



Marché du travail : une stratégie ciblée pour le plein emploi

Emmanuelle Auriol, Toulouse School of Economics, **François Fontaine**, université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, Paris School of Economics, **Alexandra Roulet**, Insead, **membres du CAE**
avec la collaboration d'**Arthur Poirier**, conseiller scientifique, et d'**Iris Laugier**, économiste du CAE

Ce Focus vient compléter la Note du CAE « Une stratégie économique de ruptures pour la France », en analysant le marché du travail français.

Le plein emploi constitue, depuis 2017, un objectif central de la stratégie économique française. Cet objectif répond à un triple enjeu : un enjeu de croissance, car un taux d'emploi plus élevé soutient le PIB par habitant ; un enjeu social, car le chômage, le sous-emploi et les trajectoires d'emploi instables expliquent une grande partie des situations de pauvreté ; enfin, un enjeu budgétaire, car le relèvement durable du taux d'emploi améliore le financement des dépenses publiques et du modèle social. Les progrès observés depuis 2017 n'ont toutefois pas suffi à pleinement atteindre ces objectifs. La France reste caractérisée par un déficit d'emploi par rapport aux pays comparables, et ce déficit est concentré sur des groupes bien identifiés à savoir les jeunes, les seniors, les moins qualifiés, et sous des formes spécifiques les femmes.

L'objet de ce Focus est donc double. En premier lieu, il s'agit de tirer un bilan analytique des réformes récentes. Nous identifions ensuite les marges de progression pertinentes vers le plein emploi afin de formuler des recommandations pour l'atteindre.

Nous articulons nos recommandations autour de quatre axes prioritaires. Le premier vise à améliorer l'insertion des jeunes, en renforçant les liens entre formation, orientation et emploi, en rééquilibrant l'apprentissage vers les moins qualifiés, et en développant les dispositifs d'accompagnement intensif pour les jeunes les plus éloignés du marché du travail. Le deuxième consiste à faire de l'emploi des seniors, en particulier des 60-64 ans, un objectif central en renforçant l'accompagnement des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans, en adaptant les incitations de l'assurance chômage et en étendant le bonus-malus sur les cotisations employeurs pour décourager les licenciements de seniors. Le troisième vise à mieux articuler politiques familiales, éducatives et d'emploi afin de réduire les écarts persistants entre femmes et hommes sur le marché du travail. Il s'agit notamment de lutter contre les orientations genrées, la « pénalité parentale » et les freins aux évolutions de carrières féminines. Enfin, le quatrième propose de faire de l'immigration qualifiée un levier à part entière de la politique de l'emploi, en rendant le système plus lisible et plus favorable à la rétention des talents formés en France.

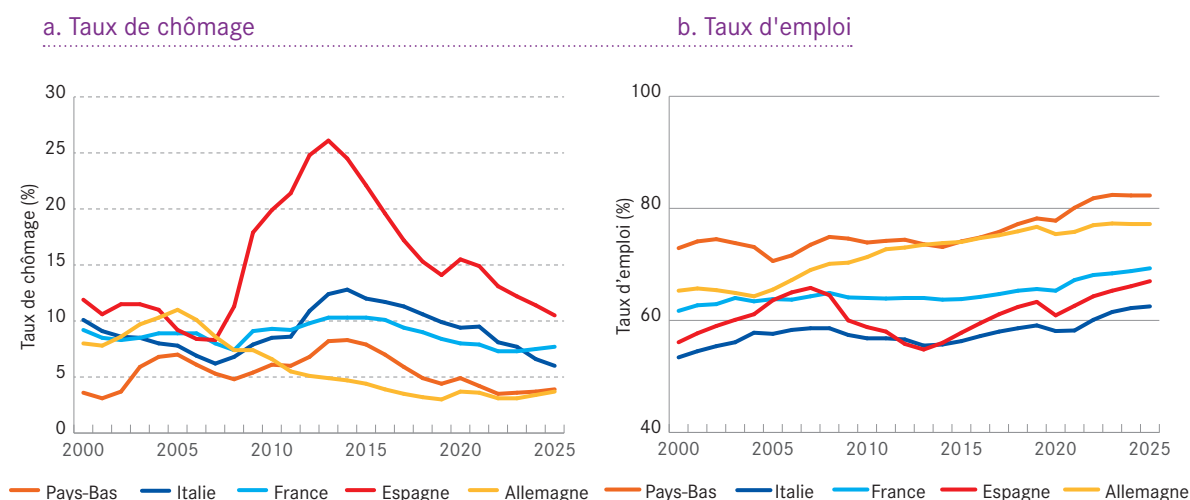
Quel bilan des politiques récentes ?

Une amélioration des indicateurs du marché du travail

Depuis 2017, le marché du travail connaît une amélioration globale, caractérisée par une hausse du taux d'emploi et le recul du chômage (voir [graphiques 1a. et b.](#)). Il est difficile de quantifier la part de cette amélioration attribuable aux réformes mises en œuvre¹. En effet si les politiques mobilisées ont été nombreuses, on dispose, pour la plupart d'entre elles, de peu d'estimations fiables de leur contribution causale à la baisse du chômage. Cela tient au fait que les conditions de mise en œuvre des différentes politiques ne permettent pas toujours d'identifier rigoureusement des effets causaux d'un point de vue économétrique.

Plusieurs pays voisins de la France ont également connu une décrue du chômage dans les 10 dernières années (voir [graphique 1a](#)). Cela ne signifie pas nécessairement que la France aurait connu cette même trajectoire en l'absence de réformes. En effet, ces pays ont eux aussi mis en place des réformes, par exemple avec le *Jobs Act* en Italie en 2015.

Graphique 1. Taux de chômage harmonisé et taux d'emploi en Europe entre 2000 et 2025



Note : le graphique a. présente le taux de chômage pour la France, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et les Pays-Bas, entre 2000 et 2025, c'est-à-dire le pourcentage de chômeurs dans la population active (le nombre de personnes étant au chômage ou en emploi), entre 15 et 74 ans. Pour être considéré comme chômeur au sens de l'OIT, il faut être sans travail, être disponible pour commencer à travailler dans les deux semaines et rechercher activement un emploi pendant les quatre semaines précédentes. Le graphique b. présente le taux d'emploi pour la France, l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et les Pays-Bas, entre 2000 et 2025. Il est défini comme la part de la population entre 15 et 64 ans qui occupe un emploi.

Source : Eurostat, EU-LFS.

Constat 1. Le taux d'emploi a augmenté de 65 à 69 % entre 2017 et 2025 et le chômage a reculé de 9,5 % à 7,6 % sur la même période. Des évolutions similaires ont également été observées chez nos partenaires.

¹ La Banque de France s'est essayée à cet exercice : une publication récente estime que le chômage structurel a baissé de 1,3 point entre 2015 et 2025 et que 80 % de cette baisse est attribuable aux réformes structurelles mises en œuvre (Devulder & Palladino, 2026). Ce calcul est néanmoins empreint de beaucoup d'incertitude. Par exemple, la réforme de l'assurance chômage de 2023 explique un tiers de l'effet. Sachant que cette réforme s'applique au flux de nouveaux demandeurs d'emploi à partir de février 2023, il est surprenant qu'elle puisse avoir un tel effet sur la baisse du chômage survenue entre 2015 et 2025. Par ailleurs, les réformes de 2017-2018 sont modélisées comme ayant abaissé le pouvoir de négociation des salariés de 0,66 à 0,63 (la valeur allemande). Il est difficile de calibrer avec précision ce paramètre qui impacte le résultat final sur la part de la baisse du chômage attribuable aux réformes.

Deux quinquennats marqués par de nombreuses réformes du marché du travail

Les réformes agissant sur l'offre de travail

Assurance-chômage. Les réformes de l'assurance chômage (2021, 2023, 2025) sont parmi les mesures les plus récentes. Elles ont touché à l'ensemble des paramètres du régime : par exemple, le niveau d'indemnisation, la durée ou les conditions d'éligibilité. Ce sont également celles dont les effets sont les mieux documentés². La modification du calcul du salaire journalier de référence (2021), réduisant les allocations pour les parcours discontinus, a concerné environ 15 à 20 % des demandeurs d'emploi, avec une baisse moyenne d'allocation de 5 à 10 %. Cela s'est traduit par une hausse moyenne du nombre de jours travaillés dans les six mois suivant la fin du contrat entre 2,5 et 7,5 jours (soit une hausse de 2,5 % à 10 %)³. C'est donc une mesure ayant un effet important pour les chômeurs les plus affectés mais ciblée sur un nombre réduit d'allocataires.

La réduction de la durée d'indemnisation en 2023, d'environ 25 %, a entraîné une baisse moyenne de la durée du chômage de 61 jours, confirmant un effet significatif sur le retour à l'emploi⁴. De manière générale, ces réformes ont augmenté les incitations au retour à l'emploi et permis d'améliorer la santé financière d'un régime fortement endetté. La réforme de 2025 a décalé de deux ans les bornes d'âge pour entrer dans la filière senior. Les travaux récents du CAE montrent que différents types de réformes touchent différents publics, plus ou moins contraints financièrement et sur le marché de l'emploi⁵. Il faut privilégier les réformes durcissant l'indemnisation pour les allocataires pour lesquels l'indemnisation a le moins de valeur et dont les comportements réagissent le plus fortement. De ce point de vue, réduire la filière senior se justifie par le fait que les seniors ont un fort taux d'épargne et des entrées au chômage qui réagissent fortement à leurs modalités d'indemnisation.

La loi pour le plein emploi (entrée en vigueur en janvier 2025), avec la création de France Travail, complète dans une certaine mesure la réforme de l'assurance chômage. Elle vise à accélérer le retour à l'emploi en renforçant l'« activation »⁶, notamment via une intensification de l'accompagnement, une amélioration du suivi et l'inscription automatique de certains publics, en particulier les allocataires du RSA⁷. Sa mise en œuvre récente ne permet pas encore d'évaluer les effets sur sa capacité réelle à changer l'intensité et la qualité de l'accompagnement. Cependant, une évaluation de l'IPP et de la Dares⁸, portant sur la phase expérimentale de l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA (réalisée à budget constant), offre des résultats contrastés. Certes, on a bien observé une intensification de l'accompagnement des allocataires, notamment du nombre d'entretiens et des immersions en entreprise, ainsi que des effets emplois positifs, tirés par les emplois aidés. Néanmoins, l'étude montre d'importants effets de bord sur les demandeurs d'emploi n'ayant pas bénéficié de cette intensification, si bien qu'il n'est pas possible de rejeter l'hypothèse selon laquelle le dispositif n'a pas eu d'effet sur l'emploi des zones d'emploi concernées⁹. Plus largement, la réforme de France Travail s'est faite en laissant ouverte la question du ciblage de l'accompagnement, sans doute cruciale. Des travaux sont en cours pour permettre l'optimisation de ce ciblage.

Réforme de la prime d'activité. À l'inverse, la hausse de la prime d'activité en 2019, pour un coût d'environ 4 Md€¹⁰, n'a pas eu d'effet avéré sur l'offre de travail. Bien qu'ayant augmenté le montant maximal de la prime, elle s'est néanmoins traduite par un gain de pouvoir d'achat limité pour les travailleurs modestes, augmentant au maximum le

² Comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 (2025) : *Rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019*, Dares, avril.

³ Fontaine F., Rousseaux P., Tô M. (2025) : « Réforme du salaire journalier de référence et trajectoires professionnelles », Rapports IPP, n° 55, avril.

⁴ Rousseaux P. (à paraître) : « The Effects of Shortening Unemployment Insurance Duration: Evidence from France », Working paper.

⁵ Fontaine F., Rathelot R., Roulet A. (2026) : « Mesurer l'efficacité de l'assurance chômage », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 90, p. 1-12.

⁶ Par activation, on entend ici le renforcement conjoint de l'accompagnement des bénéficiaires vers l'emploi et des incitations et obligations liées à la recherche d'emploi.

⁷ On notera que la contribution de l'Unédic au budget de France Travail a été accrue pour financer ces nouvelles missions, mais la subvention de l'État qui la complète a diminué. Néanmoins, le budget de France Travail a augmenté de manière significative depuis 2017, passant de 5,7 Md€ à 6,9 Md€.

⁸ Breda T., Briand L., Charpin A., Fouquet M., Lardeux R., Mongruel P., Ponton C., Rain A., Sultan Parraud J. (2026) : « Évaluation quantitative de l'expérimentation de l'accompagnement renforcé des bénéficiaires du RSA », Document d'études de la Dares, n° 288, juin.

⁹ En d'autres termes, les perspectives de retour à l'emploi s'améliorent pour les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement intensifié mais se dégradent pour ceux n'en bénéficiant pas (soit parce qu'ils sont en concurrence avec les allocataires mieux accompagnés dans le même bassin d'emploi, soit en raison d'une réallocation des moyens d'accompagnement en faveur des bénéficiaires du dispositif), de sorte que l'effet global sur le retour à l'emploi est potentiellement nul.

¹⁰ Bazin A., Barros P. (2026) : *La prime d'activité, dix ans après sa création*, rapport au nom de la commission des finances du Sénat, juin.

revenu d'activité d'environ 80 euros par mois pour ceux situés entre 1 et 1,3 SMIC¹¹. Mais les évaluations n'ont pas détecté d'effets emploi.

Réforme des retraites. La réforme des retraites de 2023, à travers le relèvement progressif de l'âge de départ et l'allongement de la durée de cotisation, constitue un levier central pour favoriser l'emploi des seniors, en augmentant leur taux d'emploi tout en ciblant l'équilibre financier du système. Les premiers indicateurs confirment une hausse du taux d'emploi des 55-64 ans de 2 points entre 2023 et 2024, tirée par les plus de 60 ans ([Dares, juillet 2025](#)). Toutefois, la réforme ayant été suspendue, l'évaluation reste provisoire et nécessite d'être approfondie pour aller au-delà des effets en partie mécaniques.

Les réformes agissant sur la demande de travail

Allègements de cotisations. Les allègements de cotisations employeurs constituent depuis trente ans un pilier de la politique de l'emploi, visant à diminuer le coût du travail dans un contexte où le salaire minimum était l'un des plus élevés en Europe. Ils ont permis de ramener le coût du travail au niveau du Smic de 57 % du salaire médian au début des années 1990 à 44 % en 2023¹², pour un coût total de près de 74 milliards d'euros en 2026. La bascule du CICE en 2019 n'a pas eu d'effet propre significatif sur l'emploi mais a simplifié l'architecture du dispositif et amélioré la trésorerie des entreprises¹³. Plus généralement, les effets des allègements sont contrastés. D'abord, bien qu'ayant connu depuis 2024 un rabotage bienvenu pour les plus hauts salaires¹⁴, ils s'étendent aujourd'hui jusqu'à 3 fois le Smic, alors que l'élasticité de la demande de travail à son coût est beaucoup plus faible à ces niveaux de salaire. Par ailleurs, ils posent la question des trappes à bas salaires car, du fait de leur dégressivité, pour les salariés rémunérés entre le Smic et le salaire médian, une hausse de 100 € du revenu disponible peut coûter entre 300 et 400 € à l'employeur, du fait de la perte des allègements.

Ordonnances de 2017. Les ordonnances de 2017 ont cherché à réduire les coûts de licenciement et à simplifier le dialogue social. Leur bilan reste contrasté : la mise en place du Comité social et économique (CSE) a produit des effets hétérogènes, sans qu'un gain net et univoque puisse être établi à ce stade¹⁵, tandis que la barémisation des indemnités prud'homales a été partiellement contournée, entraînant in fine une indemnisation moyenne légèrement en hausse¹⁶.

Apprentissage. Les aides à l'apprentissage, mises en place dès 2018, ont permis de développer cette filière et de redorer son image. Elles étaient alors restreintes aux entreprises de moins de 250 salariés et concernaient les étudiants jusqu'à bac +2. Mais post-Covid, ces aides sont devenues plus généreuses et non ciblées. Le coût du dispositif a alors fortement augmenté avec un risque d'effets d'aubaine. Une première estimation¹⁷ retient un ordre de grandeur de 250 000 emplois nets créés pour 25 milliards d'euros si l'on inclut les exonérations, ce qui revient à un coût de 100 000 euros par emploi. D'autres évaluations concluent à un coût plus faible, de l'ordre de 20 000 à 25 000 euros par emploi¹⁸.

Bonus-malus. Un système de bonus-malus sur les cotisations d'assurance chômage a été introduit pour responsabiliser les entreprises vis-à-vis du coût qu'elles font peser sur le système d'assurance chômage lorsqu'elles licencient. Les cotisations sont donc modulées, entre 3 % et 5 %, selon le taux de séparation par rapport à des entreprises de taille et secteur comparables. Le dispositif ne concerne qu'environ 30 000 entreprises réparties dans six secteurs. Les premiers résultats d'évaluation¹⁹, ne portant à ce stade que sur une année, suggèrent une baisse des séparations et des embauches, une hausse de la durée des contrats, mais pas d'effet détectable sur l'emploi.

¹¹ Bozio A., Fabre B., Leroy C., Loisel N., Tô M. (2023) : *La réforme de 2019 de la prime d'activité : analyse sur la possibilité de mesurer les effets sur l'emploi*, rapport pour France Stratégie, octobre.

¹² Le coût du travail au salaire minimum en 2023 représente environ 45 % du salaire médian en Allemagne et 50 % au Royaume-Uni, contre 51,2 % en moyenne dans l'OCDE et 51,8 % dans l'UE-25 (Bozio A. et Wasmer E., 2024)

¹³ Bozio A., Cottet S., Malgouyres C. (2022) : « Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur », Rapports IPP, n° 38, septembre.

¹⁴ Bozio A., Wasmer E. (2026) : « Quelles stratégies pour l'emploi et les salaires ? », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 91, juin.

¹⁵ France Stratégie (2021) : Comité d'évaluation des ordonnances travail, « Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail – Rapport 2021 », France Stratégie, décembre 2021.

¹⁶ Cahuc P., Carcillo S., Carry P., Moreau F., Patault B. (2024) : *Évaluation de l'impact du barème d'indemnisation du licenciement sans cause réelle et sérieuse*, rapport pour France Stratégie, février.

¹⁷ Coquet B. (2024) : « Apprentissage : quatre leviers pour reprendre le contrôle », OFCE Policy Brief, n° 135, 12 septembre.

¹⁸ Chouc P.-E., Filippucci F., Garrouste M., Rain A., Messi E., Uhlendorff A. (2024) : « Évaluation du plan "1 jeune 1 solution" », Rapports IPP, n° 51, janvier.

¹⁹ de Lachapelle L. (2025) : « Bonus-Malus : comment les entreprises réagissent à la modulation de leur taux de contribution à l'assurance chômage ? », Document d'études de la Dares, n° 280, avril.

Les politiques d'appariement de formation

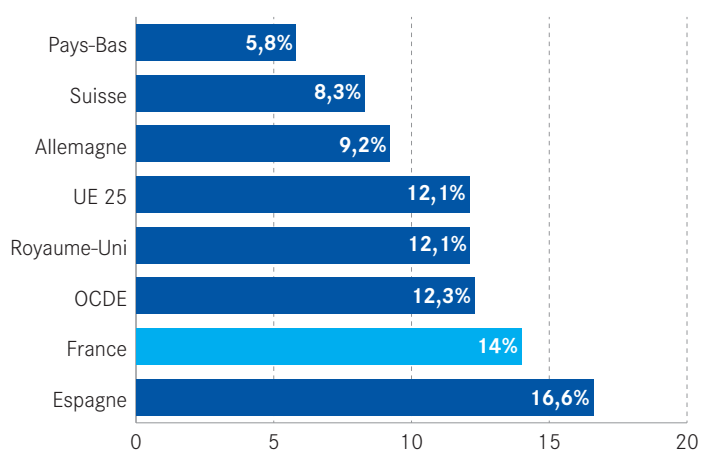
Les politiques de formation occupent une place importante dans le discours public car elles sont souvent perçues de manière positive par l'ensemble des acteurs. Pourtant, les évaluations sont plus contrastées : toute politique de formation n'est pas nécessairement souhaitable si elle ne cible pas les bons publics.

Plan d'investissement dans les compétences. Le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) fut l'une des mesures phares du Grand plan d'investissement mené entre 2018 et 2022. Il a permis d'accroître le nombre de formations, mais sans recentrage sur les publics infra-bac, constituant sa cible initiale. Les dépenses engagées, une fois exclu le financement des dispositifs préexistants comme la Garantie Jeunes, s'élèvent à environ 13,8 Md€²⁰. Les évaluations, non causales à ce stade, présentent un écart de 8 points de probabilité de retour à l'emploi à deux ans entre demandeurs d'emploi formés et non formés, présentant des caractéristiques comparables. Cet effet est plus marqué pour les personnes sans diplôme et les plus de 50 ans²¹. Les effets positifs pour les bénéficiaires de formation ne sont pas toujours faciles à interpréter car, d'une part, ils peuvent résulter d'effets de sélection (des personnes plus employables sont peut-être davantage susceptibles de s'inscrire en formation) et d'autre part, ils peuvent se faire au détriment des non-bénéficiaires (dans l'hypothèse d'un nombre fixe d'offres d'emploi, les publics aidés obtiennent davantage d'offres mais au détriment des autres, dans une logique de « chaises musicales »). Le conseil scientifique de l'évaluation du PIC note par ailleurs que la nette hausse des volumes des formations dans les programmes nationaux ou régionaux a été compensée par le recul des volumes de formation financés par France Travail.

Avenir Pro. La formation est d'autant plus cruciale dans le cas des jeunes que leur taux d'emploi reste faible, et leur insertion dans le marché du travail est plus lente que chez nos voisins ([Focus 110](#)). Des outils spécifiques ont été expérimentés. Avenir Pro accompagne par exemple, avec l'appui de conseillers France Travail, les élèves de dernière année de lycée professionnel vers l'emploi grâce à des ateliers, un suivi personnalisé et, si besoin, un accompagnement après la sortie du lycée. Ce dispositif semble avoir eu des résultats positifs sur le taux d'emploi des élèves accompagnés en Bac pro et CAP : la part d'élèves en emploi six mois après le bac passe de 16 % à 23 % dans les lycées bénéficiant du programme ; et pour le quart des élèves les plus éloignés de l'emploi, le taux d'emploi double, de 10 % à 20 %²².

Le contrat d'engagement jeune (CEJ). D'autres instruments ont été mis en œuvre pour améliorer l'insertion des jeunes moins qualifiés et en particulier des NEET (jeunes déscolarisés sans emploi), dont la part en France (environ 14 %) est au-dessus de la moyenne OCDE et de nos voisins. Le contrat d'engagement jeune, qui a remplacé la Garantie Jeunes, les cible justement, en mobilisant expériences professionnelles et formation. Ses effets semblent positifs²³ même si le CEJ est resté circonscrit au public des jeunes déjà suivis par les missions locales, sans réussir à atteindre la population des NEET dans son ensemble.

Graphique 2. Jeunes déscolarisés sans emploi (NEET), % dans la population entre 15 et 29 ans (2023)



²⁰ Comité scientifique d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (2025).

²¹ Comité scientifique d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (2023).

²² Cahuc P., Hervelin J., Lary A., Uhlendorff A. (2024) : « L'expérimentation AvenirPro : un levier pour l'insertion professionnelle des élèves de CAP et BacPro », Notes IPP, n° 109, octobre.

²³ Badufle M., Berté I., Cano M., Leroy C., Rain A. (2026) : « Le Contrat d'engagement jeune – jeunes en rupture : une évaluation quantitative », Rapports IPP, n° 64, janvier.

Constat 2. Les jeunes sont l'un des principaux points de vulnérabilité du marché du travail français : leur taux d'emploi reste faible et leur insertion est plus lente que chez nos voisins. Le problème est surtout concentré sur les moins qualifiés et les NEET, pour lesquels la sortie du système éducatif se traduit trop souvent par une très difficile insertion dans l'emploi.

Quel bilan pour les politiques menées sur le marché du travail ?

Un travail important a été entrepris à partir de 2017 pour améliorer le fonctionnement du marché du travail : ordonnances, réforme de l'assurance chômage ou de la prime d'activité, aides à l'apprentissage, mise en place d'un grand plan de formation et création de France Travail pour intensifier l'accompagnement. Certaines réformes comme la réforme de l'assurance chômage ou la réforme, pour l'instant suspendue, des retraites, ont à la fois des rendements budgétaires et des effets positifs sur l'emploi. En revanche, sur la majeure partie des mesures qui sont au contraire coûteuses pour les finances publiques, se pose désormais la question de leur ciblage et de leur articulation.

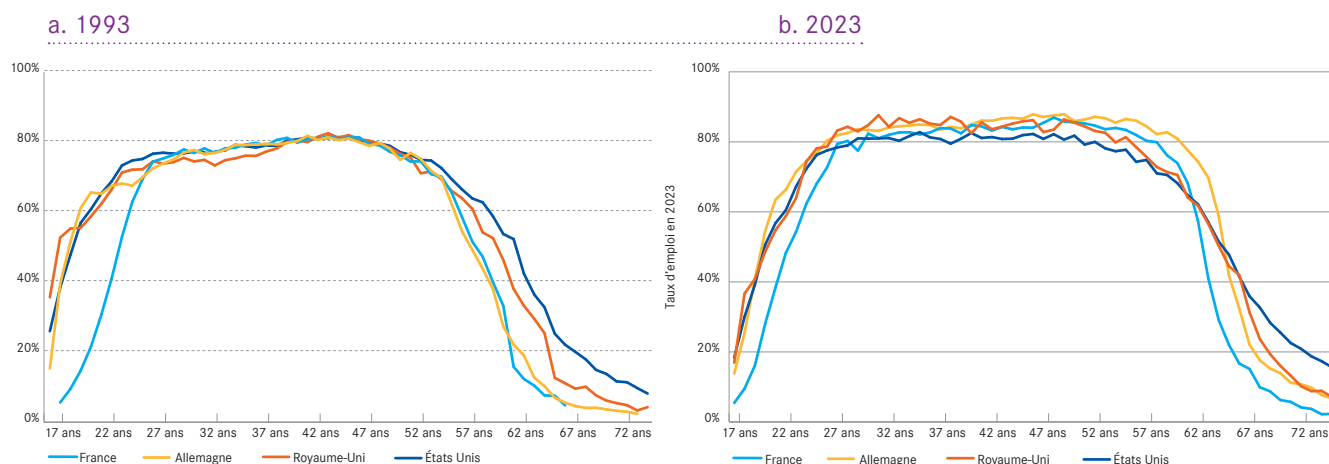
Constat 3. Depuis 2017, les politiques de l'emploi ont été nombreuses. L'enjeu principal n'est donc pas d'ajouter de nouveaux dispositifs mais de mieux hiérarchiser ceux qui existent, de mieux les cibler et de mieux les articuler.

Les marges de progression pour atteindre le plein emploi

Le plein emploi ne doit pas être pensé uniquement à partir du taux de chômage. La France connaît un déficit d'heures travaillées par habitant : environ 100 heures par an par rapport à ses voisins européens et 300 heures par rapport aux États-Unis²⁴. Le point essentiel issu des travaux du CAE est que cet écart s'explique essentiellement par un taux d'emploi plus faible. En examinant le taux d'emploi par classe d'âge, la France se situe à un niveau comparable à celui de l'Allemagne, du Royaume-Uni ou des États-Unis pour les 30-54 ans. Le déficit global d'heures travaillées provient avant tout du faible taux d'emploi des jeunes et des seniors.

Constat 4. La différence du nombre d'heures travaillées par habitant en France par rapport à nos voisins européens s'explique essentiellement par un plus faible taux d'emploi français des jeunes et des seniors.

Graphique 3. Taux d'emploi par âge en 1993 et 2023



Note : Pour chaque pays, pour un âge donné, on indique le taux d'emploi, défini comme la part de cette population en emploi. Le panel a correspond aux taux d'emploi en 1993, le panel b en 2023.

Lecture : En 1993, la France se distingue par un taux d'emploi des 16-24 ans très inférieur aux trois autres pays (panel a). 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).

²⁴ Bozio A., Ferreira J., Landais C., Lapeyre A., Modena M., Molaro M. (2025) : « Objectif "plein emploi" : pourquoi et comment ? », Focus du Conseil d'analyse économique, n° 110, mars.

Ce constat structure toute la suite : si l'accès à l'emploi reste le problème principal, alors les priorités doivent porter sur les groupes qui restent insuffisamment présents sur le marché du travail et non sur des instruments qui intensifient marginalement le travail de ceux qui sont déjà en emploi. Dans cette perspective, la défiscalisation des heures supplémentaires apparaît par exemple peu pertinente.

Quatre axes prioritaires d'action publique pour le plein emploi

Le problème français n'est pas l'absence d'outils, mais la coexistence d'instruments nombreux, aux logiques parfois contradictoires, et dont l'évaluation reste partielle. Cela vaut pour la formation, pour les aides à l'apprentissage, pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais aussi pour l'articulation entre assurance chômage, prime d'activité, retraites et mesures de pouvoir d'achat. Une stratégie de plein emploi doit donc être sélective : concentrer les moyens là où les marges extensives sont fortes, éviter les dispositifs coûteux faiblement ciblés, et faire de l'évaluation ex-post un critère structurant de la décision publique.

L'emploi et la formation des jeunes

Concernant les jeunes, les politiques de l'emploi doivent renforcer les liens entre formation, orientation et emploi.

Les notes produites par le CAE convergent vers une même conclusion : la formation doit être ciblée. Elle paraît plus utile pour les moins qualifiés et pour les personnes les plus éloignées de l'emploi plutôt que comme instrument général de politique de l'emploi.

Il est crucial d'intervenir très tôt : la formation des jeunes décrocheurs donne souvent peu de résultats sauf à être très intensive ([Card, Kluve et Weber 2018](#)). L'objectif est donc de réussir à prévenir le décrochage (plutôt que de le corriger) en investissant dans la formation initiale, notamment à l'école primaire. Des travaux proposés par le CAE ont montré que certaines politiques éducatives, ciblées sur ce niveau, peuvent même s'autofinancer²⁵ et que l'enjeu principal est de déployer dans la durée des mesures d'amélioration des apprentissages qui ont fait leurs preuves (CAE 2026²⁶). Par ailleurs, à l'image de ce qui est fait avec Avenir Pro, il faut renforcer l'accompagnement des jeunes des lycées professionnels vers les entreprises. Sa réussite invite aussi à considérer que l'orientation est une politique de l'emploi à part entière.

Il s'agit ensuite de cibler en priorité les jeunes peu qualifiés et les NEET en rééquilibrant l'apprentissage vers les peu diplômés (CAP, BEP, Bac Pro) et de soutenir les dispositifs d'accompagnement intensif. L'élargissement des dispositifs spécifiques comme le CEJ à davantage de jeunes NEET est aussi pertinent : son coût est très modéré (4 600 € dont 1 775 € pour l'accompagnement /personne en moyenne en 2023) pour des effets qui semblent positifs ([Rapports IPP n° 63 et 64](#)).

Recommandation 1. Pour améliorer la formation des jeunes peu qualifiés, investir dans la formation initiale, notamment au primaire pour réduire le nombre de décrocheurs et de NEET. Améliorer l'orientation vers les formations en donnant sur les plateformes d'affectation (Affelnet, ParcoursSup, MonMaster, etc.) toute l'information pertinente sur les taux d'insertion et les salaires à l'issue de la formation. Rééquilibrer l'apprentissage vers les personnes faiblement diplômées. Continuer à renforcer les liens entre les formations de fin de parcours éducatif et les entreprises.

Emploi des seniors : mieux s'armer pour faire de l'emploi des 60-64 ans un objectif central

Les seniors constituent la marge la plus importante en volume ([Focus 110](#)). Néanmoins, il est essentiel de prendre en compte l'hétérogénéité des profils au sein des seniors. La cible pertinente est prioritairement le groupe des

²⁵ Grenet J., Landais C. (2025) : « Éducation : comment mieux orienter la dépense publique », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 84, mai 2025.

²⁶ Dintilhac C., Houzel G., Jaravel X. (2026) : « Élever le niveau scolaire : un plan d'action pour rattraper le retard », Notes du Conseil d'analyse économique, n°93.

60-64 ans. À partir de 65 ans, la santé se dégrade plus rapidement, tandis que le coût du maintien en emploi augmente fortement et de manière hétérogène²⁷.

Le diagnostic porté sur les politiques actuelles est celui d'une mauvaise adéquation entre les instruments mobilisés. D'un côté, le relèvement de l'âge de départ a un effet net sur l'emploi. Les dernières réformes sont trop récentes pour être évaluées mais, en décalant l'âge d'ouverture des droits, elles sont très proches de réformes passées qui ont montré une efficacité en termes de taux d'emploi. L'évaluation récente de la réforme de 2010, qui décala l'âge d'ouverture des droits de 60 à 62 ans, montre qu'elle a certes augmenté les entrées au chômage, mais que cet effet fut plus que compensé par une augmentation de l'emploi chez les personnes entre 60 et 62 ans, voire même avant 60 ans²⁸. Il ne faut donc pas renoncer à poursuivre les efforts pour décaler les départs à la retraite. Cependant, les instruments d'accompagnement et les incitations de fin de carrière restent insuffisamment calibrés. Les notes du CAE convergent sur plusieurs recommandations.

Dans un premier temps, il est recommandé de revoir la « filière senior » de l'assurance chômage et de revenir au régime normal avant 60 ans. Il s'agit aussi de renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans et d'étendre le bonus-malus sur les cotisations employeurs pour décourager les licenciements de seniors²⁹.

Recommandation 2. Changer les incitations du système d'assurance chômage. Repenser la filière senior en la supprimant avant 58 ans et en visant un retour au régime normal avant 60 ans. Expérimenter un suivi renforcé des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans. Généraliser le bonus-malus sur les cotisations employeur d'assurance chômage, applicable à tous les salariés indépendamment de l'âge, pour notamment décourager les licenciements de seniors.

La seconde série de recommandations pour les seniors relève d'une logique de retraite choisie : mieux informer sur la décote, la surcote et la retraite progressive ; préserver l'acquisition de nouveaux droits en cumul emploi-retraite ; rendre plus lisible l'ensemble des dispositifs de fin de carrière. Une politique de l'emploi ciblant les seniors, pour être crédible, doit aussi traiter de la retraite progressive, et de la santé au travail, en soulignant le risque d'effets de substitution si la retraite progressive réduit le volume d'heures travaillées de salariés qui seraient restés à temps plein.

Recommandation 3. Instaurer une logique de retraite choisie en informant mieux sur la décote, la surcote, la retraite progressive. Conserver un dispositif de cumul emploi-retraite suffisamment incitatif et préservant la possibilité d'acquiescer de nouveaux droits.

Femmes et marché du travail : pour une meilleure articulation des politiques éducatives, familiales et d'emploi

La progression récente du volume de travail s'explique avant tout par l'augmentation historique de la participation des femmes au marché du travail, qui a entraîné une hausse de 10 % du nombre moyen d'heures travaillées par habitant. Cette contribution est plus prononcée qu'ailleurs, mais la convergence stagne depuis une quinzaine d'années et la durée de travail des femmes reste inférieure de plus de 20 % à celle des hommes³⁰.

En 2024, l'écart de revenu salarial dans le secteur privé atteignait 21,8 %, et l'écart de salaire en équivalent temps plein 14 %³¹. La persistance de l'écart de revenu salarial s'explique notamment par la ségrégation des parcours scolaires et professionnels, ainsi que par des différences de durée du travail et de trajectoires de carrière, en grande partie liées à la pénalité associée à la maternité. C'est la raison pour laquelle les recommandations formulées ne portent pas seulement sur l'égalité salariale stricto sensu, mais aussi sur les politiques familiales, éducatives et d'orientation.

²⁷ Focus 110 et Giupponi G. Seibold A. (2024) : « Rethinking pension reform », CEPR press.

²⁸ Aubert P., Bozio A., Pedrono M., Tô M. (2025) : « L'impact de la réforme des retraites de 2010 sur l'équilibre financier de l'assurance chômage », Rapports IPP, n° 61, novembre.

²⁹ En effet, actuellement, seul le taux de séparation est pris en compte sans pondérer par le coût effectif pour l'assurance chômage, comme dans les vrais systèmes d'expérience rating, mis en place aux États-Unis par exemple. Or, licencier un senior est plus coûteux pour l'assurance chômage que de licencier un junior. Prendre en compte le coût des séparations et non seulement le taux de séparation désinciterait les licenciements de seniors.

³⁰ Bozio A., Ferreira J., Landais C., Lapeyre A., Modena M., Molaro M. (2025) : « Objectif "plein emploi" : pourquoi et comment ? », Focus du Conseil d'analyse économique, n° 110, mars.

³¹ Gerardin M. (2026) : « Écart de salaire entre femmes et hommes en 2024 », Insee Focus, n° 377, 26 février.

Les orientations genrées demeurent un déterminant central des inégalités salariales. Si les filles réussissent en moyenne mieux à l'école que les garçons, leur confiance en mathématiques et leurs choix d'orientation restent fortement marqués par les stéréotypes et les biais de genre. Elles s'orientent ainsi moins souvent vers les filières scientifiques les plus sélectives et se trouvent surreprésentées dans les formations conduisant aux niveaux de rémunération les plus faibles, tandis qu'elles sont sous-représentées dans celles qui ouvrent l'accès aux rémunérations les plus élevées. Ces écarts prennent racine dès l'enseignement primaire, où les filles, en particulier les plus performantes, décrochent davantage que les garçons. La mise en place d'équipes d'enseignants spécialisés en mathématiques, formés à la fois à améliorer l'enseignement de cette discipline et à repérer les biais implicites, permettrait de réduire ces écarts. En parallèle, une exposition accrue à des modèles féminins scientifiques positifs apparaît essentielle pour transformer les représentations et favoriser l'entrée des filles les plus performantes dans les filières STEM sélectives et masculinisées (Note 83 du CAE)³².

Recommandation 4. Lutter contre les orientations genrées et l'échec scolaire. Mettre en place des équipes d'enseignants spécialisés qui interviendraient spécifiquement en mathématiques au primaire, pour en améliorer l'enseignement, en particulier auprès des filles. Sensibiliser l'ensemble des enseignants aux biais implicites de genre. Promouvoir les carrières scientifiques dès le plus jeune âge et tout au long de la scolarité, en mettant en avant des modèles féminins positifs.

L'écart dans le nombre d'heures travaillées entre les femmes et les hommes trouve son origine principale à la marge extensive : plus faible participation sur le marché du travail, interruptions de carrière et dans une moindre mesure, par la marge intensive, notamment à travers un recours plus fréquent au temps partiel (Focus 110, Note 83 du CAE). L'arrivée du premier enfant constitue un moment déterminant dans l'apparition et la persistance de cette pénalité de carrière, souvent désignée sous le terme de *child penalty* : celle-ci explique plus de 80 % de l'écart de revenus du travail entre les femmes et les hommes, et les femmes perdent 38 % de leurs revenus cumulés les 10 années suivant la naissance³³. Cette pénalité est étroitement liée à une répartition très inégalitaire des tâches domestiques et familiales : les femmes assurent aujourd'hui encore les trois quarts du travail domestique et les deux tiers du travail familial³⁴.

Le premier objectif consiste donc à réduire la pénalité parentale et à favoriser une meilleure conciliation famille et carrière, pour tous. Nous recommandons de porter le congé de paternité à dix semaines, dont six obligatoires, en l'accompagnant d'un véritable service public de garde d'enfants et d'une information plus claire sur les coûts de long terme de la pénalité parentale. Le financement envisagé pourrait reposer sur la suppression d'un jour férié ou d'un jour de congé³⁵. Une variante consiste à raisonner en substitution de congé plutôt qu'en suppression sèche, tout en maintenant le caractère obligatoire d'une partie du dispositif (Note 83 du CAE).

Recommandation 5. Aider à concilier famille et carrière. Porter le congé de paternité à 10 semaines, dont 6 obligatoires. Accompagner cette réforme par la mise en place d'un véritable service public de garde d'enfants et par des campagnes d'information sur les droits et les coûts à long terme de la pénalité parentale.

Enfin, au niveau des trajectoires de carrière, il s'agit de lutter contre le plafond de verre persistant dans les instances dirigeantes et à tous les échelons de carrière en poursuivant la politique de quotas, la discrimination ayant particulièrement lieu au moment des promotions (Note 83 du CAE).

Recommandation 6. Lutter contre les discriminations de genre. Poursuivre la politique des quotas dans les instances dirigeantes et à tous les échelons de carrière.

³² Breda T., Grenet J., Monnet M., Van Effenterre C. (2023) : « How Effective are Female Role Models in Steering Girls Towards STEM? Evidence from French High Schools », *The Economic Journal*, vol. 133, n° 653, p. 1773-1809.

³³ Auriol E., Landais C., Roussille N. (2024) : « Égalité hommes-femmes : une question d'équité, un impératif économique », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 83.

³⁴ Carcillo S., Valfort M.-A. (2020) : « Lutter contre les discriminations sur le marché du travail », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 56.

³⁵ Dans la Note n°83, le CAE chiffre à 1,3 Md€ le coût de l'allongement du congé paternité. Il propose de le financer par la réallocation d'un jour de congé, sur le modèle de la journée de solidarité, qui génère environ 2,5 Md€. Le 1,2 Md€ restant pourrait être affecté à la création de 90 000 places d'accueil pour les jeunes enfants.

Immigration qualifiée

Enfin, l'immigration qualifiée apparaît comme un levier sous-exploité de fluidité du marché du travail à court terme et de croissance à long terme. Le diagnostic est très proche de celui de la note CAE de 2021³⁶ : l'immigration en France est, relativement aux autres pays de l'OCDE, peu qualifiée, peu diversifiée et peu nombreuse. Le débat public, centré sur les questions identitaires, laisse dans l'ombre les enjeux économiques de court terme liés aux tensions sur le marché du travail, ainsi que les enjeux de croissance à long terme. Or l'immigration qualifiée constitue un levier important d'innovation, d'entrepreneuriat, de commerce international et de circulation des compétences. La carte de séjour pluriannuelle « talent », qui peut être délivrée pour une durée allant jusqu'à quatre ans, offre déjà un cadre d'accueil pour les profils qualifiés, mais reste peu lisible et insuffisamment mobilisée. En outre, si la France attire un nombre important d'étudiants étrangers, sa capacité à retenir ces talents demeure limitée : seuls 21 % des étudiants étrangers arrivés en 2015 étaient encore présents cinq ans plus tard pour des motifs professionnels³⁷.

La recommandation sur l'immigration qualifiée comporte deux volets. Le premier est l'introduction d'un système clair et prévisible, de type système à points, pondérant études, expérience, compétences linguistiques, liens personnels et familiaux, et autres facteurs d'intégration. Le second est la rétention des étudiants étrangers, via une extension et une fluidification de l'octroi de titres de séjour à l'issue des études, sans condition de salaire minimum trop restrictive ni d'exigence trop rigide d'adéquation immédiate entre emploi et diplôme.

Recommandation 7. Favoriser l'immigration qualifiée. Introduire en France un système clair et prévisible, de type « système à points », qui pondérera études, expérience, compétences linguistiques, liens personnels et familiaux. Fluidifier et étendre l'octroi d'un titre de séjour aux étudiants étrangers, notamment des plus qualifiés, à l'issue de leurs études sans y adjoindre des critères de salaire minimum ou d'adéquation du travail aux qualifications.

Conclusion

Le message d'ensemble peut être reformulé simplement. Oui, le marché du travail français s'est amélioré depuis 2017 mais sans atteindre le plein emploi. Le déficit d'heures travaillées en France reste avant tout un déficit de taux d'emploi, concentré sur les jeunes, les seniors, les moins qualifiés et, sous des formes spécifiques, les femmes. Dès lors, les priorités doivent être ciblées : renforcer les liens entre formation, orientation et insertion professionnelle des jeunes ; faire de l'emploi des 60-64 ans un objectif central, au-delà du seul relèvement de l'âge de départ à la retraite ; lutter contre les orientations et discriminations genrées, tout en utilisant les politiques familiales pour réduire la pénalité parentale pour les femmes ; réorienter la politique migratoire vers l'attraction et la rétention des compétences ; enfin, hiérarchiser plus rigoureusement les instruments en fonction de leurs effets documentés.

³⁶ Auriol E., Rapoport H. (2021) : « L'immigration qualifiée : un visa pour la croissance », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 67, p. 1-12.

³⁷ Direction générale des étrangers en France – Département des études, des statistiques et de la documentation (DGEF-DSED) (2026) : « Profils et parcours des étudiants primo-arrivants : les générations plus récentes restent plus longtemps en France », Info migrations, 28 mai.

Références

- Aubert P., Bozio A., Pedrono M., Tô M. (2025) : « L'impact de la réforme des retraites de 2010 sur l'équilibre financier de l'assurance chômage », Rapports IPP, n° 61, novembre.
- Auriol E., Landais C., Roussille N. (2024) : « Égalité hommes-femmes : une question d'équité, un impératif économique », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 83.
- Auriol E., Rapoport H. (2021) : « L'immigration qualifiée : un visa pour la croissance », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 67.
- Badufle M., Bertè I., Cano M., Filippucci F., Rain A., Zargouni N. (2026) : « L'impact du Contrat d'engagement jeune sur les trajectoires professionnelles des bénéficiaires », Rapports IPP, n° 63, janvier. Lien
- Badufle M., Bertè I., Cano M., Leroy C., Rain A. (2026) : « Le Contrat d'engagement jeune – jeunes en rupture : une évaluation quantitative », Rapports IPP, n° 64, janvier.
- Bazin A., Barros P. (2026) : « La prime d'activité, dix ans après sa création, rapport au nom de la commission des finances du Sénat », juin.
- Bozio A., Cottet S., Malgouyres C. (2022) : « Évaluation d'impact de la bascule du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations employeur », Rapports IPP, n° 38, septembre.
- Bozio A., Fabre B., Leroy C., Loisel N., Tô M. (2023) : « La réforme de 2019 de la prime d'activité : analyse sur la possibilité de mesurer les effets sur l'emploi », rapport pour France Stratégie, octobre.
- Bozio A., Ferreira J., Landais C., Lapeyre A., Modena M., Molaro M. (2025) : « Objectif "plein emploi" : pourquoi et comment ? », Focus du Conseil d'analyse économique, n° 110, mars.
- Bozio A., Wasmer E. (2024) : « Les politiques d'exonérations de cotisations sociales : une inflexion nécessaire », rapport final, France Stratégie, octobre.
- Bozio A., Wasmer E. (2026) : « Quelles stratégies pour l'emploi et les salaires ? », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 91, juin.
- Breda T., Briand L., Charpin A., Fouquet M., Lardeux R., Mongruel P., Ponton C., Rain A., Sultan Parraud J. (2026) : « Évaluation quantitative de l'expérimentation de l'accompagnement rénové des bénéficiaires du RSA », Document d'études de la Dares, n° 288, juin.
- Breda T., Grenet J., Monnet M., Van Effenterre C. (2023) : « How Effective are Female Role Models in Steering Girls Towards STEM? Evidence from French High Schools », The Economic Journal, vol. 133, n° 653, p. 1773-1809.
- Cahuc P., Carcillo S., Carry P., Moreau F., Patault B. (2024) : « Évaluation de l'impact du barème d'indemnisation du licenciement sans cause réelle et sérieuse », rapport pour France Stratégie, février.
- Cahuc P., Hervelin J., Largy A., Uhlendorff A. (2024) : « L'expérimentation AvenirPro : un levier pour l'insertion professionnelle des élèves de CAP et BacPro », Notes IPP, n° 109, octobre.
- Carcillo S., Valfort M.-A. (2020) : « Lutter contre les discriminations sur le marché du travail », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 56.
- Card D., Kluve J., Weber A. (2018) : « What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations », Journal of the European Economic Association, vol. 16, n° 3, p. 894-931.
- Chouc P.-E., Filippucci F., Garrouste M., Rain A., Messi E., Uhlendorff A. (2024) : « Évaluation du plan "1 jeune 1 solution" », Rapports IPP, n° 51, janvier.
- Comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 (2025) : « Rapport du comité d'évaluation de la réforme de l'assurance chômage initiée en 2019 », Dares, avril.
- Comité scientifique d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (2023) : « Quatrième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences », Dares – ministère du Travail, décembre.
- Comité scientifique d'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (2025) : « Rapport final du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences », Dares – ministère du Travail, avril. Lien
- Coquet B. (2024) : « Apprentissage : quatre leviers pour reprendre le contrôle », OFCE Policy Brief, n° 135, 12 septembre.

de Lachapelle L. (2025) : « Bonus-Malus : comment les entreprises réagissent à la modulation de leur taux de contribution à l'assurance chômage ? », Document d'études de la Dares, n° 280, avril.

Devulder A., Palladino M. G. (2026) : « Les réformes du marché du travail et la baisse du chômage structurel en France : rétrospective 2015-2025 », Bulletin de la Banque de France, n° 264, article 1.

Dintilhac C., Houzel G., Jaravel X. (2026) : « Élever le niveau scolaire : un plan d'action pour rattraper le retard », Notes du Conseil d'analyse économique, n°93

Direction générale des étrangers en France – Département des études, des statistiques et de la documentation (DGEF-DSED) (2026) : « Profils et parcours des étudiants primo-arrivants : les générations plus récentes restent plus longtemps en France », Info migrations, 28 mai.

Fontaine F., Rathelot R., Roulet A. (2026) : « Mesurer l'efficacité de l'assurance chômage », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 90.

Fontaine F., Rousseaux P., Tô M. (2025) : « Réforme du salaire journalier de référence et trajectoires professionnelles », Rapports IPP, n° 55, avril.

France Stratégie (2021) : Comité d'évaluation des ordonnances travail, « Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail – Rapport 2021 », France Stratégie, décembre 2021.

France Stratégie (2024) : Comité d'évaluation du plan France Relance. Rapport final, volume II – Évaluation des dispositifs, chap. 11 « Le plan 1 jeune 1 solution », janvier.

Gerardin M. (2026) : « Écart de salaire entre femmes et hommes en 2024 », Insee Focus, n° 377, 26 février.

Grenet J., Landais C. (2025) : « Éducation : comment mieux orienter la dépense publique », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 84, mai 2025.

Giupponi G. et Seibold A. (2024) : « Rethinking pension reform », CEPR press, novembre.

Makhzoum S. (2025) : « Les seniors sur le marché du travail en 2024. Poursuite de la hausse du taux d'emploi des seniors, en particulier pour les 60-64 ans », Dares Résultats, n° 40, juillet.

Rousseaux P. (à paraître) : « The Effects of Shortening Unemployment Insurance Duration: Evidence from France », Working paper.



**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

Angela Gales, Nicolas Grimpel, Iris Laugier

Assistante du président délégué

Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol,
Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine,
Julien Grenet, Fanny Henriot, 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

Toutes les publications du Conseil d'analyse
économique sont téléchargeables sur son site :
www.cae-eco.fr

ISSN 2971-3560 (imprimé)

ISSN 2999-2524 (en ligne)

Directeur de la publication Xavier Jaravel

Directeur de la rédaction Augustin Vicard

Édition et contact presse Hélène Spoladore,
assistée de Marine Toutay

helene.spoladore@cae-eco.fr — Tél. : 01 42 75 77 47