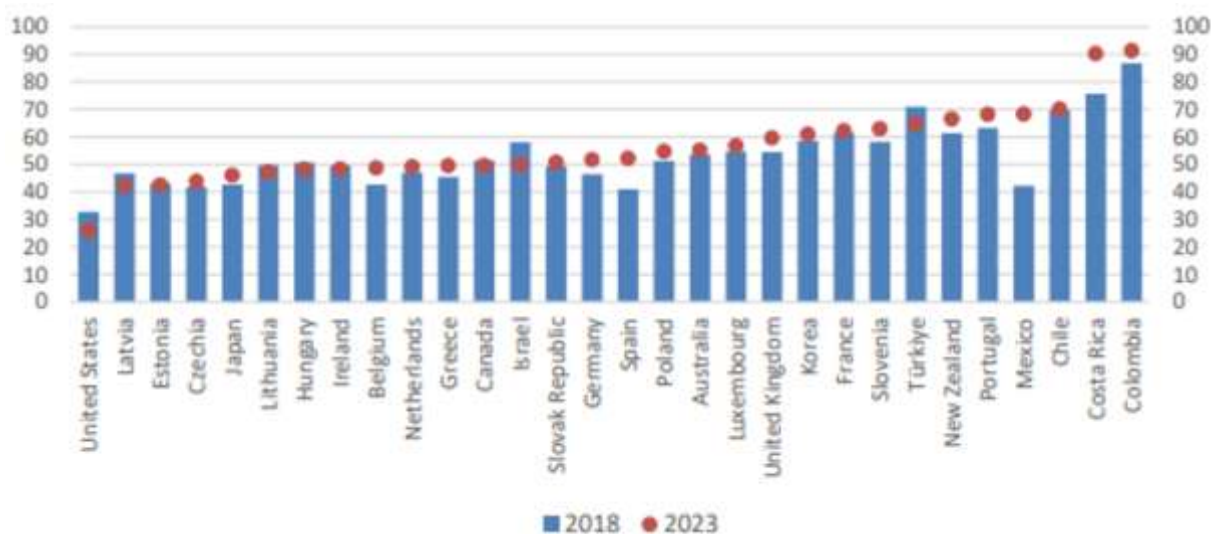
Mais ce moindre taux d'emploi ne signifie pas forcément que les Français accordent moins de valeur au travail. Au contraire, si l'on regarde la valeur numérique du travail, le salaire minimum en France est déjà proche de la cible de la directive européenne sur le salaire minimum contrairement à beaucoup de nos partenaires : 60 % du salaire médian (*voir Graphique 1*). Toutefois, le fait que le SMIC constitue une part relativement stable du salaire médian traduit moins un dynamisme particulier du salaire minimum qu'un faible dynamisme des rémunérations situées au-dessus de celui-ci. Autrement dit, la stabilité du ratio reflète davantage une compression croissante de l'échelle des salaires. Cette situation s'explique en partie par la faiblesse de la négociation collective dans de nombreux secteurs, qui freine la diffusion des hausses salariales au-delà du minimum légal³. Les salariés français sont aussi nombreux à ne pas être satisfaits de leur rémunération, c'est le cas de 43 % d'entre eux d'après [une enquête commanditée par l'APEC et Terra Nova en 2025](#) et de 46 % d'entre eux [d'après l'European Working Condition Survey](#). Ils sont surtout 52 % à déclarer considérer que leurs salaires sont faibles au regard de leurs efforts et de leurs investissements dans leur travail.

¹ [Objectif "plein emploi" - CAE 2025](#)

² Pour l'Allemagne, cette différence tient de la présence plus importante de l'apprentissage (jeune en emploi et étude) comparativement à la France. Néanmoins, cela n'explique que marginalement la différence agrégée du nombre d'heure travaillé ici documentée.

³ Les données de la DARES relatives au [Bilan annuel de la négociation collective](#) illustrent structurellement ce phénomène de rattrapage des minima de branche par le SMIC, traduisant une atonie des négociations salariales dans plusieurs secteurs.

Graphique 1 : Indice de Kaitz dans les pays de l'OCDE



Note : l'indice de Kaitz est le rapport du salaire minimum brut au salaire médian brut, en %.

Source : base de données OCDE sur les salaires

Les comparaisons du niveau du SMIC ignorent aussi les différences institutionnelles entre pays et l'analyse ne doit donc pas s'arrêter là. De nombreux pays développés se passent de salaires minimums nationaux, et la régulation des salaires y repose plutôt sur des minima sectoriels, comme en Italie ou en Suède. En les prenant en compte, la situation de la France paraît moins exceptionnelle. La France n'est pas, par exemple, le pays où la distribution des salaires est la plus compressée en son début, ce qui est souvent attribué au haut niveau de son salaire minimum. La Suède, l'Italie ou le Portugal ont moins, ou autant, de salariés payés en dessous de 70 % du salaire médian et plus dont le salaire est compris entre 70 % et 95 % du salaire médian⁴.

Cela dit, de façon cohérente, la France se distingue de fait par un maintien relatif

de la part du travail dans la valeur ajoutée. D'après la DG Trésor, la part du travail dans la valeur ajoutée des sociétés non financières en France est passée de 66,1 % en 1990 à 67,3 % en 2023 (voir Graphique 2) alors que la part du travail dans la valeur ajoutée a décliné dans la plupart des autres pays développés sur la même période⁵. Le calcul de la part du travail est toutefois dépendant de choix méthodologiques importants qui peuvent brouiller cette analyse. Par exemple, l'analyse du partage de la valeur ajoutée n'intègre qu'imparfaitement la montée des formes d'indépendance précaire (micro-entrepreneurs, faux indépendants), dont les revenus du travail sont mal captés par les statistiques salariales classiques, ainsi que les effets de l'optimisation et de l'évasion fiscales⁶, susceptibles de biaiser la lecture agrégée du partage travail/capital en

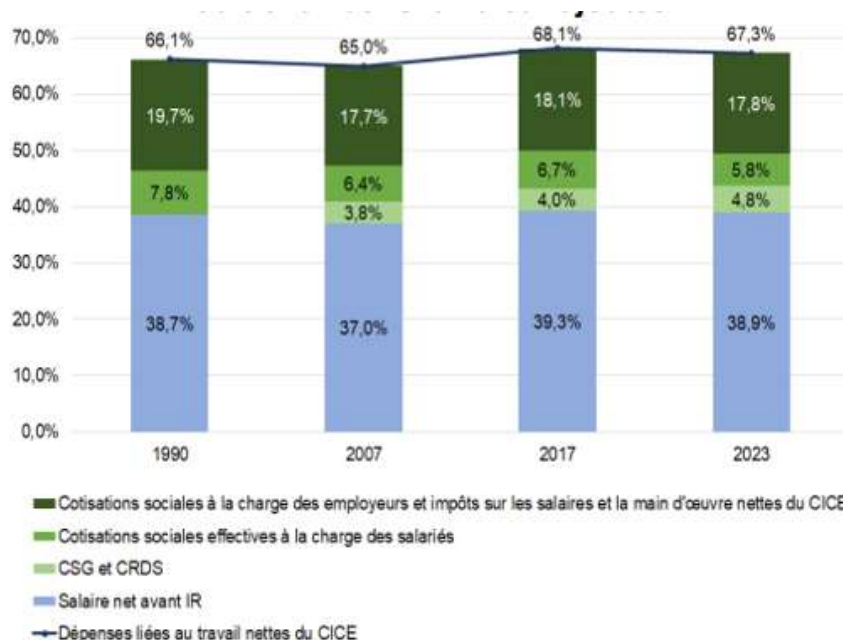
⁴ Groupe d'experts SMIC | Rapport 2024

⁵ Karabarounis, 2024

⁶ Tørsløv, Wier, Zucman (2018), *The Missing Profits of Nations*.

transférant artificiellement le capital entre juridictions.

Graphique 2 : Évolution et décomposition de la part du travail dans la valeur ajoutée⁷



Source : DG Trésor

Elle se distingue également par une faible croissance des inégalités salariales. La croissance des inégalités salariales est restée contenue en France, à l'inverse de nombreux pays développés. Le rapport interdécile D9/D1 en EQTP est plus bas aujourd'hui qu'il ne l'était en 1996 (2,85 vs. 2,97, voir Graphique 3). Cela peut cacher toutefois des inégalités de temps de travail plus importantes qu'avant. Depuis les années

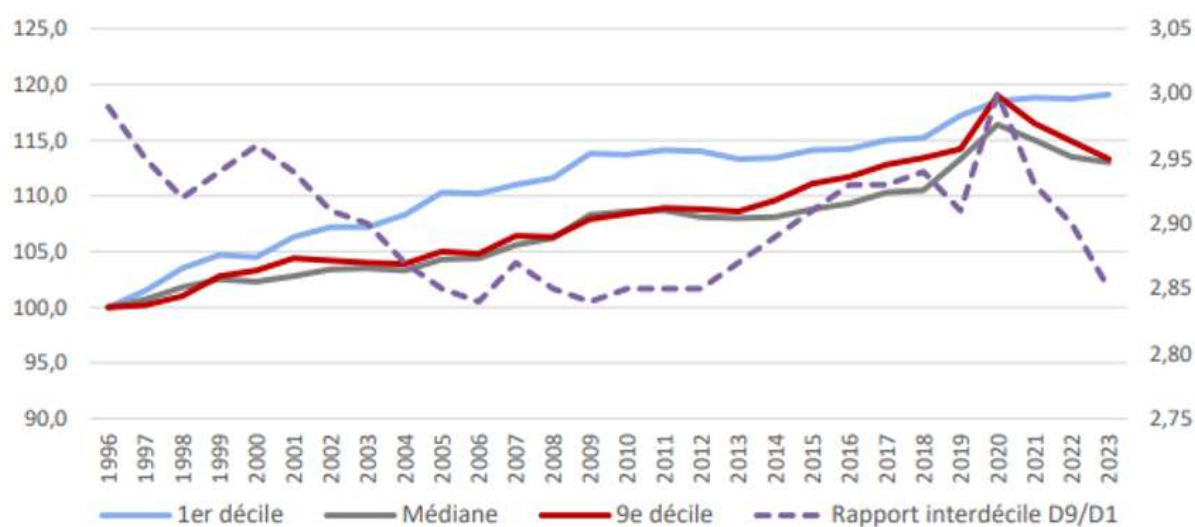
1970, le travail à temps partiel a progressé pour représenter près d'un salarié sur cinq environ aujourd'hui. Pour un quart environ de ces salariés, celui-ci est contraint : 26 % d'entre eux expriment le souhait de travailler plus et sont disponibles pour le faire⁸. Toutefois, le temps partiel recule depuis 2017 : il concernait 20 % des salariés alors, et seulement 17,5 % d'entre eux en 2024⁹.

⁷ Trésor-Eco n°363, Mai 2025

⁸ Fouad Amar et Sonia Makhzoum (2024). Quelle organisation du temps de travail pour les salariés à temps partiel ? Dares Analyse N°74, Décembre 2024.

⁹ DARES, 2025.

Graphique 3 : Évolution de la distribution du salaire net en équivalent temps plein (EQTP) depuis 1996 (en euros constants)¹⁰



Champ : France hors Mayotte, salarié du privé.

Source : Insee, Bases Tous salariés, séries longues sur les salaires.

1.1. 20 ans de réformes des politiques de l'emploi

Le budget de l'État pour l'emploi en France est relativement faible par rapport à d'autres postes. En 2024, le budget de l'État alloué à la mission Travail et emploi s'élevait à 23 milliards d'euros dont 14,5 milliards d'euros accordés à l'accompagnement des mutations économiques et au développement de l'emploi, et 7,5 milliards d'euros accordés à l'accès et au retour à l'emploi¹¹.

Mais l'État intervient par de nombreuses autres façons sur le marché du travail, notamment en tant que régulateur et garant du dialogue social entre les partenaires sociaux, et surtout à travers le système socio-fiscal. Cela l'a conduit notamment à chercher à faire baisser le coût du travail. Ainsi, la part des cotisations dans

la valeur ajoutée s'est réduite de près de 4 points du PIB entre 1990 et 2023 (27,5 % en 1990 contre 23,6 % en 2023, voir Graphique 2). Cette baisse a été plus que compensée par l'augmentation de la part de la CSG et la CRDS. À la suite de ce mouvement, le coût du travail d'un salarié au SMIC en EQTP a baissé depuis 2005 en euro constant. La France est l'un des pays développés où il coûte le moins cher d'employer un salarié au salaire minimum (voir Graphique 4).

Cette stratégie a été peu efficace pour augmenter l'emploi et les heures travaillées des travailleurs les moins qualifiés. Le nombre d'heures travaillées par les individus peu qualifiés a fortement reculé ces dernières années, alors même qu'ils étaient censés être les principaux bénéficiaires de la stratégie de réduction du coût du travail au niveau du salaire

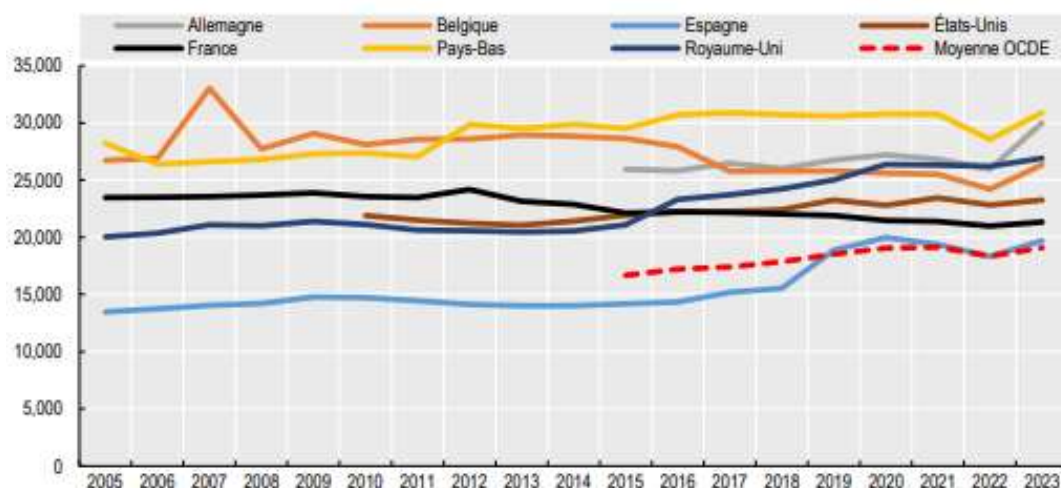
¹⁰ Groupe d'experts SMIC | Rapport 2024

¹¹ Plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique

minimum. Le nombre d'heures travaillées par les hommes peu qualifiés a reculé de 40 % en trente ans. Et cela est spécifique à la France¹². Plus largement, les exonérations de cotisations, à l'origine imaginées pour éviter des trappes à inactivité, se seraient transformées en trappe à bas salaire¹³. Cela

interroge l'efficacité d'une stratégie centrée quasi exclusivement sur le coût du travail pour soutenir l'emploi peu qualifié, et renvoie à des facteurs plus structurels : organisation du travail, qualité de l'emploi, santé au travail et segmentation du marché du travail.

Graphique 4 : Évolution du coût du travail d'un salarié au salaire minimum en EQTP entre 2005 et 2023¹⁴



Note : La moyenne OCDE est effectuée sur les 24 pays pour lesquels les données sont disponibles : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Corée, Espagne, Estonie, États-Unis, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, Royaume-Uni, Slovénie, Tchéquie et Turquie

Source: OECD tax-benefit policy database.

L'autre levier à la main de l'État est la gestion de l'assurance chômage. Depuis 2019, plusieurs réformes de l'assurance chômage ont pénalisé l'immense majorité des demandeurs d'emploi tout en ayant des rendements faibles¹⁵ et des conséquences importantes sur les inégalités et l'intensité de

la pauvreté. Le changement du mode de calcul du salaire journalier de référence et de la durée potentielle d'indemnisation a eu des effets positifs sur la durée du chômage des individus concernés mais pas sur la qualité de l'emploi retrouvé. Il a permis d'économiser 1 milliard d'euros¹⁶. L'allongement de 4 à

¹² Objectif "plein emploi" - CAE 2025

¹³ Rapport Bozio-Wasmer, 2024

¹⁴ Groupe d'experts SMIC | Rapport 2024

¹⁵ En 2025, 94 % des allocataires sont soumis à la réforme, soit 3,3 millions de personnes dont 1,5 millions sont réellement impactés par la réforme (montant ou durée d'indemnisation différente). Les gains affectés à chaque mesure sont des gains estimés *ex ante* que les observations

de la montée en charge de la réforme ont confirmée. (Principaux enseignements de l'évaluation de la réforme - Unédic 2025).

¹⁶ Avant la réforme 52 % des individus mettaient au plus 6 mois à retrouver un emploi contre entre 56 % et 58 % après la réforme (Principaux enseignements de l'évaluation de la réforme - Unédic 2025).

6 mois de la condition d'affiliation minimale au régime d'Assurance chômage pour ouvrir un droit a également contribué à précariser des populations jeunes et en contrats courts, avec un rendement de 0,8 milliard d'euros¹⁷. L'introduction d'une dégressivité pour les allocations élevées semble avoir porté ses fruits et accéléré le retour à l'emploi des allocataires les plus aisés sans affecter ni le type de contrat retrouvé, ni le salaire, ni la création d'entreprise. Elle a rapporté 0,5 milliard d'euros¹⁸. L'instauration d'un bonus-malus de cotisations pour certains employeurs en fonction de leur recours aux contrats courts a eu des effets positifs mais reste un dispositif mal compris dont l'effet budgétaire reste incertain¹⁹. Pour finir, la loi sur la contracyclicité semble avoir permis de faire d'importantes économies budgétaires en réduisant la durée d'indemnisation, mais sans effet encore démontré sur l'emploi²⁰. Dans l'ensemble, ces réformes ont probablement réussi à dégager de nouveaux espaces financiers afin de résorber le déficit de l'Unédic²¹ mais au prix de droits plus faibles pour les assurés.

Enfin, l'État joue un rôle de régulateur sur le marché du travail et d'arbitre dans les négociations collectives. Les ordonnances de 2017 ont réduit la densité effective de la représentation du personnel, malgré l'obligation du Comité social et économique (CSE), entraînant une perte

marquée du pouvoir de négociation des salariés alors même que la France se caractérise par de forts enjeux de santé et bien-être au travail. La part des établissements couverts par une instance représentative élue recule depuis 2017 et le nombre total de mandats diminue²², en particulier dans les grandes entreprises. Cette évolution peut limiter la capacité de suivi des conditions de travail et de négociation salariale hors SMIC. La négociation collective se maintient là où une représentation existe, mais sur une base plus étroite, et une part significative des accords porte sur des sujets procéduraux (mise en place du CSE, règles internes) plutôt que sur les salaires ou les conditions de travail, ce qui limite son impact redistributif²³. Dans le même temps, la France est caractérisée par un nombre important d'accidents du travail en comparaison internationale²⁴. L'Assurance Maladie dans son rapport annuel sur les risques professionnels souligne qu'en 2024 les IJ versées au titre des AT/MP atteignent 4,9 milliards d'euros et deviennent pour la première fois le premier poste de dépense de la branche AT/MP. Principalement tirées par les maladies professionnelles en forte hausse sur un an (+ 6,7 % vs 2023) et plus précisément par les troubles musculosquelettiques, les maladies liées à l'amiante, les cancers et les affections psychiques (qui ont plus que doublé depuis

¹⁷ Cela stimule la reprise de l'emploi pour les jeunes et les individus en contrat court mais la moitié des emplois retrouvés sont des CDD inférieurs à 2 mois ou de l'intérim ([Rapport Assurance chômage - Dares 2025](#))

¹⁸ Cette mesure touche les allocataires les plus aisés ayant perdu un CDI de cadre à temps plein ([Rapport Assurance chômage - Dares 2025](#)).

¹⁹ Cela a produit une baisse d'environ 2,5 points de pourcentage du taux de séparation et un allongement de la durée des contrats d'un jour en moyenne ([Rapport Assurance chômage - Dares 2025](#))

²⁰ La réforme de la contracyclicité aurait permis de réaliser près de 4,5 Md€ d'économies ([Unédic, décembre 2025](#)).

²¹ [Les prévisions financières](#) prévoient qu'en l'absence d'un nouveau prélèvement de l'Etat, l'Unédic aura un solde fortement positif pour 2026 et 2027.

²² [Les représentants du personnel: quels profils pour quelles fonctions? DARES, Analyses, Septembre 2025.](#)

²³ [Quel dialogue social dans l'entreprise après les ordonnances de 2017? Ires, Décembre 2021.](#)

²⁴ [Safety at work: Which EU countries have the most workplace deaths and injuries? Euronews, Eurostat.](#)

2020, pour moitié des pathologies liées à la dépression)²⁵. Il convient en outre de souligner que ces chiffres ne portent que sur les cas dont l'Assurance Maladie a connaissance, ce qui suggère que l'ampleur réelle des atteintes psychiques liées au travail est très probablement sous-estimée. Autant que la quantité de travail, c'est aussi sa qualité qui pose problème.

Pour conclure, le bilan de ces deux décennies de réformes dessine les contours d'une politique de l'emploi dont les marges de progrès sont connues, mais dont les arbitrages restent politiquement sensibles. La baisse du coût du travail a atteint ses limites en termes d'emploi et génère des effets de trappe à salaire. Les réformes de l'assurance chômage ont dégagé des économies réelles mais au prix d'une précarisation documentée, sans effet robuste sur le retour durable à l'emploi. Le dialogue social, affaibli depuis 2017, peine à prendre en charge les enjeux de qualité du travail et de partage de la valeur. Ce tableau appelle donc moins une logique de coupes supplémentaires qu'une réorientation des priorités : augmenter les heures travaillées et les salaires, tout en rendant les dispositifs existants plus efficaces, sans faire des travailleurs la variable d'ajustement du budget.

2. Mesures envisageables

Les politiques de l'emploi affectent le contexte budgétaire de deux façons : à travers leur coût budgétaire direct, et car elles influent sur les heures travaillées et le niveau des salaires. De ce point de vue, on peut en attendre trois choses des

politiques mises en place afin de participer au retour à l'équilibre des finances publiques :

- Qu'elles augmentent le temps travaillé sur le marché du travail ;
- Qu'elles augmentent les salaires et la qualité des emplois occupés ;
- Qu'elles soient plus efficaces, et donc moins coûteuses à résultat égal.

2.1. Augmenter les heures travaillées

Augmenter le temps travaillé et la participation au marché du travail semble essentiel mais ne se fait pas en vase clos. Un alignement de notre taux d'emploi sur celui des Allemands représenterait une augmentation de 15 milliards d'euros de recettes publiques et une baisse de 5 milliards d'euros des dépenses d'après la Direction Générale du Trésor²⁶. Mais il est difficile d'envisager un tel changement sans effet de retour sur la productivité horaire et la consommation. Cela conduit probablement à une surestimation de cette marge d'action, et limite toute tentative d'augmentation des heures travaillées pour réaliser des économies budgétaires. L'approche privilégiée ces dernières années par exemple, visant à réduire les droits des assurés de l'Unédic n'a pas mécaniquement un effet de retour à l'emploi et risque de précariser davantage les assurés avec des effets potentiellement forts sur l'intensité de la pauvreté. De même, augmenter le temps travaillé par semaine en revenant sur les 35 heures ou bien en encourageant les heures supplémentaires n'a souvent que peu d'effets sur la productivité

²⁵ [L'essentiel 2024 – Santé et sécurité au travail, Assurance Maladie, 2024.](#)

²⁶ [Quels seraient les effets sur les finances sociales d'un alignement du taux d'emploi français sur celui de l'Allemagne - DG Trésor](#)

par travailleur, et donc sur les recettes publiques²⁷.

Jusqu'à présent, la stratégie des gouvernements successifs s'est principalement appuyée sur une hausse de la participation au marché du travail, en cherchant à réduire les revenus de remplacement issus de l'assurance chômage et de l'assistance sociale, afin d'augmenter le coût relatif du non-emploi. Cette logique sous-tend les réformes successives de l'assurance chômage engagées depuis 2019, ainsi que le renforcement récent des obligations et des contrôles liés au RSA, tel qu'inscrit dans la loi pour le plein emploi adoptée en 2025. Le rendement global de ces mesures apparaît toutefois limité, au regard des évaluations disponibles : si les économies budgétaires associées semblent avérées à court terme, les effets observés sur le retour à l'emploi demeurent modestes. En revanche, ces réformes ont eu des effets redistributifs significatifs, contribuant à la précarisation des allocataires, en particulier de ceux alternant contrats courts et périodes de chômage, et plus largement à une baisse du niveau de vie d'une partie des bénéficiaires. De plus, en modifiant les comportements de recherche d'emploi, il y a tout de même le risque d'entraîner une baisse de leur sélectivité et donc une baisse de la qualité des emplois occupés, avec *in fine* des effets retours sur les financements du système si le salaire baisse. Pour finir, ces mesures ont aussi un effet « demande » qui impacte le niveau général des recettes publiques.

Au regard des effets modestes observés des réformes récentes sur le retour durable à l'emploi, et de leurs impacts directs et documentés sur la précarisation des demandeurs d'emploi et le creusement des inégalités, il apparaît nécessaire de réinterroger l'orientation de ces politiques. L'assurance chômage doit avant tout être appréhendée comme une politique de protection sociale, visant à sécuriser les trajectoires professionnelles et à prévenir le basculement dans la pauvreté, plutôt que comme un simple instrument d'ajustement budgétaire ou d'incitation de court terme. *A minima*, les économies réalisées avec les dernières réformes doivent être réinvesties pour augmenter les droits des assurés et/ou les services offerts par l'assurance chômage. Toutefois, pour certaines catégories de travailleurs, les mieux payés, le risque de précarisation lié à une réduction de l'indemnisation est moins important. De fait, les plafonds des indemnités sont élevés en comparaison internationale : 8 500 euros en France contre moins de 3 500 euros dans la plupart de pays européens²⁸. Un certain niveau de dégressivité a déjà été introduit en 2019/2021 pour les hauts revenus (– 30 % après 6 mois pour les salaires supérieurs à 4 500 euros bruts), avec un rendement financier modeste mais réel : environ 0,5 milliard d'euros par an et peu d'effets sur la recherche d'emploi. Il pourrait être envisagé d'aller plus loin dans cette direction si l'objectif reste de faire des économies tout en protégeant les plus bas revenus.

²⁷ Batut, C., Garnero, A., & Tondini, A. (2023). The employment effects of working time reductions: Sector-level evidence from European reforms. *Industrial*

Relations: A Journal of Economy and Society, 62(3), 217-232.

²⁸ [L'Assurance chômage en Europe : Europ'Info 2024 - Unédic](#)

Mesures possibles concernant les heures travaillées

- Plafonner les montants de l'Assurance chômage au-dessus de 2 SMIC : **1,9 Md€**²⁹
- Réinvestir une partie des économies réalisées sur l'assurance chômage depuis 2019 dans la création de nouveaux droits ou le suivi et l'accompagnement des assurés³⁰.

2.2. Augmenter les salaires et la qualité des emplois

Augmenter la qualité des emplois et les salaires est une autre marge importante, mais peut se faire au détriment du nombre d'emplois. Augmenter le niveau des salaires (par exemple à travers l'augmentation du SMIC) peut augmenter la participation sur le marché du travail mais pourrait entraîner également des pertes d'emplois, notamment dans les secteurs à faibles marges. Les augmentations du SMIC ont un coût direct pour les finances publiques (l'État est un employeur), et un coût indirect ambigu du fait de la conjonction d'un effet demande (les revenus augmentent) et d'un effet offre (destructions d'emplois). De plus, du fait des exonérations, une augmentation du salaire minimum entraînerait des pertes conséquentes de recettes puisqu'elle augmenterait mécaniquement la proportion des salariés concernés par les exonérations. Une façon de sortir de cette dynamique serait de rompre le

lien entre le niveau du SMIC et les exonérations générales en les plafonnant à leur niveau de 2026 (voir Chapitre 6).

Une stratégie courante depuis quelques années a été de subventionner les salaires à travers des primes à l'emploi comme la prime d'activité. La montée en puissance des exonérations de cotisations s'est donc doublée d'un mécanisme de subvention public aux bas salaires où l'État prend en charge une partie de la rémunération des travailleurs modestes pour atténuer les effets des trappes à bas salaires. Pour l'État (qui rembourse intégralement la Caisse d'Allocations Familiales), le coût de la Prime d'activité (PA) s'élève à environ 12,5 milliards d'euros pour 2025. La revalorisation de la PA en 2019 n'a pas eu d'effet concluant sur l'emploi³¹ pour un coût majoré d'environ 4,5 milliards d'euros³². Plus généralement, la prime d'activité et les exonérations de cotisations sociales représentent un coût budgétaire élevé pour les finances publiques et peuvent générer des

²⁹ Extrapolation basée sur les comptes Unédic 2024. Le plafonnement affecterait les ~15-20 % d'allocataires les mieux indemnisés, générant une économie bien supérieure à l'actuelle dégressivité (limitée à 0,5 Md€).

³⁰ [Rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage 2019-2021](#). DARES, Avril 2025.

³¹ [La réforme de 2019 de la prime d'activité : analyse sur la possibilité de mesurer les effets sur l'emploi](#), IPP, Octobre 2023.

³² [La revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#), Drees, mars 2022.

effets d'aubaine, en ce qu'elles conduisent l'État à prendre en charge une partie de la rémunération du travail qui, en l'absence de ces dispositifs, relèverait davantage de la responsabilité salariale des employeurs. Il pourrait alors être envisagé de revenir sur la revalorisation de la PA de 2019 tout en encourageant une augmentation des salaires par la négociation salariale.

Augmenter la qualité de l'emploi et la liberté sur le lieu de travail est aussi un facteur d'attractivité important et pourrait permettre d'augmenter le temps travaillé sans précariser davantage les chômeurs et les travailleurs pauvres. Les salariés valorisent positivement tout élément de flexibilité sur le lieu de travail quand il est à leur main³³. L'exemple néerlandais illustre qu'une hausse du temps travaillé peut passer par l'élargissement des droits plutôt que par la contrainte. Depuis la loi sur l'ajustement du temps de travail de 2000 (renforcée en 2016), tout salarié dispose d'un droit

opposable à demander une modification de sa durée du travail, à la hausse comme à la baisse. Ce droit, associé à un marché du travail à temps partiel très développé et bien protégé, a contribué à un taux d'emploi en équivalent temps plein plus élevé qu'en France ou en Allemagne (environ 1 150 heures travaillées par habitant en âge de travailler, contre respectivement 1 090 et 980). Un mécanisme analogue de droit à la modulation du temps de travail, en particulier pour les travailleurs à temps partiel contraint (26 % du temps partiel en France) permettrait d'augmenter les heures travaillées par la marge extensive sans passer par une réduction des protections. Le développement des technologies numériques, comme l'essor du télétravail depuis 2020, est aussi l'opportunité de redonner plus de flexibilité aux employés dans leur équilibre vie privée/vie professionnelle et l'organisation de leur agenda hebdomadaire³⁴.

³³ Mas, A., & Pallais, A. (2020). Alternative work arrangements. *Annual Review of Economics*, 12(1), 631-658.

³⁴ Batut, C. (2020). L'impact du Covid-19 sur le monde du travail: télémigration, rélocalisation, environnement. *Groupe d'études géopolitiques Working papers*, 1-11.

Mesures possibles concernant la qualité des emplois

- Augmenter le SMIC de 10 % : *coût supplémentaire pour les finances publiques d'environ 2,9 Md€*³⁵.
- Revenir sur la majoration de la prime d'activité de 2019 : **4,6 Md€**³⁶.
- Passer à un temps partiel « choisi » à l'exemple des Pays-Bas.
- Nominaliser les exonérations générales de cotisations sociales patronales à leur niveau de 2025 afin d'atteindre une extinction progressive dans les prochaines années (voir Chapitre 6).

2.3. Des politiques de l'emploi plus efficaces

Les politiques actives sur le marché du travail (PAMT) représentent un coût conséquent pour l'État. Une quinzaine de dispositifs d'accompagnement et de soutien à l'emploi ont été identifiés par l'IGF pour un coût de 12,7 milliards d'euros dont 7,8 milliards d'euros de crédits budgétaires (hors exonérations de cotisations)³⁷. Si l'efficacité des PAMT est reconnue en général, elles peuvent être défaillantes dans certains cas du fait de la dispersion des aides et d'effets d'aubaine marqués, notamment lorsque les aides ciblent des publics déjà proches de l'emploi. Une partie du consensus des chercheurs incite à privilégier l'accompagnement des chômeurs et les aides au secteur marchand qui sont les plus

efficaces à court terme, tandis que la formation agit à long terme³⁸. Par conséquent, il pourrait être envisagé de rationaliser une partie de ces dépenses, notamment en vue de les simplifier comme le proposait l'IGF dans un rapport en 2024.

Toute rationalisation devrait suivre une logique de priorisation fondée sur l'efficacité, et non sur une réduction uniforme. Le consensus académique distingue clairement trois niveaux d'efficacité : l'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi et les aides à l'embauche dans le secteur marchand produisent des effets positifs à court terme ; la formation professionnelle agit à plus long terme, avec des effets variables selon les publics et les certifications visées ; les contrats aidés dans le secteur non marchand, en revanche, ont des effets d'insertion faibles et

³⁵ Estimation revalorisée pour l'inflation du rapport du groupe d'experts du Smic de 2017 : une hausse du Smic brut de 1 % entraînait une dégradation du solde public de 240 M€. Les coûts budgétaires de baisse des cotisations sociales employeurs (-400 M€) et de hausse de la masse salariale publique (-260 M€) sont compensés en partie par une hausse des contributions sociales à la charge des salariés (+240 M€) et de l'impôt sur le revenu (+70 M€), conjugué à une baisse des prestations sociales (+110 M€).

³⁶ Somme de l'effet montant, et de l'effet volume avec l'élargissement des plafonds d'éligibilité : [La](#)

[revalorisation du bonus individuel en 2019 a fortement élargi le champ des bénéficiaires de la prime d'activité](#), Drees, mars 2022.

³⁷ [Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi – IGF, IGAS 2024](#)

³⁸ Card, David. " L'évaluation des politiques actives du marché du travail." *Travail et emploi* 139.3 (2014): 15-23.

génèrent d'importants effets de substitution. Une rationalisation cohérente conduirait donc à renforcer les moyens d'accompagnement de France Travail plutôt

qu'à les diluer dans une multiplicité de dispositifs et recentrer les aides à l'embauche sur les publics les plus éloignés de l'emploi, là où l'effet d'aubaine est le plus faible.

Mesures possibles concernant les PAMT

- Réduction du budget alloué aux dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi : **scénario central de l'IGF qui prévoit 607 M€ d'économies en 2025 et plus de 1,8 Md€ sur la période 2025 – 2027³⁹.**

Il faut porter une attention particulière à la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'alternance, au regard de son augmentation ces dernières années. Elle a augmenté de 51 % entre 2020 et 2023 et atteignait 32 milliards d'euros en 2022⁴⁰. Entre 2018 et 2023, le nombre d'entrées en apprentissage a été multiplié par 2,7. Cette hausse a été portée en grande partie par le développement de l'apprentissage dans le supérieur (surtout dans les formations supérieures à bac +2). Le coût complet des dispositifs d'apprentissage a été multiplié par 3,4 entre 2018 et 2022. Le soutien public apporté au développement de l'apprentissage dans le supérieur semble disproportionné au regard des moindres effets sur l'emploi de ce dispositif.

Toute évolution des dispositifs d'apprentissage et d'alternance doit être appréciée avec prudence, en particulier au regard de leur rôle central dans l'insertion professionnelle des jeunes, notamment les moins diplômés. Ces dispositifs ont précisément été développés pour répondre aux difficultés structurelles d'accès à l'emploi rencontrées par ces publics, de sorte qu'une remise en cause non ciblée pourrait avoir des effets négatifs importants sur l'insertion. Par ailleurs, les champs de la formation professionnelle, des BTS et de l'université recouvrent des réalités très hétérogènes, ce qui rend toute approche budgétaire globale délicate et plaide pour des ajustements finement ciblés plutôt que des mesures uniformes.

³⁹ [Revue de dépenses : dispositifs de soutien à l'emploi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi – IGF, IGAS 2024.](#)

⁴⁰ [Revue des dépenses publiques d'apprentissage et de formation professionnelle - IGF, IGAS 2024](#)

Mesures possibles concernant la formation et l'apprentissage

- Supprimer la prime d'apprentissage pour les niveaux 6 (licence) et 7 (master) aux entreprises de plus de 250 salariés (et en conservant ces primes pour les niveaux 3, 4 et 5 pour l'ensemble des entreprises) : **554 M€**
- Réformer le système des Niveau de Prise En Charge : **entre 220 M€ et 620 M€**
- Rationaliser les dérogations de la taxe d'apprentissage : **310 M€**
- Limiter les différentes exonérations sur les rémunérations des apprentis : **900 M€**
- Responsabiliser et mieux orienter les usagers du CPF vers des formations certifiantes en fixant le ticket modérateur à 30€ pour les formations inscrites au Répertoire Spécifique et au Répertoire National des Certifications Professionnelles et à 80€ pour les autres formations : **190 M€**
- Limiter la prise en charge de la rémunération du Projet de Transition Professionnelle au-delà de 2 SMIC ou pour les plus de 30 ans : **100 M€**

3. Ne pas faire des travailleurs les victimes des économies budgétaires

La recherche d'efficience des politiques de l'emploi est une nécessité face aux contraintes des finances publiques, mais elle ne saurait se faire au détriment de la cohésion sociale et de la qualité de l'emploi. Les récentes réformes visant à réduire les revenus de remplacement pour augmenter le temps travaillé risquent d'accentuer la précarité des travailleurs, particulièrement ceux alternant contrats courts et chômage, tout en n'ayant qu'un effet modeste sur le retour à l'emploi. De même, la stratégie historique centrée sur la baisse du coût du travail a montré ses limites. Plus largement, une approche purement comptable des politiques de l'emploi dans le but de faire des économies budgétaires est condamnée à avoir des rendements faibles.

Il apparaît donc crucial de réorienter les efforts vers des mesures ciblées et

d'investir dans la qualité plutôt que la quantité d'emploi. Cela implique par exemple de rationaliser les aides à l'apprentissage là où elles créent des effets d'aubaine, notamment dans l'enseignement supérieur, sans fragiliser l'insertion des jeunes les moins diplômés. Cela suppose également de redonner à l'assurance chômage sa vocation première de protection sociale et de préparer, au-delà des considérations budgétaires, quels seront les nouveaux droits de demain pour les chômeurs. Dans ce cadre, trois chantiers méritent d'être ouverts indépendamment des contraintes budgétaires immédiates : l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants économiquement dépendants, qui en sont aujourd'hui largement exclus ; la consolidation et la simplification des droits à la formation autour d'un compte universel réellement portable entre statuts ; et la création de nouveaux filets de sécurité, notamment pour les emplois les plus exposés

aux politiques de transition. Enfin, face à la hausse préoccupante des maladies professionnelles et à l'affaiblissement des instances représentatives, investir dans la qualité de l'emploi et le dialogue social est une condition essentielle pour augmenter durablement la participation au marché du travail sans en faire la variable d'ajustement du budget de l'État.

En définitive, le travail demeure l'un des principaux vecteurs d'intégration sociale. Son absence ou sa précarité accentue les risques de marginalisation et nourrit, à terme, des tensions économiques et sociales. Les politiques d'emploi ne peuvent donc être dissociées des enjeux plus larges de cohésion sociale, de santé publique et de sécurité. Améliorer la qualité de l'emploi et les conditions de travail permet non seulement de prévenir des situations dramatiques telles que les accidents du travail ou l'épuisement professionnel, mais aussi de réduire les coûts indirects supportés par le système de santé et la protection sociale. Un accès stable à un emploi de qualité constitue également un levier puissant d'insertion et de stabilisation des trajectoires individuelles, contribuant à limiter les phénomènes de délinquance et de récidive, et, par conséquent, les coûts publics liés au système pénal et à l'incarcération. La question centrale n'est donc pas seulement de travailler davantage, mais de déterminer dans quel cadre économique et social ce travail s'inscrit. Augmenter le volume d'emploi sans agir sur la qualité du travail, la progression salariale et la sécurisation des parcours professionnels risque d'alourdir, à moyen terme, les coûts sociaux et budgétaires. Repenser la politique du travail implique ainsi d'articuler compétitivité économique, santé au travail, réduction des inégalités et soutenabilité des finances publiques au sein d'une stratégie cohérente.

LES AUTEURS



Cyprien Batut est économiste et responsable du pôle macroéconomie à l'Institut Avant-garde. Il est diplômé de l'École d'économie de Paris et docteur en économie de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales. Sur le terrain académique, il s'intéresse principalement aux politiques publiques françaises sur le marché du travail. Après sa thèse, il a rejoint la Direction Générale du Trésor pendant trois ans, notamment en tant que Conseiller en charge de la politique économique au sein du cabinet du directeur général du Trésor au côté de la Cheffe Économiste du Trésor.



Alexis Guillaume est économiste et chargé d'étude au sein du pôle macroéconomie de l'Institut Avant-garde. Docteur en économie de l'Université Paris-Dauphine, il a consacré sa thèse à l'étude de l'impact des politiques publiques dans la zone euro et en France, sous la direction d'Anne-Laure Delatte. Ses travaux portent notamment sur les politiques monétaires non conventionnelles et les politiques budgétaires, notamment sur les dépenses socio-fiscales. Il s'intéresse plus particulièrement aux transformations du cadre politico-économique européen depuis la crise des dettes souveraines.



Lison Brochet a effectué un stage au sein de l'Institut Avant-garde lors de la conduite de ce rapport. Elle est actuellement étudiante à l'ENSAE Paris en année de césure.



L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique

Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte

Une vision large ne doit pas omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines

Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens

Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezerat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr

45, rue de Sèvres, Paris VI^e

INSTITUT
AVANT-GARDE