conseil d'analyse économique

Antoine Bozio[a], Étienne Wasmer[b]

Quelles stratégies pour l'emploi et les salaires ?

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 91, juin 2026

Cette *Note* dresse un bilan de la stratégie française de soutien à l'emploi depuis trois décennies, centrée sur la réduction massive du coût du travail au niveau du Smic via des allègements de cotisations sociales. Elle propose une inflexion vers une politique plus ciblée et structurelle.

La France a en effet fortement réduit le coût du travail au Smic tout en maintenant un revenu disponible élevé pour les bas salaires. Ce système a combiné allègements généraux (74 Md€ en 2026) et transferts sociaux orientés vers les bas salaires.

Si les effets sur l'emploi sont avérés, cette stratégie a favorisé l'emploi à bas salaire et incidemment conduit à des taux marginaux implicites trop élevés : pour augmenter de 100 € le revenu disponible d'un travailleur sous le salaire médian, l'employeur doit supporter un coût salarial supplémentaire compris entre 300 et 400 €. Ce mécanisme freine la progression des salaires dans une zone où se concentre une grande partie de l'emploi (« effet de pente »).

Les méta-analyses internationales suggèrent que les effets des allègements sur l'emploi, importants dans les années 1990 (fort chômage, coût du Smic élevé), sont aujourd'hui plus faibles. Ils restent forts pour les bas salaires, les jeunes et en période de conjoncture dégradée. Les difficultés d'accès à l'emploi sont d'ailleurs concentrées sur les jeunes et les seniors. Ceux-ci expliquent l'essentiel de l'écart de taux d'emploi entre la France et les pays européens proches du plein emploi, ce qui plaide en faveur d'un meilleur ciblage des aides à l'emploi.

La *Note* recommande de rééquilibrer progressivement la stratégie française de l'emploi. Elle propose de désindexer les allègements généraux du Smic pour réduire les taux marginaux implicites et de réviser conjointement l'indexation du Smic et des allègements. Elle préconise de maintenir des réductions renforcées ciblées sur les jeunes et les publics éloignés de l'emploi, et de recentrer la prime d'activité sur l'incitation au retour à l'emploi plutôt que sur le soutien permanent au pouvoir d'achat.

Par ailleurs, la *Note* souligne l'importance de politiques plus structurelles favorisant durablement l'emploi : amélioration de l'insertion des jeunes et de l'emploi des seniors, investissement dans l'éducation et la formation, développement de l'offre de logement dans les zones dynamiques et amélioration des liaisons de transport entre zones de chômage et bassins d'emploi.

Il faut progressivement passer à une approche plus ciblée (publics prioritaires) et structurelle (formation, éducation, logement, mobilité) pour améliorer durablement l'emploi, les trajectoires salariales et la soutenabilité des finances publiques.

Cette *Note* est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage qu'eux.

[a] EHESS, Paris School of Economics, IPP, CEPR et CAE, [b] New York University Abu Dhabi, LISER-IZA et CEPR

Dans un contexte de finances publiques contraintes et avec un taux de chômage qui reste à un niveau élevé en France, la question de la stratégie française pour atteindre le plein emploi se pose avec acuité.

Depuis les années 1990, elle repose sur une réduction massive du coût du travail au niveau du salaire minimum. Cette politique répondait initialement à une situation particulière : au début des années 1990, le coût du travail au Smic représentait près de 60 % du salaire médian, ce qui, couplé à des taux de cotisations employeur élevés, rendait le travail peu qualifié particulièrement coûteux en comparaison internationale. Les allègements généraux de cotisations sociales ont progressivement ramené ce ratio à 44 %, un niveau désormais inférieur à celui observé chez nos principaux partenaires européens.

Dans le même temps, les politiques visant à éviter les trappes à pauvreté et à inciter au retour à l'emploi, comme la prime pour l'emploi puis la prime d'activité, ont soutenu le revenu disponible des salariés à bas salaire, comme une alternative à la hausse du salaire minimum.

Parallèlement, les allègements de cotisations, initialement très concentrés autour du Smic, ont été progressivement étendus à des niveaux de salaire plus élevés, jusqu'à 2,5 puis 3,5 Smic pour certains dispositifs. La politique de soutien à l'emploi s'est ainsi progressivement transformée en une politique générale de baisse du coût du travail.

Cette stratégie a profondément transformé le profil du système socio-fiscal français. Elle a permis à la fois de réduire le coût du travail au niveau du Smic tout en maintenant un revenu disponible élevé, en comparaison internationale, pour les salariés à bas salaires. Mais ce dispositif a une contrepartie : à mesure que les salaires augmentent, les prestations diminuent, les prélèvements s'accroissent et les allègements de cotisations s'estompent. Une hausse de salaire peut ainsi coûter cher à l'employeur pour un gain limité pour le salarié.

La *Note* souligne en effet un paradoxe : en réduisant le coin fiscal total, c'est-à-dire l'écart entre le coût pour l'employeur et le niveau du Smic, on a augmenté le coin fiscal marginal, c'est-à-dire le coût pour l'employeur d'une augmentation du salaire net et du revenu net disponible.

Ces constats avaient conduit les auteurs, dans un précédent rapport remis au Premier ministre[1], à proposer une inflexion de la politique d'allègements de cotisations. Si ces dispositifs ont largement contribué à soutenir l'emploi depuis les années 1990, leurs effets indésirables apparaissent aujourd'hui plus nettement et conduisent à réinterroger les arbitrages entre soutien à l'emploi, montée en gamme, progression salariale et soutenabilité des finances publiques.

Cette *Note* analyse les limites d'une stratégie principalement centrée sur les réductions générales de cotisations sociales. Elle montre qu'aujourd'hui, les difficultés d'accès à l'emploi concernent davantage des publics spécifiques, notamment les jeunes et les seniors. Désormais, le différentiel de taux d'emploi entre la France et les pays européens les plus proches du plein emploi s'explique principalement par celui de ces catégories de population. Cela interroge la poursuite d'une politique générale de baisse du coût du travail et plaide pour un meilleur ciblage des politiques de soutien à l'emploi, en tenant compte non seulement de leurs effets sur l'emploi mais aussi sur les progressions salariales et les incitations au travail.

La *Note* s'appuie sur une méta-analyse de la littérature internationale, sur les échanges d'une conférence de délibération organisée par le CAE et le Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan[2], ainsi que sur des travaux de recherche inédits consacrés aux effets des taux marginaux implicites créés par le système socio-fiscal français[3].

La *Note* propose ainsi de faire évoluer progressivement la stratégie française de soutien à l'emploi. Afin de dégager des ressources, elle recommande de limiter la progression des allègements généraux de cotisations, en révisant leur mode d'indexation, tout en maintenant des dispositifs renforcés pour certains publics plus sensibles au coût du travail, notamment les jeunes entrant sur le marché du travail. Elle souligne également que les politiques de l'emploi ne peuvent être pensées indépendamment des politiques de formation, d'éducation, de logement ou de mobilité, qui jouent un rôle central dans l'accès durable à l'emploi et la progression salariale.

Une stratégie de soutien à l'emploi qui atteint progressivement ses limites

Cette première partie revient sur les transformations du système de soutien à l'emploi peu qualifié depuis les années 1990 et sur les nouveaux arbitrages qu'elles soulèvent.

La contrepartie des réductions des coûts salariaux et des aides aux revenus est l'augmentation des taux marginaux implicites

Les politiques de soutien aux bas salaires poursuivent deux objectifs complémentaires : réduire le coût du travail afin

* **Les auteurs remercient l'équipe permanente du CAE pour le suivi de cette *Note*, en particulier Arthur Poirier, conseiller scientifique, et Nicolas Grimprel, économiste, Augustin Vicard, secrétaire général et Xavier Jaravel, président délégué du CAE.**

[1] Bozio A. et Wasmer E. (2024) : « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire », *Rapport final*, France Stratégie.

[2] Grimprel N. et Poirier A. (2026) : « Les effets des exonérations de cotisations sociales : enseignements d'un workshop international », *Focus du CAE* n° 136, juin.

[3] Alemàn-Pericon C., Mimani P., Santaeulàlia-Llopis R. et Wasmer E. (2026a) : « On the incidence neutrality of employers and employees social contributions, again », présentation Insee-CREST, mai ; Grimprel et Poirier (2026) : *ibid*.

de soutenir l'emploi et augmenter le revenu disponible des salariés modestes. Les allègements de cotisations sociales diminuent le coût du travail au voisinage du Smic et favorisent ainsi l'emploi peu qualifié. Les transferts monétaires, comme la prime d'activité ou certaines aides au logement, soutiennent le revenu disponible des ménages modestes sans avoir à rehausser le salaire minimum.

Mais ces dispositifs sont généralement dégressifs : les exonérations diminuent progressivement lorsque les salaires augmentent, tandis que certaines prestations sociales sont réduites avec la hausse des revenus d'activité. Cette dégressivité crée des taux marginaux implicites élevés autour du salaire minimum : une hausse de salaire peut ainsi devenir coûteuse pour l'employeur tout en procurant un gain net limité au salarié.

Cette tension peut être résumée par la notion de « coin fiscal marginal », c'est-à-dire le coût salarial additionnel nécessaire pour augmenter d'un euro le revenu disponible net d'un salarié. Pour certains salariés percevant entre 1 et 1,4 fois le Smic, il peut dépasser 3 et parfois approcher 5 : une hausse de 100 € du revenu disponible peut ainsi nécessiter plus de 400 € de coût salarial supplémentaire pour l'employeur.

La politique de soutien à l'emploi via les allègements de cotisations doit donc arbitrer entre deux effets complémentaires :

- un « effet de niveau », favorable à l'emploi et au revenu disponible ;
- un « effet de pente », qui peut freiner les progressions salariales et concentrer les incitations publiques sur les bas salaires.

Toute politique de soutien à l'emploi repose sur un arbitrage entre un effet favorable sur l'emploi et le revenu disponible à court terme, et les effets de pente créés par la dégressivité des dispositifs, qui peuvent freiner les progressions salariales.

Des travaux récents présentés dans un *Focus* associé à cette *Note*[4] montrent, par ailleurs, que les taux marginaux implicites portant sur les employeurs et sur les salariés ne sont pas équivalents dans leurs effets économiques, même lorsqu'ils reposent sur une même assiette salariale. Dans un contexte de coin fiscal élevé, une hausse des prélèvements du côté salarié réduit davantage le revenu net disponible qu'une hausse équivalente des prélèvements employeurs n'accroît le coût du travail. Les effets désincitatifs peuvent ainsi être plus importants lorsque les ajustements du système socio-fiscal touchent les revenus nets des ménages.

Ces arbitrages peuvent être éclairés à partir de deux indicateurs simples :

- le coût budgétaire par emploi créé (CB), qui mesure l'efficacité des allègements de cotisations pour soutenir l'emploi ;
- le coût salarial nécessaire pour augmenter le revenu net disponible d'un salarié (CS), qui mesure le coût, pour l'employeur, d'une hausse du revenu disponible une fois pris en compte les prélèvements et la diminution des aides sociales.

Ces deux dimensions doivent être analysées conjointement pour apprécier les effets des politiques de soutien à l'emploi.

Recommandation 1. Procéder à un état des lieux approfondi du système actuel pour plusieurs cas-types de ménages sur les deux dimensions pertinentes des politiques d'emploi : le coût budgétaire par emploi créé et le coût salarial supplémentaire d'augmenter le salaire disponible net après fiscalité et transferts.

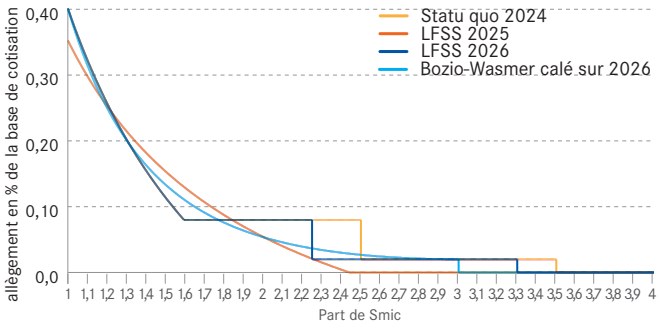
Les exonérations ont fortement réduit le coût du travail au niveau du Smic

La France se caractérisait dans les années 1990 par un chômage élevé et des coûts du travail importants par rapport à ses voisins, notamment pour les travailleurs moins qualifiés. La politique ambitieuse d'allègements de charges sur les bas salaires, d'abord très concentrée (entre 1 et 1,2 puis 1,3 Smic), a été étendue jusqu'à 3,5 fois le Smic en 2015. En outre, les réductions de cotisations au niveau du Smic ont été augmentées pour atteindre 40,3 points de pourcentage sur les 47,2 points de cotisations employeurs.

Plus récemment, plusieurs réformes ont modifié l'architecture des allègements généraux de cotisations (**graphique 1**). La réforme entrée en vigueur en 2026 les unifie en une réduction générale dégressive unique. Si elle simplifie le dispositif, elle maintient des taux marginaux élevés entre 1 et 1,5 Smic, où se concentre une part importante de l'emploi. Le **graphique 1** figure également la proposition de réforme du rapport Bozio-Wasmer de réduire les allégements au niveau du Smic pour baisser leur pente, au bénéfice de réductions plus fortes entre 1,3 et 1,9 Smic.

[4] Cette analyse est basée sur Alemàn-Pericon C. et al. (2026a) : op. cit., dont un résumé en français est disponible dans Wasmer É. (2026) : « Le rôle des taux marginaux implicites de prélèvement dans la formation des salaires et de l'emploi », *Les Focus du CAE* n° 137, juin. Voir également sur ce point : Pauwels W. et Schroyen F. (2024) : « The legal incidence of ad valorem taxes matters », *Journal of Economics*, 142(2), p. 199–211 et Poensgen K. et Rodrian L. (2025) : « Challenging conventional wisdom: Theoretical (ir) relevance of statutory incidence of ad valorem taxes », SSRN Working Paper.

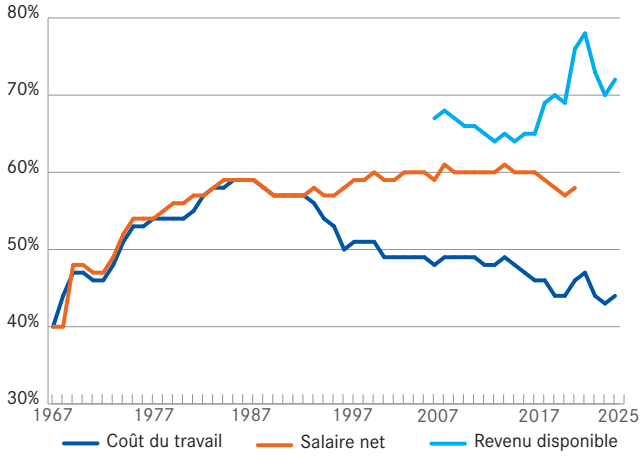
Graphique 1. Évolutions récentes du barème des réductions de cotisations employeur (en multiple du Smic)



Note de lecture : Le graphique indique le taux d'allègement applicable selon le niveau de salaire, exprimé en multiple du Smic, et le barème considéré. La réforme de 2026 unifie les allègements en une réduction générale dégressive, maximale au Smic et nulle à partir de 3 Smic. Elle conserve une forte dégressivité entre 1 et 1,5 Smic. Le scénario Bozio-Wasmer calé sur 2026 réduit l'allègement au Smic et étale davantage sa sortie, afin de diminuer le niveau des taux marginaux implicites.
Source : Dares et calculs IPP.

Le **graphique 2** figure l'impact de cette politique sur le long terme, en présentant l'évolution du coût du travail au niveau du Smic, exprimé en pourcentage du salaire médian (indice de Kaitz) depuis 1967. Alors qu'au début des années 1990, le coût du Smic en France représentait 57 % du coût du salaire médian, ce montant diminue au fil des réformes pour atteindre 44 % en 2025. Dans le même temps, le salaire minimum reste à un niveau relativement élevé pour soutenir le niveau de vie des travailleurs proches du Smic, avec un montant proche de 60 % en salaire net, voire dépassant 70 % en revenu disponible lorsqu'on prend en compte les prestations sociales et la prime d'activité.

Graphique 2. Coût du travail et salaire net au salaire minimum en pourcentage du salaire médian



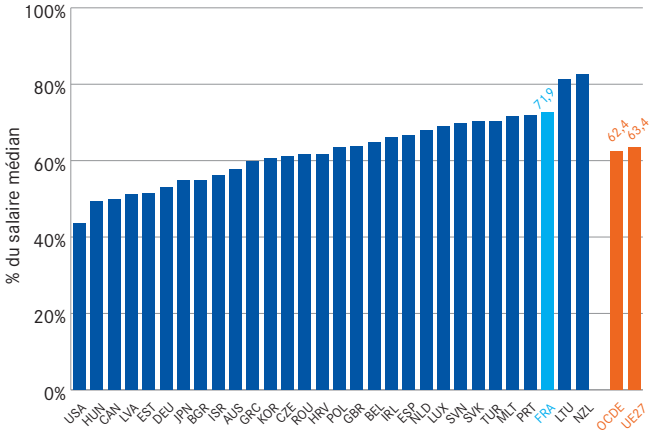
Note de lecture : En 2025, le coût du travail au Smic représentait 44% du coût du travail pour le salaire médian, tandis que le revenu disponible au Smic représentait 72% du revenu disponible au salaire médian.

Source : Bozio et al (2023) et Bozio et Wasmer (2024). Données DADS (Insee) et OCDE.

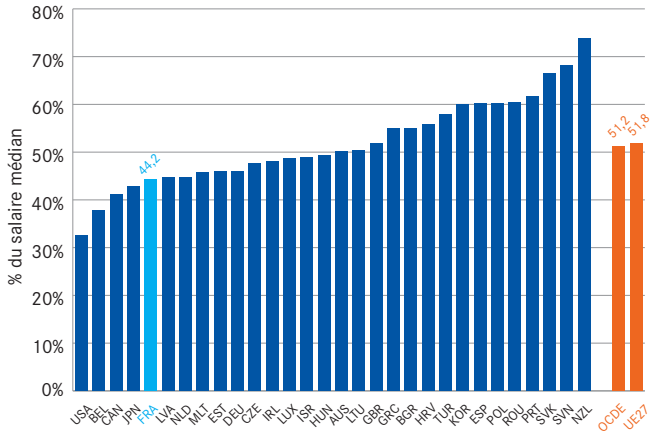
Le **graphique 3** compare le même indice de Kaitz pour les pays de l'OCDE. Le salaire minimum français apparaît comme un des plus élevés des pays de l'OCDE, à près de 71,9 % du revenu disponible au salaire médian. À l'inverse, rapporté au coût du travail, le salaire minimum est dans le bas de la distribution des pays de l'OCDE, à 44,2 % du coût du salaire médian, derrière le niveau de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Espagne. Cette spécificité apparaît également en niveau. En 2023, le coût annuel du travail au salaire minimum est d'environ 22 000 € en France, contre près de 30 000 € en Allemagne et aux Pays-Bas, et environ 24 000 € aux États-Unis. La France combine ainsi un coût du travail particulièrement faible au niveau du salaire minimum avec un revenu disponible relativement élevé pour les salariés concernés.

Graphique 3. Revenu disponible et coût du travail au salaire minimum en pourcentage du salaire médian

a. Revenu disponible



b. Coût du travail



Source : Rapport Bozio-Wasmer (2024) : graphique 18 ; données OCDE 2023.

Cette politique de réduction des cotisations employeur est devenue au fil des décennies la principale politique de l'emploi en France, avec un effort public conséquent qui est chiffré à 74 milliards d'euros en 2026. Ce montant doit toutefois être interprété avec prudence, car il ne tient pas compte des créations d'emplois induites par les allègements, qui génèrent des recettes supplémentaires et réduisent certaines dépenses sociales.

Constat 1. Le revenu disponible au salaire minimum est l'un des plus élevés des pays de l'OCDE (71,9 % du salaire médian) alors que le coût du salaire minimum, après réductions de cotisations employeur, est l'un des plus faibles (44,2 %).

Cette politique de réduction des cotisations employeur s'est doublée d'une politique de soutien au revenu des travailleurs modestes, par le biais de la prime pour l'emploi puis de la prime d'activité. Celle-ci a été renforcée à plusieurs reprises, notamment en 2019 dans le prolongement du mouvement des Gilets jaunes (+90 € par mois pour un salarié au Smic à temps plein) puis à nouveau en 2026 (+50 € par mois en moyenne pour les bénéficiaires concernés). Si ces dispositifs augmentent le revenu disponible des salariés à bas salaire, leur dégressivité contribue également, comme celle des allègements de cotisations, à accroître les taux marginaux implicites.

Un coût salarial supplémentaire important pour augmenter le net disponible des salariés à bas salaire

Depuis la fin des années 1990, les taux marginaux implicites d'imposition des revenus du travail en France ont connu une évolution marquée : en bas de la distribution des revenus, les situations de taux très élevés se sont peu à peu réduites, sans que leur niveau moyen ne diminue aussi nettement.

L'interprétation de ces évolutions suppose de distinguer deux questions[5]. La première est celle du gain financier associé au retour à l'emploi : lorsqu'une personne passe de l'inactivité à l'emploi, quelle part de son salaire supplémentaire améliore effectivement son niveau de vie ? C'est ce que mesure le taux de prélèvement à la reprise d'emploi. La seconde est celle du gain associé à une augmentation de salaire : lorsqu'un salarié déjà en emploi gagne 100 € de plus, quelle part de cette hausse se retrouve effectivement dans son revenu disponible ? C'est ce que mesure le taux marginal effectif d'imposition, sur lequel se concentre principalement cette *Note*[6].

Sur la première question, à la fin des années 1990, les premières analyses microéconomiques du système socio-fiscal mettaient en évidence des taux de prélèvement à la reprise d'emploi très élevés pour les bénéficiaires de minima sociaux, parfois proches ou supérieurs à 100 %, du fait de la perte simultanée de plusieurs prestations lors de la reprise d'emploi. Ces situations alimentaient l'idée de « trappes à inactivité », particulièrement pour les ménages à bas revenus, et pour les reprises d'emploi à temps partiel[7]. Les mesures de l'époque reposaient le plus souvent sur des gains financiers associés au retour à l'emploi.

Au début des années 2000, plusieurs réformes visant à renforcer les incitations au travail — notamment la création de la prime pour l'emploi, les dispositifs d'intéressement et certaines modifications des prestations logement — ont contribué à réduire sensiblement les taux marginaux pour les ménages à bas revenus. Les comparaisons entre 1998 et le milieu des années 2000 montrent ainsi une baisse des taux marginaux très élevés et une quasi-disparition des situations où le taux marginal atteignait 100 %. Cette amélioration s'est accompagnée d'un déplacement partiel des taux marginaux élevés vers les revenus proches du Smic ou légèrement supérieurs, en raison de la dégressivité des dispositifs d'aide[8].

Sur la seconde question, les gains salariés nets associés à une augmentation du coût employeur, la situation reste à améliorer. Les analyses récentes montrent que, au milieu des années 2010, la distribution des taux marginaux implicites est relativement élevée, avec un taux marginal moyen pour les personnes en emploi qui se situe entre 50 % et 60 %. Elle a une forme de distribution en « tilde » reflétant la baisse des taux au bas de la distribution et leur remontée dans la phase de retrait des prestations[9,10].

Les réformes plus récentes, en particulier la mise en place puis la revalorisation de la prime d'activité, ont légèrement amélioré les incitations monétaires à la reprise d'activité, notamment en bas de la distribution des salaires. Entre 2014 et 2019, les estimations indiquent ainsi une baisse modérée du taux marginal moyen et une diminution plus nette des taux implicites associés au retour à l'emploi, traduisant un renforcement progressif des gains financiers liés à l'activité. Le **graphique 4** présente les taux marginaux effectifs de prélèvement par rapport au coût du travail, et met en évidence le fait que les forts taux marginaux sont concentrés entre 1 et 1,6 Smic, exactement là où la densité d'emploi est la plus forte.

[5] Brewer M., Saez E. et Shephard A. (2010) : « Means-testing and tax rates on earnings », in J. Mirrlees et al., *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Oxford University Press.

[6] Immervoll H. (2004) : « Average and Marginal Effective Tax Rates Facing Workers in the EU: A Micro-Level Analysis of Levels, Distributions and Driving Factors », OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, n° 19 ; Sicsic M. (2018) : « Financial Incentives to Work in France between 1998 and 2014 », *Économie et Statistique*, n° 503-504.

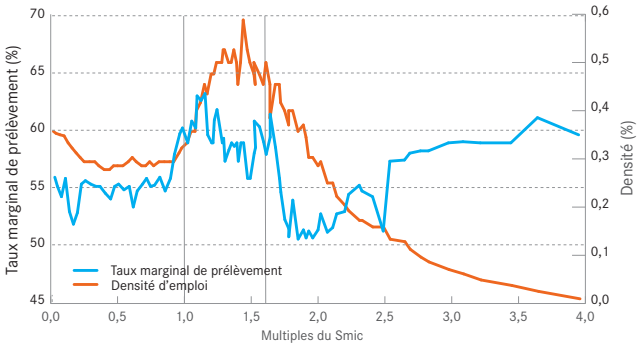
[7] Laroque G. et Salanié B. (1999) : « Prélèvements et transferts sociaux : une analyse descriptive des incitations financières au travail », *Économie et Statistique*, n° 328 ; Gurgand M. et Margolis D. N. (2008) : « Does Work Pay in France? Monetary Incentives, Hours Constraints and the Guaranteed Minimum Income », *Journal of Public Economics*, 92(7), p. 1669-1697.

[8] Ricroch L. et Barnaud L. (2005) : « Les taux marginaux d'imposition : quelles évolutions depuis 1998 ? », *Économie & Prévision*, n° 167.

[9] Sicsic M. et Vermersch G. (2021) : « Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014 », *Insee Analyses*, n°66.

[10] Fourcot J., Rioux L. et Sicsic M. (2017) : « Les taux marginaux effectifs de prélèvement pour les personnes en emploi en France en 2014 : un profil en tilde », *Insee Analyses*, n° 32.

Graphique 4. Taux marginaux effectifs de prélèvement moyens en 2019



Note : Les estimations présentées ici portent sur l'ensemble des actifs occupés. Elles incluent notamment des salariés du secteur public, des indépendants et des salariés à temps partiel qui ne bénéficient pas des allègements généraux dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé. Les taux marginaux implicites des salariés du privé rémunérés autour du Smic sont donc supérieurs de plusieurs points à ceux observés dans ces estimations.

Lecture : Le taux marginal de prélèvement est au plus haut entre 1 et 1,6 Smic (environ 60 à 65%). La distribution (ou «densité») des salariées se concentre quant à elle entre 1 et 2 Smic.

Source : Sicsic et Vermersch (2021) : « Les incitations monétaires au travail sont plus élevées en 2019 qu'en 2014 », *Insee Analyses*, n° 66, Graphique 3.

Ainsi, dans l'ensemble, les réformes menées depuis vingt-cinq ans ont permis de réduire les trappes à inactivité qui caractérisaient le système socio-fiscal français à la fin des années 1990. Elles ont toutefois eu pour contrepartie des taux marginaux élevés entre le Smic et le salaire médian, qui peuvent freiner les progressions salariales.

Constat 2. Les taux marginaux sur le salaire sont les plus élevés là où se concentre une grande partie de l'emploi, entre 1 Smic et le salaire médian, à rebours de la littérature sur la taxation optimale qui recommande au contraire de réduire les taux marginaux dans cette tranche d'emploi.

Les effets des réductions du coût du travail sur l'emploi sont probablement plus faibles aujourd'hui qu'au moment de leur mise en place

Le cadre d'analyse précédent conduit à apprécier les politiques de soutien à l'emploi à partir de deux dimensions complémentaires : leur efficacité pour soutenir l'emploi et leurs effets sur les incitations au travail, notamment les progressions salariales.

Cette section mobilise la littérature empirique récente sur les effets du salaire minimum, des réductions de cotisations sociales et des incitations socio-fiscales afin d'éclairer l'évolution de ces arbitrages depuis les années 1990. Elle complète les échanges de la conférence de délibération organisée par le CAE et présentée dans le *Focus* associé à cette *Note*[11].

Les effets sur l'emploi du salaire minimum apparaissent aujourd'hui souvent modérés

La littérature sur le salaire minimum a beaucoup évolué depuis les travaux des années 1990, et des synthèses récentes qui exploitent près d'une centaine d'études de modification du salaire minium sont aujourd'hui disponibles[12]. Les preuves empiriques se sont également multipliées avec l'introduction de salaire minimum dans plusieurs pays qui n'en disposaient pas auparavant, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la Hongrie[13], et avec de nouvelles estimations sur les États-Unis[14].

Si la situation du marché du travail français diffère de nos voisins européens, ces travaux récents mettent néanmoins en lumière plusieurs leçons utiles pour appréhender la politique française de salaire minimum couplé aux réductions de cotisations sociales. Tout d'abord, les nombreuses hausses de salaire minimum conduisent à des effets emploi assez modestes par rapport à ce que les travaux plus anciens suggéraient. Une méta-analyse sur 78 études publiées dans des revues à comité de lecture[15] donne une médiane de l'élasticité emploi par rapport à la variation de salaire de -0,13 avec des différences substantielles entre études : 27% donnent des effets emploi très négatifs, 33% des effets faibles et 40% des effets emploi positifs (**graphique 5**).

Cette littérature aide à mieux comprendre les mécanismes en jeu lors de hausses du salaire minimum. Leurs effets emploi limités s'expliquent par des effets de réallocation des emplois – destructions d'emplois à bas salaire et créations d'emplois à plus hauts salaires – en partie liés à la disparition d'entreprises peu productives, ce qui conduit à des effets positifs sur la productivité moyenne des emplois[16].

[11] Grimprel N. et Poirier A. (2026) : op. cit.

[12] Dube A. et Lindner A. (2024) : « Minimum Wages in the 21st Century », in C. Dustmann et T. Lemieux, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 5, Elsevier, p. 261-383.

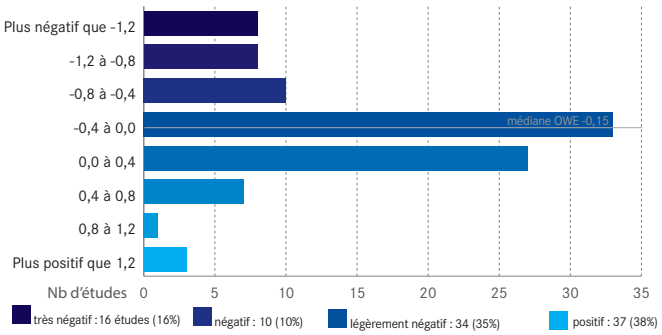
[13] Pour le Royaume-Uni : Giupponi G., Joyce R., Lindner A., Waters T., Wernham T. et Xu X. (2024) : « The Employment and Distributional Impacts of Nationwide Minimum Wage Changes », *Journal of Labor Economics*, 42(S1), p. 293-3334 ; pour l'Allemagne : Dustmann C., Lindner A., Schönberg U., Umkehrer M. et vom Berge P. (2022) : « Reallocation Effects of the Minimum Wage », *The Quarterly Journal of Economics*, 137(1), p. 267-328 ; pour la Hongrie : Harasztosi P. et Lindner A. (2019) : « Who Pays for the Minimum Wage? », *American Economic Review*, 109(8), p. 2693-2727.

[14] Cengiz D., Dube A., Lindner A. et Zipperer B. (2019) : « The Effect of Minimum Wages on Low-Wage Jobs », *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1405-1454 ; Derenoncourt E. et Montialoux C. (2021) : « Minimum Wages and Racial Inequality », *The Quarterly Journal of Economics*, 136(1), p. 169-228.

[15] Dube A. et Zipperer B. (2025) : « Minimum wage own-wage elasticity repository ».

[16] Dustmann et al. (2022) : op. cit.

Graphique 5. Méta-analyse de l'élasticité emploi à la variation du salaire issue d'études sur la variation du salaire minimum



Note de lecture : parmi les 107 études incluses dans la méta-analyse, seules 8 études trouvent qu'une augmentation de 1% du Smic entraînerait une perte d'emploi de 1,2% ou plus.

Source : Dube et Zipperer (2025)

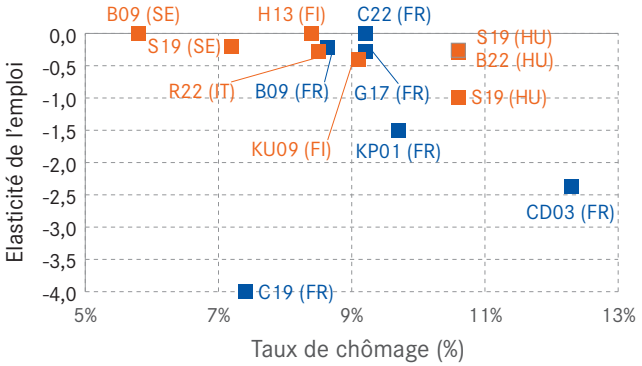
Les effets sur l'emploi sont plus marqués pour les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les secteurs intensifs en main-d'œuvre. Ils dépendent également du niveau du salaire minimum : faibles lorsque celui-ci reste modéré, ils peuvent devenir plus importants lorsqu'il est élevé. La situation française est particulière, le salaire minimum représentant près de 72% du salaire médian en revenu disponible, parmi les niveaux les plus élevés de l'OCDE, mais seulement 44% du coût du salaire médian grâce aux allègements de cotisations.

Les effets sur l'emploi des allègements sont très hétérogènes

La littérature sur les effets des réformes des cotisations employeur est beaucoup moins fournie que celle sur le salaire minimum, mais elle révèle que les réductions de cotisations employeur au niveau du salaire minimum ne peuvent être assimilées à une réforme du salaire minimum pour au moins deux raisons : d'abord car les effets sur l'emploi d'une hausse ou d'une baisse du coût du travail ne sont pas symétriques ; ensuite parce qu'une baisse des cotisations employeur ne modifie que le coût du travail, sans effets immédiats sur le salaire net et donc sur l'offre de travail.

Une méta-analyse de 14 études publiées dans des revues à comité de lecture, portant sur la France, la Hongrie, la Suède, l'Italie ou la Finlande (**graphique 6**), donne des élasticités emploi globalement plus fortes que dans les études sur le salaire minimum (ce qui est attendu) et également une très forte hétérogénéité : trois d'entre elles trouvent une élasticité emploi nulle, sept trouvent une élasticité faible (entre -0,4 et 0), trois une élasticité très forte (entre -1 et -2,5) ; une étude sort du lot avec une élasticité à -4. On peut remarquer que les élasticités les plus fortes concernent la France après les réformes des années 1990.

Graphique 6. Méta-analyse de l'élasticité emploi à la variation du coût du travail issue d'études sur des réformes des cotisations employeur



Note : ce graphique représente les élasticités emploi mesurées par les études sur des réformes de cotisation employeur en fonction du taux de chômage. Chaque étude est référencée par sa date de publication et, entre parenthèses, le pays sur lequel elle a été conduite.

Lecture : Kramarz et Philippon (2001) trouvent qu'une augmentation de 1% du coût du travail par une hausse des cotisations employeurs entraînerait une réduction de l'emploi de 1,5% (chômage : 9,7%).

Sources : B09 (SE) : Bennmarker H. et al. (2009) ; B22 (HU) : Bíró A. et al. (2022) ; **B09 (FR)** : Bunel M. et al. (2009) ; **C19 (FR)** : Cahuc P. et al. (2019) ; **C22 (FR)** : Carbonnier C. et al. (2022) ; **CD 03 (FR)** : Crépon B. et Desplatz R. (2003) ; **G17 (FR)** : Gilles F. et al. (2017) ; H13 (FI) : Huttunen K. et al. (2013) ; **KP01 (FR)** : Kramarz F. et Philippon T. (2001) ; KU09 (FI) : Korkeamäki O. et Uusitalo R. (2009) ; R22 (IT) : Rubolino E. (2022) ; S19 (SE) : Saez E. et al. (2019) ; S19 (HU) : Svraka A. (2019)

En analysant les facteurs susceptibles de jouer sur le niveau des effets emploi des variations de cotisations employeur, trois résultats peuvent être mis en avant : 1) les effets emploi sont plus forts pour les réformes touchant les bas salaires ou des groupes spécifiques à bas salaires ; les effets emploi des réductions de cotisations sur des salaires moyens ou hauts sont proches de zéro ; 2) les effets emploi sont plus forts lorsque le chômage est plus élevé ou que la conjoncture est plus détériorée ; 3) les effets emploi sont plus forts quand le coût du Smic relativement au salaire médian est plus élevé.

> **Constat 3**. Les élasticités emploi au coût du travail sont plus fortes pour les salaires proches du Smic, mais elles sont d'autant plus faibles que le taux de chômage est faible et si le coût relatif du salaire minimum est faible. Elles restent plus élevées sur des publics ciblés comme les jeunes et les individus sans qualification.

Les effets de pente deviennent plus importants

La littérature économique sur les effets des impôts, cotisations et prestations sociales sur les comportements de travail est abondante. À l'inverse, les travaux portant sur la dégressivité des allègements de cotisations sont peu nombreux et ne mettent pas en évidence d'effet marqué sur la dynamique salariale [17].

[17] Aeberhardt R. et Sraer D. (2009) : « Allégements de cotisations patronales et dynamique salariale », *Économie et Statistique*, 429-430, p. 177-189 ; Lhommeau B. et Rémy V. (2009) : « Les politiques d'allégements ont-elles un effet sur la mobilité salariale des travailleurs à bas salaires ? », *Économie et Statistique*, 429-430, 21-50 ; Nouveau C. et Ourliac B. (2012) : « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », *Document d'études Dares*, n° 169.

Sur l'imposition des revenus du travail, une méta-analyse de 23 études retient une élasticité moyenne de 0,33[18] : une hausse de 10% du taux net d'imposition conduit ainsi à une baisse d'environ 3,3% des revenus du travail imposables. Les estimations disponibles pour la France sont comprises entre 0,2 et 0,3 pour l'ensemble des contribuables, suggérant une sensibilité significative des revenus du travail aux taux marginaux d'imposition[19]. Les travaux consacrés aux dispositifs d'incitation au retour à l'emploi (EITC, prime d'activité)[20] mettent également en évidence des effets désincitatifs dans les zones où ces aides deviennent dégressives, c'est-à-dire là où les taux marginaux implicites sont les plus élevés.

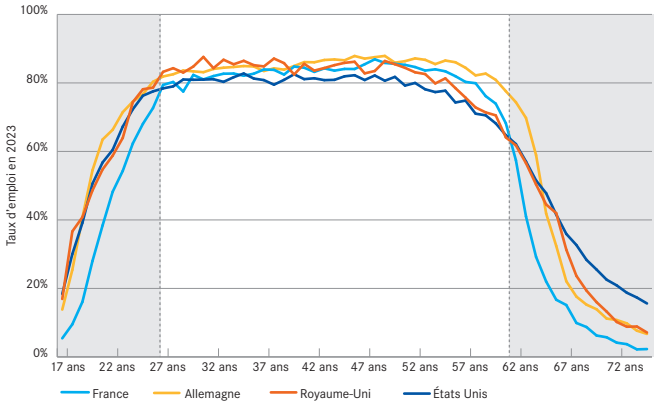
Les difficultés d'emploi sont concentrées sur les jeunes, les seniors et certains territoires

Les constats précédents suggèrent que les effets des réductions générales du coût du travail sur l'emploi sont probablement plus faibles aujourd'hui qu'au moment de leur mise en place. Cette évolution tient à la fois à la forte baisse du coût du travail au niveau du Smic depuis les années 1990 et à la transformation progressive de la structure du chômage en France.

Dans les années 1990, les allègements généraux de cotisations répondaient à une situation de chômage élevé et relativement diffus dans l'ensemble de la population active peu qualifiée. Aujourd'hui, les difficultés d'accès durable à l'emploi apparaissent davantage concentrées sur des publics spécifiques – notamment les jeunes peu qualifiés et les seniors – ainsi que sur certains territoires durablement éloignés de l'emploi. Ces évolutions interrogent l'intérêt relatif de politiques générales de baisse du coût du travail par rapport à des politiques davantage ciblées sur les populations les plus éloignées de l'emploi.

Un *Focus* du CAE[21] a identifié les différentiels d'emploi et d'heures travaillées selon des catégories de population. On se limite ici à en rappeler les principaux enseignements. Le **graphique 7** illustre la forte concentration des différences de taux d'emploi en France parmi les jeunes (de 16 à 28 ans) et parmi les seniors (au-delà de 60 ans). Ces constats invitent à donner une importance particulière aux politiques jouant sur l'insertion sur le marché du travail des plus jeunes et sur le report de la cessation d'activité des seniors. Pourtant, les politiques d'allègements généraux de cotisations sociales ne sont pas ciblées sur ces publics. Au-delà de l'âge, on peut noter de fortes disparités géographiques et une participation au marché du travail particulièrement dégradée pour les personnes sans qualification, ayant décroché tôt du système scolaire[22].

Graphique 7. Taux d'emploi par âge en France, États-Unis, Royaume-Uni et Allemagne (2023)



Note : Pour chaque pays, pour un âge donné, on indique le taux d'emploi, défini comme la part de cette population en emploi en 2023.

Lecture : En 2023, la France se distingue par un taux d'emploi des 17-24 ans très inférieur aux autres pays : le taux d'emploi des jeunes de 20 ans est de 20 % en France contre environ 60 % ailleurs.

Sources : Enquêtes emploi (France, Royaume-Uni, Allemagne), enquête de population (États-Unis).

Constat 4. Le différentiel de taux d'emploi de la France par rapport à des pays européens comme l'Allemagne et le Royaume-Uni s'explique entièrement par le différentiel d'emploi des moins de 28 ans et des plus de 60 ans. Les personnes avec une faible qualification sont aussi particulièrement et durablement éloignées du marché du travail.

Au terme de cette large revue de littérature, nous pouvons retirer trois conclusions importantes pour juger de la direction vers laquelle faire évoluer la politique de l'emploi.

1) L'effet sur l'emploi des réductions de cotisations sociales est probablement nettement plus faible aujourd'hui que dans les années 1990 quand elles ont été mises en place. La littérature pointe vers des élasticités emploi substantiellement plus faibles que celles utilisée habituellement – y compris dans le rapport Bozio-Wasmer – pour évaluer ex ante les réformes des réductions de cotisations sociales.

[18] Chetty R. (2012) : «Bounds on Elasticities With Optimization Frictions: A Synthesis of Micro and Macro Evidence on Labor Supply». *Econometrica*, 80(3), p. 969-1018.

[19] Lehmann E., Marical F. et Rioux L. (2013) : « Labor Income Responds Differently to Income-Tax and Payroll-Tax Reforms », *Journal of Public Economics*, 99, 66-84 ; Sicsic M. (2022) : « Does labour income react more to income tax or means-tested benefits reforms? », *Fiscal Studies*, 43(3), 291-319. Au Danemark, les estimations varient de 0,2 pour les effets de court terme à 0,5 pour les estimations de long terme. Sur les effets de court terme : Kleven H. J. et Schultz E. A. (2014) : « Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms », *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271-301 ; sur les effets de long terme : Kleven H., Kreiner C., Larsen K. et Søgaard J. (2025) : « Micro versus Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Returns to Effort », *American Economic Review*, 115(9), 2849-2890.

[20] Chetty R., Friedman J. N. et Saez E. (2013) : « Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings », *American Economic Review*, 103(7), 2683-2721.

[21] Bozio A. et al. (2025) : « Objectifs plein emploi : pourquoi et comment ? », *Focus du CAE* n° 110, mars.

[22] Voir également le rapport Bozio-Wasmer (2024) p. 56-64 sur ces deux dernières dimensions.

2) La sensibilité de l'offre de travail et des revenus d'activité aux taux marginaux implicites est systématiquement positive, impliquant que les hauts taux marginaux constatés en France entre 1 et 1,6 Smic sont problématiques et insuffisamment pris en compte dans les arbitrages des décideurs publics.

3) Le déficit de taux d'emploi de la France par rapport à ses voisins européens ayant atteint le plein emploi tient essentiellement au déficit d'intégration sur le marché du travail des jeunes après leur formation initiale, à un taux important de décrocheurs du système scolaire et aux départs en retraite plus précoces que chez nos voisins.

Nous proposons d'infléchir la politique de l'emploi dans la durée sur la base de ces constats empiriques et théoriques.

Vers une nouvelle stratégie pour le plein emploi, plus ciblée et plus structurelle

Au vu de la situation des finances publiques et partant du constat selon lequel les poches de chômage résiduelles sont liées à une formation insuffisante, notamment chez les jeunes actifs, et à la concentration spatiale du chômage, sont ici listées des pistes selon trois dimensions principales :

1. Quelles inflexions supplémentaires du système socio-fiscal faut-il envisager dans la poursuite des conclusions du rapport Bozio-Wasmer ?
2. Comment améliorer de façon structurelle et durable l'insertion des jeunes sur le marché du travail ? Et comment améliorer le taux d'emploi des seniors ?
3. Comment réduire les barrières géographiques à l'emploi par des politiques de logement, de mobilité et d'aménagement du territoire ?

Mieux cibler les politiques de soutien à l'emploi

Une baisse progressive des réductions généralisées de cotisation employeur

Le rapport Bozio-Wasmer montrait qu'une hausse du Smic pouvait, dans certains cas, réduire le coût du travail d'entreprises à bas salaires du fait de l'augmentation concomitante des allègements. Cela suggère deux conclusions :

- Premièrement, les allègements de cotisations ne devraient plus augmenter automatiquement à chaque revalorisation du Smic. Une telle indexation accroît progressivement leur coût et tend à renforcer les taux marginaux implicites autour du Smic. Il conviendrait au contraire de stabiliser le montant maximal des allègements et d'en réduire progressivement la dégressivité, afin de limiter les effets de pente dans les zones où se concentre l'emploi.
- Deuxièmement, les décisions relatives au Smic et aux allègements de cotisations devraient être examinées conjointement, compte tenu de leurs interactions étroites.

Nous proposons ainsi de désindexer progressivement les allègements généraux du Smic. Concrètement, le montant maximal de l'allègement au niveau du Smic serait fixé en euros et n'augmenterait plus automatiquement à chaque revalorisation du salaire minimum. Les allègements continueraient ensuite à décroître avec le salaire, mais selon une pente plus faible qu'actuellement, conformément aux orientations proposées dans le rapport Bozio-Wasmer. Cela suppose notamment de maintenir le seuil d'extinction des allègements exprimé relativement au Smic, afin que la dégressivité du dispositif s'atténue progressivement au fil du temps.

Recommandation 2. Désindexer progressivement mais dès à présent les allègements généraux de cotisation dès le Smic afin de contenir la hausse automatique des taux marginaux implicites (le coût employeur d'augmenter le revenu disponible net des salariés). Cette mesure dégagera des marges de manœuvre budgétaires pour des politiques plus structurelles d'emploi.

La désindexation des allègements généraux à plus long terme peut conduire à remonter le niveau du coût du travail, en raison de l'indexation du Smic sur l'inflation et la croissance. Cela doit être pris en compte et nécessite de prolonger la réflexion. À moyen terme, une réflexion sur l'indexation intégrale du Smic doit être menée et coordonnée avec celle sur les allègements.

Recommandation 3. Mener conjointement les recommandations sur l'évolution du Smic, des allègements généraux et de leurs modalités d'indexation dans le cadre d'un nouveau mandat du Comité d'experts du Smic.

À plus court terme, nous recommandons le maintien de réductions majorées de cotisations employeur pour les catégories les plus sensibles à l'emploi. Dans le rapport Bozio-Wasmer, nous avions proposé de simplifier le système de réductions spécifiques en ne gardant qu'un seul barème majoré. Nous reprenons cette proposition en la précisant sur les catégories qui devraient en bénéficier. Les dispositifs spécifiques actuels permettent des réductions de cotisations employeur parfois plus fortes, parfois moins fortes que les allègements généraux dans les zones urbaines, rurales ou les outre-mer. Notre proposition consiste à unifier ces dispositifs avec un seul barème pour l'ensemble des salariés, mais en offrant une réduction renforcée (en pourcentage du barème général).

[23] Il convient d'agir prudemment pour laisser aux entreprises le temps de s'ajuster. Ceci étant, un effort de formation des salariés peut leur permettre de compenser la réduction des exonérations (voir pour la Suisse Zigova K. et Zwick T. (2026) : « Minimum Wages and Provision of Training », *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, 26-003).

Les évaluations de l'impact des dispositifs zonés sont globalement négatives, alors que les dispositifs ciblés (notamment à l'étranger) sur les jeunes ou les publics plus éloignés de l'emploi, semblent avoir des effets positifs[24].

Recommandation 4. Conserver les réductions fortes de cotisations employeur pour les publics cibles, c'est-à-dire les jeunes de moins de 25 ans et les publics les plus éloignés de l'emploi.

Une révision du soutien aux bas salaires axé sur le retour à l'emploi

La prime d'activité souffre des mêmes difficultés que les allégements de charges. Elle atteint bien son objectif d'augmenter le revenu et d'inciter à l'emploi. Néanmoins, sa diminution progressive avec le revenu contribue à accroître les taux marginaux autour du Smic, notamment depuis que la réforme de 2019 l'a recentrée sur ce niveau. Toute réforme devra faire l'objet d'une analyse de ses effets redistributifs et de son articulation avec le RSA et les aides au logement.

Renforcer l'insertion des jeunes sur le marché du travail

Il y a consensus sur le déficit d'insertion des jeunes sur le marché du travail après leur formation initiale[25]. La littérature a reconnu depuis longtemps l'importance de la formation initiale dans les parcours d'insertion sur le marché du travail (*school to work transitions*[26]) soulignant le rôle fondamental de la qualité de l'enseignement primaire et secondaire[27]. Selon nous, la politique de l'emploi se fait autant à l'Éducation nationale qu'au ministère du Travail. Deux politiques publiques nous semblent prioritaires pour progresser sur cette dimension.

Recommandation 5. Documenter les taux d'insertion de chaque formation. Adapter l'offre de formation aux débouchés du marché du travail. Renforcer les liens entre les formations de fin de parcours éducatif et les entreprises.

Les constats sur les écarts de taux d'insertion, tels que mesurés par les dispositifs InserJeunes, montrent que ces informations sont cruciales pour le pilotage de l'offre de formation qui, actuellement, ne s'adapte pas suffisamment à la réalité. Cahuc et Hervelin montrent des écarts d'insertion considérables selon les formations : de 0 à 80 % d'emploi après les études. La demande pour les formations qui insèrent le mieux est forte mais n'est pas satisfaite ; à l'inverse des formations avec une faible insertion ont plus de places que de candidats. La recommandation propose ici de généraliser la mesure de l'insertion pour toutes les formations et de conduire une réallocation année après année du nombre de places ouvertes dans les formations en prenant le critère de l'insertion en compte.

Plusieurs travaux documentent les effets positifs de liens explicites entre les potentiels employeurs et les jeunes en formation. Par exemple le dispositif Avenir Pro[28] qui consiste à offrir un accompagnement de conseillers France Travail à des élèves de lycées professionnels a été expérimenté et donne des résultats très positifs pour des coûts limités. Le nombre d'élèves qui ont trouvé un emploi en janvier 2023 après avoir suivi le programme AvenirPro en 2022 a augmenté de 16 à 23 points, soit une hausse d'environ 45 %. Pour le quart des élèves ayant le plus de difficultés à trouver un emploi, le taux d'emploi a doublé, passant de 10 % à 20 %. Cet exemple peut se décliner dans d'autres formations initiales (CAP, BEP, enseignement supérieur).

La recommandation 5 fait écho au « Plan d'accélération pour l'emploi des jeunes », lancé en mai 2026, dont nous encourageons la poursuite.

Recommandation 6. Investir dans l'éducation primaire pour réduire le nombre de décrocheurs et de NEET. Poursuivre les politiques de formation et d'insertion intensives à destination des jeunes décrocheurs.

Réduire le nombre de NEET (ni en étude, ni en emploi, ni en formation) est un objectif essentiel de la politique d'éducation et aura un impact important sur le taux d'emploi des jeunes. On peut se référer ici aux analyses du CAE sur l'efficacité des différentes politiques éducatives[29]. Le constat d'un sous-investissement dans l'éducation primaire par rapport aux autres pays de l'OCDE devrait donner un motif suffisant pour y réorienter des dépenses publiques moins efficaces.

[24] Saez E., Schoefer B. et Seim D. (2019) : « Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden », *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763.

[25] Cahuc P. et Hervelin J. (2024) : « The effect of workplace vs school-based vocational education on youth unemployment: Evidence from France », *European Economic Review*, 162, 104637 ; Bozio A. et al. (2025) : op. cit.

[26] Ryan P. (2001) : « The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective », *Journal of Economic Literature*, 39(1), 34-92.

[27] Hanushek E. A. et Woessmann L. (2012) : « Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation », *Journal of Economic Growth*, 17(4), 267-321.

[28] Cahuc P., Hervelin J., Largy A. et Uhlendorff A. (2024) : « L'expérimentation AvenirPro : un levier pour l'insertion professionnelle des élèves de CAP et BacPro ». *Note IPP*, n° 109, octobre

[29] Guadalupe M. et Ng B. (2022) : « Soft Skills et productivité en France », *Focus du CAE*, n° 92, septembre ; Grenet J. et Landais C. (2025) : « Éducation : comment mieux orienter la dépense publique », *Les Notes du Conseil d'analyse économique*, n° 84, mai, 1-12.

De façon générale, les politiques de formation hors éducation initiale ont des mesures d'impact mitigées dans la littérature[30]. Les formations courtes et peu intensives n'ont pas ou peu d'effet, et il faut aller sur des dispositifs assez intensifs et coûteux pour obtenir des effets substantiels à long terme sur l'insertion dans l'emploi.

On peut noter l'expérience positive de la Garantie jeune, puis du Contrat d'engagement jeune qui a pris sa suite, un dispositif ciblé sur les jeunes éloignés du marché du travail recevant une allocation monétaire et des soutiens intensifs à la recherche d'emploi et à l'acquisition de compétences valorisables sur le marché du travail. Les évaluations successives du programme[31] ont toutes noté son effet positif sur l'insertion professionnelle de ces jeunes.

Améliorer le taux d'emploi des seniors

La France se distingue également par un faible taux d'emploi des seniors. Des progrès importants ont été réalisés depuis une quinzaine d'années, notamment avec la remontée du taux d'emploi des 55-59 ans. La réduction des dispositifs de retraite anticipée a été un facteur essentiel pour faire remonter le taux d'emploi des plus jeunes seniors. L'écart actuel avec les autres pays européens se situe essentiellement dans la tranche d'âge de 60 à 64 ans, et dans une moindre mesure dans la tranche d'âge de 65 à 69 ans.

Cette *Note* ne peut pas traiter des enjeux d'une réforme des retraites qui réunirait les conditions de justice sociale, d'acceptabilité et de soutenabilité de notre système de protection sociale. Il nous faut néanmoins reconnaître que l'amélioration du taux d'emploi des seniors passe par des mesures d'incitation au report de la cessation d'activité, une adaptation des conditions de travail et un meilleur ciblage des dispositifs de départ anticipé pour les salariés les plus fragiles. Une stratégie de l'emploi des seniors doit donc passer par la difficile étape d'une réforme des retraites, de l'assurance chômage et de la prévention des risques professionnels, qui puisse être largement acceptée.

Améliorer l'accès à l'emploi par les politiques de logement et de transport

Dans le contexte de la hausse historique (1996-2020) des prix de l'immobilier et des loyers dans les grandes agglomérations, fortement créatrices d'emploi en France sur cette période, une partie croissante des ménages modestes rencontre des difficultés pour se loger à proximité des bassins d'emploi les plus dynamiques. Cette évolution peut, en retour, accentuer les tensions sur le marché du travail, en limitant l'accès à l'emploi de certains travailleurs éloignés et en compliquant les recrutements dans les zones les plus tendues.

Les politiques de logement et de transport constituent ainsi des politiques structurelles complémentaires aux politiques de l'emploi. Des coûts élevés de logement ou des temps de transport importants peuvent en effet limiter la mobilité des travailleurs, réduire l'accès aux bassins d'emploi les plus dynamiques, augmenter les salaires d'équilibre et compliquer les recrutements[32]. À l'inverse, des politiques facilitant l'accès au logement ou améliorant les transports peuvent favoriser l'emploi, notamment pour les travailleurs modestes éloignés des zones les plus dynamiques, sans recourir aux baisses de cotisations. Ces politiques spatiales doivent donc systématiquement être pensées à l'aune de leurs effets sur la formation des salaires et sur l'emploi[33].

Les restrictions à l'offre de construction constituent un premier exemple de politiques spatiales affectant *in fine* l'emploi. Par exemple, Jones[34] trouve que, dans les villes américaines qui limitent l'offre pour favoriser les quartiers relativement plus chers, augmentant les prix de 6 à 29 %, la ségrégation résidentielle a augmenté.

Un second exemple est le logement social. Outre une faible mobilité qui tend *de facto* à exclure les jeunes[35], il constituera un avantage financier conséquent (mal réparti dans la distribution des revenus)[36] et une source d'immobilité supplémentaire tant qu'il sera coûteux de quitter un logement social pour arriver dans le secteur privé (avec un « avantage HLM » d'environ 40 %)[37] ou de retrouver un autre logement social à proximité de son nouveau lieu du travail.

[30] Card D., Kluve J. et Weber A. (2018) : « What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.

[31] Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes (2018) : « Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes », Rapport final, février ; Filipucci F. (2023) : « Quels effets de la Garantie Jeunes sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires ? », *Dares Analyses*, n°3, janvier ; Badufle M., Bertè I., Cano M., Leroy C. et Rain A. (2026) : «Le contrat d'engagement jeune – jeunes en rupture : une évaluation quantitative». Rapport IPP n°64, janvier.

[32] Sur les questions de recherche spatiale d'emploi, voir Chapelle G. et Ubeda M. (2025) : « Competing for opportunity: Transport infrastructures and localized unemployment», *THEMA Working Paper*, 2025-01 ; Gobillon, L., Magnac, T., & Selod, H. (2011) : «The effect of location on finding a job in the Paris region», *Journal of Applied Econometrics*, 26(7), 1079-1112; Le Barbanchon T., Rathelot R. et Roulet A. (2021) : « Gender differences in job search: Trading off commute against wage », *The Quarterly Journal of Economics*, 136(1), p. 381-426.

[33] Qui plus est, elles peuvent parfois induire des effets complexes en termes de redistribution et de progressivité, ce que nous ne développons pas ici mais qui fait l'objet du rapport Chapelle G. et Fack G. (2026) : « L'encadrement des loyers : effets économiques et redistributifs », Rapport de la mission d'évaluation, avril.

[34] Jones N. (2025) : « Pricing Out the Poor: Income Segregation and Housing Supply Regulation », *Job Market Paper*.

[35] Voir Eyméoud J.-B. et Wasmer É. (2016) : « Vers une société de mobilité. Les jeunes, l'emploi et le logement », Presses de Sciences Po.

[36] Voir une synthèse dans Ramond Q. et Chapelle G. (2019) : « Un parc social, des parcs sociaux : une typologie des configurations locales du logement social en Ile-de-France », *Géographie, économie, société* 2019/3, vol. 21, p. 171 à 203.

[37] Voir Cazenave M. C., Domingues P. et Vicard A. (2016) : « Redistribution opérée par "l'avantage HLM" et impact de potentielles réformes : l'apport de la microsimulation », *Revue économique*, 67(4), p. 821-848 ; Trevien C. (2014) : « Habiter en HLM : quel avantage monétaire et quel impact sur les conditions de logement ? », *Economie et statistique*, 471(1), p. 33-64.

Les dispositifs d'encadrement des loyers peuvent également avoir des effets ambigus. S'ils réduisent les loyers pour certains locataires, ils peuvent aussi diminuer l'offre locative privée, encourager le développement du marché meublé et accroître les difficultés d'accès au logement pour les nouveaux entrants. Ces effets peuvent réduire la mobilité résidentielle et compliquer l'accès des travailleurs aux bassins d'emploi les plus dynamiques, contribuant ainsi à une forme de mésallocation géographique de la main-d'œuvre[38]. Les effets apparaissent particulièrement favorables lorsque les nouvelles infrastructures relient des zones à chômage élevé à des bassins d'emploi dynamiques. Elles permettent alors à davantage de travailleurs d'accéder aux offres d'emploi disponibles, notamment parmi les moins qualifiés[39]. Si cette ouverture accroît la concurrence pour certains emplois à court terme, elle améliore généralement l'allocation de la main-d'œuvre et favorise l'emploi à long terme.

Recommandation 7. Favoriser la construction de logements dans les zones denses en emploi et améliorer la mobilité résidentielle afin de faciliter l'accès à l'emploi des travailleurs modestes.

Les politiques de transport, un angle pertinent pour la réduction des coûts salariaux

Les politiques de transport ont fait l'objet de nombreuses évaluations, notamment dans le cadre du Grand Paris[40]. En réduisant les temps de trajet, elles facilitent l'accès aux bassins d'emploi, améliorent l'appariement entre travailleurs et entreprises, et renforcent l'attractivité économique des territoires. Une partie des gains observés peut toutefois résulter de déplacements d'emplois ou de travailleurs entre territoires, ce qui limite parfois l'impact net à l'échelle nationale.

Recommandation 8. Favoriser les transports des zones à chômage élevé vers les centres denses en emploi pour jouer sur l'offre de travail globale en permettant aux travailleurs d'accéder plus facilement à de nouveaux emplois.

Conclusion

Cette *Note* montre que la politique de réduction des cotisations sociales, qui a constitué depuis les années 1990 un levier central de la politique de l'emploi, atteint progressivement ses limites. Sans remettre en cause les effets positifs qu'elle a eu sur l'emploi peu qualifié, l'évolution du marché du travail et du système socio-fiscal conduit aujourd'hui à réinterroger le ciblage et l'ampleur de ces dispositifs.

Dans un contexte où les difficultés d'accès à l'emploi se concentrent davantage sur certains publics et certains territoires, la stratégie de soutien à l'emploi gagnerait à être progressivement rééquilibrée en faveur de politiques plus structurelles, notamment dans les domaines de la formation, de l'éducation, du logement et de la mobilité. Ces politiques peuvent contribuer durablement à améliorer l'accès à l'emploi, les trajectoires salariales et la montée en gamme de l'économie française. ■

[38] Voir Chapelle et Fack (2025) : op. cit. ; Pour la théorie, voir Chapelle G., Wasmer E. et Bono P. H. (2021) : « An urban labor market with frictional housing markets: theory and an application to the Paris urban area », *Journal of Economic Geography*, 21(1), p. 97-126 ; pour une mesure empirique, voir Chapelle G., Wasmer E. et Bono P.-H. (2019) : « Spatial misallocation and rent controls », *American Economic Association*, Papers and Proceedings, vol. 109, p. 389-392.

[39] Pang, J., & Shen, S. (2024) : « Do subways improve labor market outcomes for low-skilled workers? », *Journal of Population Economics*, 37(1), 5. Pour les États-Unis, ces auteurs estiment une élasticité de 0.8 entre la taille du réseau de métro et la participation des individus moins qualifiés et sans voiture.

[40] Ubeda M. (2025) : Intérêt des modèles quantitatifs urbains pour l'évaluation des politiques de transport, LIEPP, Société du Grand Paris ; Chapelle G., Wasmer E.,Bono P.-H. (2017) : Impact du Grand Paris Express sur le marché du travail et le marché du logement, *LIEPP Policy Brief,* 35, p.1-7.

conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Xavier Jaravel
Secrétaire général Augustin Vicard

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Samuel Delpeuch, Claudine Desrieux, Arthur Poirier

Économistes/Chargés d'études
Nicolas Grimprel, Lucie Huang, Iris Laugier, Antoine Lopes, Rose Salaün

Assistante du président délégué
Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriet, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert, Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

Correspondants
Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot, Aurélien Saussay, Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Xavier Jaravel
Directeur de la rédaction Augustin Vicard
Réalisation Hélène Spoladore

Contact presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr
Tél. : 01 42 75 77 47 – 07 88 87 55 44

TSA 20727 75334 Paris Cedex 07 — @CAE-eco (LinkedIn) @caeeco.bsky.social